



ОЦЕНКА АДАПТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ В ПРОСТРАНСТВЕННО-СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ: ПОТЕНЦИАЛ И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ

Н.Г. ЮШКОВА

*Волгоградский
государственный
архитектурно-
строительный
университет
г. Волгоград*

*e-mail:
yumanul@gmail.com*

Исследуется проблема функционирования и развития региональных социально-экономических систем регионов (РСЭС) в условиях влияния на них современных императивов государственного управления с их направленностью на инновационную экономику. Обоснована необходимость ее решения посредством целенаправленного преодоления противоречий в системе регионального планирования, вызванных рассогласованностью в настоящее время органов публичной власти, реализующих задачи социально-экономического планирования и территориального планирования, посредством обеспечения их структурного и функционального взаимодействия. Компаративный анализ современных социально-экономических и территориальных планов развития субъектов Российской Федерации позволил выявить наличие трех степеней интенсивности восприятия ими импульсов инновационного развития региональной политики, которые определяют интенсивность трансформационных изменений РСЭС и обосновывают целесообразность использования новой системы оценки их адаптивности. В соответствии с полученными результатами предложено использовать в качестве критерия оценки РСЭС индекс адаптивности, позволяющий осуществить ранжирование регионов по совокупности исследуемых признаков для принятия мотивированных управленческих решений.

Ключевые слова: императив, регион, планы социально-экономического развития, территориальные планы, адаптивность, оценочная шкала адаптивности, индекс адаптивности, ранжирование.

В последние годы и в теории, и в практике регионального управления все чаще дискутируются вопросы, связанные с особенностями воспроизведения современных организационно-правовых императивов, определяющих развитие регионов [3, 4, 5, 9, 10, 11]. Итогом подобных дискуссий по рассматриваемой проблеме является выявление значительных искажений в реальной практике на региональном уровне императивов, на уровне Российской Федерации задающих «сквозной» принцип их отражения. Активное и прямое, без посредничества, реагирование на импульсы государственного управления представляется по-прежнему редким, если не исключительным, явлением.

Особенности реагирования на требования императивов могут быть выявлены посредством анализа имеющегося непродолжительного отечественного опыта разработки планов социально-экономического развития субъектов РФ и территориальных планов, [12, 15], и их последующей практической реализации, преимущественно, в виде приоритетных программ и проектов развития регионов. Он дает основание считать, что большая часть проблем ограничения интеграции императивов в систему управления процессами развития регионов обусловлена рассогласованностью действий органов исполнительной власти уровня субъекта федерации как в органах государственной власти, уполномоченных в вопросах планирования развития регионов, так и в специальных структурах, реализующих делегированную им функцию, обеспечивающую разработку соответствующих документов [6, 7, 8].

Для построения фактологической картины, способной наиболее полно и точно отразить все многообразие процесса адаптации региональных систем к императивам государственного управления, были обследованы все 83 субъекта Российской Федерации на предмет интенсивности восприятия ими импульсов инновационного развития региональной политики на основании полученных в ходе исследования автора данных 2009-2013 годов [13, 14]. Каждый федеральный округ был исследован отдельно, для повышения объективности и независимости оценок развития регионов. В качестве



примера можно привести способ представления сводных результатов исследования применительно к Центральному федеральному округу (рис. 1), который был использован для анализа субъектов РФ, принадлежащих к остальным федеральным округам. Совокупность полученных результатов позволила определить сводные характеристики интенсивности адаптационных проявлений, которые в их сравнительных оценках, представлены в сводных диаграммах (рис. 2).

Проведенное исследование показало, что градация регионов по интенсивности адаптационных проявлений — не единственно возможная форма изучения феномена процесса адаптации. Имеется в виду, что в предшествующем (рассмотренном выше) анализе, характеристики развития РСЭС были получены отдельно для социально-экономических и территориальных планов и для оценки их реализации. Полученные результаты отразили дифференцированную интенсивность адаптационных проявлений ГСР к императивам государственной политики.

Для полноты описания представляется важным получение дополнительных характеристик развития РСЭС посредством выявления степени преобладания адаптационных проявлений в трех составляющих процесса оценки, посредством компаративного анализа полученных промежуточных персонифицированных результатов. Эта часть исследования связана с установлением совпадений (либо различий) в трактовке императивов, выявляемых посредством изучения содержания основных положений соответствующих официальных документов и материалов.

Логическим результатом проведенной аналитической работы стало формирование оценочной шкалы адаптивности региональных социально-экономических систем (РСЭС) к современным императивам государственного управления, включающей девять позиций, каждой из которых соответствует индекс адаптивности РСЭС (ИАР). На выделении и разграничении потенциально возможных ситуаций строилась технология сравнительного анализа и получения характеристик адаптивности социально-экономических систем регионов.

Индекс адаптивности был выявлен в результате проведенного автором компаративного анализа планов социально-экономического развития субъектов РФ (СП), территориальных планов (ТП) и регионального мониторинга крупномасштабных программ и проектов. Последовательное уменьшение индекса (от девяти до одного) означает снижение интенсивности адаптивности РСЭС: максимальной адаптивности, таким образом, назначен высшим ИАР, а минимальная, — низшим ИАР. Изменение индекса построено на сочетании, пошагово изменяющихся, трех видов интенсивности адаптации, отраженной в планах социально-экономического развития регионов и адаптации процесса их практической реализации в субъектах РФ с «плавающей» адаптивностью территориальных планов регионов. Таким образом при исчислении ИАР адаптационные проявления регионов, выявляемые в территориальных планах их развития, принимаются усреднено, включая ее возможные виды, что, таким образом, не изменяет принципиально сущности взаимодействия двух других составляющих этой оценки.

Индексы адаптивности (ИАР) могут быть описаны следующими сочетаниями:

высокая адаптивность планов социально-экономического развития регионов (СП) и высокая адаптивность процесса их реализации (ПР) (ИАР — IX);

высокая адаптивность планов СП и средняя адаптивность процесса ПР (ИАР — VIII);

высокая адаптивность планов СП и низкая адаптивность процесса ПР (ИАР — VII);

средняя адаптивность планов СП и высокая адаптивность процесса ПР (ИАР — VI);

средняя адаптивность планов СП и средняя адаптивность процесса ПР (ИАР — V);

средняя адаптивность планов СП и низкая адаптивность процесса ПР (ИАР — IV);

низкая адаптивность планов СП и высокая адаптивность процесса ПР (ИАР — III);

низкая адаптивность планов СП и средняя адаптивность процесса ПР (ИАР — II);

низкая адаптивность планов СП и низкая адаптивность процесса ПР (ИАР — I).

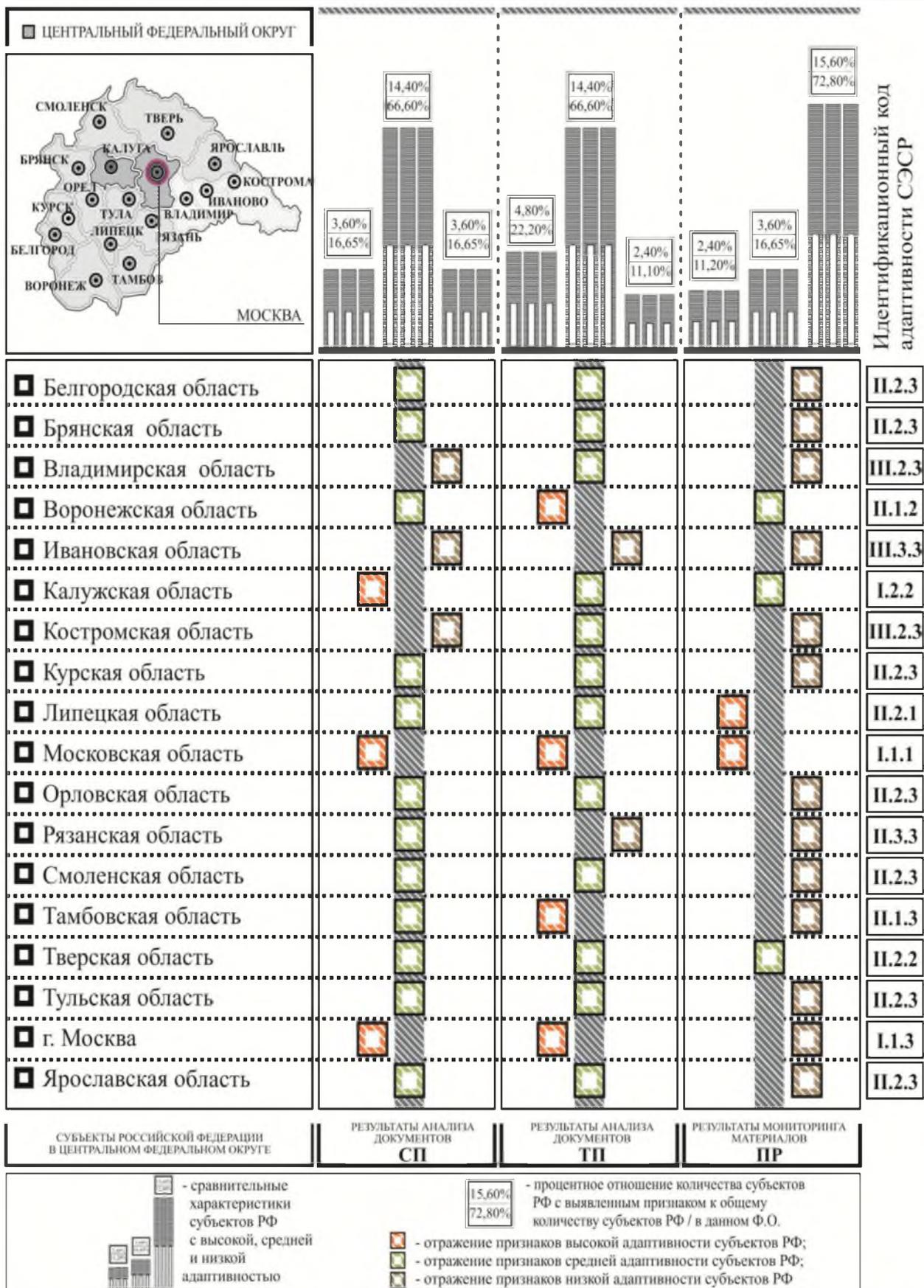


Рис.1. Сводные результаты компаративного анализа адаптивности региональных социально-экономических систем уровня субъекта Российской Федерации (на примере Центрального федерального округа).



Рис.2. Сводные результаты компаративной оценки адаптивности региональных социально-экономических систем по федеральным округам Российской Федерации



Оценочная шкала адаптивности построена таким образом, что девять итоговых индексов являются наглядным отражением двойственного характера динамики снижения адаптивности РСЭС. Первый аспект двойственности выражается в том, что выделение трех базовых типовых групп, означает возможность ранжирования исследуемых ситуаций, определяемых характеристиками адаптивности (высокой, средней и низкой) планов социально-экономического развития регионов, в то время как другие составляющие компаративного анализа в этом случае на типологию групп влияния не оказывает. Второй аспект двойственности заключается в способе «подключения» в качестве объекта исследования материалов регионального мониторинга таким образом, что этот компонент в выделенных трех группах последовательно меняет интенсивность адаптации от высокой к низкой, при неизменности первого компонента, отражающего характеристики состояния плана социально-экономического развития субъекта РФ. В выделенных группах существуют также три характерных сочетания ситуаций, наиболее ярко демонстрирующие совпадение степени адаптивности исследуемых материалов. Так, если первая из этих ситуаций отражает наивысшую адаптивность во всех трех составляющих процесса оценки, то вторая соответствует ситуации со средними показателями адаптивности, а третья характеризует одинаково проявляющуюся низкую адаптивность, демонстрируя тем самым наименее благоприятную ситуацию.

Для обоснования возможностей трансформационных изменений РСЭС принципиально значение имеет то, каким образом импульс, исходящий из планов социально-экономического развития субъектов РФ воспринимается в процессе их практической реализации. Именно этот способ «реагирования» задает номенклатуру элементов оценочной шкалы, которые различаются между собой и строгой заданностью перспективных процессов развития регионов, и способами его фактического воспроизведения, и особенностями его «дублирования» в планах территориального развития регионов, относящихся к сфере градостроительной деятельности, и, согласно требованиям отечественного законодательства, разрабатываемых исключительно на основе предшествующих им на всех стадиях и во всех видах документах [1, 2].

Установление прямой связи между планируемыми характеристиками развития субъектов РФ и фактической возможностью их существования, выраженное в девяти вариантах их потенциальной адаптивности с соответствующими им индексами адаптивности, позволяет рассматривать полученный результат как основу технологии осуществления диагностики РСЭС. Его использование, применительно к реальным субъектам РФ, было направлено на установление для них индексов адаптивности, в соответствии с закономерностями построения оценочной шкалы, и позволило ранжировать их в соответствии с заложенными в ее элементы качественными характеристиками в девять групп.

Первая группа (ИАР — IX) сформирована восемью субъектами РФ, территориально принадлежащими четырем федеральным округам: Центральному федеральному округу (Москва и Московская область), Северо-Западному ФО (Ленинградская область), Приволжскому ФО (республики Татарстан, Нижегородская и Самарская области) и Уральскому ФО (Свердловская и Челябинская области).

Вторая группа (ИАР — VIII) образована десятью субъектами РФ. Лидирующие позиции в этой группе занимает Сибирский федеральный округ (Красноярский край, Иркутская, Новосибирская и Томская области), Приволжский ФО (республика Мордовия и Чувашия), Северо-Западный ФО (Калининградская область и Санкт-Петербург), Центральный (Калужская область) и Дальневосточный ФО (Приморский край).

Самыми малочисленными из всех являются третья (2 субъекта РФ), четвертая (5 субъектов РФ), восьмая (2 субъекта РФ) и девятая группа (6 субъектов РФ), а принадлежность субъектов РФ к седьмой группе (ИАР — VII) не выявлена.

В третью группу (ИАР — VII) вошли только субъекты РФ, находящиеся в Приволжском федеральном округе (республика Башкортостан) и в Сибирском федеральном округе (Кемеровская область). Четвертая группа (ИАР — VI) включает субъекты РФ Центрального федерального округа (Воронежская и Тамбовская области),



Северо-Кавказского ФО (Ставропольский край), Сибирского ФО (Кемеровская область) и Дальневосточного ФО (Хабаровский область). Восьмая группа (ИАР — II) образована субъектами РФ, находящимися исключительно в Центральном федеральном округе: Владимирская и Костромская область. Девятую группу, адаптивные проявления в которой охарактеризованы как самые низкие (ИАР — I), образуют субъекты РФ, находящиеся в четырех федеральных округах: в ДВФО (Камчатский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ), в УФО (Курганская область), в СКФО (республика Дагестан) и в ЦФО (Ивановская область).

Наиболее показательными и многочисленными являются пятая и шестая группы субъектов РФ с индексами адаптивности, равными V и IV, включающими двадцать три и двадцать семь регионов, соответственно.

В пятой группе представлены субъекты РФ практически из всех федеральных округов, за исключением Южного и Уральского. Это — Белгородская, Брянская, Курская, Липецкая, Орловская, Смоленская, Тверская, Тульская, Ярославская области в ЦФО; республика Карелия, Вологодская, Мурманская, Новгородская, Псковская области в СЗФО; республики Кабардино-Балкария и Ингушетия в СКФО; республики Марий Эл, Удмуртия, Пермский край и Ульяновская область в ПФО; республика Бурятия и Тыва в СФО и Амурская область в ДВФО.

В отличие от нее, в шестую группу включены субъекты всех, без исключения, федеральных округов. Особое место в этой группе принадлежит Южному федеральному округу, все субъекты которого наполнили ее, и Центрального федерального округа, единственный субъект которого — Рязанская область вошел в ее состав. Стандартной ситуацией в этой группе является количество субъектов РФ от трех до четырех. Это: в СЗФО — республика Коми, Архангельская область, Ненецкий автономный округ; в СКФО — Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Северо-Осетинская республики; в ПФО — Кировская, Оренбургская, Пензенская, Саратовская области; в УФО — Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ненецкий автономные округа; в СФО — республики Алтай и Хакасия, Алтайский и Красноярский края; в ДВФО — республика Саха (Якутия), Сахалинская область и Еврейская автономная область.

Ранжирование регионов РФ, с присвоением каждому из них соответствующих индексов адаптивности, позволяет выявить следующие тенденции.

Существующую для регионов возможность принадлежать к одной из существующих девяти групп надо рассматривать, скорее, как гипотетическую. Это связано с наличием большого количества ограничивающих эту возможность существующих условий и факторов. К разряду таких, объективных, факторов следует отнести целенаправленно проводимую на государственном уровне политику регионального развития, сознательно выдвигающую на первый план инновационные принципы, означающие для регионов РФ принятия для себя планов социально-экономического развития, в которых этот вектор воспринят и, даже, усилен.

Другая тенденция связана с наличием незначительного количества регионов (двадцать субъектов РФ), имеющих объективные возможности реализовывать на своих территориях заданный на правительственном уровне вектор инновационного развития. Еще более наглядной следует признать ситуацию, расцениваемую в формате оценочной шкалы как наиболее оптимистичную. С точки зрения органов государственного управления, признание возможности ее восприятия менее, чем десятью процентами субъектов РФ, означает реальную оценку современной ситуации. Учитывая то, что принадлежность регионов к этой типологической группе можно стимулировать, используя потенциал территориального планирования, следовало бы ожидать перемещение некоторого количества регионов в эту группу.

Однако практика регионального управления свидетельствует об обратном. Наличие такой возможности не означает обязательности ее реализации, и, даже в небольшой степени, затруднено ввиду рассогласованности в этом вопросе действий органов государственного управления, размежевавших, по сути, единое, и, в принципе, с трудом поддающееся разделению, «поле» регионального планирования. То, что вплоть до настоящего времени ни концептуально, ни конкретно, с привязкой к конкретным



регионам, этот вопрос остается нерешенным, объясняет причину многих их существующих в настоящее время проблем развития региональных социально-экономических систем.

Одновременно отмечено наличие и тенденции, характерной для последних в оценочной шкале трех групп. Формально, для отнесения регионов в одну из этих групп не существует прямых запретов или ограничений. Кроме того, даже отсутствие явно выраженных адаптивных проявлений в планах социально-экономического развития нельзя, объективно, рассматривать в качестве, установочных принципов, которые бы не позволяли реализовывать инициативы в условиях конкретного региона. Но на практике ситуация выглядит именно таким образом. Любые инвестиционные начинания, особенно если в них присутствует «след» инновационного вектора развития регионов, даже не вступают в стадию проектного замысла. Не заметная, на первый взгляд, роль планов территориального развития в таких случаях становится если не решающей, то, во всяком случае, существенной. Имеется в виду, что именно этот вид плана, в сопоставлении с планом социально-экономического развития региона является ничем иным, как его «калькой». А это означает, что не зафиксированные в последнем документе экономические процессы приводят их уменьшению в первом документе, но уже в геометрической прогрессии.

Обобщение выявленных и охарактеризованных тенденций позволяет сформулировать закономерность, определяемую современным этапом реализации государственной региональной политики. Она заключается в сознательном выборе 55 субъектами РФ вариантов развития, не связанных с активными действиями по продвижению пространственно-стратегических инициатив развития региона. Вместе с тем, выбор незначительным количеством (20) субъектов РФ вариантов развития, позиционируемых как наиболее интенсивные, но одновременно допускающими возможности разного рода рисков в этом процессе, показывает его реалистичность для 1/4 всех субъектов РФ. Принятие наименее интенсивных вариантов развития десятью процентами от общего количества субъектов РФ также является дополнительным подтверждением низкой состоятельности этого выбора.

Согласно результатам проведенного анализа, возможны три группы совпадений по интенсивности процесса реализации программ развития регионов с социально-экономическими планами их развития: в них синхронизированы высокая, средняя и низкая адаптивности. Для этих ситуаций, согласно разработанной оценочной системе, приняты индексы адаптивности, обозначенные как ИАР-IX, ИАР-V и ИАР-I, соответственно. Сравнение этих трех групп однозначно свидетельствует о наибольшем приоритете группы с синхронизированными показателями средней адаптивности. Характеристика регионов РФ по их принадлежности к этой группе дает возможность признания ее как наиболее сбалансированной, в равной степени аттрактивной для субъектов РФ, входящих в состав всех, без исключения, федеральных округов, без поправки на территориально-географические особенности местоположения. При этом в каждой из этих групп интенсивность адаптивных проявлений в планах территориального развития, рассматривается в качестве дополнительного к основному признака, не будет оказывать существенного влияния на характеристики поведения региональных систем.

Таким образом, четкое разграничение в структуре оценочной шкалы трех характерных ситуаций, в которых сгруппированы по общности основного признака варианты адаптивных проявлений в РСЭС, предложено рассматривать как метод их диагностики. В представленной трактовке метод позволяет не только объективно оценивать по комплексу факторов состояние РСЭС, но и принимать мотивированные, строго определенные, управленческие решения, направленные на разрешение проблемных ситуаций и сопряженные с выработкой адекватных и реалистичных способов и механизмов, обеспечивающие развитие РСЭС.

Сформированная методическая система, представленная в оценочной шкале, позволяет классифицировать региональные социально-экономические системы с присвоением им идентификатора — индекса адаптивности, являющегося одновременно и способом описания в компилированном виде актуальных тенденций в процессе их развития и обоснования наиболее эффективных направлений и способов управления им.



Список литературы

1. Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ // Российская газета. 1998. № 94. 14 мая.
2. Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Российская газета. 2004. № 290. 30 декабря.
3. Калинина, А.Э. Электронная карта инновационного развития региона в системе стратегического управления / А.Э. Калинина, М.Э. Буянова // Экономика. Налоги. Право. – 2012. – № 2 (26). – С. 3-8.
4. Дорошенко, С.В. Механизмы адаптации региональной социально-экономической системы в условиях кризиса / С.В. Дорошенко // Экономика региона: ИЭ УрО РАН. – Екатеринбург. – 2009. – №3 (19). – С. 159-166.
5. Дорошенко, С.В. Стратегическая адаптация как императив инновационного развития региональной социально-экономической системы / С.В. Дорошенко // Экономика региона: ИЭ УрО РАН. – Екатеринбург. 2010. – №3 (23). – С. 59.
6. Российская Федерация. Правительство. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р. – Электрон. текстовые дан.– Режим доступа: <http://base.garant.ru/194365/>.
7. Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации (проект Министерства регионального развития Российской Федерации от 2010 года). – Электрон. текстовые дан.– Режим доступа: http://www.komfed.ru/section_42/475.htm – Загл. с экрана.
8. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации (проект Министерства регионального развития Российской Федерации от 2005 года). – Электрон. текстовые дан.– Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/48488> – Загл. с экрана.
9. Ломовцева, О.А. Регион в контексте общественного развития и эволюции экономической мысли / О.А. Ломовцева // Научные ведомости. Серия История. Политология. Экономика. Информатика. – 2013. – № 8 (151). – Вып. 26/1. – С. 20-27.
10. Калинина, А.Э. Адаптация систем государственного управления в условиях активизации интеграционных процессов и развития электронного правительства / А.Э. Калинина, А.Ф. Соколов. – Москва: Экономика, 2014. – С. 626-643.
11. Растворцева, С.Н. Социально-экономические основы инновационного развития региона / С.Н. Растворцева. – М.: Экон-Информ, 2011. – 126 с.
12. Юшкова, Н.Г. Пространственный подход в исследовании процессов функционирования и развития социально-экономических систем регионов / Н.Г. Юшкова // TERRA ECONOMICUS. Вестник Ростовского государственного университета. – 2013. – № 1 (4). С. 99-103.
13. Юшкова, Н.Г. Совершенствование системы регионального планирования: предпосылки и императивы / Н.Г. Юшкова // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3. Экономика. Экология. – 2014. – № 1 (24). – С. 99-103.
14. Юшкова, Н.Г. Территориальное планирование и государственная политика развития региона / Н.Г. Юшкова // Вестник ВолгГАСУ. Сер. «Строительство и архитектура». – 2013. – Вып. 30 (49). – С. 365-387.
15. Юшкова, Н.Г. Развитие градостроительных систем регионов и императивы государственного управления / Н.Г. Юшкова // Приволжский научный журнал. – Н. Новгород, ННГАСУ, 2014. – № 1 (29). – С. 99-103.



ADAPTABILITY ASSESSMENT REGIONAL SOCIAL AND ECONOMIC SYSTEMS IN SPATIAL AND STRATEGIC PLANNING: POTENTIAL AND ITS REALIZATION

N.G. YUSHKOVA

*Volgograd State University of
Architecture and Civil
Engineering
Volgograd*

*e-mail:
ymanul@gmail.com*

The problem of functioning and development of regional social and economic systems of regions (RSES) in the conditions of influence on them modern imperatives of public administration, with their orientation on innovative economy is investigated. Need of its decision by means of purposeful overcoming of contradictions in system of the regional planning, caused by a mismatch now the bodies of the public power realizing problems of socio-economic planning and territorial planning, by means of ensuring their structural and functional interaction is proved. The Komparativny analysis of modern social and economic and territorial development plans of subjects of the Russian Federation allowed to reveal existence of three degrees of intensity of perception them impulses of innovative development of regional policy which define intensity of transformational changes of RSES and prove expediency of use of new system of an assessment of their adaptability. According to the received results it is offered to use the adaptability index, allowing to carry out ranging of regions on set of studied signs for adoption of motivated administrative decisions as criterion of an assessment of RSES.

Keywords: imperative, region, plans of social and economic development, territorial plans, adaptability, rating scale of adaptability, adaptability index, ranging.