



УДК 332.01
ББК 65.04

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: ПРЕДПОСЫЛКИ И ИМПЕРАТИВЫ

Юшкова Наталия Геннадиевна

Кандидат архитектуры, доцент кафедры архитектуры жилых и общественных зданий
Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета
ymanul@gmail.com
ул. Академическая, 1, 400074 г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. *Актуальность* работы определяется формирующимися в России императивами национальной политики, выделяющими в качестве приоритетов систему регионального планирования в ее неразрывном единстве с современными задачами государственного управления. Необходимость научного обоснования способов решения этой проблемы обуславливается недостаточно высокой эффективностью этой сферы в настоящее время и требованиями к ее модернизации.

Методы проведения работы. Исследованы процессы социально-экономического развития 83 субъектов РФ посредством систематизации и анализа положений по стратегическому и территориальному планированию. Осуществлен сравнительный анализ содержания обоих видов документов применительно к одноименным субъектам РФ. С использованием графоаналитических методов исследования выявлены аналоговые формы перспективного состояния федеральных округов, различающегося неоднородностью, степенью концентрации и вариантами пространственных воспроизведений процессов территориального развития, с их фиксацией в построенных графиках-диаграммах.

Результаты работы. Определены значение пространственного компонента и его влияние на изменения принципов регионального планирования. Доказано существование новых элементов планирования развития региональных систем, соответствующих императивам государственной политики, закрепляемых специальными объектами регионального развития, утверждаемыми документами планирования. Установлено наличие трех степеней адаптивности региональных систем, предлагаемой автором в качестве нового критерия оценки социально-экономического развития территориальных образований. Обоснована интеграция стратегического планирования в территориальное как оптимальное направление реформирования системы регионального планирования.

Области применения результатов. В рамках концептуального подхода к региональному планированию обосновано использование метода формирования и оценки инструментов управления региональным развитием, раскрыто содержание метода и формирующих его операций. Прогнозируется, что предложенные перспективные направления совершенствования методологии регионального планирования способны обеспечить достижение комплексных социально значимых результатов: прорывное развитие регионов, аккумулирующих их возможности и преимущества, и постоянное повышение качества среды жизнедеятельности, обусловленное появлением и системным функционированием новых типов экономических объектов.

Ключевые слова: императив, социально-экономическое развитие, адаптивность, региональная система, территориальные образования, региональное планирование, государственное управление.

Анализ современных исследований по проблемам региональной экономики показывает, что достаточно новым аспектом является выявление в региональном планировании пространственного компонента, его эволюционирование и особенности проявления. В лучшем случае рассматриваются отдельные аспекты проблемы, и говорить о сложившемся ее системном изложении преждевременно [8; 10; 11; 12; 18]. Научные изыскания автора данной работы позволили выявить новый вектор исследования проблемы – подчиненность современных тенденций регионального развития в нашей стране императивам государственной политики [7], выражаемую в образовании точек роста как новых объектов экономической деятельности, в расширении ареалов их влияния, приводящих в целом к реорганизации целевых установок в системе регионального планирования. Этим обосновывается закономерность формирования и укрепления новых принципов проявления территориально-пространственного аспекта в региональном планировании [19].

В процессе смены концепций развития (равномерного и поляризованного) региональных систем [24] пространственные аспекты проявляются по-новому благодаря появлению экономических объектов, имеющих специфические пространственные формы. Даже несмотря на «закрепленность» пространственных форм деятельности за конкретными территориями, благодаря особенностям их экономического функционирования они способны и сами существенно трансформироваться, и воздействовать на окружающее их пространство. Именно с таких позиций оценивается принцип многополярности на территории страны: как способ реализации проблем регионального развития, позволяющий сформировать новую конструкцию экономического пространства. В ней региональные системы, как самостоятельные и одновременно взаимосвязанные субъекты, различаются потенциалом и направленностью социально-экономического развития, индивидуальностью форм ее пространственного отображения (величиной и конфигурацией объектов, обеспечивающих экономическое развитие регионов, характеристиками их связей и зависимостей, степенью их концентрации и т. п.).

С изменением социально-экономических формаций в нашей стране начала 1990-х гг.

нарушились традиционные схемы принятия решений по планированию развития регионов, процедуры разработки документов по планированию были разделены между разными, не связанными друг от друга институтами государственного управления, как следствие принятия новых законодательных актов [1; 15; 16]. В результате этого единый (и в принципе неделимый) объект государственного управления – регион – оказался ведомственно-разделенным, что означало невозможность принятия скоординированных, согласованных и преемственных решений, а документы, созданные вследствие этого разделения, в продолжение этой логики, откровенно противоречили друг другу. Проблематичность ситуации до середины 2000-х гг. смягчалась предпринимаемыми усилиями в системе управления регионами. В урегулировании возникающих противоречий большую роль сыграла Концепция перехода РФ к устойчивому пространственному развитию (1996 г.) [4] и предшествующие ей документы государственного уровня не только в нашей стране, но и за ее пределами [17; 20; 23]. Благодаря им даже в отсутствие целостной и адекватной новым задачам развития субъектов Федерации системы регионального планирования обеспечивалась возможность сосуществования стратегических и пространственных компонентов. В развитие этого посыла правительственными и академическими структурами была инициирована Национальная доктрина градостроительства России (2001 г.) [13], разработанная в Российской академии архитектуры и строительных наук, ставшая программным и революционным по своему содержанию документом, впервые определившим необходимость для процесса планирования развития регионов координации градостроительных (пространственных) и социально-экономических аспектов [22].

Исследование показало, что проблемы в системе регионального планирования с началом правоприменительной практики по прошествии лет только усугубляются. Прогрессивный зарубежный опыт, такой, например, как результаты постоянно действующей Комиссии Министров регионального планирования в Европейском союзе или комиссий DATAR/OREAM во Франции [2; 23], дает основание считать, что наибольший потенциал развития имеет региональное планирование, построен-

ное на принципах взаимодействия стратегического и территориального планирования.

Существенным обоснованием возможностей использования такого методологического подхода к региональному планированию в нашей стране служит как общая направленность государственной политики, требующая интеграционного взаимодействия всех сфер, задействованных в процессах социально-экономического развития общества, так и специальные документы, регламентирующие порядок регулирования процессов регионального развития [14].

В качестве дополнительного подтверждения возможности осуществления подобного подхода к реформированию системы регионального планирования выступает и современная практика работы органов государственной власти и управления, и результаты деятельности структур, объединяющих усилия групп ученых-разработчиков документов планирования нового типа.

Новый этап научного осмысления пространственных аспектов регионального планирования в нашей стране (2005–2010 гг.) связан прежде всего с появлением Концепции стратегии социально-экономического развития регионов РФ (2005, 2008, 2010 гг.) [6], Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. (Концепции 2020) (2008 г.) [3] и Концепции совершенствования региональной политики в РФ (2009 г.) [5], возникших и как закономерность эволюционирования концептуальных положений устойчивого развития, и как необходимость освещения государственных задач инновационного развития и реструктуризации экономического пространства в региональном аспекте. Имеется в виду наличие новых пространственных стандартов – системы регионального планирования, закрепляющей прогрессивные, инновационные решения государственной региональной политики, увязывающей социально-экономические и территориально-пространственные аспекты развития регионов. Управляемость сформированной на новых принципах системы обеспечивается соответствием пространственных (геометрических) показателей изменчивости (количественных и качественных характеристик) системы внешним условиям благодаря использованию адаптивных механизмов, позволяю-

щих сохранять и при необходимости усиливать требуемое (заданное) состояние.

Как следствие выявленной в работе пространственной компоненты регионального планирования и вариабельности ее формообразования обосновывается необходимость изменения содержания государственного участия в процессах регионального развития [2]: появления новых целевых функций, вызывающих реструктуризацию задач планирования и усиление управляющей роли документов планирования. Цели планирования, в свою очередь, актуализируют потребности в моделировании стратегий сбалансированного с социально-экономическим развитием региона ее пространственной структуры, выражающей *структурные и (или) инфраструктурные принципы* регионального развития как ключевого объекта геополитики современной России. Именно такими, адаптированными к современной социально-экономической ситуации и аргументированными комплексом имеющихся предпосылок к развитию, представляются наиболее вероятные направления совершенствования методологии регионального планирования. Обоснование направлений совершенствования методологии регионального планирования вызвало необходимость детального исследования составляющих этого процесса: стратегического планирования и территориального планирования.

Для решения поставленных задач автором были собраны, систематизированы и проанализированы новейшие документы планирования социально-экономического развития регионов (стратегии и концепции развития разных иерархических уровней в системе административно-территориального деления Российской Федерации) и документы территориального планирования (схемы территориального планирования в последних своих редакциях) на основе имеющихся в открытом доступе информационных ресурсов (таких как официальные сайты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных округов, правительств и администраций субъектов Российской Федерации), преимущественно 2007–2013 годов. В документах стратегического и территориального планирования устанавливались признаки адаптивности региональных систем Российской Федерации к современным императивам государственной политики: для этого каждый федеральный округ, графически вы-

деленный из схемы Российской Федерации, был разделен на соответствующие субъекты РФ. Они выявлялись посредством территориально-пространственной привязки зон (объектов), реализующих основополагающие элементы современной государственной политики развития регионов (согласно имеющимся документальным фактам и их детальному изучению). Логика выполняемых методических операций потребовала синхронизации исследуемых положений в документах стратегического планирования развития регионов (СП) и в документах территориального планирования (ТП).

Совокупность полученных в ходе исследования данных и их анализ позволили выявить и предложить новый вид критериальной оценки развития региональных социально-экономических систем (РСЭС), отражающий дифференцированное восприятие ими императивов современной государственной политики (адаптацию) с последующим построением ранжированных схем развития регионов (пример ранжирования приведен на рисунке).

Принципиальное содержание этого вида оценки региональных систем сводится к тому, что положения документов стратегического и территориального планирования субъектов Российской Федерации исследуются на предмет их фактической идентификации с модельной конструкцией императивного развития РСЭС, отличительными характеристиками которой являются:

- структурное единство приоритетов региональной политики в долгосрочном планировании как в социально-экономическом, так и в территориально-пространственном аспектах (идентичность количественных показателей их развития и соответствующих им пространственных форм);

- алгоритмичность формирования (иерархичность и соподчиненность) управленческих решений, направленных на реализуемость императивных установок образования в границах РГЭС «точек» и «зон» развития;

- изменяемость параметров планирования развития РГЭС в зависимости от изменения социально-экономических условий их развития, отражаемая в положениях утверждаемых документов.

Наличие в исследуемых документах регионального планирования указанных модельных положений с соответствующими им про-

странственными отображениями, выявляемыми на основе изучения графических материалов документов, означает их адаптивность императивам. Таким образом, под адаптивностью региональных социально-экономических систем понимается их реакция на восприятие внешних со стороны системы государственного управления импульсов развития, определяющих концептуальную основу обновляющейся региональной политики и приоритетов регионального планирования, устанавливающих рамки и параметры перспективного состояния РСЭС.

Адаптивность РСЭС, в свою очередь, имеет дифференцированный характер в зависимости от степени соответствия их развития в документах планирования указанным выше модельным (императивным) положениям. Анализ документов и схем планирования РСЭС позволил установить наличие трех степеней (высокой, средней и низкой) их адаптивности. Другими словами, исследовались пространственные проекции современной региональной политики, отражающей приоритеты государственного управления, закрепляемые в основном положениями по долгосрочному региональному планированию. В зависимости от того, насколько полноценно в положениях по планированию проявлены и отражены модельные компоненты развития РСЭС, каждый из 83 субъектов РФ был отнесен в одну из трех групп адаптивности.

Процесс оценки адаптивности РСЭС наряду с выявлением ее степени предполагает также выделение уровней адаптивности. Исследование показало, что фиксации императивных положений только на уровне документов, разрабатываемых для субъектов РФ, недостаточно, поскольку зависимость принимаемых решений по планированию и от выше-, и от нижележащих уровней (уровней федеральных округов и муниципальных районов соответственно) государственного управления очевидна. На основании проведенного автором сопоставления документов указанных таксонометрических уровней функционирования РСЭС и выявления действующих противоречий была обоснована необходимость приведения их в структурное и логическое соответствие и предложено осуществлять оценку адаптивности развития РСЭС на уровне субъекта РФ в ее одновременной увязке с другими уровнями.

Таким образом, уровневая оценка адаптивности РСЭС применительно к конкретной ситуации означает ее исследование на предмет соответствия императивным положениям на всех уровнях ее структурной иерархии: макрорегион, мезорегион, микрорегион, совокупность функционирования которых предложено рассматривать как феноменологический принцип организации РСЭС. Данный иерархический принцип, выражающийся в уровневой преемственности и синхронизации проектно-управленческих решений, позволяет обеспечивать наилучшую адаптацию требований государственных (общих) положений федеральной политики к ситуации конкретного региона России последовательно и постепенно, переходя от общих положений к конкретным показателям развития отдельных «зон» и «точек» роста.

Таким образом, в документах СП и ТП, в сравнительных характеристиках одновременно выделились три неоднородные по составу и содержанию группы субъектов Федерации. Наличие в каждой из групп ведущего признака – определенной степени адаптации – позволило охарактеризовать перспективы развития территории региона в различных, даже взаимоисключающих версиях и дало возможность графического воспроизведения проявлений адаптации. Информационное содержание сводной оценки позволило квалифицировать ее как диагностический инструмент, позволяющий устанавливать имеющиеся проблемы в региональных системах, в том числе и в аспекте их потенциальной адаптации к современным требованиям системы государственного управления (императива).

Согласно данным проведенного анализа документов СП было установлено следующее. Наиболее многочисленной (55 субъектов Федерации, или 66,27 % от общего количества субъектов РФ) является группа регионов со средней степенью адаптации. Второй по величине является группа регионов с высшей степенью адаптации (20 субъектов Федерации, или 24,3 %). Наименьшей (8 субъектов Федерации, или 9,4 %) является группа регионов с низшей степенью адаптации.

В сравнительных характеристиках из всех субъектов Федерации выделяется Приволжский федеральный округ, прежде всего тем, что он наиболее наглядно демонстриру-

ет последовательность и преемственность управленческих решений по социально-экономическому развитию региональных систем. В группе с высокой степенью адаптации, а именно в ПФО, сосредоточено наибольшее количество субъектов РФ (республики Башкортостан, Мордовия, Татарстан, Чувашия, Нижегородская и Самарская области); в группе со средней степенью адаптации находится 8 субъектов Федерации (республики Удмуртия и Марий Эл, Пермский край, Кировская, Оренбургская, Пензенская, Саратовская, Ульяновская области), в то время как в группе с низкой степенью адаптации представители этого федерального округа отсутствуют.

Важным представляется сопоставление показателей значительно различающихся между собой федеральных округов, таких, например, как ПФО, ЮФО и СКФО, причем в ЮФО и СКФО проявления адаптации высокой степени не зафиксированы ни в одном из регионов (подобного случая больше не выявлено), один субъект Федерации (Республика Дагестан) по совокупности признаков попадает в группу регионов с низкой степенью адаптации, а все остальные субъекты указанных федеральных округов рассматриваются как «средние» по восприятию положений государственной политики.

По аналогии с анализом положений документов СП был осуществлен анализ документов ТП, результаты которого, в отличие от первого, свидетельствуют о наличии другой тенденции. Она характеризуется примерно одинаковой (в количественном отношении) принадлежностью субъектов Федерации к группам со средней (34, или 41,12 %) и с низшей (36, или 43,37 %) степенями адаптации, что указывает на признание системой территориального планирования «сдержанного» восприятия регионами императивных вызовов и сдерживание ею открытых адаптационных проявлений. Как следствие, крайне ограниченной и самой малочисленной является группа регионов с высшей степенью адаптации (13, или 15,46 %). В количественном отношении данная группа несколько уступает аналогичной группе из первой диаграммы, что в целом подтверждает приверженность органов государственной власти регионального уровня к «стабильному» ограничению планирования активных процессов регионального развития в документах ТП.

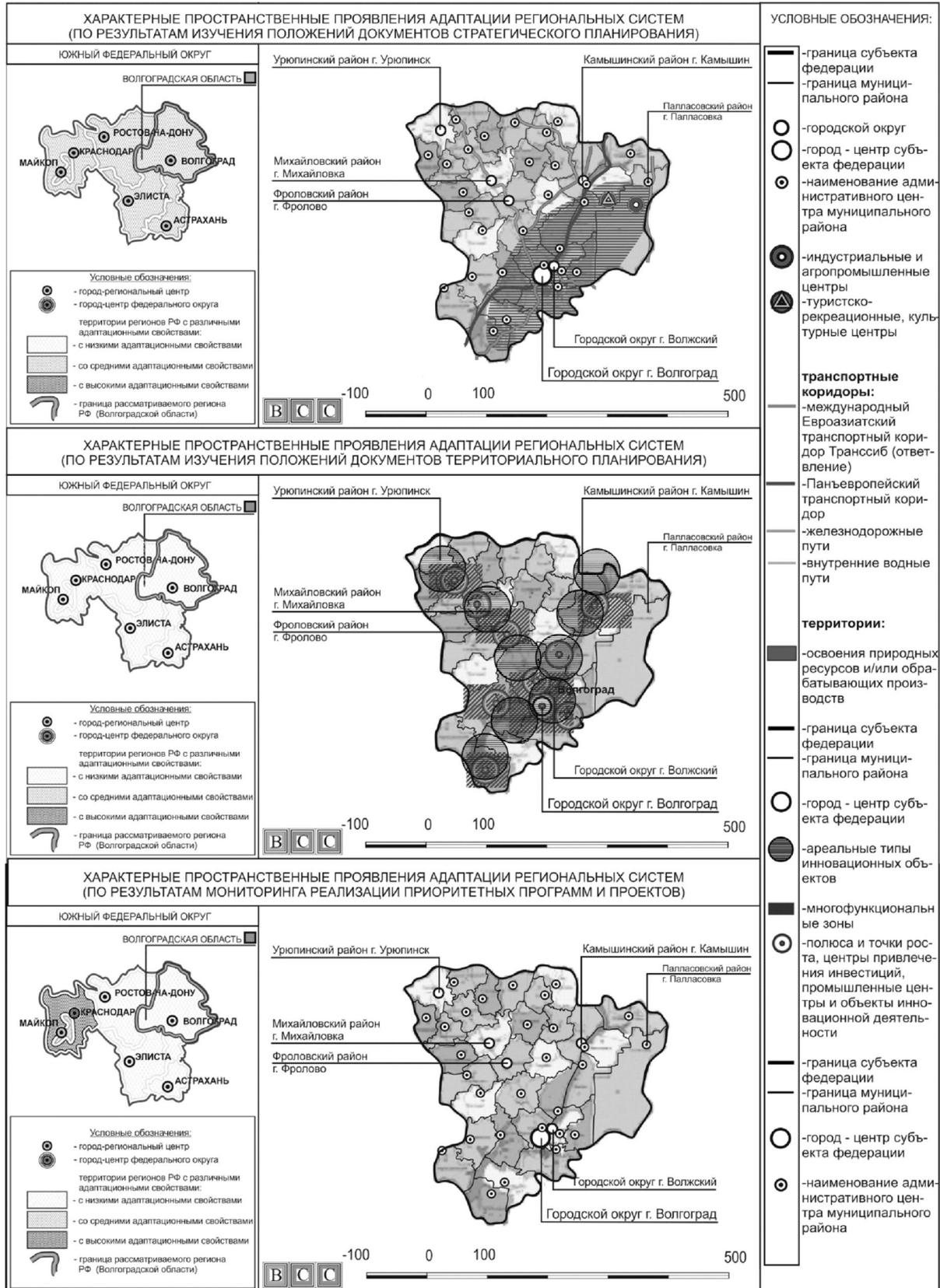


Рисунок. Ранжирование регионов ЮФО по степени адаптации к императивам государственной политики

Примечание. Составлено автором по результатам сравнительного анализа документов стратегического и территориального планирования и мониторинга реализации приоритетных программ и проектов развития регионов.

Сводные данные о планируемых характеристиках развития регионов в территориальном аспекте (в документах ТП) позволили выделить Приволжский федеральный округ. В нем, по аналогии с результатами документов СП, из общего количества субъектов Федерации, образующих группу регионов с высшей степенью адаптации (колебания количества в федеральных округах – от одного до четырех), находятся Республика Татарстан, Нижегородская и Самарская области, что составляет практически 1/4 часть от общего количества регионов в этой группе. В ПФО также отмечено наибольшее количество субъектов РФ (республики Мордовия, Чувашия, Удмуртия, Марий Эл, Пермский край, Ульяновская область), сформировавших группу регионов со средней степенью адаптации. Данный результат дополняется выделением в Приволжском федеральном округе шести субъектов Федерации (республики Башкортостан и Марий Эл, Кировская, Оренбургская и Саратовская области), показывающих низшую степень адаптации к социально-экономическим изменениям. Полученные в результате анализа сравнительные характеристики планируемого развития Приволжского федерального округа были расценены в целом как адаптивное и сбалансированное развитие и приняты за эталон. Это, в свою очередь, позволило оценить перспективное развитие остальных федеральных округов и определить их специфические характеристики и формы.

Таким образом, осуществление сравнительного анализа планируемого социально-экономического развития регионов России по результатам изучения положений документов стратегического и территориального планирования позволило определить не только удельный вес регионов по их принадлежности к каждой из трех групп, но и формы проявлений адаптации, включая пространственные, субъектов РФ в каждом из федеральных округов.

В соответствии с задачами исследования был осуществлен сравнительный анализ, направленный на установление соответствий в идентичных группах субъектов Федерации, который позволил установить следующее. Необходимость для субъектов Федерации следовать проводимой государственной политике, закрепляемой на уровне субъектов РФ

в документах СП, определяемая средними показателями, поддержана в ограниченном количестве документов ТП. В то же время по результатам сравнительного анализа документов ТП и документов СП установлены причины несовпадения перечней субъектов РФ второй группы: они заключаются не только и не столько в использовании стандартных и даже инерционных подходов при обосновании содержания документов территориального планирования, но и в несовершенстве действующей системы разработки и утверждения документов этого типа, не позволяющей в полной мере учитывать императивы национальной государственной политики.

Полученные результаты доказывают выраженную направленность документов регионального планирования на дифференцированный характер отражения государственной политики регионального развития и вместе с тем необходимость преодоления методологической разобщенности стратегического планирования и территориального планирования. Совершенствование системы регионального планирования напрямую связано с определением принципов взаимодействия и сочетания этих видов планирования.

Как итог компаративного анализа планов социально-экономического развития регионов по документам СП и ТП были получены доказательства того, что взаимодействие территориального и стратегического планирования в региональной экономике по типу «встраивания» – это принцип, соответствующий завершившемуся, поисковому, этапу регионального развития. В современных условиях сформировались предпосылки для перехода к новому этапу, требующему изменения принципа совершенствования регионального планирования и разработки положений по планированию синхронизации процессов развития региональных систем. Доказана возможность и целесообразность перехода к приоритету принципа интеграционных взаимодействий, предопределяющему направления реформирования системы регионального планирования.

Таким образом, адаптивность и интеграцию автор предлагает рассматривать как методологическую основу реформирования системы регионального планирования. В рамках этого подхода интеграция социально-эко-

номического и градостроительного институтов планирования осуществляется сосредоточением в комплексе документов планирования, содержащих проектные и управленческие решения по поддержке и стимулированию тенденций процессов регионального развития, планируемых новых территориальных образований (НТО), а также средств (механизмов) их реализации. Концептуальный подход основан на выявлении существующих и обосновании перспективных тенденций в появлении и функционировании НТО, которые задействуют все имеющиеся инновационные ресурсы регионов и экономические механизмы и инструменты их практической реализации.

Непреложность перехода экономической системы России во втором десятилетии XXI в. на инновационную модель развития совершенствует известные из прогрессивного мирового опыта принципы формирования НТО (точек роста) [9]: экономических зон, технологических площадок, технопарков, технополисов, иннополисов, «классические образцы» которых постоянно пополняются новыми и новейшими видами, приносящими с собой новые социально-экономические стандарты.

Результаты изучения автором сведений и документов об объектах регионального развития, полученных с официальных сайтов Минэкономразвития РФ и Минрегионразвития РФ, органов публичной власти (государственного и муниципального управления), разработанных и утвержденных в последние годы, позволили установить их основную особенность. Имея в виду перспективное социально-экономическое развитие регионов, в основе которого положено появление в них НТО, обеспечивающих опережающий экономический и социальный рост по сравнению с существующими предприятиями и имеющими мультипликационный эффект развития экономики территории, их появление отражает особый взгляд на развитие региональных систем, нацеленный на использование их территориально-пространственных возможностей (ресурсов развития).

Систематизация и сравнительный анализ новейшего отечественного опыта разработок НТО последнего десятилетия, отражающих инновационный вектор развития российских регионов, позволяют установить наличие и

активное распространение тенденции инициации и практической реализации в форме программ и проектов НТО. Были выявлены закономерности их пространственной локализации на территории регионов, раскрыты причины их неоднородности и многообразия, установлены ведущие характеристики, наличие общих принципов их формирования, что в совокупности составило основу их пространственной типологии. Автором установлено, что за исследуемый период из всех 83 субъектов (регионов) РФ подавляющее большинство из них только начинают работу по проектному формированию НТО, в 26 субъектах РФ зафиксированы локальные практические и проектные мероприятия по реализации основных положений государственной политики, и только в незначительном количестве регионов отмечено выраженное активное формирование НТО. Важным представляется оценка результатов реализации запланированных мероприятий не только в количественном, но и в качественном выражении. В этом контексте показательным является выявление особенностей пространственного размещения «зон» и «точек» роста в федеральных округах, субъектах РФ и в муниципальных образованиях. Не менее важным представляется также специальное изучение отдельных регионов, ситуация в которых требует принятия специальных мер, включая и уточнение положений по планированию. К разряду таких проблемных относится, в частности, Волгоградская область (см. рисунок). Это связано с тем, что даже обоснованность и закреплённость отдельных видов адаптационных проявлений, установленные в документах СП, в документах ТП проявлены слабо, а на стадии реализации (как фактической, так и проектной) не выявлены.

На основе полученных и проанализированных данных предложено классифицировать новые территориальные образования как инновационные площадки, новые поселения и инвестиционно-активные площадки.

Учитывая поступательный характер процессов регионального развития, можно прогнозировать, что полученные результаты изучения, обобщения и классификации отечественного передового опыта формирования НТО, впервые представленные в ранних публикациях автора, позволяют транслировать ис-

пользуемые аналитические подходы в систему регионального планирования. Структурная организация территории региона всегда базируется на комплексе территориально-пространственных (градостроительных) факторов (местоположение ресурсов, рисунок «каркаса» региональной системы, характеристики центров расселения населения, образующихся экономических кластеров), которые формируют инфраструктуру «точек роста» (НТО) регионов и в перспективе способны сформировать территориальные кластерные модули (ТКМ), опорные элементы региональной экономики в ее инновационных проявлениях.

Предложения, основанные на результатах проведенного исследования, доказали наличие прямой зависимости между адаптивностью региональных социально-экономических систем, формами проявления адаптации, документами регионального планирования и механизмами практической реализации крупных программ и проектов развития регионов.

В рамках предложенного методологического подхода обосновано использование *метода формирования и оценки инструментов управления региональным развитием*, призванного обеспечить условия появления и функционирования объектов регионального развития (ОРР), группирующихся в территориальные кластерные модули (ТКМ). Суть метода состоит в обосновании, определении, выборе и применении пространственных приоритетов, адекватных изменяющейся социально-экономической ситуации в российских регионах, экономическим и хозяйственным интересам участников деятельности, в рамках программ развития региона, механизмов и инструментов реализации документов планирования, входящих в их состав. Обзор современных приоритетов развития регионов и их последующий анализ обнаруживают и подтверждают необходимость следования функциям управления. Результат обзора показывает не только многообразие территориально-пространственных структур точек роста (НТО), рожденных как результат реализации управленческих и проектных решений разного уровня, но и доминирование экономических и хозяйственных механизмов и инструментов их реализации, которые отражают множественность процес-

сов регионального развития, имеющих прямое отношение к функциям управления: организации, регулированию, мониторингу.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ // Российская газета. – 1998. – 14 мая (№ 94).
2. Донцов, Д. Г. Градостроительное регулирование рационального использования территории / Д. Г. Донцов, Н. Г. Юшкова. – Волгоград : Изд-во ВолгГАСУ, 2007. – 184 с.
3. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/194365/>. – Загл. с экрана.
4. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию : утв. Указом Президента РФ от 1 апр. 1996 г. № 440. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cqi/online/cqi>. – Загл. с экрана.
5. Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации : проект М-ва регион. развития Рос. Федерации от 2010 г. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.komfed.ru/section_42/475.htm. – Загл. с экрана.
6. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации : проект М-ва регион. развития Рос. Федерации от 2005 г. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/48488> – Загл. с экрана.
7. Кузык, Б. Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование / Б. Н. Кузык, В. И. Кушлин, Ю. В. Яковец. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Экономика, 2008. – 575 с.
8. Лексин, В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : Эдиториал УРРС, 2003. – 368 с.
9. Мерлен, П. Новые города. Районная планировка и градостроительство / П. Мерлен. – М. : Прогресс, 1977. – 254 с.
10. Митькин, А. Н. Развитие системы государственного стратегического планирования в России / А. Н. Митькин // Экономическая наука современной России. – 2008. – № 2 (41). – С. 55–65.
11. Митягин, С. Д. Градостроительные методы управления устойчивым развитием населенных мест и административно-территориальных образований / С. Д. Митягин // Промышленное и гражданское строительство. – 1996. – № 1. – С. 12–15.

12. Митягин, С. Д. Пространственное планирование как фактор устойчивого развития административно-территориальных образований / С. Д. Митягин // Промышленное и гражданское строительство. – 2003. – № 1. – С. 8–10.

13. Национальная доктрина градостроительства России – Концепция градостроительной политики России на начало XXI века. – М. : Эдиториал УРПС, 2000. – 96 с.

14. О государственном стратегическом планировании : проект : (принят Гос. Думой Рос. Федерации 21 нояб. 2012 г., федер. закон № 143912-6). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://esco-ecosys.narod.ru/industry/2013_1/art296.pdf. – Загл. с экрана.

15. Об основах градостроительства в Российской Федерации : федер. закон от 14 июля 1992 г. № 3295-1-ФЗ. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://zakonbase.ru/content/base/1048>. – Загл. с экрана.

16. Основопологающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента : докл. ком. руководителей Европ. конф. министров регион. планирования (СЕМАТ), 7–8 сент. 2000 г. – М., 2002. – 31 с.

17. Пространственные аспекты развития региона / под общ. ред. В. А. Ильина. – Вологда : Волог. науч.-координац. центр ЦЭМИ РАН, 2008. – 298 с.

18. Развитие российских регионов: новые теоретические и методологические подходы. – СПб. : Наука, 2006. – 618 с.

19. Региональная политика стран ЕС / под ред. А. В. Кузнецова. – М. : Изд-во ИМЭМО РАН, 2009. – 230 с.

20. Смоляр, И. М. Градостроительство и демократия / И. М. Смоляр // Градостроительство России XXI века. – М., 2001. – С. 23–31.

21. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / под ред. А. Г. Гранберга [и др.]. – М. : Экономика, 2002. – 417 с.

22. Фатеев, В. С. Региональная политика: теория и практика / В. С. Фатеев. – Минск : ЕГУ, 2004. – 480 с.

23. Юшкова, Н. Г. Градостроительное развитие территории: проблемы пространственной политики и государственное регулирование / Н. Г. Юшкова // Вестник Волгоградского государственного архитектурно-строительного университета. Серия «Строительство и архитектура». – 2009. – Вып. 14 (34). – С. 196–202.

24. Юшкова, Н. Г. Инфраструктура социально-экономического пространства региона и процессы инновационного развития территории (на примере Волгоградской области) / Н. Г. Юшкова // Экономические исследования. – 2012. – Апр. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: www.ecse.ru. – Загл. с экрана.

REFERENCES

1. *Gradostroitelnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii : feder. zakon ot 7 maya 1998 g. № 73-FZ* [Town-Planning Code of the Russian Federation: Federal Law of May 7, 1998 no. 73-FZ]. *Rossiyskaya gazeta*, 1998, May 14 (no. 94).

2. Dontsov D.G., Yushkova N.G. *Gradostroitelnoe regulirovanie ratsionalnogo ispolzovaniya territorii* [Town-Planning Regulation of Territory Rational Use]. Volgograd, Izd-vo VolgGASU, 2007. 184 p.

3. *Kontseptsiya dolgosrochnogo sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda : utv. rasporyazheniem Pravitelstva RF ot 17 noyab. 2008 g. № 1662-r)* [The Conception of Long-Term Social and Economic Development of the Russian Federation for the period till 2020: approved by the order of the Government of the Russian Federation of November 17, 2008 no. 1662-p]. Available at: <http://base.garant.ru/194365/>.

4. *Kontseptsiya perekhoda Rossiyskoy Federatsii k ustoychivomu razvitiyu : utv. Ukazom Prezidenta RF ot 1 apr. 1996 № 440* [The Concept of the Russian Federation Transition to Sustainable Development : approved by the Decree of the Russian President of April 1, 1996 no. 440]. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cqi/online/cqi>.

5. *Kontseptsiya sovershenstvovaniya regionalnoy politiki v Rossiyskoy Federatsii. Proekt M-va region. razvitiya Ros. Federatsii ot 2010 g.* [The Conception of Improving the Regional Policy in the Russian Federation. Project of the Ministry of Regional Development of the Russian Federation of 2010]. Available at: http://www.komfed.ru/section_42/475.htm

6. *Kontseptsiya Strategii sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya regionov Rossiyskoy Federatsii. Proekt Ministerstva regionalnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii ot 2005 goda* [The Conception of Strategy of Social and Economic Development of Russian Regions. Project of the Ministry of Regional Development of the Russian Federation of 2005]. Available at: <http://www.gosbook.ru/node/48488>.

7. Kuzyk B.N., Kushlin V.I., Yakovets Yu.V. *Prognozirovanie, strategicheskoe planirovanie i natsionalnoe programmirovaniye* [Forecasting, Strategic Planning and National Programming]. 2nd ed., rev. and add. Moscow, Ekonomika Publ., 2008. 575 p.

8. Leksin V.N., Shvetsov A.N. *Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorialnogo razvitiya* [Government and Regions. Theory and Practice of State Regulation of Territorial Development]. Moscow, Editorial URSS, 2003. 368 p.

9. Merlen P. *Novye goroda. Rayonnaya planirovka i gradostroitelstvo* [New Cities. Regional and Town Planning]. Moscow, Progress Publ., 1977. 254 p.

10. Mitkin A.N. *Razvitie sistemy gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya v Rossii* [The Development of the System of State Strategic Planning in Russia]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoy Rossii*, 2008, no. 2 (41), pp. 55-65.

11. Mityagin S.D. *Gradostroitelnye metody upravleniya ustoychivym razvitiem naselennykh mest i administrativno-territorialnykh obrazovaniy* [Town-Planning Methods of Controlling the Sustainable Development of Populated Areas and Administrative Territorial Entities]. *Promyshlennoe i grazhdanskoe stroitelstvo*, 1996, no. 1, pp. 12-15.

12. Mityagin S.D. *Prostranstvennoe planirovanie kak faktor ustoychivogo razvitiya administrativno-territorialnykh obrazovaniy* [Spatial Planning as a Factor of Sustainable Development of Administrative Territorial Entities]. *Promyshlennoe i grazhdanskoe stroitelstvo*, 2003, no 1, pp. 8-10.

13. *Natsionalnaya doktrina gradostroitelstva Rossii – Kontseptsiya gradostroitelnoy politiki Rossii na nachalo XXI veka* [The National Doctrine of Town Planning in Russia – The Conception of Town-Planning Policy of Russia for the Early 21st Century]. Moscow, Editorial URSS Publ., 2000. 96 p.

14. *O gosudarstvennom strategicheskoy planirovaniy: proekt: (prinyat Gosudarstvennoy Dumoy Rossiyskoy Federatsii 21 noyab. 2012 g., feder. zakon № 143912-6)* [On the State Strategic Planning : Project (Adopted by the State Duma of the Russian Federation on November 21, 2012, Federal Law no. 143912-6)]. Available at: http://escosys.narod.ru/industry/2013_1/art296.pdf.

15. *Ob osnovakh gradostroitelstva v Rossiyskoy Federatsii : feder. zakon ot 14 iyulya 1992 g. № 3295-1-FZ* [On the Basics of Town Planning in the Russian Federation: Federal Law of July 14, 1992 no. 3295-1-FZ]. Available at: <http://zakonbase.ru/content/base/1048>.

16. *Osnovopolagayushchie printsipy ustoychivogo prostranstvennogo razvitiya Evropeyskogo kontinenta : dokl. kom. rukovoditeley Evrop. konf. ministrov region. planirovaniya (SEMAT), 7–8 sent. 2000 g.* [Fundamental Principles of Sustainable Spatial Development of the European Continent. The Report

of the Committee of Heads of the European Conference of Ministers on Regional Planning Issues. September 7-8, 2000]. Moscow, 2002. 31 p.

17. Ilyin V.A., ed. *Prostranstvennyye aspekty razvitiya regiona* [Spatial Aspects of Regional Development]. Vologda, Volog. nauch.-koordinats. tsentr TsEMI RAN Publ., 2008. 298 p.

18. *Razvitie rossiyskikh regionov: novye teoreticheskie i metodologicheskie podkhody* [The Development of the Russian Regions: New Theoretical and Methodological Approaches]. Saint Petersburg, Nauka Publ., 2006. 618 p.

19. Kuznetsov A.V. *Regionalnaya politika stran ES* [The Regional Policy of EU Countries]. Moscow, Izd-vo IMEMO RAN, 2009. 230 p.

20. Smolyar I.M. *Gradostroitelstvo i demokratiya* [Town-Planning and Democracy]. *Gradostroitelstvo Rossii XXI veka* [Town-Planning of Russia in the 21st Century]. Moscow, 2001, pp. 23-31.

21. Granberg A.G., Danilov-Danilyan V.I., Tsikanov M.M, Shopkhoev E.S., eds. *Strategiya i problemy ustoychivogo razvitiya Rossii v XXI veke* [The Strategy and Problems of Sustainable Development of Russia in the 21st Century]. Moscow, Ekonomika Publ., 2002. 417 p.

22. Fateev V.S. *Regionalnaya politika: teoriya i praktika* [Regional Policy: Theory and Practice]. Minsk, EGU Publ., 2004. 480 p.

23. Yushkova N.G. *Gradostroitelnoe razvitie territorii: problemy prostranstvennoy politiki i gosudarstvennoe regulirovanie* [The Town-Planning Development of the Territory: Problems of Spatial Policy and State Regulation]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo arkhitekturno-stroitel'nogo universiteta. Seriya "Stroitelstvo i arkhitektura"*, 2009, iss. 14 (34), pp. 196-202.

24. Yushkova N.G. *Infrastruktura sotsialno-ekonomicheskogo prostranstva regiona i protsessy innovatsionnogo razvitiya territorii (na primere Volgogradskoy oblasti)* [The Infrastructure of Social and Economic Space of the Region and Processes of Innovative Development of the Territory (on the Example of the Volgograd Region)]. *Ekonomicheskie issledovaniya* [Economic Studies], 2012, April. Available at: www.erce.ru.

IMPROVING THE SYSTEM OF REGIONAL PLANNING: BACKGROUND AND IMPERATIVES

Yushkova Nataliya Gennadievna

Candidate of Architectural Sciences, Assistant Professor,
Department of Architectural Design of Residential and Public Buildings,
Volgograd State University of Architecture and Civil Engineering
ymanul@gmail.com
Akademicheskaya St., 1, 400074 Volgograd, Russian Federation

Abstract. The *relevance* of the work is determined by the forming national policy imperatives in Russia, which are pointed out as priorities in the regional planning system in its inseparable unity with the modern challenges of state management. The need of scientific grounding for the ways of solving this problem is conditioned by insufficient effectiveness of this sector at the moment and its modernization requirements.

The Research Methods. The article investigates the processes of social and economic development of 83 Russian federal subjects through the systematization and the analysis of provisions on strategic and territorial planning. The author carries out the comparative analysis of the contents of both types of documents relating to the same Russian federal subjects. Using the graphical and analytical methods, the analogue forms of the future state of federal districts, characterised by heterogeneity, the degree of concentration and variants of spatial reproductions of territorial development processes, with their fixation in charted diagrams.

The Results. The article determines the significance of spatial component and its impact on changing the principles of regional planning. It proves the existence of new elements of planning the development of regional systems corresponding to the state policy imperatives, secured by special facilities for regional development, approved by planning documents. The author points out three levels of regional systems adaptivity as a new criterion of estimating the social and economic development of territorial entities. The author also substantiates the integration of strategic planning into territorial as the optimal direction of reforming the system of regional planning.

The Fields of Results Application. Within the framework of conceptual approach to regional planning the author justifies the application of the method of forming and evaluating the management tools for regional development, gives the description of this method and its forming elements. It is predicted that the suggested prospect directions of improving the methodology of regional planning can achieve complex socially significant results: a breakthrough regional development, accumulating their possibilities and advantages, and the constant improvement of living environment quality, due to the appearance and systematic functioning of new types of economic objects.

Key words: imperative, social and economic development, adaptivity, regional system, territorial entities, regional planning, state management.