
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИИ

N.G. Yushkova
**The Prospects of Regional
Planning**

The newest domestic experience of forming organizational and legal support for processes of regional development is systematized. The conclusion is made on the possibility of elaborating some interaction principles of strategic and spatial planning adapted to the requirements of the modern imperative. It is proved that the influence of regional imperatives makes their development principles evolve.

Key words and word-combinations: public administration, regional system, strategic planning, modeling.

Систематизируется новейший отечественный опыт формирования организационно-правового обеспечения процессов регионального развития. Делается вывод о возможности выработки адаптированных к требованиям современного императива принципов взаимодействия стратегического и территориального планирования. Доказывается, что влияние императивов на региональные системы вызывает эволюционирование принципов их развития.

Ключевые слова и словосочетания: государственное управление, региональная система, стратегическое планирование, моделирование.

УДК 338.26/.27
ББК 65.054.1

Н.Г. Юшкова

ПЕРСПЕКТИВЫ РЕГИОНАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Одним из принципиально важных направлений осуществления современных социально-экономических реформ в нашей стране является следование ориентирам государственной политики, закрепленным в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (далее, Концепция-2020) [1]. Положения Концепции-2020 можно рассматривать и как фундаментальные основы формирования инновационных принципов российской экономики, и одновременно как логическое развитие правил устойчивого пространственного развития, сформулированных на Европейской конференции министров регионального планирования в Ганновере в 2000 г. Концепция-2020 объединила в себе стратегические и тактические новации, подготовленные предшествующими ей законодательными и нормативно-правовыми документами. Наиболее ценным достижением этого этапа стало обоснование необходимости перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического раз-

вития, устанавливающему параметры развития регионов синхронизировано в качестве социально-экономических и территориально-пространственных систем.

С этого времени инновационные и пространственные векторы развития социально-экономических систем становятся не просто очевидным фактом, но и императивом, закрепляемым и раскрываемым в программных положениях, документах Президента и Правительства РФ. Требования к последовательности и неуклонности его принятия и восприятия субъектами экономической деятельности повсеместно в регионах РФ не подлежат сомнению. Несмотря на это, в понимании и артикуляции экономическими сферами и агентами заданных императивов отмечаются не только индивидуальные проявления, но и откровенные противоречия. Такая ситуация подтверждается современной практикой работы органов государственной власти и управления. Особенно выделяется региональный уровень принятия управленческих решений. Именно здесь сформированы максимальные предпосылки для адекватного воспроизведения императивных посылов, но и существует целый комплекс объективных проблем, ограничивающих возможности регионов в данном вопросе.

Таким образом, требования к социально-экономическим системам регионального уровня воспринимать концептуальные, законодательные и нормативные инициативы государственной власти последних лет представлены в работе как актуальная научная проблема. Для ее решения формирующийся императив был изучен на предмет обоснования его положений, способов организации системы, возможностей модификации и т.д. Наполнение положений императива основывалось на комплексном анализе открытых источников информации, из которых были взяты, обобщены, сгруппированы и классифицированы документы, раскрывающие инновационные положения государственной политики, имеющие разные виды и находящиеся в различных стадиях прохождения установленных процедур (утвержденные, согласованные, проектные). Анализ основных положений этих документов позволил установить особенности и закономерности структурирования системы организационно-правового обеспечения процессов социально-экономического развития регионов России, наличие внутри нее структурно-функциональных блоков: «государственного управления», «регионального развития», «науки и образования», взаимодействие которых определяется общностью целеполагания для субъектов РФ [2].

Дальнейшее исследование касалось выявления закономерностей формирования системы регионального планирования как «поля взаимодействия» стратегического и территориального планирования, определяемых влиянием императивов государственного управления.

Подобный способ раскрытия проблемы обоснован тем, что для экономики субъектов РФ сосуществование и взаимодействие данных двух видов регионального планирования в свете современных тенденций государственной региональной политики является приоритетным условием функционирования и развития социально-экономических систем. Учитывая то, что проблема касается развития социально-экономических систем в изменяющихся условиях, в их региональном срезе, за основу был взят Указ «Об основных положениях региональной политики ...» 1996 г. [3]. В нем впервые были обозначены и закрепле-

ны понятия, раскрывающие новое содержание этих процессов: «регион», «региональная политика», «программы регионального развития», «территориальное развитие», – сформулирована проблема зависимости форм и методов реализации региональной экономической политики от специфики учета территориальных факторов в развитии субъектов РФ, а также подчеркнута значимость прогнозирования и программирования. Именно перечисленные новеллы задали логику появившихся впоследствии документов и концептуальных разработок [4–5].

Указание на прогнозирование и программирование, понимаемые как формы государственного планирования, можно объяснить совпадением времени разработки указа с началом правоприменительной практики Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», принятого в 1995 г. [6]. Необходимость его появления была вызвана разрушением действовавшей в России до 1990-х годов системы долгосрочного планирования, что стало следствием радикальных социально-экономических реформ, и актуализацией системных подходов в разработке прогнозно-программных решений.

Характерным для данного Закона стало выделение прогнозирования в качестве приоритета национальной политики, особой функции планирования, системы научных обоснований направления социально-экономического развития России в условиях изменения способов хозяйствования. Признание за рассматриваемой сферой роли основного функционального звена в цепочке принятия органами законодательной и исполнительной власти стратегических решений повлекло за собой разделение управленческих решений на федеральные и региональные. Тем самым были определены назначение, дифференциация, структурная организация стратегических документов различных периодов действия или стадий планирования (долгосрочного, среднесрочного, краткосрочного). Это позволило точно распределять их роли в социально-экономической политике, а также формы документальных соответствий каждой стадии: концепции социально-экономического развития Российской Федерации как системы представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлений и средств реализации указанных целей; программы социально-экономического развития России – комплексной системы целевых ориентиров социально-экономического развития страны и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров, а также федеральных целевых программ.

Проявление в государственной политике инновационных аспектов как совокупности целей инновационной стратегии и механизмов ее реализации повлекло за собой разработку проекта федерального закона «Об инновационной деятельности...» (1999 г.) [7]. В нем активно развиваются положения ранее принятых законодательных документов, дополняется заданная номенклатура документов стратегического планирования, качественно выделяя федеральный уровень. Условием последовательности и иерархичности разработки государственных прогнозов социально-экономического развития становится новый принцип: от ориентиров государственного управления регионами – к фиксации приоритетных объектов на территории. Основываясь на обозначен-

ном иерархическом принципе разработки решений по планированию, устанавливается логическая связь между этапами планирования (долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным), а в ее развитие предложена системная основа прогнозно-программно-аналитических разработок, гарантирующая адресность государственной инновационной политики.

Начиная с этого времени и на протяжении последующего десятилетия проблема развития региональных социально-экономических систем и их планирования становится крайне актуальной и в современной практике, и в теории государственного управления. Абсолютным новшеством государственной политики стало выявление регулирующих приоритетов, закрепленных в Указе Президента РФ «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации». Необходимость его появления объяснялась, в первую очередь, снижением эффективности действия федерального закона 1995 г., заложившего правовые основы стратегического планирования, и несформированностью полноценной и адекватной новым условиям системы нормативно-правовых актов, определяющей способы увязки управленческих решений федерального и регионального уровней. К этому времени также уже были видны результаты практической реализации положений Концепции-2020. Несмотря на четкость и конкретность сформулированных в ней установок, большинство субъектов РФ не определились со способами достижения поставленных целей, с содержанием прогнозов и программ их социально-экономического развития. Как следствие, разработка положений по планированию не оформилась в систематическую практику, не приняла характера технологии стратегического менеджмента и слабо согласовалась с нормативной и методической базами.

Изучение отечественного опыта разработки планов развития регионов того периода показало несовершенство методологических принципов регионального планирования и, особенно важно, выявило отсутствие научного обоснования учета пространственного фактора в процессах развития региональных социально-экономических систем, что неизбежно отразилось на видах, структуре и содержании планов. Исключением явился проект федерального закона «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» [4], который все это время оставался одним из немногих документов [9], обозначившим новые направления развития принципов долгосрочного планирования, интегрирующие социально-экономические и пространственные компоненты.

Данные противоречия в Указе 2009 г. разрешаются совокупностью основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития страны и обеспечения ее национальной безопасности, определяющих системные связи федерального и регионального уровней планирования. Предложена система документов (концепций, доктрин, стратегий, программ, проектов (планов)), разрабатываемых как на федеральном, так и на региональном уровне. Прогрессивность положений Указа заключается прежде всего в том, что четко обозначена устойчивая связь компонентов стратегического планирования федерального уровня (концепций и программ) и уровня субъекта Федерации (программ социально-экономического развития субъекта), получи-

ли развитие ранее утвержденные требования к документам регионального уровня, показаны принципиальные направления их «встраивания» в общую систему планирования.

Проектом федерального закона о стратегическом планировании 2009 г. [10], в развитие правовых положений Указа 2009 г. не только усиливается наметившаяся взаимосвязь уровней принятия управленческих решений по планированию развития территорий, но и активно внедряется территориальное планирование в систему стратегического планирования, при этом наделяются новым смыслом и содержанием разрабатываемые документы. Так, документы территориального планирования Российской Федерации и ее субъектов согласно версии проекта закона являются пространственными проекциями стратегий социально-экономического развития регионов и отдельных территорий. Важным концептуальным достижением проекта закона 2009 г. стало выявление основного объекта стратегического планирования: впервые дефиниция «социально-экономическое развитие» (СЭР) стала смысловым ключом в построении его логических и правовых конструкций. Впервые в этом проектом документе основной понятийный аппарат, все установочные позиции базируются на данном понятии. Благодаря его закреплению в документе, функциональные зависимости таких положений, как приоритеты социально-экономической политики, ее цели, задачи, и результаты, рассматриваются и оцениваются через сущность и динамику процессов СЭР.

Принцип корреспондирования и синхронизации положений планов развития, как в их уровневой дифференциации (Российской Федерации и ее субъектов), так и в компонентных проявлениях (стратегической и территориально-пространственной), раскрывается впоследствии и в проекте федерального закона 2012 г. «О государственном стратегическом планировании» [11]. Благодаря выявлению такого принципа система государственного управления в целом получает новый эволюционный вектор в заданной территориальной принадлежности процессов развития регионов, позволяющей целенаправленно и предметно решать задачи повышения качества жизни населения, с достижением планируемых показателей региональной экономики.

Принципиальное значение этого законодательного предложения заключается в том, что оно заложило основы взаимодействия «непространственных» и «пространственных» показателей разрабатываемых объектов.

Формирование новых принципов структурной организации системы регионального планирования в императивах государственной политики не ограничивалось последовательно проводимой законотворческой деятельностью, а сопровождалось разработкой крупных концептуальных работ, освещающих следование требованиям инновационного развития российских регионов. Так, наработанные в течение десятилетия, начиная с 1995 г., положения государственной региональной политики способствовали появлению в 2005 г. Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации [12] (далее КССЭРРРФ).

Необходимость ее возникновения объяснялась выраженной зависимостью целей и направленности политики развития регионов напрямую от проводимой государством социально-экономической политики, обусловленностью и закономерностями изменения концепции государственного управления регионами.

Среди особенностей КССЭРРРФ выделяются ее ведущие признаки, дополненные и развитые позднее в Концепции-2020. К разряду инновационных управленческих решений, обозначенных в ней, отнесится новое прочтение государственной региональной политики. Оно понимается как условие обеспечения сбалансированного социально-экономического развития регионов за счет рационального использования их ресурсного потенциала, сокращения уровня межрегиональной дифференциации в их социально-экономическом состоянии и качестве жизни, не ограничивающие вместе с тем возможностей регионам принимать самостоятельную концепцию развития.

В Концепции-2020 подтверждается значимость пространственных аспектов и факторов планирования при определении долгосрочных целевых параметров развития социально-экономических систем регионов, заявленная еще в Концепции 2005 г., и детализируется посредством определения способов их раскрытия. Они рассматриваются на предмет обоснованности перспективного формирования территориальной структуры инновационной системы, основу которой образуют не только регионы с официальным статусом субъектов Федерации, но и региональные структуры всех иерархических уровней, вовлеченные в систему активных социально-экономических связей страны.

Невозможность достижения целей инновационного развития без формирования национальной инновационной системы (НИС) и ее регионального аналога (РИС) не требует новых доказательств [12]. В новой концепции поляризованного регионального развития, неотъемлемой от формирования территориальных центров роста как ключевых элементов РИС, их объективными предпосылками является не просто параллельное рассмотрение и измерение региональной системы с социально-экономических и с пространственных позиций. Инфраструктурные приоритеты развития региональных систем в совокупности закладывают основу новой теоретической модели пространственной организации региона, конструирование и функционирование которой напрямую зависят от территориально-пространственных факторов.

Таким образом, изменение принципов социально-экономического развития регионов, отражаемое в государственной региональной политике, влечет за собой трансформацию ее задач, затрагивающих и социально-экономический, и пространственный контекст. Соответственно, трансформируются существующие методы и формы реализации региональной политики: региональное планирование наделяется новыми характеристиками и адекватным отражением во вновь сформированных и утверждаемых документах планирования, как, например, генеральная схема пространственного развития Российской Федерации, согласно концепциям 2005 [9] и 2008 гг. [1].

Формирующийся императив фактически обосновывает требования к уточнению понятия «региональная политика», включив пространственные компоненты развития [2]. И уже с учетом последнего предлагается специально разработанный (адаптированный к императиву) расширенный комплекс средств их реализации, формализуемый в нормативных правовых актах, программах и иных документах, обеспечивающих региональное развитие.

В отечественной экономической науке до настоящего времени методологи-

ческой базы исследований по проблемам адаптации региональных систем не сформировано, в лучшем случае рассматриваются их отдельные аспекты [13]. Даже формальное увеличение работ, связанных с высокой актуальностью проблемы, и их многообразие не покрывает имеющиеся потребности, особенно для совершенствования методологии регионального планирования.

Необходимость полноты описания адаптационных процессов потребовала проведения анализа теоретических работ по проблеме адаптации региональных систем. Среди них выделены реализующие системный подход к развитию регионов [13]. Именно с точки зрения оценки адаптации региональных систем изучались положения Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации [12], которая в дополнение к предположениям КССЭРРРФ и Концепции-2020 расширила системные представления о развитии субъектов РФ и федеральных округов.

В реальной практике регионы восприняли эти послы по-разному. Одни, понимая обязательность реагирования на новые требования, фиксировали их в документации, тем самым опережая другие регионы, в которых разработка документов регионального планирования продолжилась с использованием стандартных, инерционных подходов.

Для того чтобы в региональных системах социально-экономическое развитие получило адекватное им и определенное выражение в пространственном аспекте, существуют объективные, в том числе и законодательные, предпосылки. Для этих целей был принят в 2004 г. Градостроительный кодекс в статусе федерального закона. Но несмотря на это, ни у органов государственного управления, ни у разработчиков документов системного решения поставленных проблем не сложилось: социально-экономические и территориальные планы не согласовались. Еще более сложным стал вопрос о способах и формах закрепления подобных проявлений в соответствующих документах. В содержании документов территориального планирования, на первый взгляд, отражены новые (императивные) требования. Но в целом констатируется формальное следование шаблонам разработки документов, кардинально не затрагивающее их сущность.

Анализ современной практики разработки таких документов [14] показывает, что акценты на выявлении принципов инновационной экономики (например, планируемое размещение объектов инновационной инфраструктуры) воспринимаются даже при благоприятных условиях в искаженном виде. Понимание синхронизации таких управленческих решений на уровне Федерации и региона практически не зафиксированы и, следовательно, не отражены в предполагаемых документальных формах. Это не позволяет реализовать на практике инфраструктурные объекты как перспективную форму раскрытия экономического потенциала регионов. При этом синхронизация мероприятий по региональному планированию в социально-экономическом и территориально-пространственном аспектах не столько необходимость, сколько неизбежность.

Таким образом, очевидно признание ведущей роли адаптации положений императива к предмету региональной экономики, означающее неизбежную реструктуризацию задач развития региональных систем и системы регионального планирования.

Их постановка в новом ключе требует скорейшего решения. Предположительно, появятся законы и подзаконные акты, дающие возможность прогнозировать и предотвращать проблемы, обосновывать эффективные способы их решения, тем самым предопределяя принципы функционирования региональных систем. Кардинально изменится содержание процесса разработки и реализации решений регионального планирования и их выводных положений. Приобретение регионами в перспективе инновационных качеств развития предполагает его адекватное отражение в пространственной конфигурации региона посредством выявления и описания новых типов объектов регионального развития, фиксируемых должным образом в документах планирования.

Дальнейшее исследование проблемы и его результаты позволяют прогнозировать направления перспективных научных разработок [2, 13, 14]. При определении функционально-пространственных «узлов» (элементов) инновационной инфраструктуры акцент будет сделан в основном на образование региональных модулей РИС, предназначение которых заключается в максимальном аккумулировании ресурсов и замещении отдельных территориально закрепленных «точек роста» многофункциональными инновационными процессами в их экономическом и пространственном выражении. В качестве наиболее перспективного способа предлагается активизация отдельных ключевых звеньев опорных элементов региона («точек роста») – инновационных университетов, «системообразующее» значение которых обосновано принципами их пространственной локализации. С помощью такого концептуального подхода к конструированию РИС через приоритет региональных модулей создаются их конкретные параметры, определяющие принципы управления ими.

Подобные задачи требуют указания в документах планирования зон и точек экономического опережающего развития – элементов инновационной инфраструктуры региона, средств планирования процессов развития региональных систем. Их появление обусловлено усилением экономической значимости объектов регионального развития, способных влиять на строение инновационной инфраструктуры территории, элементы которой рассматриваются не изолированно, а в пространственной системе, становясь уже не только экономической, но и пространственной категорией. Происходит переориентация управленческих функций специальных государственных и муниципальных органов власти, конкретизируется их деятельность, благодаря возможности адекватной разработки инструментов реализации региональной политики новой направленности. В учете этих процессов, фиксируемых в документах планирования, последующей реализации состоит один из ключевых вопросов региональной экономики на современном этапе.

Таким образом, обоснована закономерность эволюционирования регионального планирования, выражающаяся в адаптационных проявлениях к императивам современного государственного управления [14]. Необходимость формирования адаптивных механизмов региональной экономики, повышающих адресность процессов развития региональных систем, их ресурсную обеспеченность и территориальную привязку на всех иерархических уровнях их организации – наиболее близкая по времени и актуальная задача. Уже в этой задан-

ности формируются требования к обеспечению функционирования единой системы разработки и реализации документов планирования, а также к их содержанию, определяющие конкретные действия соответствующих органов власти. Принцип преемственности распространится не только на формат, структуру и содержание документов, но и на процедуры их разработки и согласования, инструменты их реализации. В совокупности данные концептуальные предложения по формированию принципов пространственной интеграции в систему социально-экономического планирования развития региона способны стать эффективным направлением совершенствования методологии регионального планирования.

Библиографический список

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р. URL: <http://base.garant.ru/194365/>
2. Юшкова Н.Г. Территориальное планирование и государственная политика развития региона // Вестник ВолгГАСУ. Сер.: Строительство и архитектура. 2013. Вып. 30 (49). С. 365–387.
3. Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10590/
4. Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации: проект Федер. закона от 20 нояб. 2002 г. № 18259-3. URL: http://www.lawmix.ru/law_project/18957/
5. О Федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации» (2002–2010 годы и до 2015 года): постановление Правительства РФ от 11 окт. 2001 г. № 717 (в ред. от 22 июня 2006 г., с изм. от 20 окт. 2006 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: Федер. закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ // Рос. газ. 1995. № 143, 26 июля.
7. Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике в Российской Федерации: проект федер. закона: одобрен Советом Федерации 23 дек. 1999 г. URL: http://www.invur.ru/index.php?page=prb&doc=inn_fed
8. Об основах стратегического планирования в Российской Федерации: Указ Президента РФ № 536 от 12 мая 2009 г. URL: <http://www.kasparov.ru/note.php?id=4AEEEC233AEAS>
9. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации: проект Министерства регионального развития РФ от 2005 г. URL: <http://www.gosbook.ru/node/48488>
10. О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации: проект федер. закона от 12 мая 2009 г. № 536. URL: <http://www.kasparov.ru/note.php?id=4AEEEC233AEAS>
11. О государственном стратегическом планировании: проект федер. закона от 21 нояб. 2012 г. № 143912-6. URL: http://esco-ecosys.narod.ru/industry/2013_1/art296.pdf
12. Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации: проект Министерства регионального развития РФ от 2010 г. URL: http://www.komfed.ru/section_42/475.htm
13. Юшкова Н.Г. Определение вектора функционирования градостроительных систем регионов в современных условиях // Вестник ВолгГАСУ. Сер.: Строительство и архитектура. 2013. Вып. 34 (53). С. 165–186.
14. Юшкова Н.Г. Проблемы реорганизации градостроительных систем регионов в современных социально-экономических условиях // Вестник ВолгГАСУ. Сер.: Строительство и архитектура. 2013. Вып. 33 (52). С. 237–253.