

РЕГИОНАЛЬНАЯ СТАТИСТИКА КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ УКРАИНЫ

А.Г.Осауленко,

*кандидат экономических наук, Председатель Государственного
комитета статистики Украины,*

В.И.Карпов,

кандидат экономических наук, директор НИИ статистики Госкомстата Украины

Развитие национальной экономики непосредственно зависит от уровня развития ее регионов. Поэтому особую актуальность приобретает проблема разработки принципиально нового статистического инструментария как информационной базы формирования политики регионального развития и управления региональными системами.

Политика как процесс (деятельность) и политика как результат (сформулированные конкретные установки, цели, политические решения) занимает самое верхнее и главное место в рассматриваемой нами совокупности терминов – политика, управление, статистика. Это естественно, ибо политика затрагивает массовые интересы и движет массовыми процессами. Управление – средство реализации политических решений, и управленческие решения (называемые также административными) касаются исключительно собственной компетенции соответствующих органов.

Говоря о месте статистики в рассматриваемой иерархии, нужно сразу же ввести понятие государственной, или официальной, статистики, ибо разговор в нашем случае идет лишь о ней. Но здесь все зависит от того, принимать статистику как совокупность информации или как вид деятельности по ее сбору и обработке. В качестве первой статистика всегда являлась основой, вспомогательным средством или же ориентиром государственной политики. Здесь не приходится говорить о ее самостоятельной роли, не считая, конечно, использования данных официальной статистики в чисто научных или познавательных целях. Если же говорить о статистике как о деятельности, направленной на получение данных, то тут мы имеем чисто производственный процесс с присущей ему внутренней спецификой, который является внутренней компетенцией тех, кто его осуществляет и несет ответственность за «выпуск»

конечной продукции (в нашем случае – за статистические данные).

Итак, когда статистику как данные заказывают те, кто принимает политические решения, тогда именно они должны четко формулировать соответствующие требования статистикам (как субъектам соответствующей сферы деятельности). Иначе говоря, способность статистики удовлетворять потребности пользователей ее продукции, прежде всего субъектов принятия политических решений, в огромной мере зависит от способности самих этих субъектов окончательно и объективно определяться с приоритетами политики (в нашем случае это государственная региональная политика), а также адекватно формулировать соответствующие цели.

Следует отметить, что внутреннее содержание политики, т.е. перечень и приоритетность ее целей, определяет приоритетность функций статистики как данных о событиях и процессах. Известно, что с самого момента зарождения статистической практики и до второй половины XX ст. – времени краха планово-административной системы – собранные данные традиционно выполняли сугубо учетную функцию. Но с появлением на Западе рыночного регулирования и индикативного планирования статистика как информация обрела совершенно новую, *прогнозно-аналитическую* функцию, заключающуюся в удовлетворении потребностей *анализа, мониторинга и прогнозирования событий и явлений*, касающихся всех без исключения аспектов жизнедеятельности общества.

Понятие «региональная статистика» в современной научно-практической литературе остается слабо разработанным. Так, в Законе Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О государственной статистике» это понятие полностью отождествляется с таким

понятием, как «статистика административно-территориальных единиц». Исходя из этого, под региональной статистикой в Украине подразумевают статистическую информацию, которая разрабатывается в административно-территориальных единицах страны для потребностей управления социально-экономическими процессами, осуществляемого местными органами власти.

Чтобы доказать неравнозначность понятий «региональная статистика» и «статистика административно-территориальных единиц», необходимо четко определить сущность понятий «регион» и «административно-территориальная единица», а также выявить их различия и взаимосвязь.

Регионом традиционно называется крупная индивидуальная территориальная единица (например, природная, экономическая, политическая), а региональным – то, что так или иначе причастно к определенной территории (району, области, стране, группе стран) [6. С. 508]. Следует отметить, что в международной практике под понятием «регион» традиционно подразумеваются территории разной величины, которые могут включать несколько стран или даже охватывать целые континенты, архипелаги островов и т.п., например «Карибский бассейн», «Черноморский бассейн», «Западная Европа», «Средиземноморье». На географическом пространстве мира вследствие определенных событий возникают и «новые» регионы, такие как регион Персидского залива, регион стран Центральной и Восточной Европы, причем подобный процесс не всегда сопровождается изменением государственных границ.

Наиболее репрезентативным примером в данном контексте могут служить явления и процессы, происходящие в границах Европейского союза, – «супердержавы» на континенте Европа, где интеграционные процессы не только не отменяют региональные аспекты и проблемы, а временами даже выдвигают их на передний план. Ведь ЕС состоит из регионов с достаточно разными экономическими, социальными и географическими признаками. За последние годы Союз расширился за счет принятия стран, одним из признаков которых традиционно являлась «структурная отсталость» [21], а именно Ирландии, Греции, Испании и Португалии. В границах ЕС есть так-

же регионы, переживающие трудности в силу необходимости структурной перестройки промышленного сектора, а также сталкивающиеся с проблемами, традиционно присущими исключительно сельским территориям: чрезвычайно низкий уровень развития и деловой активности вследствие а) резкого падения численности населения; б) отдаленности местонахождения.

Тем не менее эксперты отмечают, что, несмотря на различие территорий в границах ЕС с точки зрения географии, экономики, социальных признаков, это разнообразие, несомненно, одна из сильных сторон Союза. Вместе с тем *ни один союз не будет удачным в случае существования в его границах значительных различий с точки зрения экономических возможностей и уровня жизни* [21]. Именно этот политический тезис, являющийся одновременно целью, взят за основу региональной политики ЕС, подробнейшая и всесторонняя характеристика которой дана в работе [17].

Итак, понятие «регион» применяется для разграничения по определенным признакам (экономическим, политическим, климатическим, экологическим и т. п.) территорий, границы которых не всегда совпадают не только с административно-территориальными, но даже с государственными границами стран. В границах отдельных государств понятие «регион» также употребляется для выделения отдельных территорий с признаками, которые, кстати, могут быть вовсе не присущи остальным территориям страны.

С другой стороны, административно-территориальная единица является составной частью административно-территориального устройства государства. Причем можно утверждать, что выделение таких единиц базируется прежде всего на принципах «удобства» реализации административных целей, в том числе и сбора соответствующих статистических данных. В контексте потребностей в статистической информации административно-территориальную единицу можно определить как источник первичных (статистических) данных о явлениях и процессах. Поэтому для статистики как вида деятельности по производству соответствующей информации (и для специалистов-статистиков как для субъектов этой деятельности) и ее поставки потребителям регион совершенно справедливо и логично

отождествляется с административно-территориальной единицей определенного уровня.

Разумеется, административно-территориальное устройство страны учитывает природные, исторические и экономические условия, национальные особенности и т. п. Но главное, оно является постоянной, стабильной структурой, которая регулируется соответствующими законами, следовательно, ее изменение требует внесения соответствующих изменений на законодательном уровне. Однако регион, регионализация – это следствия, или производные, действия объективных закономерностей или факторов иной природы, т. е. «регион» является более динамичной категорией, чем «административно-территориальная единица»¹.

¹ Взаимосвязь региона с административно-территориальной единицей можно также доказать, воспользовавшись примером из соответствующей практики ЕС. Относительно административно-территориального деления в границах отдельных стран-членов ЕС здесь действует принцип, что любая региональная статистика должна основываться на географическом разделении территории, являющейся объектом статистического наблюдения. В границах ЕС территориальное деление унифицировано на основе специальной Номенклатуры территориальных единиц для статистики (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS*), разработанной совместно Евростатом, другими департаментами Европейской комиссии, а также отдельными странами-членами как однообразная и последовательная демаркационная система, благоприятствующая процессам сбора и составления региональных статистических данных в границах ЕС. На первых порах NUTS создавалась как 3-уровневая иерархическая классификация. Поскольку административные структуры в странах-членах в основном действуют на двух основных региональных уровнях (*Länder* и *Kreiser* в Германии, *Communitades autonomas* и *provincias* в Испании, *regions* и *departemants* во Франции), был введен дополнительный уровень с целью определения на каждом уровне территорий с подобными или одинаковыми экономическими признаками. Следовательно, этот дополнительный уровень соответствует территории, которая (если таковая существует) имеет менее четко очерченные границы, а также может существовать или возникать на любом уровне NUTS, в зависимости от конкретной страны: так, в случае Франции, Италии, Греции и Испании это будет 1-й уровень, для Германии – 2-й, для Бельгии – 3-й.

Но в начале 90-х годов отмечалось возрастание потребности в данных на местном (инфра-региональном) уровне. И Евростат был вынужден продолжить работы в направлении разукрупнения административно-территориальных единиц, так что NUTS сегодня – это уже 5-уровневая иерархия соответствующих единиц. Первые три уровня, фактически, соответствуют общему представлению о регионе как об определенной территории, а 4-й и 5-й уровни – некий аналог местной территориальной единицы. Тем не менее, фактически, только самый низкий, 5-й уровень, являющийся аналогом территорий местного управления, таких как коммуны (*communes*) или муниципалитеты (*municipalities*), применяется всеми без исключения странами-членами ЕС. Прежде всего, для практических целей NUTS, как правило, гармонизируется с национальными административными классификациями, поскольку это облегчает получение данных. Далее, в силу того, что NUTS до сих пор не является объектом правового соглашения, а кроме того, соответствует админис-

Тут следует сказать, что по Конституции Украины административно-территориальное устройство страны основывается на такой схеме: область, район, город, село, поселок. Вместе с тем в академических кругах страны высказывается мысль о том, что изменения пропорций общественного производства невозможны, если государство, как и ранее, будет строить свою региональную политику исключительно на основе принятого административно-территориального деления [8].

Общая проблема регионализации в границах государства Украина приобрела актуальность сразу же после обретения ею независимости и начала развития рыночной экономики. Следует вспомнить, что по концепции планово-административной экономики региональное деление страны основывалось исключительно на производственных принципах, к тому же ученые рассматривали Украину с общесоюзных позиций. Этническим или государственным границам (по сути, до 1991 г. государственных границ не существовало) значения не придавалось. Экономический район («крупный экономический район») рассматривался как «территориальная часть единого народнохозяйственного комплекса СССР», участвующая «во всесоюзном территориальном разделении труда» и «развивающаяся комплексно». Соответствующей базой для деления являлся территориально-производственный комплекс². На этих основах Госплан СССР в послевоенные годы выделил три экономических района на территории Украины: Донецко-Приднепровский, Юго-Западный и Южный. Действовали комиссии Госплана, отвечавшие за деятельность в этих районах, а статистические справочники содержали соответствующую, тем не менее очень скудную информацию (поскольку, как всем известно, она по большей мере была секретной).

² Традиционно определялся как «форма организации производительных сил социалистического общества в пространстве, которая наиболее полно отвечает задачам их развития в условиях научно-технической революции. ТПК как часть хозяйства экономического района (подрайона) представляет собой совокупность взаимосвязанных промышленных и сельскохозяйственных предприятий (не всегда в границах административно-территориальных единиц), активно участвует в общей системе территориального распределения труда. Экономическое единство ТПК создается на основах производственных связей предприятий, использования природных и экономических ресурсов и условий, а также общей системы расселения» [6].

Такой подход совершенно понятен, поскольку он основывался на разделении народного хозяйства страны на производственную и непроизводственную сферы и вместе с тем на предположении о том, что национальный продукт и доход (производство продукции и так называемых материальных услуг) создаются исключительно в производственной сфере. Что касается нематериальной сферы, ее компоненты рассматривались как имеющие исключительно перераспределительную природу, и к тому же считалось, что в этой сфере не создается ни продукция, ни первичный доход.

Следовательно, сущность регионального пространства сводилась лишь к производственным связям между предприятиями и (общему) использованию ресурсов.

Далее, плановая экономика недостаточно внимания уделяла такому феномену, как миграция населения, когда люди перемещаются между отдельными регионами под влиянием факторов, которые отнюдь не всегда подпадают под категорию производственных или эффективного ресурсосбережения. К тому же миграционные процессы не ограничиваются территорией Украины, т. е. мы снова имеем не присущий социализму эмиграционно-иммиграционный феномен, причем феномен сугубо пространственный, приводящий к изменениям а) в этнической структуре населения; б) в возрастной структуре населения; в) в структуре рабочей силы.

Кроме этого, государственные преобразования в начале 90-х годов на пространстве бывшего СССР породили такой феномен, как региональные трения и конфликты. Следовательно, появились регионы этнических конфликтов, границы которых также не всегда совпадают с административно-территориальными и к тому же часто являются «плавающи-

ми». К явлениям, не поддающимся изучению на принципах территориально-производственного подхода, относится и экологическое загрязнение территорий. И наконец, региональное измерение «теневой» составляющей национальной экономики.

После обретения Украиной независимости вопрос социально-экономического районирования страны снова стал актуальным, но в новом свете. Так, сегодня категория социально-экономического региона, по мнению специалистов, не должна сводиться к таким постулатам, как трудовая деятельность, территориальное (территориально-производственное) формирование или «вертикальная структурированность». Наоборот, эта категория должна отображать жизнедеятельность людей как взаимосвязанную систему таких факторов, как воспроизводство человеческого потенциала, социокультурная среда, потребление; социально-экономические, а также этнические отношения – как совокупность пространственных элементов и подсистем. Особую роль среди элементов районирования должны играть так называемые регулирующие ядра (в каждом районе это обычно город-миллионер).

На основании изложенных постулатов еще в 1993 г. специалистами-географами было выделено на территории Украины шесть социально-экономических районов (регионов): Центральный (главное ядро г. Киев), Западный (г. Львов), Северо-Восточный (г. Харьков), Центрально-Восточный (г. Днепропетровск), Восточный (г. Донецк) и Южный (г. Одесса)³.

В контексте анализа современных подходов специалистов к решению проблем регио-

тративному делению территорий отдельных стран, изменения в административном делении некоторых стран-членов, например значительные изменения в 1999 г. в Великобритании, а также в Финляндии, Швеции, Ирландии и Германии, в ряде случаев привели к изменениям в статистических данных и обрыву динамических рядов.

Таким образом, создание и расширение NUTS преследует цели: а) закрепление текущих административных границ в странах-членах ЕС прежде всего для практических потребностей обеспечения данными; б) выявление и размещение территориальных единиц, которым присущ определенный экономический признак (сельскохозяйственные районы, транспортные узлы, специфический характер занятости и т. п.) [21].

³ Рассматривая традиционный «производственный» подход к анализу территорий, стоит сказать, что оценка на базе исключительно такого показателя, как ВВП по регионам, иногда может давать обманчивое представление об уровне жизни населения в отдельном регионе. Так, эксперты ЕС приводят довольно интересные примеры. Северное побережье Англии, где проживает большое количество пенсионеров, имеет сравнительно низкий уровень ВВП. Это послужило поводом для выводов о «бедности» данного региона. Другой пример. Когда было оглашено значение ВВП для 3-х вновь образованных территориальных единиц согласно NUTS (территорий вблизи г. Эдинбурга), эти значения оказались самыми низкими в Великобритании. Пресса называла их беднейшими территориями. Но причиной такого низкого значения ВВП в этом случае оказалось то, что приблизительно 40% экономически активного населения, проживающего на данной территории, работало в г. Эдинбурге. Вдобавок, как показал анализ, в обоих случаях доходы домохозяйств на упомянутых территориях оказались отвечающими «нормальному» уровню [21].

нализации стоит привести пример выделения этнополитических районов на основе этнодемографических и этносоциальных признаков [7] (данная классификация специалистов-географов, кстати, не совпадает с вышеприведенной классификацией регионов Украины). Эти районы чаще всего включают по несколько административных областей: 1. Закарпатская и Черновицкая обл. (70% этнических украинцев); 2. Волыньско-Галицкий район (Волынская, Ровенская, Ивано-Франковская, Львовская и Тернопольская обл. – свыше 90% этнических украинцев); 3. Центральный район (Винницкая, Житомирская, Киевская, Кировоградская, Полтавская, Хмельницкая, Черкасская и Черниговская обл. – от 85 до более чем 95%); 4. Слобожанский район (Сумская и Харьковская обл. – свыше 60%); 5. Донецкий район (Донецкая и Луганская обл. – высокая степень русификации населения); 6. Одесский район (Одесская обл. – 55% этнических украинцев; одновременное преобладание русского языка; компактное проживание меньшинств (болгаров, гагаузов, молдаван); популярность идей национальной административной автономии); 7. Причерноморско-Приазовский район (Днепропетровская, Запорожская, Николаевская и Херсонская обл. – 70% украинцев с вкраплениями ареалов этнических меньшинств: молдаван, болгар, греков, русских); 8. Крымский район (АР Крым – абсолютное большинство русского и русскоязычного населения; возрастание на протяжении 90-х годов доли крымских татар с 1,6 до 12%). Этот пример тем более интересен, что Черновицкая и Закарпатская области вообще не образуют сплошного региона с точки зрения границ, тем не менее их объединяют общие черты геополитического расположения, историко-географические предпосылки, некоторые особенности этнонациональной структуры населения и общественно-политической активности этнических меньшинств.

Еще один интересный пример подхода специалистов к решению проблем регионализации – классификация территорий в границах государства Украина по степени экологической загрязненности: 1) относительно чистые (заповедники и национальные парки); 2) условно чистые; 3) малозагрязненные; 4) загрязненные; 5) сильно загрязненные; 6) территории экологических катастроф [16].

Авторы [16] приводят информацию о том, что площадь относительно чистых территорий в настоящее время равна приблизительно 420 тыс. га, или 7% от общей площади страны. По расчетам же самих авторов [16], удельный вес условно чистых территорий, на которых существуют благоприятные природные условия для жизнедеятельности людей, не превышает 8% от общей площади Украины. К их числу относятся отдельные (преимущественно горные) районы Закарпатской, Ивано-Франковской и Черновицкой областей, а также районы внутри Тернопольской, Ровенской, Житомирской, Полтавской, Сумской, Черниговской областей и Автономной Республики Крым. Малозагрязненные территории занимают примерно 15% земельной площади Украины. Что касается загрязненных и сильно загрязненных территорий, где экологические условия жизнедеятельности людей характеризуются значительной степенью напряженности, они составляют соответственно 40 и 30% общей площади страны. А территории экологических катастроф (около 1% всей территории Украины) – это главным образом зона отчуждения после катастрофы на ЧАЭС и прилегающие к ней районы, а также отдельные территориальные вкрапления в границах Донецкой, Днепропетровской, Луганской, Львовской и некоторых других областей⁴.

Принимая во внимание достаточно высокую вероятность несовпадения границ административно-территориальных единиц и регионов, а также такой признак регионов, как изменчивость их границ, целесообразно окончательно решить вопрос о внедрении в практику категорий «регионы базового (первичного) территориального деления» и «регионы вторичного территориального деления» с классификацией, предложенной специалистами НИИ статистики Госкомстата Украины [9; 13] для потребностей *статистического анализа*. Данные категории включены в Концепцию развития региональной статистики в Украине. При этом регионами базового (первично-

⁴ Далее, как отмечают авторы [16], регионы с самой высокой экологически напряженной и экологически кризисной ситуацией имеют самую высокую плотность населения. Это прежде всего Донбасс, Кривбас, Харьковская, Запорожская и Днепропетровская промышленные агломерации. Здесь сегодня проживает свыше четверти всего населения Украины.

го) территориального деления являются такие, границы которых совпадают с границами административно-территориальных единиц, а границы регионов вторичного территориального деления определяются с учетом присутствующих им конкретных признаков. Далее, с учетом специфических признаков регионы вторичного территориального деления предлагается классифицировать на 1) территории природно-экономической (этнической, экономической, промышленной и т. п.) ориентации и 2) территории проблемной ориентации. Примеры регионов вторичного деления:

- промышленно ориентированные – Донецкий угольный бассейн (Донецкая, Луганская обл.); Львовско-Волынский угольный бассейн (Львовская, Волынская обл.);
- природно ориентированные – Карпаты (Львовская, Ивано-Франковская, Черновицкая, Закарпатская обл.); Подолье (Тернопольская, Хмельницкая, Винницкая обл.);
- экономические районы Украины – Восточный экономический район (Полтавская, Сумская, Харьковская обл.); Центральный экономический район (Киевская, Черкасская обл.);
- этнически ориентированные регионы Украины – Гуцульщина (Косовский район Ивано-Франковской обл.).

Как видно, регион вторичного территориального деления может охватывать довольно разные по величине площади – от нескольких административных областей до нескольких административных районов. Вместе с тем эта категория достаточно адекватно отображает связь между такими категориями, как административно-территориальная единица и регион.

С учетом изложенных соображений в системе национальной статистики Украины термин «регион» целесообразно употреблять для обозначения территории [13]:

а) которая изучается по определенным признакам (экономическим, социальным, политическим, экологическим и т.л.), причем должны учитываться как положительные, так и отрицательные признаки, иначе говоря – проблемы сугубо региональной природы;

б) на которой осуществляется или возможен статистический учет событий, явлений и процессов;

в) для которой выполняются или возможны анализ, мониторинг, прогнозирование, планирование ее развития.

Возвращаясь к традиционному определению региональной статистики в Украине, снова подчеркнем, что его нельзя считать адекватно удовлетворяющим ее современным функциям, т. е. анализу, мониторингу, прогнозированию социально-экономического, экологического, демографического и прочего положения в регионах, поскольку оно, во-первых, не охватывает статистическую информацию в разрезе тех регионов, которые не совпадают с административно-территориальными границами, а во-вторых, ограничивает круг пользователей статистической информации о регионе лишь местными органами власти.

На наш взгляд, региональной статистикой следует считать соответствующие данные или информацию о событиях, явлениях, процессах, о деятельности в регионе (административно-территориальной единице, территории, которая объединяет несколько единиц или является частью одной из них), использующиеся для потребностей анализа, мониторинга, прогнозирования, планирования разнообразных процессов на региональном и общегосударственном уровнях.

С учетом сказанного региональная статистика в Украине должна организовываться на четырех административно-территориальных уровнях, а именно [9]:

- на уровне национальной статистики – данные о событиях и деятельности в административных областях и регионах, охватывающих несколько таких областей;
- на уровне статистики административной области – данные о событиях и деятельности в административных районах и регионах, охватывающих несколько административных районов;
- на уровне статистики административного района – данные о событиях и деятельности в населенных пунктах и регионах, охватывающих несколько населенных пунктов;
- на уровне статистики населенных пунктов – данные о событиях и деятельности в границах населенных пунктов и территорий внутри населенного пункта.

Как уже отмечалось, регион – это территория, которая имеет определенные признаки, причем границы региона определяются в зависимости от того, какие именно признаки берутся в качестве критерия. Так, после 26 апреля 1986 г. на пространстве бывшего СССР

появился «уникальный» регион, который охватывает административно-территориальные единицы трех стран – Украины, России, Беларуси.

Что касается международных сравнений степени оптимальности развития общества и использования этого опыта в контексте нашего государства, то здесь следует отметить, что среди показателей, отображающих уровень социально-экономического развития, важное место в последнее время занимает комплексный показатель, рассчитываемый по отдельным странам, – Индекс человеческого развития (ИЧР). Этот показатель разработан специалистами Программы развития ООН и отображает степень приближения условий жизни в определенной стране к некоторым общепризнанным критериям благосостояния отдельного человека и нации вообще. По мнению г-на П. Стритена, эксперта Консультативной группы по подготовке доклада о развитии человека за 1991 г., *развитие человека – прежде всего процесс расширения свободы выбора*, причем это касается не только и не столько предметов непосредственного потребления, *а в первую очередь выбора как реализации собственных способностей и устремлений, причем на справедливой, продуктивной и постоянной основе*. Далее, «существование человека как биологического вида невозможно без таких необходимых условий, каковыми являются определенный химический состав воздушной среды, воды и пищи, определенные уровни атмосферного давления, температуры, шума, вибрации, излучения, и других факторов, создающих весомую нагрузку на органы слуха, дыхательную, нервную, сердечно-сосудистую, пищеварительную, иммунную, генетическую и другие системы человеческого организма» [11. С. 145]. Сегодня расчеты ИЧР по международной методике выполняются для 174 стран, включая и Украину.

Специалисты Госкомстата Украины и Национальной академии наук (НАН) Украины использовали идею ИЧР, а также общий подход к его расчету и трактовке для потребностей региональной статистики, разработав собственную методику расчета ИЧР на уровне регионов Украины (24 области, АР Крым, г. Киев и г. Севастополь) [4]. Это сделано потому, что по методике ПРООН ИЧР учиты-

вает *только* состояние здоровья, уровень образования и реальную покупательную способность населения⁵, а по мнению специалистов Госкомстата Украины и НАН Украины, такой охват факторов не в полной мере отображает реальную ситуацию в странах с переходной экономикой. Нужно сказать, что подход отечественных специалистов совпадает с базовым положением Концепции Государственной региональной политики, в которой подчеркивается, что дифференциация социально-экономического положения регионов страны углубляется вследствие влияния *исторических, природно-географических, экономических факторов, кардинальных изменений в структуре собственности, дезинтеграции хозяйственного пространства страны, различий в возможностях приспособления регионов к новым условиям хозяйствования* [2].

Далее, по мнению специалистов Госкомстата Украины и НАН Украины, по методике ПРООН в ИЧР учитываются *лишь* *положительные факторы* человеческого развития с одновременным абстрагированием от таких признаков, как состояние преступности, уровень безработицы и т. п. Наконец, национальные специалисты считают, что такой важный и универсальный показатель, каким является ИЧР, должен быть как можно более информативным и потому содержать максимально объективную информацию. Вместе с тем, опять-таки ради повышения уровня объективности показателя ИЧР, специалисты Госкомстата Украины и НАН Украины отказались от гипотезы ПРООН относительно равной значимости отдельных составляющих ИЧР.

В результате предложена методика расчета ИЧР на базе 9 составляющих⁶, каждая из которых отображает один из аспектов достигнутого уровня и тенденций развития челове-

⁵ По методике ПРООН ИЧР рассчитывается как среднее арифметическое трех показателей уровня жизни, которые считаются наиболее релевантными в данном контексте: индекс ожидаемой продолжительности жизни при рождении; индекс уровня образования населения; индекс реального ВВП на душу населения, рассчитанный с учетом паритета покупательной способности валют разных стран.

⁶ Демографическое развитие; развитие рынка труда; материальное благосостояние населения; условия жизни населения; уровень образования населения; состояние здравоохранения; социальная среда; экологическая ситуация; финансирование человеческого развития.

ческого потенциала региона и с соответствующим весом учитывается в интегральном индексе. В отличие от международной методологии расчета интегрированного ИЧР, отечественная методика предусматривает промежуточный этап – построение сводных показателей (интегральных индексов) для всех составляющих (т. е. каждой из 9-ти) человеческого развития регионов.

Разумеется, «проблемные» составляющие, учтенные в общенациональном индексе, непременно «потянут» его значения вниз. Следовательно, это некоторым образом усложнит «достижение», а тем более преодоление Украиной границы 0,8, которая по методике ПРООН определяет высокий уровень человеческого развития. Но если вспомнить о задаче, которую должна решать статистика в государстве, стремящемся быть цивилизованным по международным нормам, – удовлетворении потребностей *анализа, мониторинга и прогнозирования событий и явлений*, то преимущества национальной методики не дают повода для сомнений.

Учитывая аргументы, заставившие специалистов Госкомстата Украины и НАН Украины в значительной мере адаптировать методику ПРООН для Украины, укажем, что, во-первых, данная методика не содержит ни одного показателя, который непосредственно отображал бы развитие рыночных отношений или продвижение в соответствующем направлении (ВВП – это прежде всего показатель экономического роста, следовательно, он отображает тенденцию любой экономики, причем планово-административная экономика не является здесь исключением); в методике Госкомстата Украины и НАН Украины таким показателем, безусловно, может считаться показатель развития рынка труда. Во-вторых, для Украины, которая испытала последствия Чернобыля, а также фактического «разрушения» бассейна Днепра (аналог для России – бассейн Волги) вследствие широкомасштабного строительства гидроэлектростанций, прочие разрушительные результаты индустриализации по социалистической схеме, пренебрежение экологической составляющей человеческого развития, несомненно, будет означать потерю доверия пользователей к региональной статистике, к которой относятся показатели ИЧР⁷.

С целью иллюстрации *важности* применения национальной методики измерения человеческого развития для регионов Украины приведем несколько примеров. Так, по данным 1999 г. индекс регионального человеческого развития (ИРЧР) имел самое высокое значение для г. Киева (0,726), самое низкое – для Луганской области (0,399)⁸.

По нашей просьбе специалисты сделали расчет общенационального ИЧР (при гипотезе, что каждый из 27 регионов имеет равный вес в формировании общего ИЧР), который составил 0,506. Следовательно, приведенные цифры свидетельствуют, во-первых, о существовании резких *межрегиональных различий* в границах Украины; во-вторых, что в силу вышеупомянутых факторов значение национального ИЧР оказывается таким, что наша страна едва преодолевает границу, разделяющую страны со средним уровнем человеческого развития и те, где этот уровень низок⁹. Так что понятно, среди каких стран рискует оказаться Украина в случае даже незначительного усиления действия отрицательных факторов или, наоборот, ослабления положительных тенденций регионального развития. По методике же ПРООН ИЧР для нашей страны (отчет за 1999 г.) составил 0,721. Оказывается, если судить по данным ПРООН, подобный риск для Украины не существует. Таким образом, наш подход к определению величины ИЧР, при котором она занижается, способствует более

⁷ На международном уровне (для которого предназначена методика ПРООН) экологическое положение, главным образом его причины и последствия, является вопросом достаточно сложным, деликатным и к тому же политическим. Можно предположить, что включение соответствующего показателя в методику ПРООН только увеличило бы различия между значениями результативных индексов по отдельным группам стран и, следовательно, вызвало бы лишние вопросы относительно того, кто же на самом деле виноват, например, в почти что полном разрушении экологии на африканском континенте или в бассейне реки Амазонка.

⁸ Для примера мы приводим лишь величины индексов, рассчитанные с использованием весов, которые определены по значениям факторных нагрузок; кроме этого, величины всех индексов также рассчитываются с использованием весов, определяемых по коэффициенту корреляции и экспертным оценкам. Подробно алгоритм см.: Методологічні засади вимірювання людського розвитку для регіонів України. Держкомстат України. Київ, 2000.

⁹ По методике ПРООН, если величина ИЧР находится в пределах 0,500 – 0,799, то страна относится к категории стран со средним уровнем человеческого развития, а в случае падения соответствующего значения ниже 0,500 она попадет в категорию стран с низким уровнем человеческого развития.

объективному восприятию происходящих явлений и процессов.

Предметом дальнейшей работы с полученными данными может (и должна) стать соответствующая группировка регионов (вторичное деление), и также на основании общего критерия (величина, границы или колебания общего индекса) и отдельных критериев (величина, границы или колебания, например, интегрального индекса ВВП, интегрального индекса рынка труда, прочих индексов). К этому следует лишь добавить, что возможность большого количества региональных группировок на базе результатов использования данной методики (а также иных расчетов) не означает, что статистики или аналитики должны отложить в сторону все остальные работы и заниматься только этим. Все зависит от того, какой именно признак регионального типа более всего интересует пользователей соответствующей информации, прежде всего органы власти. Следовательно, с учетом краткого изложения основ методики расчетов ИЧР в контексте Украины, задача органов власти заключается в окончательном и объективном определении приоритетов и адекватном формулировании соответствующих целей.

Среди других разработок, связанных с изучением региональных различий в границах государства Украина, заслуживающим внимания примером «вторичного деления» ее регионов являются результаты расчетов (на основе данных официальной статистики) рейтингов инвестиционной привлекательности регионов Украины [19]¹⁰, на основании которых 24 области Украины, АР Крым и г. Киев подразделяются на следующие группы: «лидеры» (1–6 места), «преследователи» (7–10), «основной массив» (11–17), «аутсайдеры» (18–26). Так, по результатам оценки за первое полугодие 2000 г. к «лидерам» (в порядке убывания мест) относили г. Киев, Донецкую, Днепропетровскую, Львовскую, Запорожскую,

Харьковскую обл.; к «преследователям» – Одесскую, АР Крым, Киевскую, Полтавскую обл.; к «основному массиву» – Черновицкую, Закарпатскую, Волынскую, Николаевскую, Луганскую, Ивано-Франковскую, Херсонскую обл.; к «аутсайдерам» – Тернопольскую, Ровенскую, Сумскую, Кировоградскую, Черкасскую, Хмельницкую, Винницкую, Черниговскую, Житомирскую обл. Последний пример приведен для доказательства того, что вторичное деление не всегда будет означать «единство» границ, ведь вторичное деление – это прежде всего единство признаков, по которым оно выполняется, в последнем случае – это инвестиционная привлекательность.

Следовательно, в контексте региональной статистики выявление и определение регионов вторичного деления приобретает все большую важность. Здесь также уместно вернуться к тезису Европейского союза о том, что *ни один союз не будет удачным в случае существования в его границах значительных различий с точки зрения экономических возможностей и уровня жизни*. Но признаки порождают различия. Иначе можно сказать, что различия являются производными от признаков. Следовательно, дальнейшее выявление и конкретизация признаков, «выделяющих» определенную территорию (которая, опять-таки, может оказаться регионом то ли первичного, то ли вторичного деления) среди других, должны стать первоочередной задачей органов управления. Здесь не нужно забывать и об отрицательных признаках.

Далее, существование различий как раз с точки зрения экономических возможностей и уровня жизни (а не этнических или культурных, если только они не влияют на различия первого типа), тем более значительных, заставляет признать наличие в стране регионов, к которым можно применить в контексте Украины термин «депрессивные» или «регрессивные» территории (регионы). По Проекту Концепции государственной региональной политики, депрессивной территорией является отдельная единица (совокупность единиц) системы административно-территориального устройства, в границах которой (которых) показатели *развития по определенным законодательством критериям* имеют гораздо более низкие значения, чем соответствующие средние показатели по стране [2].

¹⁰ Ссылка на проект, который выполняется Институтом реформ – независимым аналитическим центром. Рассчитываются на базе 5 блоков показателей, которые, по оценкам инвесторов, являются наиболее важными для принятия решения относительно места и объемов инвестирования: 1) экономическое развитие региона; 2) развитие инфраструктуры; 3) развитие финансовой инфраструктуры; 4) развитие человеческих ресурсов; 5) деятельность органов местной власти в сфере частного предпринимательства.

Заметим, что методологический подход Госкомстата Украины, который помимо региональных ИЧР предусматривает также расчет интегрального индекса по отдельным составляющим человеческого развития (9 факторных показателей), будет полезен тем, кто склонен к истолкованию «выравнивания» как раз в контексте согласованности (сбалансированности) отдельных составляющих исследуемой системы (а именно – региона).

Аналогичные замечания в контексте «выравнивания» регионов можно высказать по поводу рейтингов инвестиционной привлекательности регионов Украины как базы для принятия решений о привлечении инвестиций.

Итак, сегодня есть все основания говорить о том, что Украина преодолела определенное расстояние на пути разработки методологических основ региональной статистики и расчетов соответствующих показателей. Так, региональные ИЧР могут стать одним из достаточно надежных инструментов решения определенных задач в рамках реализации главной цели государственной региональной политики – создания условий для динамичного, сбалансированного развития регионов, направленных на улучшение качества и повышение уровня жизни населения, обеспечение гарантированных государством социальных стандартов независимо от места проживания. К таким задачам прежде всего относятся: поэтапное уменьшение межрегиональной дифференциации; усовершенствование финансовых и бюджетных отношений, разработка критериев и механизмов предоставления государственной поддержки регионам с учетом отечественной специфики в данном контексте; обеспечение продуктивной занятости населения, стабилизация и улучшение демографической и экологической ситуации, увеличение продолжительности жизни и естественного прироста населения; усиление государственного регулирования регионального развития [2].

Разумеется, наличие обобщенных данных и курс на преодоление различий, или «выравнивание», не будут означать прекращения дискуссий с привлечением философов, экономистов, экологов, прочих специалистов, а также широкой общественности относительно того, что именно следует считать «выравниванием» развития регионов в современном мире вообще и в Украине в частности.

Сегодня довольно часто высказываются мысли как по поводу неудовлетворительного качества статистической информации, так и по поводу низкого доверия к ней. Эту проблему можно решить только путем обеспечения адекватной обратной связи между системой статистики и ее пользователями. Поэтому управленцам, экономистам, географам, этнографам, экологам, предпринимателям, специалистам прочих областей, а также статистикам-методологам необходимо сосредоточить весомую часть исследовательских усилий на определении конкретных и приоритетных признаков, которые должны стать объектами анализа, мониторинга и прогнозирования с применением статистической информации. Результатом усилий этих специалистов будут новые региональные (зональные) классификационные разработки. Такие разработки станут для органов статистики базой для принятия чисто административных решений в границах собственной компетенции, направленных на преодоление ряда недостатков в их деятельности, связанных с неудовлетворительным соответствием информации таким общепризнанным требованиям, как достоверность, своевременность, адресность.

Следует подчеркнуть, что статистическим органам придется решать проблемы, которые, во-первых, годами накапливались в системе региональной статистики из-за несоблюдения единых методологических стандартов на статистические публикации, международных требований относительно конфиденциальности статистической информации, ненадлежащего выполнения функций прогнозирования, несовершенного технического обеспечения процесса производства статистических данных и пр.; во-вторых, те, что возникли вследствие неадаптированности к рыночным отношениям, неполного или неравноправного вхождения Украины в мировое сообщество, неразвитости «региональной» составляющей государственного управления социально-экономическими процессами; в-третьих, проблемы, связанные с неиспользованием государственной статистикой Украины адекватных современным потребностям региональных классификаций (регионов вторичного территориального деления, региональных группировок по признакам, которые приобретают приоритетное значение в современных условиях).

Следовательно, административные решения касаются сугубо методологических, организационных или технических аспектов сбора, накопления, согласования, сохранения, обработки и передачи (распространения) соответствующей информации. На современном этапе к ним относятся:

- анализ и оценка потребностей органов управления в региональной статистике с учетом приоритетных целей использования этой категории статистической информации;
- разработка системы соответствующих показателей на основе международных стандартов учета и статистики;
- разработка и проведение специальных обследований, переписей, опросов и тому подобных мероприятий, направленных на достижение целей региональной статистики;
- формирование на единых методологических основах информационного фонда региональной статистики, его актуализация;
- организация на основе научной методологии оперативного информационно-статистического анализа состояния региона с использованием международного опыта, систем классификаций и стандартов;
- решение организационно-технических вопросов, касающихся обеспечения полноты, своевременности, защиты информации, которая формируется в регионе;
- обеспечение адекватного охвата статистическим учетом субъектов хозяйствования во всех секторах экономики как базы для применения методов выборочных статистических наблюдений, формирования соответствующих банков данных;
- взаимодействие с другими информационными системами с учетом информационных потребностей на региональном и государственном уровнях;
- предоставление всем пользователям равного и свободного доступа к открытой статистической информации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну статистику». Прийнятий 13 липня 2000 р., № 1922-III.
2. Концепція Державної регіональної політики. Проект // Національна Рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних

органів та місцевого самоврядування (схвалено за засідання 29 березня 2001 р.).

3. Концепція розвитку регіональної статистики в Україні. Проект // Інститут регіональних досліджень НАН України, НДІ статистики Держкомстату України. Львів-Київ, 1997.

4. Методологічні засади вимірювання людського розвитку // Науково-технічна розробка. Держкомстат України. Київ, 2000.

5. Рекомендації щодо використання інтегральних оцінок економічного розвитку та соціально-економічного стану в регіонах України (основні методологічні положення) // Науково-технічна розробка. Інститут регіональних досліджень НАН України, НДІ статистики Держкомстату України. Львів, 2001.

6. БСЭ. Т.25.

7. Дністрянський М.С. Перспективи формування української політичної нації як вузлова проблема регіональної політики // Регіональна економіка. 2000. № 4.

8. Долишній М.І., Мікловда В.П. Передумови формування та реалізації регіональної політики // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Вип. VIII. Інститут регіональних досліджень НАН України, Академія підприємництва і менеджменту України. Львів, 1999.

9. Карпов В.І., Побурко Я.О., Матковський С.О. Основні засади і заходи реформування регіональної статистики в Україні // Регіональна економіка. 1998. № 3.

10. Кузнецова Е.В., Дмитрієва Е.Д. Индекс развития человеческого потенциала и другие показатели социально-экономического развития России и отдельных зарубежных стран // Вопросы статистики. 2000. № 3.

11. Мірко П.В., Сластьоненко О.А., Старостенко Г.Г. Проблема екологічної безпеки населення // Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми. Збірник наукових праць. За матеріалами доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 21-23 травня 1998 р. (в трьох частинах) Інститут регіональних досліджень НАН України. Львів, 1998.

12. Осауленко О.Г., Карпов В.І., Побурко Я.О. Сучасні проблеми організації регіональної статистики в Україні і шляхи їх вирішення // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Вип. VIII. Інститут регіональних досліджень НАН України, Академія підприємництва і менеджменту України. Львів, 1999.

13. Осауленко О.Г., Карпов В.І., Побурко Я.О. Державна регіональна статистика в системі національної статистики України та цільова функція її розвитку // Матеріали науково-практичного семінару «Проблеми регіональної статис-

тики в Україні». Інститут регіональних досліджень НАН України, НДІ статистики Держкомстату України. Київ, 1997.

14. *Пашинцева Н.И.* Региональная статистика: задачи, проблемы, опыт // Вопросы статистики. 1999. № 7.

15. *Побурко Я.О.* Про необхідність розробки класифікатора регіонів вторинного територіального поділу в Україні // Матеріали науково-практичного семінару «Проблеми регіональної статистики в Україні». Інститут регіональних досліджень НАН України, НДІ статистики Держкомстату України. Київ, 1997.

16. *Трегобчук В.М.* Регіональні еколого-економічні системи і принципи переведення їх на модель сталого розвитку // Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми. Збірник наукових праць. За матеріалами доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 21-23 травня 1998 р. (в

трьох частинах) Інститут регіональних досліджень НАН України. Львів, 1998.

17. *Фатеев В.С.* Региональная политика Европейского союза на рубеже XX и XXI веков // Белорусский экономический журнал. 2000. № 1.

18. *Шаблій О.* Економічна і соціально-економічна регіоналізація України: історико-географічні та методологічні аспекти // Матеріали науково-практичного семінару «Проблеми регіональної статистики в Україні». Інститут регіональних досліджень НАН, НДІ статистики Держкомстату України. Київ, 1997.

19. *Рейтинг інвестиційної привабливості регіонів України у 1-му півріччі 2000 року* // Інститут реформ. Вип. 7. Київ, 2000.

20. *Human Development Report 1999.* New-York; Oxford: UNDP, 1999.

21. *Sigma.* The Bulletin of European Statistics. Statistical Office of the European Communities. № 1, 2000.

