

Совершенствование инструментального обеспечения пространственного подхода к региональному планированию: проблемы, особенности, тенденции



**Наталья Геннадьевна
ЮШКОВА**

кандидат архитектуры, доцент, научный сотрудник, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования Волгоградский государственный архитектурно-строительный университет (400087, г. Волгоград, ул. Академическая, д. 1, ymanul@gmail.com)

Аннотация. Формирующиеся в России императивы инновационного развития экономики определяют содержание концептуальных и институциональных ограничений развития региональных хозяйственных систем (РХС). Они выделяют в качестве ведущего приоритета систему регионального планирования в ее неразрывном единстве с современными задачами государственного управления. Однако практика разработки долгосрочных планов в субъектах РФ свидетельствует о том, что инновационные вызовы экономической политики отражаются в них незначительно либо существенно искажаются. При выявлении причин, снижающих эффективность модернизационных процессов в субъектах РФ и препятствующих адекватности реакций РХС на их воздействие, выделяются: рассогласованность социально-экономических и территориально-пространственных региональных планов, несбалансированность взаимодействия органов государственного управления, уполномоченных в вопросах долгосрочного планирования, отсутствие в регионах реальных предпосылок для реализации инновационных начинаний. Систематизация и анализ долгосрочных планов позволяют обосновать состоятельность пространственного подхода к региональному планированию, выражающегося в доминанте трансформационной функции, синхронизирующей конфигурации и параметры РХС, и установить способы интеграции пространственных компонентов в систему регионального планирования посредством оптимизации его инструментального обеспечения. Изменение содержания инструментального обеспечения основано на синтезе преимущественных базовых характеристик существующего инструментария, используемого в изолированных подсистемах регионального планирования социально-эко-

номического и территориального развития. В результате исследования сформирована система инструментального обеспечения регионального планирования, адаптирующаяся к изменениям и внешним, и внутренним факторам развития РХС. Выделены три основные группы инструментов: организующие, регулирующие, координирующие – путем их типизации в соответствии с группами функций управления. Предложено моделирование сочетания инструментов, подчиненных выбору пространственно-стратегических инициатив развития конкретного региона.

Ключевые слова: государственное управление, региональная система, трансформационная функция, социально-экономическое развитие, региональное планирование, инструментальное обеспечение, пространственный подход.

Основные положения национальной политики инновационного развития сформулированы и зафиксированы в концепциях, законодательных и нормативно-правовых актах преимущественно федерального уровня власти [5, 6, 7]. Инновационная направленность задач государственной политики воспринимается системой государственного управления регионального уровня с различной степенью адекватности [8, 10, 14, 12]. Ситуация в субъектах федерации свидетельствует о том, что поступательная их реализация происходит в исключительных случаях, в то время как в целом этот процесс является неповсеместным и неравномерным. Для установления причин, препятствующих нормальному его течению, автором было проведено исследование, раскрывающее современные особенности регионального планирования в субъектах Российской Федерации. При выявлении таких причин, снижающих эффективность модернизационных процессов в субъектах РФ, обращает на себя внимание, в первую очередь, рассогласованность социально-экономических и территориально-пространственных компонентов регионального планирования, несбалансированность участия органов государственного управления, уполномоченных в вопросах долгосрочного планирования, необъективность оценок реальных предпосылок, существующих в регионах для реализации инновационных начинаний.

Именно в обосновании способов ликвидации указанных противоречий функционирования региональных хозяйственных систем (РХС) автор определяет для себя актуальную научную проблему, являющуюся целью данного исследования. Его гипотеза построена на том, что, при условии разрешения противоречия в действующих методах регионального планирования, качество региональных планов повысится за счет их большей адаптивности в отношении институциональных требований и ограничений инновационного развития РХС. Таким образом, объектом исследования является меандрирующая система долгосрочного регионального планирования, подверженная влиянию комплекса внешних и внутренних факторов, определяющих особенности трансформационных изменений в РХС. Предметом исследования становится соответствующее объекту инструментальное обеспечение, отражающее интенсивность трансформационных изменений в РХС, происходящих вследствие использования пространственного подхода к региональному планированию.

Одним из наименее изученных аспектов данной проблемы, по мнению автора, является выявление противоречий в РХС, вызываемых рассогласованностью социально-экономических и территориально-пространственных компонентов регионального планирования [19]. Для обоснования направлений устранения

указанных проблем и совершенствования существующих методов планирования потребовалось изучение содержания планов регионального развития в субъектах РФ с последующим проведением их компаративного анализа. Наряду с данным видом анализа, методы исследования включают также анализ причин и последствий, сравнительный анализ, эмпирический метод, методы пространственного анализа.

Как показало исследование, основные направления политики инновационного развития экономики в нашей стране выражены в комплексе концептуальных и институциональных ограничений [2], являющихся отправными при разработке любых управленческих решений, включая и долгосрочные планы регионального развития. Трансляция этих посылов происходит в различных, в основном не регламентированных формах [14, 15]. Этим во многом определяется специфика региональных планов. Так, в частности, региональные хозяйственные системы, испытывающие воздействия требований инновационного развития, реагируют посредством появления новых социально-экономических процессов, с последующим отображением раскрывающих их содержание элементов.

Но в подавляющем большинстве случаев соответствия социально-экономическим положениям планов в пространственном аспекте не происходит или оно отражено в незначительной степени (*рис. 1*). Трансформационные процессы в РХС, выражающие действие инновационных факторов, характеризуются на современном этапе преимущественно инфраструктурными социально-экономическими изменениями, с их привязкой к иерархическим уровням административно-территориального деления региона. Эта тенденция выявления в структуре социально-экономических процессов инфраструктурных связей находит отражение в региональных планах еще в

меньшей степени. Исключение составляют долгосрочные планы отдельных субъектов РФ, в которых инфраструктурные модели просчитываются как в планах социально-экономического развития регионов, так и в территориальных планах (*рис. 2*).

Совершенствование пространственного подхода с учетом новых условий позволяет представить развитие РХС как процесс их управляемой трансформации, синхронизированной с модернизационными трендами, в рамках которых цели развития РХС адаптируются к реальным возможностям их реализации через взаимодействие социально-экономических и пространственных форм. Именно эта обусловленность сути экономических процессов их территориальной принадлежностью ориентирует органы государственной власти и ведущих представителей современного научного сообщества на комплексную оценку факторов развития РХС посредством актуализации пространственных факторов [4, 6, 10, 11, 15].

Вследствие этого изменяется система регионального планирования за счет выявления в ней трансформационной функции, реализуемой посредством выработки комплексных пространственно-стратегических решений, синхронизирующих конфигурации и параметры развития РХС. Практическая осуществимость данной функции, раскрывающейся в системе пространственно-стратегического планирования, в свою очередь, неотъемлема от модернизированной системы инструментального обеспечения, отражающей изменение целеполагания развития РХС [3, 13, 17].

В контексте пространственного подхода трансформационная функция проявляет себя с разной степенью активности таким образом, что приводит к совершенствованию планирования: первоначально — посредством связанности социально-эконо-

Рисунок 1. Выявление социально-экономических процессов в развитии региональных хозяйственных систем на основе компаративного анализа долгосрочных планов в пространственном аспекте на примере субъекта РФ, характеризующегося низким порогом восприятия институциональных ограничений

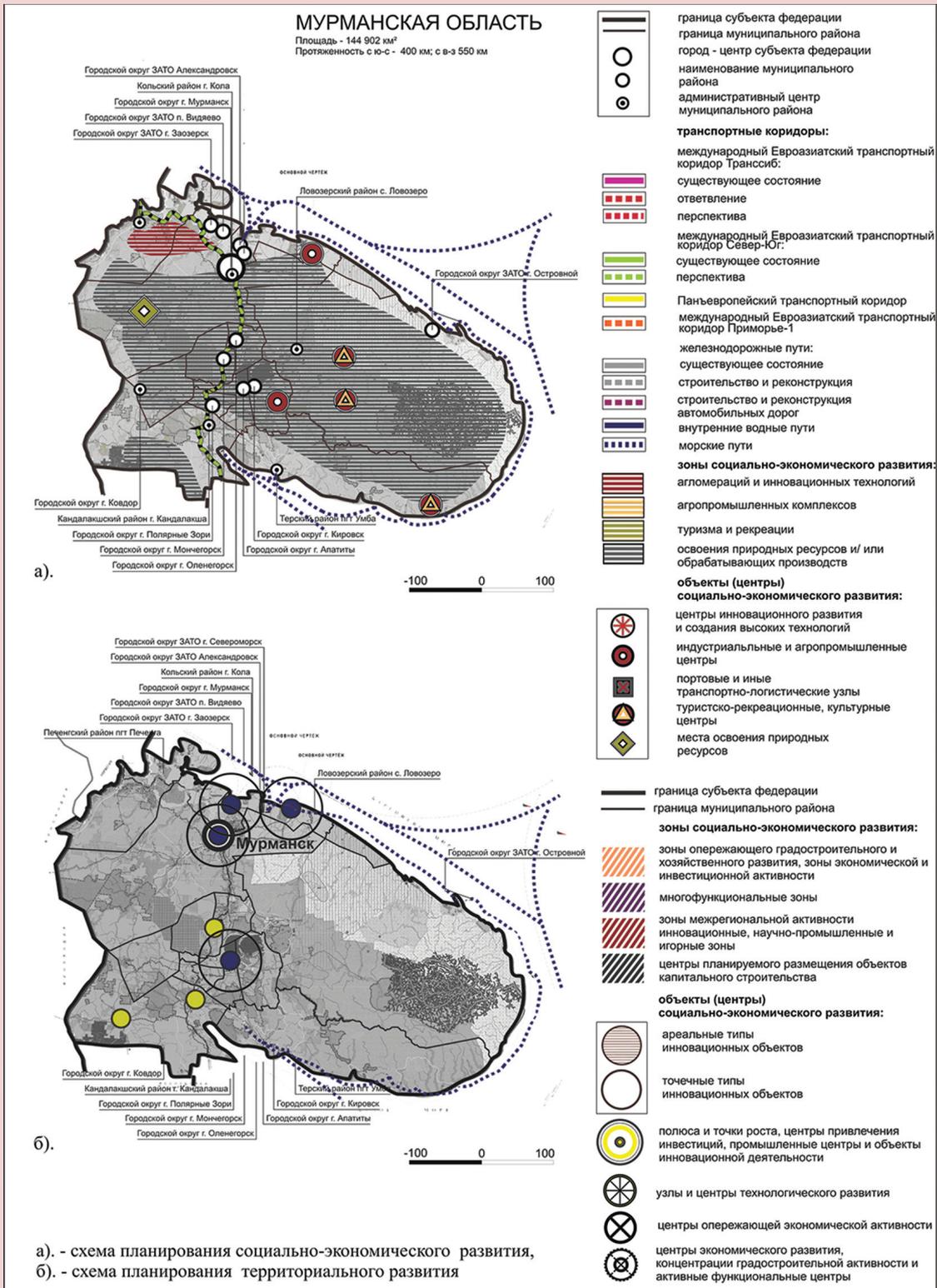
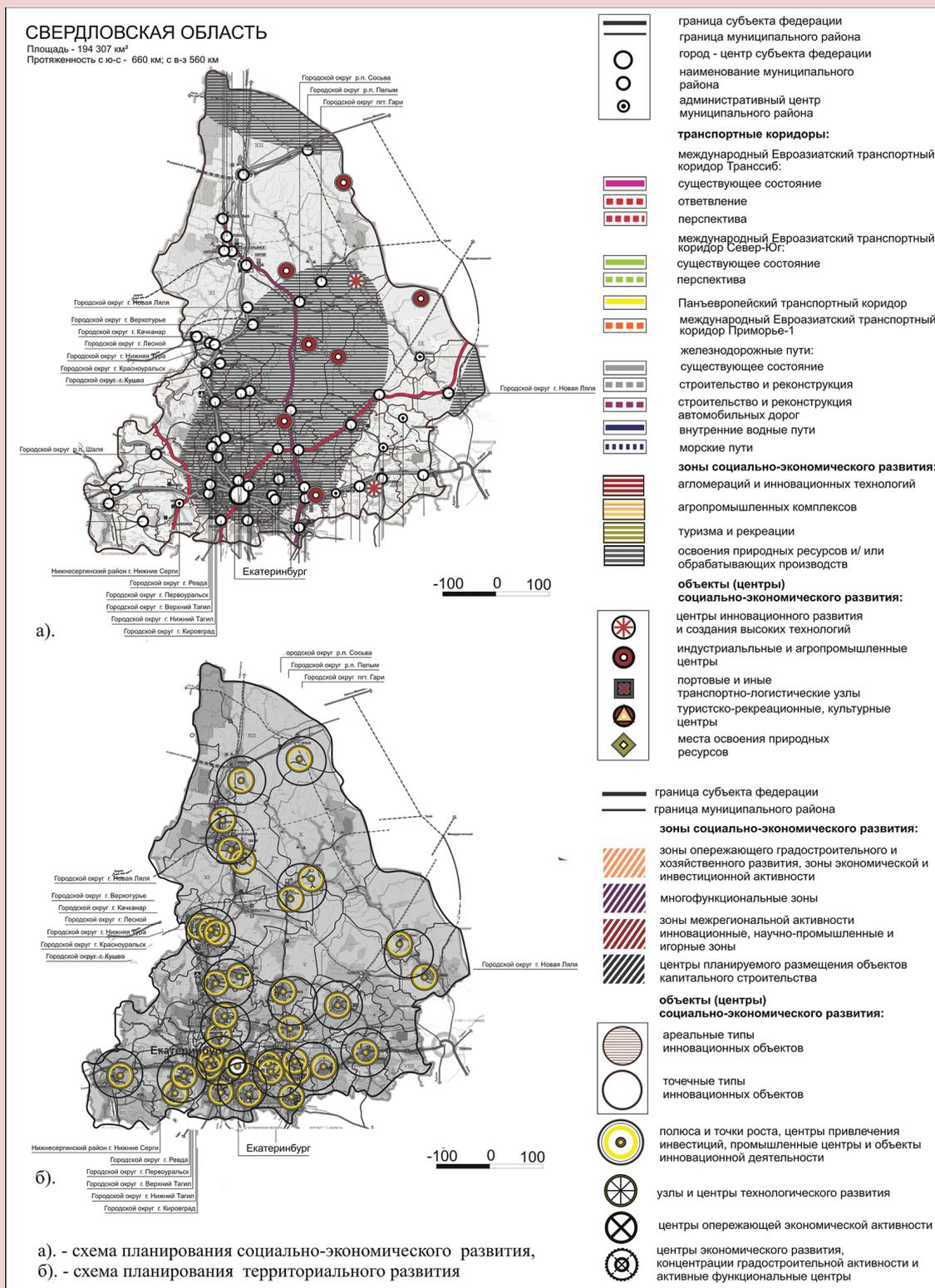


Рисунок 2. Выявление инфраструктурных особенностей социально-экономического развития региональных хозяйственных систем в пространственном аспекте на примере субъекта РФ, характеризующегося высоким порогом восприятия институциональных ограничений РХС



мических пространственных компонентов, а затем и их интеграции. Особенности взаимодействия компонентов, уже в системе пространственно-стратегического планирования (ПСП), обосновывают феноменологические эффекты мультипликации, распространяющие свое влияние на сферы хозяйственной активности региона. Они обеспечиваются действием инструментального обеспечения ПСП.

Согласно результатам исследования, в системе инструментального обеспечения ПСП выделяются три основные группы инструментов: организующие, регулирующие, координирующие.

Группа организующих инструментов формируется двумя подгруппами: организационно-правового и ресурсного обеспечения ПСП.

Анализ действующей практики применения инструментов организационно-правового обеспечения процессов регионального планирования подтверждает результативность использования государственно-частного партнерства (ГЧП). Интенсивное развитие ГЧП в регионах часто сдерживается несопоставимостью социально-экономических и пространственных оценок потенциала решения стратегических задач по таким критериям, как: потребность в ресурсах, сроки окупаемости, способности улучшить социально-экономическое состояние региона в заданном направлении, пополнять региональные бюджеты, создавать дополнительные рабочие места [4, 14]. Перспективы развития современных форм ГЧП и концепций их формирования связаны с определением и учетом сложившихся особенностей регионов, а также степени их соответствия общей стратегии развития федеральных округов. В условиях выраженной неравномерности трансформационных изменений РХС проекты их инфраструктурного развития на основе ГЧП, в общем смысле и в

терминологии настоящего исследования, представляют собой способ выравнивания таких диспропорций для опережающего экономического роста, привлечения инвестиций и планируемых пространственных преобразований.

Вследствие этого повышаются уровень и статус мероприятий в рамках ГЧП, определяемый, с одной стороны, их социально-экономической значимостью для региона, увеличением интенсивности взаимодействия субъектов региональной экономики в процессе их реализации, подчинением их содержания приоритетам национальной политики инновационного развития, а с другой стороны, – выработкой пространственных форм, адекватных изменению потребностей населения.

Региональные особенности оказывают влияние на структуру ГЧП посредством поэтапного и покомпонентного прохождения установленных в их рамках мероприятий таким образом, чтобы встроиться в формат разрабатываемых стратегий и долгосрочных планов развития региона с максимальным учетом возможных изменений условий их реализации, например, через формулировку положений региональных целевых программ.

Закрепление проектов ГЧП в положениях долгосрочных планов развития региона позволяет гарантировать преемственность сформулированных на федеральном уровне государственных задач инновационного развития экономики и одновременно с этим требовать обязательности единства партнерских форм их реализации, адаптированных к поставленным задачам с уровня планов до уровня проектов. Новая модель ГЧП, построенная на структурной самостоятельности непротиворечиво взаимодействующих социально-экономических и пространственных компонентов регионального планирования и в то же время на их целевом объединении, призвана обеспечить

процесс реализации планов развития регионов согласованно с общей стратегической направленностью задач государственной политики регионального развития.

В обоснование инструментов ресурсного обеспечения ПСП положены две схемы оценки факторов развития региона – социальных и рыночных, которые отражаются в комплексе и в соответствии с которыми образуется два аналитических блока: социального анализа и рыночного анализа. В рамках этих блоков одновременно (параллельно) выполняются поэтапно и последовательно специфические исследовательские операции, раскрывающие различные особенности функционирования региональной системы. В результате выполнения данных видов анализа выявляются комплексные характеристики, диагностирующие состояние РХС с позиций их потенциальных изменений в наиболее оптимальных формах.

На основе систематизации данных о структуре общественного обслуживания, характеристиках жилого фонда и классификации потребителей, а также комплексной оценки этой информации определяются перспективы изменения состояния РХС, описываемые количественными и качественными показателями. Для этого: проявляются «проблемные» элементы РХС с неполноценным и нерациональным обслуживанием; выявляются последствия размещения секторов обслуживания в пространстве, приводящие к социально-экономическому дисбалансу; выделяются рыночные ниши (не занятые или слабо освоенные, но имеющие перспективы дальнейшего развития); устанавливаются процентные соотношения элементов социального и коммерческого обслуживания. В зависимости от совокупности выявленных признаков изменения состояния РХС определяется мотивированная степень вмешательства уполномоченных

в этих вопросах органов управления и в социально-экономическом, и в пространственном аспектах.

В составе *группы регулирующих* инструментов предложено выделять подгруппы инструментов регулятивного зонирования и инвестиционного регулирования ПСП [1, 18].

Содержание регулятивного зонирования (РЗ) раскрывается в рамках процедур наделения зон дифференцированным статусом развития с установлением соответствующих им границ. Его практическим результатом является разработка регулятивных мероприятий, отражающих планируемые изменения в показателях развития с различной амплитудой и частотой повторяемости процессов посредством их графической фиксации в специальных схемах зонирования территории региона. Тем самым обеспечивается регулируемый порядок социально-экономического и пространственного вмешательства посредством как повышения, так и намеренного понижения привлекательности использования отдельных фрагментов РХС и выявления объектов планирования регионального развития, необходимых для реализации публичных интересов.

Для этого в работе предложено учитывать комплекс требований к регулированию развития РХС через синхронизацию его социально-экономических и пространственных компонентов, влияющую на процесс выявления и закрепления регулятивных зон (до сегодняшнего дня аналогичные разработки на практике осуществляются в инициативном порядке, что относит их к разряду дискуссионных, а не законодательно закрепленных).

Среди возможных требований следует выделить наиболее ожидаемые, такие как:

– преемственность способов реализации государственной политики пространственного развития с уровня стратегиче-

ского планирования посредством их встраивания в регулятивное зонирование путем конкретизации направлений трансформации РХС с соответствующими фиксациями в положениях РЗ;

– координация управленческих решений по урегулированию государственных, общественных и частных интересов, направленному на ликвидацию и предотвращение конфликтных ситуаций, выражающаяся в дифференцированных схемах управленческих решений, различающихся перечнем регулирующих установок;

– прогнозирование показателей использования РХС с максимальным учетом комплекса факторов, определяющих ее функционирование, не допускающее разрушения пространственной целостности РХС, противоречия избранной стратегии регионального развития принципам рационального использования ресурсов.

Эти требования создают предпосылки для перехода от прямого административного управления к более эффективным косвенным формам экономического управления процессами развития РХС. Для этого перехода наиболее целесообразным представляется использование регулятивных характеристик РЗ, с помощью которых происходит дифференциация нерасчлененной территориальной массы РХС. На основе укрупненной дифференциации выявляются наиболее перспективные с точки зрения социально-экономического и пространственного развития зональные объекты, что и формирует экономическую основу зонирования.

В контексте вопросов совершенствования регулятивных принципов регионального планирования установление и закрепление в РЗ прогнозных экономических показателей развития РХС играет ведущую роль: выделение зон определенного вида использования означает назначение

и гарантирование перспективных социально-экономических и пространственных приоритетов, в совокупности определяющих способ раскрытия стратегического вектора развития РХС.

Перспективы регулятивного зонирования определяются предлагаемыми методологическими положениями, сформированными на основе сочетания следующих принципов:

– непротиворечивость предлагаемых типологических приемов пространственной организации элементов РХС, включая и определение вариативности их функционального назначения, устанавливаемых на основе результатов комплексного анализа существующих условий и особенностей развития конкретного региона таким образом, чтобы они были максимально приближены к реально сложившейся пространственной структуре социально-экономических процессов с соответствующими типами зон;

– взаимосвязь форм пространственной организации элементов РХС с их социально-экономическим содержанием, определяемых особенностями местоположения регулятивных зон, назначением видов их хозяйственного использования, реализуемая посредством постепенной и последовательной логики процесса преобразования зон и объектов, не нарушающей и максимально сохраняющей сложившийся структурный порядок на основе комплекса объективных факторов и предпосылок;

– ранжирование видов хозяйственной деятельности, осуществляемое посредством учета комплекса политических, историко-культурных, социальных, демографических, природно-ландшафтных, территориальных факторов, включая особенности местоположения, существующие виды использования, исторически сложившегося сочетания функциональных процессов, потенциал возможных про-

странственных трансформаций в пределах установленных регулятивных зон;

– структуризация в составе регулятивных зон элементов РХС в социально-экономическом и пространственном аспектах единовременно с помощью иерархически последовательного перехода от элементов вышележащих уровней к нижележащим уровням на основе сложившейся организации РХС и перспективных тенденций полифункционального или монофункционального развития.

Как результат совокупного действия выявленных принципов подготавливаются схемы регулятивного зонирования с выделением в них зон, сформированных в соответствии с классификатором доминантных и вспомогательных видов хозяйственного использования РХС с указанием их количественных и качественных характеристик.

Формирование инвестиционных инструментов регулирования отношений субъектов региональной экономики предусматривает активное вовлечение в процессы регионального развития преимущественно частных инвестиций, которые реализуют потенциал немногочисленных конкурентоспособных, экономически выгодных урбанизированных пространственных элементов РХС [1].

Проведенное автором исследование современного опыта реализации проектно-управленческих решений показало, что наибольшее распространение среди инвестиционных инструментов регулирования получают декларативные и инициативные инструменты инвестирования. Логика использования регулятивных инвестиционных инструментов определена зависимостью между формами участия органов государственного управления и процессами развития РХС. Регулирование процесса реализации территориальных проектов органами государственного управления происходит преимущественно через их не-

посредственное участие, но не исключает и создания специальных организационно-управленческих структур [16]. Благодаря целенаправленным воздействиям на развитие РХС (стимулируя или ограничивая) осуществляется возможность реализации государственного контроля и управления регионами. Она выражается как в форме повышения эффективности практической реализации проектов в целом, так и в постоянном появлении объектов планирования регионального развития, становящихся катализатором трансформации региональных систем. В процессе реализации территориальных проектов, по мере снижения степени участия в них органов управления, отмечается переход инициативы к частным инвесторам, что также расширяет инвестиционные возможности субъектов региональной экономики.

Результаты изучения мировой практики регионального управления подтверждают, что в определенных условиях (таких, например, как экономический кризис, вызывающий ограниченность ресурсов всех видов) для органов государственного управления становится целесообразным использование гибких (компромиссных) схем реализации проектов регионального развития.

Такие схемы, основанные на принципах комбинированного регулирования использования государственных (муниципальных) и частных инвестиций, позволяют, в зависимости от изменения социально-экономической ситуации, задействовать их (схемы) вариативно, адаптируясь к изменениям и тем самым достигая результативности деятельности. Поскольку сам факт закрепления компромиссных схем регулирования процессов развития РХС в соответствующих плановых решениях не гарантирует однозначности их реализации, а также того, что обозначенная схема не будет изменяться, необходимо планомерное и

всестороннее обеспечение контроля этого процесса, в том числе и в форме уравнивания интересов всех заинтересованных участников.

Группа координирующих инструментов сосредоточена в системе регионального мониторинга ПСП. Направления совершенствования регионального мониторинга в рамках пространственного подхода определяются прежде всего тем, что при выделении таких его характерных стадий (операций), как анализ, оценка, контроль и последующее установление их внутреннего содержания, учитываются особенности взаимодействия социально-экономических и пространственных компонентов регионального планирования.

В зависимости от того, каким образом осуществляется данное взаимодействие, определяются конкретика поставленных задач ПСП и особенности функционирования технологической цепочки обращения информации. Основной акцент в этой модернизируемой системе мониторинга делается на интегрировании специальных средств, используемых как в планировании социально-экономического развития региона, так и в территориальном планировании. За счет внедрения системы информационного описания изменений состояния РХС, вызываемых последствиями реализации инфраструктурной модели ее развития, открываются новые возможности комплексного решения задач управления РХС.

Анализ теоретических работ, а также непосредственное ознакомление автора с практическими способами решения этой проблемы в отдельных регионах России (Москве, Санкт-Петербурге, республиках Татарстан, Чувашия, Самарской, Саратовской, Ростовской, Ленинградской областях) на примерах действующих служб мониторинга в системе регионального управления позволили установить следующее.

Имеющиеся разработки, направленные на оптимизацию осуществления мониторинга и раскрывающие особенности динамично меняющихся задач в системе регионального управления, касаются в основном усовершенствования информационного обеспечения в целом.

Применительно к объекту и предмету исследования это связано, в первую очередь, с уточнением содержания базового для него понятия информации [1, 9, 19]. Несмотря на то что этот актуальный вопрос достаточно хорошо изучен, к единству мнений специалисты пока не пришли. Это подтверждается проведенной систематизацией и анализом трудов, касающихся перспектив информационного обеспечения процессов регионального управления, с учетом специфики конкретных субъектов федерации и особенностей сфер использования информации. В то же время в оценке действующих в настоящее время стандартов формирования схем регионального мониторинга и установления возможностей их совершенствования многие исследователи, в частности волгоградского региона (Калинина А., 2005; Донцов Д., 2006; Олейник, 2007; Петрова Г., 2008; Соколов А., 2013), проявляют практическое единодушие. Они указывают на необходимость дополнения действующих методик регионального планирования блочными схемами организации информации [1, 12, 18].

Это означает, что при решении органами государственной и муниципальной власти определенных управленческих задач возникает необходимость периодического использования специальной информации, наряду с общей информацией, вовлекаемой в этот процесс постоянно. Если эти информационные процессы взаимодействия не структурированы, а способы обращения к ней органов власти, уполномоченных в разных сферах государственного управления, не оформлены должным образом,

приходится констатировать случаи нерационального использования ресурсов. Именно на решение такой важной народнохозяйственной задачи ресурсосбережения направлены вносимые в систему регионального мониторинга предложения по ее усовершенствованию. Блочная схема организации информации, в этой связи, позволит сформировать рациональную систему накопления, обработки и анализа информации, предотвратить пересечение ее потоков и возможный дисбаланс от многократных обращений к ней пользователей [12, 19].

Принятие блочной схемы организации информации влечет за собой переосмысление существующего отношения к одному из составляющих ее блоков — территориальной информации. До настоящего времени распространено мнение, что использовать информацию этого блока необходимо в качестве вспомогательной при решении различных ситуативных задач в системе регионального управления. Это означает обращение к блоку для любых видов визуализации социально-экономических процессов в регионе, в качестве некой сервисной услуги. Соответственно, о полноценности реализации потенциала информационного блока речь идти не может.

Аналогичное распространение этого в определенном смысле негативного отношения к данному блоку информации при решении задач регионального мониторинга приводит в большинстве случаев к тому, что его значимость принижается и, следовательно, он недостаточно активно задействуется и в решении вопросов управления регионом. Его функционирование и в настоящее время рассматривается в достаточно узких, сугубо специальных рамках, ограниченных решением вопросов освоения и использования отдельных элементов РХС, ее территорий при осуществлении процедур, связанных с

реализацией инвестиционных намерений застройщиков. Дискуссии относительно того, какой из вариантов существования блока пространственной информации наилучшим образом отражает всю полноту его возможностей в системе регионального планирования и является наиболее предпочтительным для ее совершенствования, не прекращаются. При том, что дополнение им информационных ресурсов мониторинга — относительно новое требование к его структурной организации, можно предположить последующее развитие этой концептуальной конструкции.

В комплексе современных требований, предъявляемых к информационным потокам в информационных системах, выделяются преимущества рыночного характера правоотношений субъектов региональной экономики, активно использующих информацию разного рода [9]. С учётом данного требования, а также обоснованности построения блочной схемы информации предложено интегрировать территориально-пространственную составляющую в социально-экономическую информацию. Такой подход расширит возможности классификации информации: в дополнение к существующим способам унификации, позволит применять способы ее ранжирования в зависимости от задач мониторинга: анализа, оценки, контроля получения, от источника информационного запроса — субъекта региональной экономики, определяющего объем, содержание, форму и сроки предоставления информации. Предложения касаются прежде всего внедрения диверсифицированных видов информации, позволяющих использовать ее многофункционально и неоднократно, в зависимости от сфер ее назначения, конкретных функциональных соответствий, потребителей.

В целом предложения по совершенствованию системы регионального мониторинга

га, рассматриваемые в данной работе, сводятся к обоснованию концептуальной схемы информационной системы мониторинга (ИСМ). Главной особенностью построения принципиальной схемы функционирования ИСМ является синхронизация информационных потоков – социально-экономической и территориально-пространственной информации и их пересечение в «зонах» принятия управленческих решений, требующих концентрации и синтеза исходных данных. Соответственно, ИСМ свойственны и другие особенности. В частности, оптимизируется процесс движения от начальной (входящей) до конечной (исходящей) информации таким образом, чтобы он был не только ограничен во времени, но и не связан с большим и необоснованным количеством трудоемких и непродуктивных технологических вспомогательных операций. Вследствие модернизации структуры ИСМ, с выделением в схеме мониторинга подсистем, соответствующих стадиям анализа, оценки, контроля, строго, в зависимости от характеристик информационных процессов, устанавливается содержание операций сбора, документирования, актуализации, обработки, систематизации, учета и хранения сведений.

Функционирование ИСМ осуществляется по двум основным направлениям, соответствующим установленной стадии выполнения характерных последовательных операций, посредством их предлагаемой группировки. В первом направлении группируются операции накопления, обработки, регистрации, хранения и обновления информации; а во втором – предоставление информации. Обособление информации в рамках второго направления представляется крайне важным, поскольку категория информационного запроса способна кардинально изменять форму и содержание выходных материалов. Имеется в

виду, что их адресность и принадлежность различным потребителям порождает схемы организации информации, которые различаются количеством внутренних операций, их наполнением, порядком чередования, способами взаимодействия и т.д.

Среди таких схем организации информации выделяются те, которые используются для подготовки нормативно-правовых документов, долгосрочных планов и программ развития регионов. Особенность этих случаев определяется тем, что информационные схемы должны учитывать двойственность требований, исходящих как от социально-экономических, так и от пространственных компонентов, диктующих информационный состав разрабатываемых материалов. Таким образом, в этом процессе разработки информационных схем органы государственного и муниципального управления, задействованные в нем, не могут оставаться абсолютно изолированными и не зависящими друг от друга, как это практикуется в настоящее время.

Способ организации ИСМ подчинен требованию ее бесперебойного функционирования в условиях диверсификации процессов регионального развития, в которые вовлечены разные группы потребителей, профессиональные субъекты региональной экономики и органы управления. Результаты функционирования ИСМ могут проявляться двояко: через итоговые документы, характер использования которых разными группами потребителей (органами управления, профессиональными участниками регионального рынка и рядовыми потребителями) определяет их содержание; посредством обеспечения санкционированного прямого доступа к информационным ресурсам, ограниченного списком пользователей, утверждаемым распорядителем информационной системы.

Выполнение органами власти двойственности требований теоретически приводит к тому, что из всего множества потенциально существующих (или возможных) операций в рамках разрабатываемых информационных схем, в зависимости от конкретики поставленных задач, могут и должны быть обоснованно определены элементы схем, являющиеся действительно релевантными, и одновременно исключены неактуальные, но усложняющие их функционирование элементы. Как основной ожидаемый результат реализации такого подхода к организации регионального мониторинга предполагаются, в частности, ликвидация дублирующих функциональных процессов в системе регионального управления и адаптированные к определенным типовым изменениям РХС наборы информационных блоков.

Использование ИСМ в перспективе позволит формировать инструменты мониторинга на основе адаптивных принципов, позволяющих обеспечивать адекватность закладываемых в планы регионального развития мероприятий, максимально соответствующих задачам государственного управления, реализации взаимных интересов государства и населения. Как один из способов решения подобных задач могут быть рекомендованы разработка и принятие закона Российской Федерации либо закона субъекта РФ, затрагивающих вопросы совершенствования порядка формирования и предоставления информации о планировании развития региона.

Совокупность предлагаемых *организующих, регулирующих, координирующих инструментов* формирует систему инструментального обеспечения в контексте пространственного подхода к региональному планированию, реализующую стратегическую направленность государственной политики устойчивого инновационного развития регионов. Одновременно с этим

системный подход к разработке инструментального обеспечения ПСП составляет суть нововведений интегрированного и комплексного формирования социально-экономических и пространственных решений, определяющих содержание долгосрочных планов развития регионов, и нормативно-правовых актов, обеспечивающих их разработку. Таким образом, *система инструментального обеспечения* ПСП зависит от результатов оценки необходимых трансформации РХС ресурсов: намерения реализовать определенные виды трансформаций, инициируемые органами государственного управления, обоснования комплекса социально-экономических и пространственных условий, соответствующих форм раскрытия и закрепления в сценариях развития регионов.

Практика современного регионального управления, построенная на основе обновляющейся методологии планирования, свидетельствует, что отдельные элементы представленной системы инструментального обеспечения используются при разработке и практической реализации долгосрочных планов регионального развития в субъектах РФ. Однако отсутствие общепринятой классификации имеющегося видового разнообразия инструментов, единства правил их применения, а также значительные расхождения регионов по показателям социально-экономического развития приводят к тому, что при определении набора инструментов универсальные схемы показывают низкую эффективность. И, как результат этого, в каждом конкретном случае фактически нарушаются процедуры собственно планирования, поскольку субъекты региональной экономики, по сути, «проектируют» необходимые для решения актуальных проблем регионального развития инструменты управления, определяясь со своим конечным выбором не на основе критериальных оценок, а по-

средством случайной выборки наиболее приемлемого, по мнению разработчиков, варианта.

Кардинально изменить подобную практику не представляется возможным до того момента, пока не будет накоплен значительный отечественный опыт применения различных вариантов формирования управленческих решений на основе вариантов инструментального обеспечения планирования. Причем недостаточно простого количественного приращения таких примеров, поскольку не меньшее значение имеют качественные оценки применения инструментов в различных федеральных округах, в рамках которых ожидается определенная тенденционность выбора некоего стандартизированного их перечня, объясняемая сопоставимостью условий и факторов развития РХС.

Результаты исследования, изложенные в данной статье, приходится преимущественно на 2008–2012 годы, когда описанные перспективы только начали просматриваться и речь могла идти лишь о «пионерных» формах выбора таких инструментов. Решая задачи комбинаторики инструментов из потенциально возможных вариантов их сочетания, автор исходила из реально существующих условий, ограниченных ее практическим участием в процессе разработки соответствующих социально-экономических и территориальных планов развития Волгоградской области, пришедшемся именно на эти годы. Не меньшее значение имел и тот факт, что разработка содержания планов развития субъекта РФ не может ограничиваться процедурами собственно регионального уровня, поскольку этот процесс непосредственно связан с планированием развития как федеральных округов, так и муниципальных районов. Участие автора в реализации муниципальных контрактов по разработке планов развития муници-

пальных районов Волгоградской области явилось дополнительным подтверждением жизнеспособности предложенной модели инструментального обеспечения регионального планирования.

Поскольку планы долгосрочного развития разрабатывались для муниципальных районов, входящих в единый субъект федерации, то было принято решение, что содержание используемых инструментов будет относительно единообразным, но допускающим вариативность. Подготовленные и утвержденные планы в настоящее время активно используются в практике регионального управления Волгоградской области. И несмотря на то, что в целом их положения относительно стабильны, они не лишены динамичности, вызываемой изменением социально-экономических условий и требований к развитию регионов. Это приводит к тому, что планы развития корректируются и дополняются. В соответствии с отражаемыми в планах поправками будет видоизменяться состав инструментов управления. Сегодня нельзя однозначно утверждать, что предложенный в данной работе экспериментальный вариант инструментального обеспечения статичен и закончен в своем первоначальном развитии. Напротив, автор связывает перспективы его использования с активизацией практики разработки и компоновки инструментов различных составов, и затем уже, посредством критического анализа, можно будет выделить стандартные формы.

Дифференциация элементов системы инструментального обеспечения, а также их комбинаторика определяются в зависимости от выбора типа пространственно-стратегических инициатив (ПСИ) – базового элемента пространственно-стратегического планирования, отвечающего за степень соответствия плановых разработок институциональным ограничениям. Инструментальное обеспечение

сформировано таким образом, что позволяет системе регионального планирования адаптироваться к специфике ПСИ. Именно для этих целей предложена его типизация в соответствии с группами функций управления: организации — для оптимизации организационно-правовых взаимодействий субъектов региональной экономики в форматах государственно-частного партнерства, подкрепленных реально существующим ресурсным потенциалом; регулирования — для адекватного и быстрого реагирования РХС

на воздействия внутренних и внешних факторов посредством инвестиционных регуляторов и регламентного зонирования в вариативных формах; мониторинга — для точного и оперативного воспроизведения информации о процессах регионального развития, ориентирующего его показатели в большей степени на формирование прогнозов и потенциально возможных вариантов, чем на констатацию свершившихся фактов, активно вовлекая в этот процесс ее пользователей, добиваясь эффекта обратной связи.

Литература

1. Донцов, Д.Г. Регулирование функционально-пространственных преобразований территории на основе информационно-управляющих систем / Д.Г. Донцов, Н.Г. Юшкова // Недвижимость: экономика, управление. — М.: Изд-во «АСВ», 2005. — № 11–12. — С. 37–44.
2. Дуглас, Н. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Н. Дуглас; пер. с англ. А.Н. Несстеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. — 180 с.
3. Европейская хартия регионального/пространственного планирования [Электронный ресурс]. — Режим доступа: \www/URL: <http://docs.cntd.ru/document/902018818>. — 17.07.2014.
4. Ильин, В.А. Проблемы социально-экономического развития территорий России в посткризисный период / В.А. Ильин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2011. — № 5. — С. 9–23.
5. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации (проект Министерства регионального развития Российской Федерации от 2005 года) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/48488> — Загл. с экрана.
6. Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации (проект Министерства регионального развития Российской Федерации от 2010 года) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.komfed.ru/section_42/475.htm — Загл. с экрана.
7. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://base.garant.ru/194365/>. — Загл. с экрана.
8. Лаврикова, Ю.Г. Стратегические приоритеты пространственного развития региона в сетевой экономике / Ю.Г. Лаврикова // Вестник УрПГУ-УПИ. — Екатеринбург, 2008. — № 5. — С. 37–49.
9. Об информации, информатизации и защите информации: Федеральный закон от 20 февр. 1995 г. № 24 // Российская газета. — 1995. — № 39. — 22 февр.
10. Пространственные аспекты развития региона / под общей ред. д.э.н., проф. В.А. Ильина. — Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2008. — 298 с.
11. Россия на пути к современной динамичной и эффективной экономике / под ред. А.Д. Некипелова, В.В. Ивантера, С.Ю. Глазьева. — Москва: РАН, 2013. — 93 с.
12. Соколов, А.Ф. Информационно-аналитические методы мониторинга эффективности систем управления региональной экономикой / А.Ф. Соколов, А.Э. Калинина, И.А. Елхина // Известия Волгоградского государственного технического университета. Серия «Актуальные проблемы реформирования российской экономики (теория, практика, перспектива)». — Вып. 13. — Волгоград: ИУНЛ ВолГТУ, 2012. — № 7 (94). — С. 169–179.
13. Территориально-пространственное планирование: ключевой инструмент развития и эффективного управления с уделением особого внимания странам с переходной экономикой [Электронный ресурс]

- // Европейская экономическая комиссия. – Нью-Йорк и Женева: Организации Объединенных Наций, 2008. – Режим доступа: \www/URL: http://www.unecsc.org/hlm/documents/Publications/spatial_planning.r.pdf. – 17.07.2014.
14. Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона / Т.В. Ускова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
 15. Татаркин, А.И. Программно-проектное развитие регионов как условие устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации / А.И. Татаркин // Вестник УрПГУ-УПИ. – Екатеринбург, 2011. – № 4. – С. 46-55.
 16. Фливиборг, Б. Мегапроекты: история недостроев, перерасходов и прочих рисков строительства / Б. Фливиборг, Н. Брузелиус, В. Ротенгаттер; пер. с англ. – М.: Вершина, 2005. – 224 с.
 17. Шмидт-Каллерт А. Краткое введение в планирование на микрорегиональном уровне / Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций // Субрегиональное отделение для Центральной и Восточной Европы Будапешт, 2005 г. – 83 с.
 18. Юшкова, Н.Г. Потенциал пространственной системы региона в определении инновационной стратегии развития территории [Текст] / Н.Г. Юшкова // Регионы России: Стратегии и механизмы модернизации, инновационного и технологического развития: Тр. Восьмой междунар. научн.-практ. конф. / РАН. ИНИОН. Отд. научного сотрудничества и междунар. связей; отв. ред. Ю.С. Пивоваров. – М., 2012. – Ч. 1. – С. 400-406.
 19. Юшкова, Н.Г. Проблемы адаптивности планирования развития региональных социально-экономических систем [Электронный ресурс] / Н.Г. Юшкова // XII Всероссийское совещание по проблемам управления (ВСПУ-2014) Россия, Москва, ИПУ РАН, 16–19 июня 2014 г. – С. 5579-5592. – Режим доступа: vsru2014.ipu.ru.
 20. Юшкова, Н.Г. Использование модели информационно-технологического обеспечения процессов инновационного развития в документах территориального планирования [Текст] / Н.Г. Юшкова, Д.Г. Донцов // «Модернизация России: ключевые проблемы и решения» материалы XII международной научной конференции. 5-6 декабря 2012 г. – Москва: РАН РФ. – С. 167-171.

Yushkova N.G.

Improvement of tool support of the spatial approach to regional planning: problems, specifics, trends

Nataliya Gennadiyevna Yushkova – Ph.D. in Architecture, Associate Professor, Research Associate, Federal State-Financed Educational Institution of Higher Professional Education “Volgograd State University of Architecture and Civil Engineering (1, Akademicheskaya Street, Volgograd, 400087, Russian Federation, ymanul@gmail.com)

Abstract. The emerging imperatives of innovation economic development in Russia determine the content of conceptual and institutional constraints to the development of regional economic systems (RES). They consider the regional planning system as a leading priority in its inseparable unity with modern public administration tasks. However, the practice of development of long-term plans in the RF subjects proves that the innovation challenges of economic policy are not reflected properly in them or they are significantly distorted. The following reasons reduce the effectiveness of modernization processes in the RF subjects and hamper the appropriate reaction of RES on their impact: the lack of coordination between socio-economic and spatial regional plans, the imbalance of interaction between state authorities engaged in long-term planning, the lack of real prerequisites for the implementation of innovation initiatives in the regions. Systematization and analysis of long-term plans make it possible to substantiate the consistency of the spatial approach to regional planning expressed in the dominance of the transformational function that synchronizes the configuration and parameters of RES, and to establish ways to integrate spatial components in the system of regional planning through optimization

of its tool support. The change in the content of the instrumentation support is based on the synthesis of the predominant basic characteristics of the existing tools used in isolated subsystems of regional planning of socio-economic and territorial development. The study has established a system of tool support for regional planning that adapts to the changes in both internal and external factors in the development of RES. Three main groups of tools: organizing, regulating, and coordinating are defined by their typing in accordance with the groups of management functions. The article proposes the modeling of combinations of tools that are subordinated to the choice of spatial and strategic initiatives in the development of a particular region.

Key words: public administration, regional system, transformational function, socio-economic development, regional planning, tool support, spatial approach.

References

1. Dontsov D.G., Yushkova N.G. Regulirovanie funktsional'no-prostranstvennykh preobrazovaniy territorii na osnove informatsionno-upravlyayushchikh system [Regulation of Functional-Spatial Transformations of the Territory on the Basis of Information-and-Management Systems]. *Nedvizhimost': ekonomika, upravlenie* [Real Estate: Economics, Management], 2005, no. 11–12, pp. 37-44.
2. Douglas N. *Instituty, institutsional'nye izmeneniya i funktsionirovanie ekonomiki* [Institutions, Institutional Change and Economic Performance]. Translated from English by A.N. Nesterenko; foreword and scientific editing by B.Z. Mil'ner. Moscow: Fond ekonomicheskoi knigi "Nachala", 1997. 180 p.
3. *Evropeiskaya khartiya regional'nogo/prostranstvennogo planirovaniya* [The European Regional/Spatial Planning Charter]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/902018818> (accessed July 17, 2014).
4. Ilyin V.A. Problemy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya territorii Rossii v post-krizisnyi period [Problems of Socio-Economic Development of Russian Territories in the Post Crisis Period]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2011, no. 5, pp. 9-23.
5. *Kontseptsiya Strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov Rossiiskoi Federatsii (proekt Ministerstva regional'nogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii ot 2005 goda)* [The Concept for Socio-Economic Development of Regions of the Russian Federation (the 2005 Project of the Ministry of Regional Development of the Russian Federation)]. Available at: <http://www.gosbook.ru/node/48488>.
6. *Kontseptsiya sovershenstvovaniya regional'noi politiki v Rossiiskoi Federatsii (proekt Ministerstva regional'nogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii ot 2010 goda)* [The Concept for Improvement of Regional Policy in the Russian Federation (the 2010 Project of the Ministry of Regional Development of the Russian Federation)]. Available at: http://www.komfed.ru/section_42/475.htm.
7. *Kontseptsiya dolgosrochnnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda: utv. rasporyazheniem Pravitel'stva RF ot 17 noyab. 2008 g. № 1662-r* [The Concept for Long-Term Socio-Economic Development of the Russian Federation for the Period up to 2020: Approved by the Resolution of the RF Government of November 17, 2008 no. 1662-r]. Available at: <http://base.garant.ru/194365/>.
8. Lavrikova Yu.G. Strategicheskie priority prostranstvennogo razvitiya regiona v setevoi ekonomike [Strategic Priorities of Spatial Development of the Region in the Network Economy]. *Vestnik UrPGU-UPI* [Herald of UrPGU-UPI], 2008, no. 5, pp. 37-49.
9. Ob informatsii, informatizatsii i zashchite informatsii: Federal'nyi zakon ot 20 fevr. 1995 g. № 24 [On Information, Informatization and Protection of Information: Federal Law of February 20, 1995 No. 24]. *Rossiiskaya gazeta* [The Russian Newspaper], 1995, no. 39, February 22.
10. Prostranstvennye aspekty razvitiya regiona [Spatial Aspects of Development of the Region]. Under general editorship of Doctor of Economics, Professor V.A. Ilyin. Vologda: Vologodskii nauchno-koordinatsionnyi tsentr TsEMI RAN, 2008. 298 p.
11. *Rossiya na puti k sovremennoi dinamichnoi i effektivnoi ekonomike* [Russia on the Way to a Modern, Dynamic and Efficient Economy]. Ed. by A.D. Nekipelov, V.V. Ivanter, S.Yu. Glazyev. Moscow: RAN, 2013. 93 p.
12. Sokolov A.F., Kalinina A.E., Elkhina I.A. Informatsionno-analiticheskie metody monitoringa effektivnosti sistem upravleniya regional'noi ekonomikoi [Analytical Methods for Monitoring the Effectiveness of the Systems of Management of the Regional Economy]. *Izvestiya Volgogradskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta*.

- Seriya "Aktual'nye problemy reformirovaniya rossiiskoi ekonomiki (teoriya, praktika, perspektiva)"* [Bulletin of Volgograd State Technical University. Series "Topical Issues of Reforming the Russian Economy (Theory, Practice, Perspective)"], 2012, vol. 13, no. 7 (94), pp. 169-179.
13. *Territorial'no-prostranstvennoe planirovanie: klyuchevoi instrument razvitiya i effektivnogo upravleniya s udeleniem osobogo vnimaniya stranam s perekhodnoi ekonomikoi* [Spatial Planning – Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition]. Economic Commission for Europe. New York and Geneva: United Nations, 2008. Available at: http://www.unece.org/hlm/documents/Publications/spatial_planning.r.pdf (accessed July 17, 2014).
 14. Uskova T.V. *Upravlenie ustoychivym razvitiem regiona* [Management of Sustainable Development of the Region] Volodga: ISERT RAN, 2009. 355 p.
 15. Tatarin A.I. Programmno-proektnoe razvitie regionov kak uslovie ustoychivogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii [Program-Design Development of the Regions as a Prerequisite for Sustainable Socio-Economic Development of the Russian Federation]. *Vestnik UrPGU-UPI* [Herald of UrPGU-UPI], 2011, no. 4, pp. 46-55.
 16. Flyvbjerg B, Bruzelius N., Rothengatter W. *Megaproekty: istoriya nedostroev, pereraskhodov i prochikh riskov stroi-tel'stva* [Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition]. Translated from English. Moscow: Vershina, 2005. 224 p.
 17. Schmidt-Kallert E. *Kratkoe vvedenie v planirovanie na mikroregional'nom urovne* [A Short Introduction to Microregional Planning]. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Sub-regional Office for Central and Eastern Europe. Budapest, 2005. 83 p.
 18. Yushkova N.G. Potentsial prostranstvennoi sistemy regiona v opredelenii innovatsionnoi strategii razvitiya territorii [Potential of The Spatial System of the Region in Defining the Innovation Strategy of Territorial Development]. *Regiony Rossii: Strategii i mekhanizmy modernizatsii, innovatsionnogo i tekhnologicheskogo razvitiya: Tr. Vos'moi mezhdunar. nauchn.-prakt. konf.* [Russia's Regions: the Strategies and Mechanisms of Modernization, Innovation and Technological Development: Proceedings of the Eighth International Research-to-Practice Conference], 2012, part 1, pp. 400-406.
 19. Yushkova N.G. Problemy adaptivnosti planirovaniya razvitiya regional'nykh sotsial'no-ekonomicheskikh sistem [The Issues of Adaptive Planning of Development of Regional Socio-Economic Systems]. *XII Vserossiiskoe soveshchanie po problemam upravleniya (VSPU-2014) Rossiya, Moskva, IPU RAN, 16–19 iyunya 2014 g.* [Twelfth All-Russian Conference on the Issues of Management (VSPU-2014) Russia, Moscow, ICS RAS, June 16–19, 2014]. Pp. 5579-5592. Available at: vspu2014.ipu.ru.
 20. Yushkova N.G., Dontsov D.G. Ispol'zovanie modeli informatsionno-tekhnologicheskogo obespecheniya protsessov innovatsionnogo razvitiya v dokumentakh territorial'nogo planirovaniya [The Use of the Model of Information and Technological Support of Innovation Development Processes in the Territorial Planning Documents]. *"Modernizatsiya Rossii: klyucheveye problemy i resheniya" materialy XII mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii. 5-6 dekabrya 2012 g.* [Modernization of Russia: Key Problems and Solutions] Proceedings of the 12th International Scientific Conference. December 5–6, 2012]. Moscow: RAN RF. Pp. 167-171.