

АННОТАЦИЯ

к диссертационной работе Несипбаев Руслан Есентайулы на тему: «Стратегическое управление развитием территории (на примере Карагандинской области)» на соискание степени доктора философии (PhD) по специальности «6D051000 - Государственное и местное управление»

Актуальность темы исследования. Задачи восстановления национальной экономики в посткризисный и глобальный период требуют особого внимания к вопросам эффективной региональной экономической политики.

Важным фактором успеха становится возможность поиска реализуемых на практике и подкрепленных ресурсами инструментов эффективного социальноэкономического развития.

Для создания таких инструментов требуется современный инструмент планирования, обеспечивающий поиск достижимых целей социальноэкономического развития, определение надежности и рисков различных сценариев эффективных управленческих решений. Также необходимо научное обоснование процессов стратегирования, ориентированное на обеспечение долгосрочного развития имеющихся потенциалов, поиск и активизацию точек роста, обеспечивающих конверсию инновационных технологий, рост добавочной стоимости, притяжение капитала и квалифицированных трудовых ресурсов и т.д.

В настоящее время местные органы власти при осуществлении процедур стратегического государственного планирования в силу различных причин сталкиваются с рядом проблем, которые могут быть решены посредством системы поддержки принятия стратегических управленческих решений как совокупности триединства «технологии планирования – управление – мониторинг результатов».

Одним из наиболее эффективных способов преломления ситуации в стране, в том числе на региональном уровне выступает стратегическое государственное управление, о чем свидетельствует принятие ряда стратегических и программных документов в Республике Казахстан.

Актуальность и, вместе с тем, недостаточная теоретическая и методологическая разработанность проблем реализации инструментов и механизма стратегического развития территорий в рамках современной региональной политики, их практическая значимость обусловили выбор темы диссертационного исследования, постановку его целей и задач.

Степень изученности и научной разработанности проблемы.

Теоретические и практические основы стратегирования, различные аспекты стратегического планирования развития социально-экономических систем нашли отражение во многих работах известных зарубежных исследователей, таких как Р. Акофф, И. Ансофф, Минцберг Г., Куинн Дж.Б., Гошал С., и другие.

Теоретические и методологические положения стратегического управления развитием территориальных образований разработаны зарубежными и отечественными учеными Пивень И.Г., Шеховцевой Л.С., Каркавиным М.В., Байдаковым С.Л., Шевелевой Р.Н., Катъкалов В.С., Vozeman B., Straussman J., Толстогузова О.В., Ефимовой Е.В., Степановой С.В., и др.

Общие вопросы разработки и использования инструментария стратегического планирования рассматриваются в работах Хамбар Б., Сагиндикова Е.Н., Ювица Н.В., Межевич Н.М., Черняк С.Я., Сактоев В.Е.

Вопросы исследования категории «региона» как объекта управления территории были рассмотрены в трудах следующих ученых: Лапаева М.Г., Лапаев С.П., Витульева Т.А., Доронина Ф.Х., Захаров С.В.

Среди казахстанских ученых-экономистов, развивающих науку о регионах, можно отметить Аймагамбетова Е.Б., Притворову Т.П., А.А. Алимбаева, А.А.Сатыбалдина, Н.К.Нурланову, А.А.Таубаева, Д.Н. Улыбышева и др.

Тем не менее, несмотря на серьезный вклад отмеченных исследователей в решение задач по рассматриваемой проблеме, ряд теоретических и методологических проблем стратегического управления развитием территории, особенно в условиях новых вызовов, требуют дальнейшего исследования.

Научная и методическая важность исследуемых вопросов, актуальность заявленных проблем формирования эффективного механизма управления, а также недостаточная проработанность отдельных положений теории и практики определили выбор темы исследования, ее предмета, объекта, цели и задач.

Цель и задачи научного исследования.

Целью диссертационного исследования является исследование теоретико-методологических основ государственного стратегического управления развитием территории для разработки научных и практических рекомендаций по его совершенствованию.

Для достижения поставленной цели были поставлены и решены следующие задачи:

- исследовать концептуальные подходы к понятию территорий как объекта государственного стратегического управления;
- выявить особенности стратегического управления развитием территории в развитых странах мира;
- изучить этапы развития и результативность программных инструментов стратегического управления развитием регионов Казахстана;
- дать оценку современному состоянию социально-экономического развития Карагандинской области и выявить проблемы повышения эффективности реализации программы развития Карагандинской области;
- дать оценку результативности деятельности местных государственных органов власти в стратегическом управлении Карагандинском регионом;
- предложить рекомендации по трансформации подходов к

стратегическому управлению развитием территории в Казахстане;

- предложить рекомендации по совершенствованию методических подходов по оценке программы развития территории/плана развития области.

Объектом исследования являются государственное стратегическое управление развитием территории.

Предметом исследования являются методы и инструменты государственного стратегического управления, реализованные в форме программ развития территории/плана развития области и других стратегических и программных документов страны/региона.

Теоретическую и методологическую основу исследования составили теории региональной экономики и управления, теории государственного стратегического управления, методологические основы определения и оценки эффективности государственного стратегического управления, разработанные отечественными и зарубежными учеными.

Специфика выбранной темы предопределила использование принципов описательного, системного анализа, экономического анализа, сравнительного и динамического анализа на основе статистических данных.

Эмпирическую базу исследования составили материалы Национального бюро статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам, материалы официальных сайтов Министерства национальной экономики Республики Казахстан, Управления экономики Карагандинской области. В процессе работы также была использована нормативно-правовые акты Республики Казахстан по вопросам системы государственного планирования, стратегические и программные документы Республики Казахстан.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что в диссертационной работе проведено исследование результативности государственного стратегического управления развитием территории и разработаны предложения по ее совершенствованию:

- исследованы концептуальные подходы к понятию территорий как объекта государственного стратегического управления;

- систематизированы этапы развития и определены результативность программных инструментов стратегического управления развитием регионов Казахстана;

- дана экономическая оценка Программы развития Карагандинской области с позиций методологии управления по результатам как основного документа стратегического управления развитием области и определена эффективность ее реализации путем проведения социологического опроса;

- рекомендованы меры по совершенствованию стратегического управления развитием территории.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Концептуальные подходы к понятию территорий как объекта государственного стратегического управления, исследование которых позволяет систематизировать составляющие стратегического управления социально-экономическим развитием региона;

2. Предложения по повышению результативности программных инструментов стратегического управления развитием регионов Казахстана;

3. Результаты оценки эффективности разработки и реализации Программы развития Карагандинской области;

4. Рекомендации по совершенствованию стратегического управления развитием территории.

Практическое значение полученных рекомендаций по повышению эффективности государственного стратегического управления развитием территории заключается в совершенствовании разработки и оценки программ развития территории. Методические инструменты, разработанные автором, будут содействовать повышению эффективности стратегического управления развитием регионов Казахстана, в том числе Карагандинской области.

Апробации результатов диссертации. Основные результаты и предложения диссертационного исследования докладывались и обсуждались на международных и научных конференциях как в Республике Казахстан, так и в странах ближнего и дальнего зарубежья: Strategic territorial development management (on the example of the Karaganda region) 2021), Improvement of regional development using current and strategic territorial management mechanisms (2020), Қарағанды облысын дамытудың 2016-2020 жылдарға арналған бағдарламасының әзірлеу мен іске асырудың тиімділігі (2020), Басқару объектісі ретіндегі ауылдық аумақтар ұғымы, функциялары мен ерекшеліктері (2021), Аумақтарды дамытудың стратегиялық бағыттары (2020).

Публикации. По теме диссертации опубликовано 3 статьи в изданиях, утвержденных Комитетом по обеспечению качества в сфере образования и науки Казахстана, 2 статей, опубликованных в научных журналах и сборниках материалов научно-практических конференций, 3 статья в журнале дальнего зарубежья, 1 статья в издании, состоящей в базе данных компании Scopus.

Структура диссертации. Работа состоит из нормативных ссылок, обозначений и сокращений, введения, трех глав, заключения, списка использованных источников. Содержание работы изложено на 173 страницах с использованием 191 источников, 34 таблиц, 31 рисунков и 5 Приложений.

В процессе исследования можно сделать следующие выводы и рекомендации:

1. Изучение положительных и негативных сторон различных концепций стратегического управления социально-экономическими системами позволяет сделать вывод, что для изучения вопроса стратегического управления регионом наиболее приемлемым является концепция нового государственного менеджмента. Данная концепция обусловлена

1) необходимостью обеспечения согласованности документов системы государственного планирования;

2) эффективностью деятельности органов государственного управления;

3) регулярным проведением мониторинга, контроля и оценки достигнутых результатов;

4) корректировкой поставленных целей и задач и изменение планов и

проектов и т.д.

С точки зрения стратегического управления, территория, регион – это административно-территориальная единица, которая, выступая в качестве объекта управления, представляет собой сложную социально-экономическую систему, характеризующуюся территориальным единством, наличием единой системы целей и задач развития.

Стратегический подход к управлению развитием региона можно определить как совокупность программ, принципов, методов, при помощи которых планируется развитие социально-экономической системы на перспективу.

2. Стратегическое управление является средством реализации стратегического плана. Все развитые страны уделяют пристальное внимание развитию своих территории и экономик на основе стратегического планирования.

В диссертационной работе рассмотрены опыт Германии, Франции, Японии, Китая, США, Новой Зеландии, России и Беларуси. В большинстве рассмотренных стран разрабатываются стратегические документы на среднесрочный период (стратегии, региональные программы, проекты и др.) с привлечением научных организаций. К примеру, в Японии программные документы регионального развития направлены на децентрализацию и рост ответственности регионов за ускорение эффективного роста. Регионы планируют и действуют самостоятельно, а национальное правительство выполняет поддерживающую функцию. В Китае важную роль начало приобретать региональное и отраслевое планирование, а также применялась пространственная политика «экономического неравенства и неравномерного роста». В китайской модели государственного планирования на протяжении уже шестидесяти лет наблюдается стабильность высоких темпов роста экономики.

В США отмечается высокий суверенитет штатов в стратегическом планировании. В задачи федерального правительства входит обеспечение минимальных стандартов жизни за счет финансирования отстающих штатов.

В Новой Зеландии отмечается поэтапное реформирование бюджетного процесса путем внедрения бюджетирования по результатам. Реформирование бюджета направлено на повышение эффективности бюджетной системы в целях поддержания масштабного общественного сектора.

3. Анализ инструментов государственного стратегического управления развитием территории в Казахстане показал следующее:

- развитие программных инструментов стратегического управления развитием регионов Казахстана можно условно разделить на 3 этапа: 1-й этап (1996-2011 гг.); 2-й этап (2011-2019 гг.); 3-й этап (2020 – по настоящее время);
- существование слишком большого количества документов по региональному развитию приводит к «инфляции стратегий». Это затрудняет построение связей между программами и приводит к отсутствию согласованности между политическими целями в программах;
- Правительство Республики Казахстан, по-прежнему является основным

органом, отвечающим за разработку политики регионального развития. Подход Казахстана к разработке, планированию, мониторингу и оценке в этой области остается вертикально ориентированным. Правительство Казахстана формулирует отраслевые планы и определяет сектора экономики и регионы для их реализации, вместо поощрения инициативы, идущей из регионов. Кроме того, местные планы экономического развития в значительной степени определяются показателями развития, установленными Министерством национальной экономики.

4. Анализ социально-экономического развития Карагандинской области показал, что в регионе имеются следующие проблемы:

- отмечается снижение жителей области и тенденция старения. Большая часть населения уезжает в гг.Астана, Алматы и прилегающие к ним Акмолинскую и Алматинскую области;

- в промышленности возможен риск снижения объемов производства в случае истощения ресурсов месторождений и риск высвобождения рабочей силы из системообразующих предприятий на фоне сокращения их производственной деятельности;

- в агропромышленном комплексе отмечается относительно низкая продуктивность производства. Отмечается высокая себестоимость готовой сельскохозяйственной продукции;

- в строительстве отмечается дефицит кирпича, строительного стекла и лесоматериала, строительного битума, дверных блоков, керамических плит, кабельной продукции, оборудования электроснабжения, материалов и оборудования сантехники и вентиляции;

- наблюдается высокая финансовая зависимость местного бюджета Карагандинской области от трансфертов вышестоящего бюджета.

5. Анализ и оценка результативности программы развития Карагандинской области показал следующее: начиная с 2007 года в Карагандинской области была разработана и утверждена Стратегия территориального развития Карагандинской области до 2015 года. В связи с переходом на новую систему государственного планирования, утратили силу «Стратегия территориального развития Республики Казахстан до 2015 года» на уровне страны, и «Стратегии территориального развития» на уровне регионов, и в 2011 году были приняты новые документы, такие как «Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны до 2020 года» и пятилетние программы развития территорий. Причина перехода на новые документы - несоответствие горизонта планирования среднесрочного бюджета (на 3 года) и Стратегий.

С 2011 года по 2021 год в Карагандинской области реализованы 2 программы развития территории и в настоящее время реализуется План развития Карагандинской области на 2021-2025 годы. В целом, программы/план направлены на решение ключевых социально-экономических проблем, повышение уровня жизни и занятости населения, укрепление производственного, трудового и интеллектуального потенциала регионов.

Однако, анализ показал, что в реализации перечисленных программных документов имеются следующие системные проблемы:

- отсутствие взаимодействия координатора ПРТ и государственных органов-соисполнителей;
- декомпозиция целевых индикаторов из вышестоящих документов без учета специфики региона;
- недостоверная и неполная информация по результатам реализации ПРТ, где имеются несоответствия в части фактического исполнения мероприятий и целевых индикаторов;
- нехватка профессиональных компетенций у разработчиков Программ, что ведет к некачественному анализу и планированию показателей, не соответствие некоторых данных Программ с данными официальной статистики;
- частое внесение изменений в базовый перечень показателей (модель управления «сверху-вниз»);
- не соблюдение принципов результативности и эффективности, достоверности и реалистичности Системы государственного планирования;
- недостаточное изучение нормативных правовых актов в части реализации ПРТ со стороны администраторов бюджетных программ и недостаточный контроль со стороны координатора Программы;
- предоставление отчета о реализации в приукрашенном виде, что приводит к расхождению данных исполнителей и отчетов ревизионной комиссии;
- недостаточная доступность информации о реализации программ и другие.

6. Система стратегического управления на уровне региона охватывает все уровни управления и все органы управления в соответствии с их полномочиями: акиматы, маслихаты, общественные советы, научное сообщество, субъекты предпринимательства, население и др.

Однако, участие представителей общественных, научных и частных организаций, физических лиц в процесс разработки и реализации ПРТ является в большей части декларативной, а также существуют правовые проблемы в стратегическом управлении развитием региона. Существование карты стратегических показателей, спускаемый Министерством национальной экономики РК в регионы также не дает в полной мере учесть интересы других стейкхолдеров области.

С 2010 года реализуется Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы. На уровне регионов методика операционной оценки по блоку достижения целей предназначена для определения уровня достижения целей программы развития территорий и эффективности по достижению показателей бюджетных программ. С 2018-2022 годы по данному блоку деятельность ГУ «Аппарат акима Карагандинской области» снизила свою эффективность от средней до низкой.

В 2022 году исполнение областного бюджета осуществлялось 30-тью администраторами по 222-м бюджетным программам. Эффективность реализации бюджетных программ составила 92,2%, не обеспечено достижение 93-х показателей прямого результата (8,9%) и 38-ми - конечного (11,4%). Причины: несоблюдение принципов результативности и эффективности Системы государственного планирования; прогнозирование индикаторов без учета отдельных факторов развития экономики области; неэффективное планирование и др.

7. Для полноты оценки качества стратегического управления развитием региона был проведен анкетный опрос государственных служащих областных, городских и районных акиматов Карагандинской области на предмет выявления их мнения относительно участия в разработке программы/плана развития Карагандинской области, а также роли данного документа в стратегическом управлении развитием региона:

- несмотря на то, что большинство опрошенных считают, что участвуют в стратегическом управлении развитием Карагандинской области посредством разработки и реализации стратегических и программных документов большая их часть показала невысокий уровень компетентности и осведомленности в базовых вопросах управления;

- основной документ развития региона должен разрабатываться с привлечением представителей науки;

- несмотря на то, что план развития Карагандинской области является одним из основных инструментов стратегического государственного управления развитием региона, многие показатели документа не соответствуют реальному положению дел, так как являются базовыми, спущенными сверху;

- эффективность реформирования Программы развития Карагандинской области в План развития области также оценивается самими разработчиками не очень высоко, полагая что изменилось название, а не содержание.

8. К путям трансформация подходов к стратегическому управлению развитием территории в Казахстане можно отнести следующее:

- переход от оценки документа к оценке политики, то есть оценка полного цикла: оценивание нужд и потребностей в предлагаемых мерах, качество регулирования, логика воздействия, потенциала исполнителей, слаженности процессов, соотношения затрат и произведенного эффекта;

- вовлечение граждан в формирование управленческих решений на уровне страны и регионов, а также определяет необходимые системные условия для конструктивного гражданского участия;

- институциональная среда оценки результатов стратегических и программных документов и наработка компетенций и др.

9. Проведенное исследование в рамках диссертационной работы свидетельствует о необходимости формирования методологической базы по оценке эффективности достижения и реализации ПРТ.

В настоящее время в существующей методике применяется три критерия,

один из которых - результативный, два критерия носят процессный характер.

Анализ показал, что в действующей методике оценки нет критерия управления рисками плана развития областей, который позволил бы оценить уровень риск-менеджмента в местных исполнительных органах. В этой связи, считаем целесообразным включить в методику оценки и сам формат ПРТ раздел управления рисками.

Для оценки стратегических целей планов развития областей для местных исполнительных органов предлагается включить 2 критерия: «Результаты социологических исследований» и «Экономическая самостоятельность региона».

Данный подход позволит повысить объективность оценки планирования деятельности местных исполнительных органов, стимулировать развитие региональной инфраструктуры, малый и средний бизнес, создание новых рабочих мест, повышение заработной платы, роста налогооблагаемой базы как средства повышения доходов местного бюджета.

Диссертант



Несипбаев Р.Е