

*Регион: экономика и социология, 2010, № 2, с. 3–40*

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ МОНИТОРИНГ КАК ИНФОРМАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ОСНОВА РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

**В.Е. Селиверстов**

*ИЭОПП СО РАН*

*Статья подготовлена в рамках исследований по программе Президиума  
РАН «Фундаментальные проблемы пространственного развития  
Российской Федерации: междисциплинарный синтез» (проекты 11.2 и 13.3)*

### **Аннотация**

Рассматриваются методические и методологические вопросы формирования систем регионального мониторинга (мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем), практический опыт построения информационных и мониторинговых систем, подходы к формированию социально-экономического блока Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа.

**Ключевые слова:** мониторинг, регион, информационные системы, индикаторы, диагностика, стратегическое планирование, региональная политика

### **Abstract**

The paper analyses the methodological issues of building regional monitoring systems (to monitor regional situations and problems) as well as the best practices of such informational and monitoring systems. The paper also considers the approaches appropriate to forming a socio-economic block of the Monitoring

System of the Socio-Economic and Environmental Situation Center for the Siberian Federal District.

**Keywords:** monitoring, region, informational systems, indicators, diagnostics, strategic planning, regional policy

Эффективность реализации региональной политики и стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровнях в существенной степени определяется наличием надежной информационной базы и возможностью оперативно отслеживать и корректировать тенденции социально-экономического развития, влиять как на кризисные ситуации, так и на формирование и дальнейшее развитие «точек роста».

Два последних десятилетия мир переживает настоящий «информационный бум», эти процессы не обошли стороной и Россию. Происходят феноменальные преобразования в технических возможностях информационного общества, сконцентрированные во «взрывных» изменениях в вычислительных и информационных технологиях. Тем не менее не наблюдается качественного прогресса в самих методологических подходах к их использованию в реальных управленческих системах как на федеральном, так и на региональном уровне. Настоящая статья посвящена частному, но очень важному аспекту этой более общей проблемы информатизации системы управления народным хозяйством, регионами и секторами экономики, а именно, вопросу формирования систем регионального мониторинга.

## **ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО И ИНФОРМАТИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ**

В настоящее время отчетливо видно, что мир переходит на новый технологический уклад – информационный. Он качественно по-иному формирует взаимодействие основных факторов производства и их роль, и это проявляется в первую очередь в существенном повышении значимости информации, которая становится товаром особого рода. Все это приводит к изменениям в системе производственных отношений, что выражается в становлении «информационного общества».

С середины 90-х годов в связи с распространением процессов глобализации и стремлением России к интеграции в мировое экономическое, политическое и культурное пространство, а также в связи с необходимостью кардинального совершенствования процессов управления народным хозяйством, региональными системами, секторами производства и отдельными хозяйствующими субъектами в Российской Федерации начались попытки осуществления государственного регулирования процессов информатизации на федеральном, региональном и местном уровнях. Начала готовиться соответствующая правовая база<sup>1</sup>, была принята Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов [1].

В федеральном законе 1995 г. информатизация определяется как «организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов» [2].

Очевидно, что кризисное состояние российской экономики и общества в тот период не давало возможности реализовать на практике выдвинутые положения в сфере информатизации. И не случайно, что в период экономического подъема с начала нового тысячелетия решение вопросов информатизации стало важнейшим направлением экономических и политических преобразований в России. В 2006 г. был принят закон «Об информатизации, информационных технологиях и о защите информации». На эти цели выделялись значительные финансовые ресурсы, и основным механизмом реализации являлись соответствующие федеральные целевые программы (ФЦП «Электрон-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 «Об основах государственной политики в сфере информатизации»; Указ Президента РФ от 21 февраля 1994 г. № 361 «О совершенствовании деятельности в области информатизации органов государственной власти Российской Федерации»; принятие в 1995 г. Федерального закона № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», который стал основополагающим документом развития информатизации в стране.

ная Россия», ФЦП «Развитие электронной торговли», ФЦП «Развитие единой информационно-образовательной среды Российской Федерации», ФЦП «Создание и развитие информационно-телекоммуникационной системы специального назначения в интересах органов государственной власти на 2001–2007 гг.»).

Принципиально важно, что в России была сделана попытка подойти к осуществлению информатизации на федеральном, региональном и местном уровнях не изолированно, но в контексте масштабных реформ, проводимых в то время в стране: муниципальной и административной. Совершенно очевидно, что реализация заложенных в концепции административной реформы стандартов на осуществление государственных услуг и новой системы регламентов была абсолютно невозможна на основе старых рутинных управленческих и информационных технологий. Начала активно пропагандироваться идея «электронного правительства» как способа «предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии» [3]. Иными словами, «электронное правительство» предполагает осуществление «электронных государственных услуг», в том числе в режиме on-line.

Наряду с изменениями на федеральном уровне в субъектах Российской Федерации и в крупных городах начиная с середины 90-х годов «в явочном порядке» начали формироваться правовые и организационные условия в сфере информатизации. Так, например, в Новосибирской области процессы информатизации регулируются в соответствии с концепцией и программой информатизации и создания единого информационного пространства в данном регионе [4]. Интересные начинания по законодательному сопровождению процессов информатизации осуществляются в Пермском крае, Республике Чувашии и ряде других регионов<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Анализ процессов информатизации в регионах России проведен О.В. Иншаковым, М.Ф. Мизинцевой, А.Э. Калининой, Е.А. Петровой [5].

Таким образом, внешне в России наблюдается настоящий «информационный бум» в системах информатизации и управления. Однако пока реалии далеки от декларируемых и ожидаемых результатов. Так, в статье «Национальная стратегия информационного развития России» [6] отмечается: в 2003 г. Женевский всемирный саммит по информационному обществу зафиксировал, что из 102 стран Россия занимала лишь 63-е место по готовности к использованию информационных и коммуникационных технологий, при этом по уровню готовности самих граждан к использованию высоких технологий – 31-е место в рейтинге, по уровню готовности бизнеса – 43-е, а по уровню готовности федерального правительства – 89-е место. Одновременно Российская Федерация получила весьма высокие рейтинги за качество научно-исследовательских институтов (25-е место), качество математического и научного образования, возможности выхода во всемирную сеть с использованием интернет-технологий. Последующие годы могли изменить ситуацию по ряду отмеченных позиций, но, по нашей экспертной оценке, эти изменения не могли иметь кардинального характера.

Конечно, в ряде российских регионов наблюдались серьезные изменения в лучшую сторону, и примером здесь может служить Новосибирская область, где уже длительное время действует единая унифицированная система «Город» (оплата коммунальных услуг по принципу «единого окна», в том числе в онлайн-овом режиме с помощью интернет-технологий), геоинформационная система «ДубльГИС», нашедшая повсеместное распространение, системы электронных платежей в общественном транспорте и электронных платежей в розничной сети, практикуется зачисление заработной платы на банковские карты и т.д. Область является одним из российских лидеров в массовом распространении сотовой связи, интернета, кабельного телевидения и т.д.

Тем не менее отставание России от развитых стран мира в процессах информатизации весьма существенно. В этих процессах нас больше интересует влияние научно-технического прогресса, глобализации, информатизации и компьютеризации на системы регионального управления. Прогресс здесь может быть достигнут не просто слепым выполнением федеральных законов и постановлений, закупкой компьютерных сетей и оптимизацией документооборота, – важно сформиро-

вать идеологию, методологию и методику использования новых информационных технологий в системах регионального и муниципального управления, и в том числе в системах стратегического планирования. Точка зрения автора состоит в том, что многое здесь определяется подходами к разработке и реализации систем регионального мониторинга и различного рода информационных систем. Рассмотрим наш опыт в этом направлении.

## **МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МОНИТОРИНГА РЕГИОНАЛЬНЫХ СИТУАЦИЙ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ**

**Определения понятия «региональный мониторинг». Цели и задачи регионального мониторинга.** Согласно каноническому определению, мониторинг – это систематический сбор и обработка информации о параметрах сложных объектов и процессов с целью выявления изменений в их состоянии. В свободной электронной энциклопедии «Википедия» мониторинг определяется как «процесс систематического или непрерывного сбора информации о параметрах сложного объекта или процесса... Мониторинг – систематический сбор и обработка информации, которая может быть использована для улучшения процесса принятия решения, а также косвенно для информирования общественности или прямо как инструмент обратной связи в целях осуществления проектов, оценки программ или выработки политики. Он несет одну или более из трех организационных функций: выявляет состояние критических или находящихся в состоянии изменения явлений окружающей среды, в отношении которых будет выработан курс действий на будущее; устанавливает отношения со своим окружением, обеспечивая обратную связь, в отношении предыдущих удач и неудач определенной политики или программ; устанавливает соответствия правилам и контрактным обязательствам» [3].

Наши первые исследования по формированию федеральной системы мониторинга территориального развития России (мониторинг региональных ситуаций и региональных проблем) были проведены около 10 лет назад в рамках реализации Проекта ЕС ТАСИС

EDRUS-9602 «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии». Автор, участвовавший в реализации данного проекта в качестве долгосрочного эксперта, в том числе отвечал за разработку проблематики, связанной с формированием системы регионального мониторинга на базе Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации – основного бенефициария данного проекта, за разработку блока «финансовые ресурсы региональной политики» и за разработку информационной системы «Региональная политика».

При подготовке предложений по совершенствованию региональной политики в Российской Федерации в рамках указанного проекта стало ясно, что одновременно требуются существенные изменения в ее информационной базе, обеспечение бóльших объективности и научной обоснованности принимаемых управленческих решений. В этой связи нами была выдвинута идея о необходимости поэтапного формирования на базе Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики особой мониторинговой информационной системы. Но для этого нужно было определиться с ее научными методологическими и методическими основами. В данном разделе представим основные подходы к формированию системы регионального мониторинга, которые были реализованы автором совместно с краткосрочными экспертами проекта EDRUS-9602 докторами экономических наук В.Н. Лексиним и А.Н. Швецовым [7].

Для начала необходимо было определиться с самой сутью понятий и терминов, относящихся к системам регионального мониторинга, взаимосвязей, с которыми сопряжены эти системы. И в первую очередь требовалось дать ответ на вопросы: что мониторить? с какой целью? на основе чего? Нами был сделан вывод, что объектом мониторинга должны быть не просто обезличенные регионы и не просто региональное и межрегиональное развитие. Было введено понятие «мониторинг региональных ситуаций и региональных проблем».

Под *мониторингом региональных ситуаций и региональных проблем* здесь и далее понимается специально организованная и постоянно действующая система необходимой статистической отчетности, сбора и анализа статистической информации, проведения дополни-

тельных информационно-аналитических обследований (опросы населения и т.п.) и оценки (диагностики) состояния, тенденций развития и остроты общерегиональных ситуаций и конкретных региональных проблем. Так понимаемый мониторинг в условиях исключительно большого разнообразия региональных ситуаций и проблем в России имеет огромное познавательное и научное значение. Однако главная его задача – сугубо практическая. Она состоит в создании надежной и объективной основы для выработки государственной политики регулирования территориального развития и для определения ее приоритетов, для принятия в этой связи мер селективной (выборочной) государственной поддержки тех или иных территорий и для реализации иных важнейших направлений государственной региональной политики.

Система регионального мониторинга должна стать информационно-аналитической базой для решения следующих задач:

- обоснование целей и приоритетных направлений государственной региональной политики в Российской Федерации, а также правовых, организационных, финансовых и экономических механизмов реализации этой политики;
- предупреждение кризисных региональных ситуаций и региональных конфликтов;
- оценка результативности деятельности федеральных органов, территориальных органов федеральных министерств и ведомств, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению задач регионального развития и использованию для этих целей государственных ресурсов;
- обоснование мер государственной поддержки отдельных территорий с учетом остроты и общерегионального значения конкретных региональных ситуаций и разработка в этих целях соответствующих федеральных программ регионального развития, введение особых организационно-правовых режимов на отдельных территориях (в том числе приграничных), селективная поддержка депрессивных территорий, организация межбюджетных отношений и контроль их результативности, содействие межрегиональной интеграции;
- разработка системы прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и отдельных территорий;



- подготовка ежегодных государственных докладов о региональной социально-экономической, национально-этнической и политической ситуации и о приоритетных направлениях региональной политики в Российской Федерации, а также ежегодных докладов о региональной ситуации в субъектах Российской Федерации.

Очевидно, что ряд этих задач непосредственно смыкаются с целями и задачами стратегического планирования.

Было обосновано, что формирование системы регионального мониторинга должно включать

- разработку методического обеспечения учета, сбора, анализа и распространения информации, необходимой для выполнения указанных выше задач;
- внесение необходимых дополнений и уточнений в федеральную программу статистических работ на соответствующие годы в части сбора и обработки необходимой статистической информации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- развитие существующих и организацию новых баз данных по вопросам правового, экономического, финансового и социального характера;
- обеспечение методической и технической совместимости этих баз данных в рамках единой информационной системы «Региональный мониторинг»;
- координацию системы регионального мониторинга с другими системами государственного мониторинга, а также с ведомственными системами мониторинга и соответствующими базами данных;
- организацию мониторинга материалов, характеризующих региональные ситуации и распространяемых через средства массовой информации федерального, регионального и местного уровней;
- организацию анализа данных регионального мониторинга, составление целевых информационно-аналитических материалов для органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации;

- обеспечение гласности и общедоступности первичной информации и информационно-аналитических материалов системы регионального мониторинга;
- создание организационной структуры для осуществления вышеуказанных действий в составе уполномоченного федерального органа и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для выполнения этих задач система регионального мониторинга должна была обеспечить учет, сбор, анализ и распространение информации правового, экономического, социального (в том числе демографического и этнонационального) и политического характера на уровне федеральных округов, экономических районов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (городов и районов).

При выработке предложений по формированию системы регионального мониторинга были также рассмотрены следующие вопросы:

- тотальный (всеобщий) мониторинг и проблемно-ориентированный мониторинг, их сходство и различия;
- количественные и качественные оценки как составная часть регионального мониторинга;
- оценка хода реформ в регионах как важнейший элемент мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем.

### **Мониторинг: прогнозирование и стратегическое планирование.**

Региональный мониторинг может не только тематически, но и организационно входить в единую структуру прогнозирования социально-экономического положения (развития) Российской Федерации и ее отдельных регионов и в создаваемые в них системы стратегического планирования, так как мониторинг требует логичного продолжения в виде построенного на этой базе прогноза развития конкретного региона или прогноза территориального развития страны, формирование указанных прогнозов является одним из немногих видов региональных разработок, которые проводятся в обязательном порядке на основе соответствующего федерального закона, а результаты прогнозов подлежат обязательному практическому использованию, в том числе (на основе другого федерального закона) при разработке федерального бюджета на очередной финансовый год.

В этих условиях организационная и сущностная консолидация мониторинга с прогнозом автоматически означала бы определенную легитимизацию первого, делала бы мониторинг неотъемлемой частью общеобязательных и требуемых федеральным законом работ. При этом можно более легко и уверенно решать вопросы бюджетного финансирования, организационного, информационного и иного обеспечения работ по самому региональному мониторингу. В то же время следует избегать сведения функций мониторинга лишь к информационно-аналитическому обслуживанию прогнозных работ и стратегических разработок, так как это может существенно сузить возможности мониторинга как основы повседневного, оперативного регулирования территориального развития и региональной политики. По мере своего развития полноценная система регионального мониторинга сможет включать в себя комплекс задач краткосрочного и среднесрочного прогнозирования и быть важнейшей составной частью стратегического планирования.

**Региональный мониторинг и региональная диагностика.** Остановимся также на соотношении понятий «региональный мониторинг» и «региональная диагностика». Сущность, направления и задачи региональной диагностики достаточно подробно изложены в российских публикациях, и в первую очередь здесь следует выделить работу О.Г. Дмитриевой «Региональная экономическая диагностика» [8], актуальность которой не утрачена до сих пор. Нам близко определение региональной диагностики, которое дает В.Н. Лексин: «Региональная диагностика есть совокупность специальных информационно-аналитических технологий, позволяющих: а) описать изучаемые региональные ситуации и проблемы в системе характерных для них признаков (параметров, показателей); б) идентифицировать эти ситуации и проблемы, т.е. “привязать” их к конкретным типологическим группам; в) дать количественную и качественную оценку этим ситуациям и проблемам, иными словами, поставить окончательный диагноз; г) установить и оценить внутренние и внешние причины продиагностированных ситуаций» [9, с. 65–66]. Главная задача региональной диагностики состоит в том, чтобы правильно определив и оценив происходящее и его причины, подать сигнал к конкретному действию.

Мы считаем, что с точки зрения логики процессов управления, **«региональный мониторинг»** – более общее понятие, чем **«система региональной диагностики»**. Региональная диагностика может реализовываться как самостоятельная управленческая задача, но в общем виде является важнейшим элементом системы мониторинга. Мониторинг предполагает не только выявление проблем и направлений их решения (что составляет основную задачу диагностики), но также включает механизмы контроля за реализацией тех или иных процессов, за исполнением решений, за управленческими корректировками, подготовку предложений по принятию экстренных мер по предотвращению кризисных ситуаций или смягчению их негативных последствий. В этом смысле региональный мониторинг в своем «идеальном виде» является неотъемлемой составной частью самой системы регионального управления, в то время как региональная диагностика решает более узкие управленческие задачи.

**Мониторинг и информационные системы.** Отметим также соотношение понятий «мониторинг» и «информационные системы». В самом общем случае **информационной системой** (ИС, или информационно-вычислительной системой) называют совокупность взаимосвязанных аппаратно-программных средств для автоматизации накопления и обработки информации. Как правило, информационная система состоит из баз данных, в которых накапливается информация, источника информации, аппаратной части, программной части, потребителя информации. В Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» содержится следующее определение: «Информационная система – совокупность содержащейся в базах данных информации (сведения/сообщения/данные независимо от формы их представления) и обеспечивающих ее обработку информационных технологий (процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов) и технических средств» [10].

Таким образом, главное, сущностное различие мониторинга и информационной системы состоит в том, что первый относится к категории «процесс», вторая – к категориям «структура» и «результат». Оче-

видно, что в реальности мониторинг и информационная система неразделимы. Даже если в случае частного мониторинга применяются рутинные способы сбора, обработки и хранения информации (например, систематизация «бумажных» табличных форм информации или периодических изданий), то и в этом случае используется «примитивная» некомпьютеризированная и неформализованная информационная система, построенная по определенным правилам.

Мы имеем в виду развитый современный аналог информационных систем, которые, как правило, составляют техническую основу более общей системы тотального или проблемно-ориентированного мониторинга. Однако довольно часто встречается и обратная ситуация, когда, например, в каком-то ведомстве создается достаточно технически развитая информационная система в виде аппаратных средств и необходимой информации, но изначально нет ясности, каким образом, для решения каких задач, для управления какими ситуациями эти информационные потоки должны использоваться. В таком случае система мониторинга создается на базе информационной системы, а вслед за ней и тем самым на основе их совместного использования формируются новые управленческие решения и технологии.

### **Задачи мониторинга и возможности российской статистики.**

При всей отмеченной выше значимости специально организованных мониторинговых акций (преимущественно социологической ориентации) основной информационной базой мониторинга региональных ситуаций и региональных проблем может и должна быть только статистика. Именно на статистической информации основывается большинство известных нам систем регионального мониторинга за рубежом, именно на статистическую информацию опираются проводимые в России прогнозные исследования. К сожалению, состояние современной российской статистики таково, что для ее превращения в надежную и полную информационную базу рассматриваемого мониторинга требуются существенные изменения и в организации, и в финансировании, и в содержании ведущихся статистических работ.

Напомним в этой связи, что статистика в советский период была по своей сути статистикой «народного хозяйства», ее предметом в первую очередь были «отрасли народного хозяйства» (по причинам

секретности – весьма «усеченные»), а региональная статистика была тем же самым отражением пресловутого отраслевого подхода, реализованного в географических границах республик в составе СССР, краев, областей и автономных республик.

В настоящее время предметная ситуация в статистике начинает явно регионализироваться и социализироваться. В разрезе субъектов Федерации рассчитываются достаточно представительные динамические ряды, описывающие производство валового регионального продукта и продукции промышленности (в том числе в разрезе различных форм собственности), использование трудовых ресурсов. Расширен перечень показателей, характеризующих развитие социальной сферы в регионах и уровень благосостояния населения (например, стала регулярно публиковаться информация о денежных доходах и расходах населения, о региональных «потребительских корзинах» и т.д.). Принципиальным отличием от советской системы статистической отчетности является резкий прорыв в области финансово-бюджетной статистики, и в частности статистики межбюджетных отношений. Стали использоваться мировые стандарты статистической отчетности (например, система «национальных счетов»), применяется новая система ОКВЭД. Важным объектом статистики теперь выступают «домохозяйства». Основная часть статистической информации существует сегодня в виде электронных форм, что существенно облегчает процесс ее использования.

Однако на смену прежней закрытости пришли не менее опасные явления: коммерциализация (продажа бюджетной структурой статорганов какому-либо пользователю одной цифры может стоить ему до 1 долл. США), сокращение поля обследований (из него выпадает, в частности, хозяйственная деятельность не только теневого сектора экономики, но и массы самозанятого населения), организационная разобщенность и качественная несостыковка различных баз данных. Практически отсутствует статистика, характеризующая межрегиональные потоки продукции и ресурсов, потерян богатый опыт разработки региональных межотраслевых балансов производства и распределения продукции, в итоге проблематичным становится отслеживание состояния регионального воспроизводственного процесса. И безусловно, существенно ограничивает возможности региональной ста-

тики пресловутый принцип «коммерческой тайны», который активно используется бизнес-структурами, для того чтобы не предоставлять запрашиваемые данные и системы показателей.

Подобные дефекты современной российской региональной статистики во многом обесценивают ее достижения. При этом возникает серьезный пласт проблем, связанных с тяжелым положением **муниципальной статистики**, и эти проблемы, безусловно, будут усугубляться при укреплении мониторинговых работ в России. Мониторинг, оперирующий, например, такими единицами обследования, как Красноярский край или Тюменская область, будет существенно обесценен, если он не будет подкреплен анализом региональных ситуаций и региональных проблем в различных частях этих субъектов Федерации (городах, административных районах).

Следует отметить, что в последнее время появились серьезные работы, инициированные в первую очередь руководителями самих статистических органов субъектов Федерации, по совершенствованию региональной и муниципальной статистики [11, 12].

В целом можно сделать вывод, что наши методологические, методические и инструментальные подходы, сформированные при разработке научных основ системы регионального мониторинга, и в настоящее время не потеряли актуальность и могут использоваться при формировании различных мониторинговых систем на федеральном, межрегиональном, региональном и муниципальном уровнях. Новые технические и коммуникационные возможности лишь усилят эти разработки.

Рассмотрим некоторые фрагменты нашего опыта по формированию конкретных мониторинговых и информационных систем.

## **ПРАКТИЧЕСКИЙ ОПЫТ ПОСТРОЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ И МОНИТОРИНГОВЫХ СИСТЕМ**

**Информационная система «Региональная политика».** Отмеченные выше принципы мониторинга и подходы к формированию мониторинговых и информационных систем были применены нами, в частности, в 1998–1999 гг. при разработке первой очереди информационной системы «Региональная политика» (ИСРП) на базе результа-

тов, полученных в рамках проекта ТАСИС EDRUS-9602 «Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии». Автор был руководителем этих работ и разработчиком концепции данной информационной системы, которая являлась сложным комплексом информационных потоков, специализированного программного обеспечения, аналитических и прогнозных моделей.

В информационной системе было предусмотрено формирование базы данных социально-экономической информации по регионам России, оснащенной развитой системой регионального анализа и диагностики. Особое значение имел блок аналитических задач, который позволял на основе использования экономико-математических и статистических методов производить оценку динамических изменений в социально-экономическом развитии субъектов Федерации и отдельных муниципальных образований, выявлять меру региональных асимметрий, осуществлять многофакторное сопоставление различных регионов, рассчитывать различные производные индикаторы и т.д. В данной системе использовался большой объем экономической, финансовой, социальной и другой информации по российским регионам, отражаемой регулярной статистикой, и формировались ее различные срезы (временные, пространственные и т.д.). Первая очередь системы была инсталлирована в Министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ и в администрациях пяти пилотных регионов<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Для практической реализации разработанной нами концепции информационной системы, т.е. для разработки собственно основных блоков ИСРП, были приглашены российские эксперты, которые образовали коллектив высококвалифицированных специалистов. В этой команде был объединен многолетний опыт прогнозирования, построения и использования экономико-математических моделей, накопленный в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН, и новейшие информационные технологии, разрабатываемые в то время специалистами московской компании «Мегапьютер Интеллидженс» и сотрудниками ВЦ РАН. Конкретные разработки проводились Е.А. Бастанжиевой, А.Н. Русских и Ю.Н. Слынько («Мегапьютер Интеллидженс»), д.э.н. С.А. Суспицыным и к.э.н. Л.М. Самковым (ИЭОПП СО РАН), привлекались и другие специалисты.



Информационная система «Региональная политика» предназначалась для реализации следующих *целей*:

- автоматизированный сбор данных о социально-экономическом развитии регионов и их административно-территориальных образований и их хранение в единой базе данных министерства и в региональных администрациях;
- оперативный мониторинг и углубленный динамический анализ показателей социально-экономического развития, степени и характера территориальной асимметрии;
- многовариантный прогноз показателей социально-экономического развития субъектов Федерации и оценка региональных последствий принятия решений на федеральном уровне в области региональной политики и межбюджетных отношений (для этих целей должны разрабатываться различные сценарии перспективного пространственного развития);
- проведение «маргинального» анализа, т.е. определение территорий, попадающих в категории неблагополучных и кризисных по различным критериям;
- составление рейтингов регионов по уровню социально-экономического развития и качеству жизни населения;
- двунаправленный информационный обмен «министерство – регионы».

Таким образом, ИСПР представляла собой две пространственно распределенные подсистемы – «пилотные регионы» и «министерство», которые функционировали квазиавтономно<sup>4</sup>. К сожалению, это важное начинание по формированию технической и информационной основы для осуществления федерального мониторинга региональной ситуации и региональных проблем не получило дальнейшего распространения, все ограничилось лишь начальной стадией разработки и внедрения первой очереди ИСПР. Разрабатывавшие ее эксперты квалифицированно сделали свое дело. Дальнейшее сопровождение и использование данной системы должны были осуществлять соответ-

---

<sup>4</sup> Более подробно о структуре и блоках данной системы см. в работе [13].

ствующие подразделения министерства и администраций «пилотных» регионов. Однако последовавшая вскоре ликвидация этого федерального органа свела на нет все эти разработки. Тем не менее с позиций сегодняшнего дня можно констатировать, что в то время была осуществлена интересная попытка формирования информационной системы с целью мониторинга и государственного регулирования территориального развития. Использовались прогрессивные принципы ее разработки, не потерявшие актуальность и в настоящее время, были отлажены процедуры и механизмы использования информационных потоков для нужд региональной политики. Очевидно, что сегодня при существенном прогрессе в технических средствах и вычислительных возможностях эти принципы и подходы могут быть реализованы на гораздо более высоком уровне.

**Разработка системы индикаторов для мониторинга экономической и налогово-бюджетной политики.** Другой пример наших практических разработок в этой области – формирование системы индикаторов для целей регионального мониторинга, которые являются важнейшей составной частью построения любой мониторинговой системы и на основе которых должны производиться оценки тех или иных региональных ситуаций или остроты конкретных проблем. Такого рода исследования осуществлялись нами в рамках работ по проекту «Диагностика финансового состояния и качества управления региональными финансами в Новосибирской области», который выполнялся в 2002–2003 гг. в соответствии с контрактом, заключенным между Некоммерческим фондом реструктуризации предприятий и развития финансовых институтов при Министерстве финансов РФ и ЗАО «ПАКК» (Москва). Этот проект являлся составной частью совместной программы Всемирного банка и Министерства финансов РФ<sup>5</sup> по реформированию общественных финансов в российских регионах. Новосибирская область была выбрана одним из пилотных регионов для данной программы.

---

<sup>5</sup> Правительство Российской Федерации подписало соглашение со Всемирным банком о займе на развитие бюджетного федерализма и реформирование региональных финансов (№ 4647 RU, вступило в силу 5 июня 2002 г.). Был создан Фонд

Для выполнения части работ по указанному проекту в ИЭОПП СО РАН была создана экспертная группа консультантов под руководством автора, в которую входили также доктора экономических наук В.И. Клисторин, Е.А. Коломак и Н.А. Кравченко, заключившие контракты с ЗАО «ПАКК» на разработку конкретных компонентов проекта.

Одним из блоков проекта являлся подраздел «Система индикаторов для мониторинга налогово-бюджетной и экономической политики», который был выполнен автором в рамках работ по компоненту «Оценка качества управления общественными финансами и проводимой налогово-бюджетной и экономической политики». В соответствии с поставленными в этом блоке целями были решены следующие задачи:

- разработаны общие принципы построения систем регионального мониторинга на уровне субъекта Федерации и на этой основе выявлены роль и место мониторинга налогово-бюджетной и экономической политики в Новосибирской области;
- даны рекомендации по методике построения системы индикаторов для мониторинга налогово-бюджетной и экономической политики в Новосибирской области;
- выявлены блоки основных проблем налогово-бюджетной и экономической политики, по которым должен формироваться набор соответствующих индикаторов;
- проведена инвентаризация подходов, сформулированных другими исполнителями проекта, к построению частных систем индикаторов и на этой основе предложен агрегированный вариант комплексной системы индикаторов для мониторинга налогово-бюджетной и экономической политики в Новосибирской области;
- рассчитаны стартовые значения предлагаемых индикаторов по состоянию на 1999–2001 гг.;
- составлено общее заключение с комплексной оценкой качества управления общественными финансами в рамках проводимой

---

развития региональных финансов, основной целью которого являлось повышение качества управления региональными финансами и стимулирование регионов к внедрению в бюджетный процесс лучших практик в сфере управления ими.

в Новосибирской области налогово-бюджетной и экономической политики.

В результате проведенного анализа подходов, критериев, систем индикаторов, методов их расчета, использованных исполнителями на различных стадиях и этапах разработки проекта и в различных его компонентах, мы выделили следующие основные блоки индикаторов для сводного мониторинга налогово-бюджетной и экономической политики в Новосибирской области:

- сводные индикаторы социально-экономического развития региона;
- сводные индикаторы финансового состояния региона;
- сводные индикаторы качества бюджетного процесса в регионе;
- сводные индикаторы нормативно-правовой и методической базы общественных финансов;
- сводные индикаторы государственного заказа и контроля за целевым использованием бюджетных средств;
- сводные индикаторы оценки кадрового потенциала системы управления регионом.

На основании проведенного анализа по всем шести группам индикаторов был сделан вывод, что общее качество управления общественными финансами в Новосибирской области и проводившаяся в 1999–2000 гг. налогово-бюджетная политика в целом находились на удовлетворительном уровне<sup>6</sup>. В то же время, несмотря на стабилизацию экономической ситуации в регионе в эти годы и наметившийся рост производства, потенциальные возможности региона использовались не в полной мере, что требовало определенных корректировок осуществляемой в нем экономической и налогово-бюджетной политики. Эти исследования показали, что формирование адекватного и репрезентативного набора индикаторов для любой мониторинговой системы – это весьма непростой процесс, требующий хорошего знания объекта исследования. Эти процедуры выбора не могут осуществляться по единому шаблону. Зачастую приходится идти на включе-

---

<sup>6</sup> Некоторые выводы из проведенного цикла исследований отражены также в статье Н.А. Кравченко и Е.А. Коломак [14].

ние качественных показателей по ряду процессов или тенденций, которые трудно оценить количественно. Тем не менее существует принципиальная возможность соединения качественной и количественной информации. На сегодня имеются достаточно интересные предложения по работе с «нечеткими» качественными индикаторами [15, 16], и такие процедуры могут быть важной составной частью систем регионального мониторинга.

**Научные основы мониторинга социально-экономической и экологической ситуации в северных регионах.** Интересные результаты были получены в 2006–2008 гг. при реализации интеграционного проекта «Научные основы мониторинга социально-экономической и экологической ситуации в северных регионах: методологические, инструментальные и институциональные аспекты». Основными разработчиками проекта являлись Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН, Институт нефтегазовой геологии и геофизики им. А.А. Трофимука СО РАН и Институт социально-экономических и энергетических проблем Севера УрО РАН.

Данный интеграционный проект имел свою предысторию. В 2004–2005 гг. в рамках российско-канадской программы «Обмен опытом управления северными территориями»<sup>7</sup> была инициирована попытка совместной реализации проекта «Мониторинг социально-экономической и экологической ситуации и положения коренных народов в северных регионах Сибирского федерального округа». Автором была разработана концепция данного проекта, которая ориентировалась, во-первых, на особую важность создания мониторинговых систем именно для северных территорий России, где их наличие особенно актуально; во-вторых, на «инвентаризацию» и систематизацию российских и канадских мониторинговых разработок; в-третьих, на формирование методических подходов к построению систем экономических, социальных и экологических индикаторов. Были проведены два российско-канадских семинара на эту тему, сформированы

---

<sup>7</sup> Основные партнеры по программе – аппарат Полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе и Министерство по делам индейцев и развитию Севера Канады. Автор является научным координатором этой программы, которая осуществляется с 2001 г. [17].

три совместные группы по выработке единых подходов к построению систем индикаторов развития северных территорий.

Данный проект сотрудничества ставил также задачей разработку стандартов и норм, принципов, процедур и инструментов устойчивого развития сибирского Севера. Система мониторинга с соответствующим набором индикаторов устойчивого развития должна была способствовать формированию обоснованной политики развития Севера и выбору приоритетных программ.

Нами было обосновано, что достижение главных целей и выполнение задач проекта должны находиться в рамках взаимоувязанных по идеологии, ресурсам и времени трех его основных составляющих, реализуемых совместной командой канадских и российских экспертов: 1) консультационно-аналитической и исследовательской; 2) информационно-образовательной; 3) тренинговой и учебной.

Очевидно, что такая концепция проекта была весьма «ресурсоемкой», она требовала значительных финансовых средств, и на первом этапе были даны определенные гарантии их получения. Однако в конечном итоге необходимого финансирования со стороны международных организаций (Всемирный банк и др.), а также канадских и российских министерств и ведомств не удалось добиться, и реализация проекта была приостановлена на начальной стадии. Тем не менее автором были наработаны интересные материалы и предложения, и он считал целесообразным на их основе подготовить заявку на реализацию интеграционного проекта «Научные основы мониторинга социально-экономической и экологической ситуации в северных регионах: методологические, инструментальные и институциональные аспекты», в котором бы интегрировались исследования по проблематике «северного мониторинга», выполнявшиеся в институтах Сибирского и Уральского отделений РАН. Нами была разработана концепция данного проекта и основные направления его реализации.

Исследования в рамках проекта проводились по следующим направлениям:

- 1) разработка методологических, институциональных и организационных основ формирования систем регионального мониторинга в северных регионах;

2) разработка модельных комплексов и информационных систем для мониторинга социально-экономической ситуации в северных регионах;

3) разработка методов и направлений мониторинга недропользования и состояния окружающей среды на Севере;

4) разработка подходов к исследованию влияния корпораций на социально-экономическое развитие северных территорий;

5) встраивание мониторинговых систем в процессы регионального управления и разработка учебных программ как элемента функционирования мониторинговых систем;

6) изучение возможностей использования зарубежного опыта построения систем регионального мониторинга.

Основными полигонами для отработки модельно-аналитического инструментария, внедрения в практику регионального управления разработанных модельных комплексов, проведения учебных курсов являлись регионы Республики Коми, Красноярского края (в частности, Эвенкия), Ханты-Мансийского автономного округа. Особо рассматривались вопросы мониторинга социально-экономического развития коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Безусловно, что конечной целью реализации данного интеграционного проекта не определялось создание действующей системы мониторинга для северных территорий, работающей в режиме регулярной эксплуатации в федеральных и региональных органах власти. Его основное предназначение – разработка научных основ такой мониторинговой системы и ее отдельных блоков и направлений. Эта задача авторским коллективом была достигнута, и в результате

- экспериментально отработаны методические приемы по формированию систем индикаторов и рейтинговых оценок для мониторинга экономических, социальных и экологических процессов в северных регионах;
- разработаны модельно-аналитические комплексы для анализа и прогнозирования регионального и внутрирегионального развития северных субъектов Федерации, которые могут составить основу мониторинговых систем;

- проведены практические расчеты по разработанным комплексам на примере модельных северных территорий;
- изучены последствия влияния реализации ряда крупных инвестиционных проектов на развитие Севера;
- разработаны учебные программы (на примере программы по учету интересов коренных народов при принятии решений в сфере недропользования);
- изучен канадский опыт мониторинга развития северных территорий, построения и эксплуатации мониторинговых систем.

Важно, что в ходе реализации данного проекта удалось добиться синергического эффекта в результате совместных работ экономистов, социологов, географов, геологов, специалистов в области системного моделирования и дистанционного зондирования. То есть была показана возможность реализации комплексного подхода к формированию систем регионального мониторинга, и здесь ключевую роль играли научные разработки институтов РАН. Однако очевидно, что практическая реализация государственной системы «северного мониторинга»<sup>8</sup> будет требовать гораздо более серьезных усилий не только со стороны научного сообщества, но и в первую очередь со стороны федеральной и региональной власти и бизнеса.

В то же время наш опыт работ по данному проекту показал, что даже в случае использования самой совершенной технической основы государственной системы «северного мониторинга» (мощная компьютерная сетевая основа, использование ГИС и интернет-технологий, дистанционное зондирование на базе аэрокосмических съемок, развитая система управления базами данных и хорошо организованная система получения, хранения и использования региональных данных и т.д.) этого будет недостаточно. Государственное регулирование развития северных территорий будет требовать неординарных подходов к оценке региональных ситуаций, проведения независимых экспертиз по самым различным экономическим, финансовым, технологичес-

---

<sup>8</sup> То есть системы, созданной на средства государственного бюджета и обслуживающей потребности государственной системы управления на федеральном и региональном уровнях.



ким, природоохранным проблемам, осуществления экспресс-опросов и специальных социологических исследований, использования новых мониторинговых методов и средств. Для этих целей необходимо серьезное научное сопровождение региональных мониторинговых систем со стороны базовых институтов РАН. Наш опыт реализации упомянутого интеграционного проекта показал, что имеется большой потенциал научных разработок, который может с успехом использоваться при функционировании государственных систем регионального мониторинга. Возможности реализации такого подхода показаны ниже.

### **ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ЦЕНТРА МОНИТОРИНГА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ И ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

Как отмечалось выше, в российских регионах, в отдельных федеральных министерствах и ведомствах, в крупных корпорациях в настоящее время проводятся работы по созданию мониторинговых систем. В значительной своей части они ориентированы на нужды государственного или корпоративного стратегического планирования. Однако эти разработки при всей их важности и актуальности обладают следующими недостатками.

Во-первых, как правило, за основу берется лишь один срез регионального (или федерального) развития. Например, в Министерстве внутренних дел РФ существуют ведомственные базы данных и системы мониторинга криминогенной ситуации. Эти системы являются закрытыми «по определению», хотя результаты их использования должны быть предметом изучения не только в профильных федеральных ведомствах, но и в администрациях соответствующих регионов для борьбы с преступностью на местах и корректировки направлений местной социальной политики. Другой пример – разрабатываемые в недрах администраций субъектов Федерации информационные системы анализа и прогнозирования социально-экономического развития регионов. Эти системы, безусловно, очень важны, однако чаще всего отсутствует возможность изучения влияния процессов экономического

развития на экологическую ситуацию на соответствующих территориях (хотя параллельно существуют региональные системы анализа состояния водных ресурсов, воздушных загрязнений и т.д.). Иными словами, в существующих мониторинговых системах превалирует ведомственный, но отсутствует комплексный подход к анализу и прогнозированию федерального и регионального развития.

Во-вторых, при разработке и эксплуатации мониторинговых систем часто доминирует «механистический» подход, выражающийся в концентрации усилий на создании современного аналитического аппарата и соответствующих технических средств: распределенных баз данных и систем доступа к ним, методов и способов занесения информации в базы и банки данных, современных технических средств и систем визуализации аналитических материалов (географические информационные системы, интернет-технологии и т.д.). Это важный и необходимый компонент современного мониторинга, предоставляющий, например, возможность послыоного «сканирования» региональной информации с выведением в наглядном виде сгруппированных по определенным признакам параметров и индикаторов регионального развития. Однако «за кадром» остается вопрос: кому это нужно – разработчикам, конечным пользователям? Готовы ли конечные пользователи (например, в администрациях субъектов Федерации) к повседневному применению таких систем в своей практической деятельности? Как эти новые информационные технологии вписываются в используемые управленческие технологии? Обладают ли управленческие кадры необходимой квалификацией (и желанием) их использовать? Опыт показывает, что часто созданные на очень высоком уровне системы анализа и прогнозирования регионального развития оказываются невостребованными по причине неготовности тех управленческих структур, для которых они создавались<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> С другой стороны, мы имеем примеры, когда успех реализации тех или иных региональных информационных систем в значительной степени определялся энтузиазмом и профессионализмом руководителей департаментов местных администраций. Например, в правительстве Красноярского края позитивные результаты функционирования автоматизированной информационной системы мониторинга

В-третьих, практически все создаваемые информационные системы, предназначенные для регионального управления, ориентированы на «текущую ситуацию». Закладываемые в них статистические показатели дают возможность оценить лишь существующее состояние без ответа на вопрос: а что будет завтра, послезавтра? Применяемые в официальной статистике системы показателей явно недостаточны для комплексной оценки тенденций социально-экономического развития (особенно это заметно при переходе на более низкий, чем субъект Федерации, уровень территориальной иерархии). Существующие методы оценки экономической динамики и социальных процессов, применяемые в государственных статистических органах, как правило, не адекватны для оценки возникновения кризисных ситуаций в регионах или для оценки косвенных воздействий тех или иных мероприятий на общую социально-экономическую ситуацию на соответствующей территории. Имеются явные пробелы в методологических и методических основах региональных мониторинговых и информационных систем. Недостаточно проработаны и обоснованы системы индикаторов, которые применяются для диагностики текущего состояния и краткосрочных прогнозов. То есть подобные мониторинговые системы требуют как разработки адекватной системы индикаторов, так и встраивания «прогнозных» блоков и современных методов анализа и выявления на их базе кризисных ситуаций и косвенных воздействий.

В то же время очевидно, что в современных институциональных, информационных, технических, кадровых условиях нереально формирование на федеральном, межрегиональном и региональном уровнях глобальной системы «супермониторинга», в рамках которой собирается, анализируется и прогнозно «препарируется» информация по всем основным аспектам развития: экономическому, социальному, технологическому, экологическому, техногенному и т.д. Однако существует потенциальная возможность правильной организации работы в этом направлении за счет упорядочения, систематизации и обеспечения взаимодействия различных частных мониторинговых систем

---

муниципальных образований в значительной мере были связаны с воистину подвижнической работой в этом направлении начальника отдела Министерства экономики и регионального развития Красноярского края К.И. Миллера.

и разработок и привлечения для этого высокопрофессиональных специалистов и экспертов.

Первые работы в этом направлении в России начали разворачиваться в рамках формирования Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа (далее – ЦМСЭППС СФО или Центр мониторинга СФО) как институциональной структуры для осуществления комплексного социально-экономического, экологического и природно-ресурсного мониторинга на территории Сибири. Инициативу создания такого центра проявили в 2007 г. директор Института вычислительных технологий СО РАН академик Ю.И. Шокин, директор Института нефтегазовой геологии и геофизики им. А.А. Трофимука СО РАН академик А.Э. Конторович и заведующий лабораторией Объединенного института геологии и минералогии им. В.С. Соболева СО РАН, кандидат геолого-минералогических наук Н.Н. Добрецов. Идея создания центра нашла поддержку у Председателя Сибирского отделения РАН академика Н.Л. Добрецова и у руководства Сибирского федерального округа. В результате в октябре 2007 г. на имя Президента РФ было направлено письмо за подписью Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе А.В. Квашнина с предложением рассмотреть вопрос о создании в СФО Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды, с обоснованием целесообразности и определением направлений деятельности данного центра. На самом высоком уровне эта инициатива получила одобрение, и руководителям различных федеральных министерств и ведомств были даны поручения рассмотреть эти предложения и определить свое возможное участие в формировании Центра мониторинга СФО.

Следует отметить, что на начальном этапе деятельность ЦМСЭППС СФО предполагалось сконцентрировать в основном на мониторинге экологии и недр- и природопользования на территории Сибири на базе эффективного использования современных вычислительных сетей, дистанционного зондирования и применения географических информационных систем Сибирского отделения РАН.

Принципиально важны следующие основные принципы создания Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа:

1) впервые выдвинута идея формирования системы тотального мониторинга (т.е. охватывающего самые разнообразные направления социально-экономического развития и недропользования) на территории Сибири;

2) институциональную основу данной системы мониторинга – ЦМСЭППС СФО предложено создать не внутри органов власти, а на базе Сибирского отделения РАН, что, с одной стороны, обеспечит высокий уровень ее научного сопровождения, а с другой – возможность проведения независимых экспертиз;

3) Центр мониторинга СФО создается в виде территориально распределенной системы вычислительных и сетевых мощностей, центров приема спутниковой информации Сибирского отделения РАН с подключением к ней государственных и ведомственных информационных систем, баз данных и географических информационных систем, а также информационных систем администраций субъектов Федерации и муниципалитетов. Иными словами, речь идет не о ведомственной (Сибирского отделения РАН или аппарата Полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе) системе сибирского мониторинга, а об открытой государственной системе регионального мониторинга, работающей на нужды власти, экономики и общества, но имеющей также возможность выполнять заказы на мониторинговые работы со стороны частных компаний;

4) деятельность Центра мониторинга СФО должна основываться на самых современных информационных технологиях (в том числе WEB-технологиях), на использовании данных дистанционного (космического и авиационного) зондирования и на новых возможностях визуализации и обработки картографической информации.

В прошедшие годы был осуществлен серьезный цикл начальных работ, которые проводились практически в инициативном порядке и с финансированием только за счет средств Сибирского отделения РАН. Распоряжением Председателя СО РАН была сформирована рабочая группа

по созданию Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа. Одновременно выявились новые потребности и новые возможности функционирования данного центра. В существенной степени они были связаны с необходимостью усиления социально-экономического блока Центра мониторинга СФО. Выскажем нашу позицию по этому вопросу.

Как нам представляется, работа в рамках «социально-экономического» блока Центра мониторинга СФО должна вестись по следующим основным направлениям.

**1. Мониторинг социально-экономического развития субъектов Федерации**, расположенных на территории Сибирского федерального округа, на основе использования данных о социально-экономических процессах в регионах СФО, формируемых в рамках проведения ежегодных, квартальных и месячных работ Госкомстата РФ и его региональных подразделений. Эти данные должны составить основу информационной системы социально-экономического блока Центра мониторинга, которая должна формироваться, храниться и актуализироваться на основе использования современных систем управления базами данных (СУБД). Для этого необходимо разработать перечень необходимой (и достаточной) социально-экономической информации, регулярно поступающей в Центр мониторинга из органов Госкомстата РФ и его территориальных подразделений. Использование СУБД позволит проводить разнообразные выборки, агрегирования, динамические сопоставления и т.д. по основным подблокам («производство», «уровень жизни», «финансы и бюджеты территорий», «трудовые ресурсы» и др.). Следует обеспечить возможность «стыковки» СУБД и ГИС, с тем чтобы можно было строить тематические карты и лучше визуализировать анализируемые данные. Все это будет составлять основу прямого (непосредственного) оперативного использования социально-экономических данных Госкомстата (в том числе с применением графических средств), а также их использования в виде расчетных данных (проценты, удельные веса и т.д.).

Второе направление использования официальных статистических данных в рамках мониторинга социально-экономического развития субъектов РФ – это разработка и использование на их основе косвенных

индикаторов и различного рода рейтинговых оценок, характеризующих динамику и эффективность распространения тех или иных социально-экономических процессов в регионах Сибирского федерального округа (в первую очередь для целей их межрегиональных сопоставлений).

Третье направление использования официальных статистических данных в рамках мониторинга развития субъектов РФ – разработка на их информационной основе аналитико-диагностических и прогнозно-аналитических моделей, описывающих изменение региональных ситуаций в краткосрочной (или среднесрочной) перспективе и позволяющих оценивать управляющие воздействия, направленные на разрешение тех или иных региональных проблем или кризисных ситуаций.

В технически-организационном плане мониторинг социально-экономического развития субъектов Федерации целесообразно проводить в рамках Центра мониторинга СФО по двум параллельным и взаимодополняющим направлениям:

- ведение единой базы данных и осуществление мониторинговых сопоставительных оценок развития сибирских регионов специализированной экспертной группой Центра мониторинга СФО в Новосибирске. Основная цель такой работы – формирование единой информационной среды по субъектам Федерации, расположенным на территории Сибирского федерального округа, для проведения на ее базе межрегиональных и динамических сопоставлений, расчета региональных рейтингов и т.д. и для подготовки с использованием этой информации ежеквартальных аналитических бюллетеней по социально-экономическому развитию СФО<sup>10</sup>;

---

<sup>10</sup> Эти работы должны проводиться совместно с территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области, который является головным по Сибирскому федеральному округу и выполняет сводные статистические работы и сопоставления в целом по СФО. Их результаты публикуются в регулярных бюллетенях «Социально-экономический мониторинг субъектов РФ Сибирского федерального округа» (например, бюллетень за январь–ноябрь 2009 г. был издан в декабре 2009 г., по каталогу № 1.10-1). Однако эти бюллетени содержат только статистические данные по сокращенному перечню без их текстового анализа и конкретных выводов. В то же время на базе ИЭОПП СО РАН

- детализированный мониторинг экономического, социального и финансового состояния каждого отдельно взятого субъекта Федерации, расположенного на территории СФО, на основе специализированных информационных систем. Эти работы должны осуществляться в аналитических центрах администраций сибирских регионов. В Центр мониторинга СФО в Новосибирске должна передаваться лишь регулярная сводная информация по социально-экономическому развитию данных территорий.

**2. Мониторинг развития муниципальных образований.** Его целесообразно организовать на базе специализированных информационных систем субъектов Федерации и непосредственно в их администрациях. Мы считаем, что необходимо принять в качестве типовой для всех субъектов Федерации СФО автоматизированную информационную систему мониторинга муниципальных образований (АИС ММО), разработанную Институтом вычислительного моделирования СО РАН и ООО «ГЕОПРОМ» (г. Красноярск) по заданию правительства Красноярского края. Эта система уже ряд лет активно используется в планово-управленческой работе и доказала свою высокую эффективность. Одновременно при использовании АИС ММО в администрациях сибирских субъектов Федерации целесообразно внедрить в них красноярский опыт формирования пространственного банка данных в разрезе муниципальных образований. Этот банк формируется на основе информационных потоков с мест по специальному перечню показателей, утвержденных правительством региона, а не только из официальных данных государственной статистики, ограниченных перечнем показателей социально-экономического развития муниципальных образований, которых недостаточно для проведения полноценного мониторинга.

---

уже в течение ряда лет выпускается «Сибирское экономическое обозрение» (с 2009 г. как приложение к журналу «Регион: экономика и социология»), в котором на основе данных официальной статистики даются аналитические обзоры социально-экономического развития и финансового состояния сибирских регионов. Нам представляется, что существует возможность интегрировать эти издания и дополнить их новыми разделами, содержащими рейтинговые оценки субъектов Федерации по различным позициям.



Сводные данные мониторинга развития муниципальных образований, построенные в соответствии с унифицированной по всем регионам системой показателей и индикаторов, должны на регулярной основе передаваться из администраций субъектов Федерации в Центр мониторинга СФО, где будут использоваться для оценки общих тенденций их пространственного развития и для более четкой территориальной локализации выявляемых проблемных и критических ситуаций.

**3. Проведение социологических опросов и анкетирований** для получения информации о характере распространения конкретных социально-экономических проблем в сибирских регионах или для оценки конкретных ситуаций в тех случаях, если они не фиксируются в показателях официальной статистики (или официальная статистика «запаздывает» с фиксацией этих процессов), что требует оперативного контент-анализа. В этом случае Центр мониторинга организует проведение таких социологических работ и обеспечивает их научное сопровождение.

**4. Получение оценок влияния реализации конкретных инвестиционных проектов или программ крупных корпораций на социально-экономическую ситуацию в регионах Сибирского федерального округа.** Для осуществления таких работ Центр мониторинга образует временные творческие коллективы с привлечением квалифицированных специалистов СО РАН и других организаций. Как правило, здесь должна использоваться корпоративная информация, а также оперативная информация, формируемая в администрациях субъектов Федерации и в территориальных представительствах федеральных министерств и ведомств. Это наименее «формализуемая» часть социально-экономического мониторинга, и она будет требовать проведения аналитических и информационных работ по специальному плану.

**5. Осуществление частных социально-экономических экспертиз** по самому широкому спектру регионального и муниципального развития. Заказчиками таких работ могут выступать как администрации субъектов Федерации, городов и муниципалитетов, так и государственные и частные компании, консалтинговые группы, институты гражданского общества.

Очевидно, что так понимаемые направления развития социально-экономического блока Центра мониторинга СФО будут требовать новой организации сбора, получения, хранения и использования экономической информации. Базовым институтом экономического профиля Сибирского отделения РАН является ИЭОПП, который естественно рассматривать и в качестве базовой научной организации, осуществляющей научное сопровождение социально-экономического блока ЦМСЭППС СФО. Однако существующая в настоящее время практика доступа этого института к данным официальной статистики (не говоря о ведомственной и корпоративной информации) не отвечает целям и задачам Центра мониторинга СФО. ИЭОПП СО РАН вынужден на средства конкретных исследователей (гранты, проекты РАН, хоздоговора и т.д.) закупать всю необходимую информацию. В институте отсутствует единая информационная база данных, и в результате работа над информационными источниками не систематизирована; допускается дублирование получения конкретной информации из-за несогласованности деятельности отдельных исполнителей; информация часто поступает в «бумажном» формате, а не в электронном виде; имеются пробелы по целому ряду важных статистических данных и т.д. Подчеркиваем, что в существенной степени это связано с коммерциализацией получения статистических данных в России и с финансовыми ограничениями по ее закупке академическим институтом.

В этой связи в 2009 г. автором было подготовлено предложение о создании на базе ИЭОПП СО РАН в качестве самостоятельной структурной единицы Центра экономической информации. Нами было обосновано, что Центр экономической информации должен обладать функциями центра коллективного пользования для всех институтов СО РАН, использующих социально-экономическую информацию в целом по России и по регионам Сибири. Основными задачами данного центра, по нашему мнению, должны быть

- централизованный сбор экономической и социологической информации по России и другим странам с акцентом на детализированный сбор информации по регионам Сибири (включая закупку информации в органах Росстата РФ);

- хранение и обработка экономической и социологической информации и приведение ее к виду, позволяющему использовать ее в научных исследованиях (перевод на машиноносители, каталогизация и систематизация);
- проведение обследований научных подразделений СО РАН с целью выявления потребности в экономической и социологической информации и исключения дублирования в запросах на ее получение и закупку;
- обеспечение экономической и социологической информацией подразделений СО РАН по их запросам;
- информационное обеспечение социально-экономических исследований, проводимых в институтах СО РАН (или требующих экономической информации для выполнения междисциплинарных работ);
- выполнение работ по лучшей визуализации социально-экономической информации на основе построения тематических карт средствами ГИС и создания разнообразных презентаций и графиков;
- централизованный сбор и хранение на машиноносителях всех результатов социально-экономических исследований, выполненных в институтах, входящих в состав Объединенного ученого совета по экономическим наукам СО РАН, и включенных в планы НИР данных институтов;
- обеспечение институтов СО РАН и иных организаций результатами социально-экономических исследований, выполненных в СО РАН (научные отчеты, доклады, программные документы) по их запросам, с соблюдением требований авторских прав и конфиденциальности используемой информации.

Централизация процесса сбора, хранения и переработки социально-экономической информации в рамках Центра экономической информации ИЭОПП СО РАН, с одной стороны, позволит усилить информационную обеспеченность социально-экономических исследований и избежать дублирования в закупке необходимой информации (и тем самым экономить бюджетные средства), а с другой стороны, потребует дополнительных финансовых источников для формирования кадров и вычислительной и сетевой инфраструктуры данного центра. Специальные средства на закупку социально-экономической информации

должны быть отражены в бюджете СО РАН отдельной строкой и передаваться целевым образом в Центр экономической информации.

Организованный таким образом, Центр экономической информации может рассматриваться как одно из внешних подразделений Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды с сохранением его статуса как структурного подразделения ИЭОПП СО РАН.

Что касается организационных аспектов, то мы считаем, что формирование социально-экономического блока Центра мониторинга социально-экономических процессов и природной среды Сибирского федерального округа может быть осуществлено в двух вариантах: **централизованном** (предполагающем сосредоточение всей первичной информации, ее анализ и диагностику ситуаций и проблем в едином центре) и **децентрализованно-централизованном** (это означает сосредоточение первичной информации, ее анализ и диагностику ситуации и проблем в администрациях субъектов Федерации с последующей передачей агрегированных данных и полученных результатов в Центр мониторинга СФО для формирования сводных результатов, построения соответствующих заключений и межрегиональных сопоставлений). Однако при этом нужно будет обеспечить унифицированность представления данных по всем регионам, в том числе расчетных данных по избранному набору социально-экономических и финансовых индикаторов, которые могут рассчитываться на основе использования региональных информационных систем<sup>11</sup>.

Мы считаем, что важнейшей целью функционирования блока социально-экономического мониторинга в рамках Центра мониторинга

---

<sup>11</sup> На начальном этапе создания Центра мониторинга СФО целесообразно провести инвентаризацию всех мониторинговых и информационных систем, работающих в администрациях сибирских регионов с целью оценки возможностей их использования в качестве удаленных модулей Центра. Если используемые региональные информационные системы по тем или иным характеристикам и параметрам не отвечают единым требованиям Центра мониторинга СФО (или же вообще отсутствуют), должен быть поставлен вопрос об инсталляции в данном субъекте Федерации типовой региональной информационной системы. С другой стороны, подобная инвентаризация может выявить «лучшие практики» использования региональных мониторинговых и информационных систем, которые целесообразно применять в разработках Центра мониторинга СФО, а также можно рекомендовать для использования в других регионах.

Сибирского федерального округа является совершенствование системы регионального управления и стратегического планирования на уровне всего макрорегиона и каждого субъекта Федерации с возможным распространением этого процесса на города и административные районы. Однако функционирование Центра мониторинга не должно подменять текущую работу органов государственной статистики и региональных администраций по оценке социально-экономических процессов на соответствующей территории. Иными словами, Центр мониторинга не должен брать на себя функции проведения тотального (всеобщего) социально-экономического мониторинга в каждом конкретном сибирском регионе. Это должно осуществляться в аналитических центрах администраций субъектов Федерации. Задача Центра мониторинга – научное сопровождение формирования таких мониторинговых систем в регионах Сибири (включая обучение персонала) и создание специализированного интерфейса по наполнению баз данных самого Центра мониторинга информацией, поступающей из аналитических центров субъектов Федерации. Только такой формат работы и взаимодействия позволит Центру мониторинга СФО сконцентрироваться на выявлении наиболее острых проблем и кризисных ситуаций и не потонуть в обилии текущей рутинной социально-экономической информации.

## Литература

1. **Концепция** формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов. 1995 [Эл. ресурс]. – Режим доступа: [http://www-sbras.nsc.ru/win/laws/russ\\_kon.htm](http://www-sbras.nsc.ru/win/laws/russ_kon.htm) (дата обращения 14.03.2010).
2. **Федеральный закон № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»** // Собрание законодательства РФ. – 1995. – 20 февр. – Ст. 609; Российская газета. – 1995. – 22 февр.
3. **Электронное** правительство // Википедия – свободная энциклопедия [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения 05.03.2010).
4. **Концепция** информатизации Новосибирской области. 1996 [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.adm.nso.ru/postanovleniya/p54/koncept.html> (дата обращения 05.03.2010).
5. **Иншаков О.В., Мизинцева М.Ф., Калинин А.Э., Петрова Е.А.** Информационное развитие экономики региона. – М.: ИД «Финансы и кредит», 2008. – 296 с.

6. **Национальная** стратегия информационного развития России // Стратегия России. – 2004. – № 9 [Эл. ресурс]. – Режим доступа: [http://sr.fondedin.ru/new/fullnews\\_arch\\_to.php?subaction=showfull&id=1095935196&archive=1095935540&start\\_from=&ucat=14&](http://sr.fondedin.ru/new/fullnews_arch_to.php?subaction=showfull&id=1095935196&archive=1095935540&start_from=&ucat=14&) (дата обращения 03.03.2010).

7. **Лексин В.Н., Селиверстов В.Е., Швецов А.Н.** О формировании государственной системы мониторинга социально-экономической, национально-этнической и политической ситуации в регионах Российской Федерации // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии / Под ред. к.э.н. В.Е. Селиверстова и проф. Д. Юилла. – Москва; Новосибирск: ЭКОР; Сибирское соглашение, 2000. – С. 70–83.

8. **Дмитриева О.Г.** Региональная экономическая диагностика. – СПб.: Наука, 1992. – 274 с.

9. **Лексин В.Н.** Региональная диагностика: сущность, предмет и метод, специфика применения в современной России (вводная лекция прилагаемого учебного курса) // Российский экономический журнал. – 2003. – № 9-10. – С. 64–86.

10. **Федеральный закон № 149-ФЗ от 27.07.2006 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»** [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2006/07/29/informacia-dok.html> (дата обращения 18.03.2010).

11. **Кисельников А.А.** Государственная статистика в системе государственно-го и муниципального управления // К 200-летию российской государственной статистики. – Новосибирск : НГУЭиУ, 2004. – С. 28–45.

12. **Дибирдеев В.И.** Интегрированные государственные информационные ресурсы статистики в управлении территориальными экономическими системами. – Улан-Удэ: БНЦ СО РАН, 2006. – 332 с.

13. **Бастажиева Е.А., Русских А.Н., Слынько Ю.Н., Суспицын С.А.** Информационная система «Региональная политика»: новые возможности в принятии решений // Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии / Под ред. к.э.н. В.Е. Селиверстова и проф. Д. Юилла. – Москва; Новосибирск: ЭКОР; Сибирское соглашение, 2000. – С. 93–124.

14. **Кравченко Н.А., Коломак Е.А.** Анализ и оценка кредитоспособности территориальных образований (на примере Новосибирской области) // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 1. – С. 137–149.

15. **Андрейчиков А.В., Андрейчикова О.Н.** Анализ, синтез, планирование решений в экономике. – М.: Финансы и статистика, 2004. – 368 с.

16. **Недосекин А.О., Павлов К.Е., Волкова Л.А.** Идентификация и анализ рисков бизнеса с использованием методов теории нечетких множеств [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ifel.ru/br4/3.pdf>, 2005 (дата обращения 29.03.2010).

17. **Селиверстов В.Е.** Обмен опытом управления северными территориями: цели, задачи и первые итоги реализации российско-канадской программы // Регион: экономика и социология. – 2004. – № 2. – С. 158–164.