

# Управление развитием территорий

Лекция 1

- ▶ Управление развитием территорий осуществляется с помощью широкого спектра действий, посредством которых местная администрация стимулирует развитие экономики, создает новые рабочие места, расширяет возможности для тех видов экономической деятельности, в которых заинтересовано местное сообщество.
- ▶ **Развитие** - это движение вперед, формирование новых целей, становление новых системных, структурных характеристик. Развитие означает рост, расширение, улучшение, совершенствование.
- ▶ **Развитие** - это изменение, связанное с возникновением качественно нового состояния. Любой объект может приобрести новые черты в техническом, экономическом, социальном, физиологическом, функциональном, эстетическом, экологическом или любом другом смысле.
- ▶ Новое может проявляться в усилении имеющихся или в построении новых структурных связей.
- ▶ Структурная перестройка, обнаруживающая новое свойство, часто становится ведущим критерием развития объекта управления.

- ▶ Развитие всегда имеет направленность, определяемую целью и системой целей.
- ▶ Если эта направленность положительная, социально полезная, то говорят о прогрессе; если она отрицательная, то это регресс или деградация.
- ▶ Развитие фирм, организаций, стран и регионов всегда предполагает определенную цель или несколько целей.
- ▶ Основной, интегральной целью социально-экономического развития территорий является улучшение качества жизни населения.
- ▶ Этот процесс имеет три важнейшие составляющие:
  - повышение доходов, улучшение здоровья населения и повышение уровня его образования;
  - создание условий, способствующих росту самоуважения людей в результате формирования социальной, политической, экономической и институциональной систем, ориентированных на уважение человеческого достоинства;
  - увеличение степени личной свободы людей, в том числе их экономической свободы.

- ▶ Под территориальным развитием мы должны понимать наиболее общий подход к государственным задачам управления развитием, опирающийся на *системно-структурные представления о целостности страны*.
- ▶ В обобщенном виде это - *разработка единой схемы территориального развития страны* в сочетании инструментов бизнес-активности, умножения социального капитала и централизованного государственного вмешательства в стихийный процесс реструктурирования пространства.
- ▶ *Управление территориальным развитием* - это специально организуемые системные действия, направленные на обеспечение устойчивого и сбалансированного воспроизводства социального, хозяйственного и природного потенциалов территории при позитивной динамике параметров уровня и качества жизни населения.
- ▶ Такие действия могут осуществляться и локально (органами местного самоуправления), и регионально (органами власти и управления субъектов федерации и их ассоциациями), и на общегосударственном уровне (Правительством и Федеральным собранием).

- ▶ Важнейшими признаками территориального развития являются:
- ▶ - устойчивость - длительное сохранение условий воспроизводства потенциала территории (его социальной, природно-ресурсной, хозяйственной сред);
- ▶ - сбалансированность территориального развития - соблюдение для каждой региональной системы определенных пропорций основных составляющих ее потенциала (например, между численностью населения и развитием дорожной сети, между развитием дорожной сети и площадью лесопарковых зон и т.п.).
- ▶ Районы (территории) крупных государств в силу различных исторических, экономико-географических, природно-климатических, национально-демографических и даже политических причин имеют разные уровни развития, структуру местной экономики, межрегиональные связи.

- ▶ По уровню развития районы подразделяются на:
  - ❖ высокоразвитые,
  - ❖ отсталые,
  - ❖ пионерные (районы нового освоения).
- ▶ По темпам развития выделяются:
  - а) динамично развивающиеся;
  - б) инерционно развивающиеся;
  - в) стагнирующие (темпы роста около 0 или ниже);
  - г) депрессивные (темпы производства устойчиво снижаются).
- ▶ Наиболее очевидным, но длительное время не принимавшимся в расчет, признаком территориального развития является его социальная ориентация, которая выражается параметрами уровня и качества жизни населения данной местности.
- ▶ Современная трактовка территориального развития во многом расходится с доминировавшим прежде в нашей стране подходом, отождествлявшим территориальное развитие с развитием производительных сил региона.
- ▶ Рост производства, безусловно, важен и необходим для обеспечения 7 социальных стандартов уровня и качества жизни, но если он сопровождается деградацией окружающей среды, нарушением социальнодемографических пропорций и другими проявлениями несбалансированности состояния экономики, социальной сферы, экологии и демографии, то такой рост не может отождествляться с развитием территории.

## Основные подходы к управлению территориальным развитием

- ▶ Выбор эффективного подхода к управлению территориальным развитием зависит от теоретического и практического признания преимуществ различных подходов, известных в мировой практике.

**1. Муниципальный подход.** Классиком данного подхода считается Велихов Л.А., который под муниципальным хозяйством понимал деятельность муниципалитета (городского управления).

Эта деятельность характеризуется тем, что осуществляется «по уполномочию» населения, «с разрешения» правительства, с целью удовлетворения коллективных потребностей через распоряжение хозяйственными средствами.

Следует отметить, что данный подход достаточно широко распространен в современной российской экономической литературе.

2. «Инженерный» подход (Веселовский С.Б., Давидович В.Г.). Этот подход отличается еще большей узостью и трактует коммунальное хозяйство как совершенствование инженерной инфраструктуры, а развитие только как техническое совершенствование инфраструктуры территории.

3. Градоведческий подход (Диканский М.Г., Френкель З.Г.) имеет определенные сходства с муниципальным подходом. В частности, предмет исследования - совокупность предприятий и учреждений, размещенных на данной территории (в градоведческом подходе - город, в муниципальном - муниципальное образование).

- ▶ Развитие в данном подходе трактуется очень абстрактно - это развитие, которое соответствует потребностям настоящего без ущерба будущим поколениям. Отсутствие четких критериев развития территорий можно отметить как основной недостаток этого подхода.

4. Системный подход (Гутнов А.Э., Шмульян Б.Л., Емельянов С.В.). Объектом изучения является поселение людей как *сложная система*, состоящая из элементов и подсистем, связанных между собой различными взаимосвязями.

- ▶ Поселение нельзя изучать иначе как по подсистемам, так как, подчиняясь целостной системе, каждая из подсистем обладает относительной самостоятельностью, внутренней структурой и т.д.
- ▶ Хозяйство рассматривается как одна из подсистем сложной системы, а процесс развития заключается в возрастании сложности системы.
- ▶ Основной недостаток подхода - механистичность.



**5. Концепция местных сообществ** (Р. Шаффер, С. Деллер, кубанская школа местных сообществ) имеет наиболее широкий объект исследования, включающий в себя частичные компоненты всех перечисленных подходов - местное сообщество.

- ▶ Особенностью данного подхода является учет факторов среды.
- ▶ Все процессы, происходящие в местном сообществе, происходят в пределах среды обитания, которую характеризует множество факторов, влияющих на процесс развития.
- ▶ Данный подход отличает понимание сущности развития как процесса взаимодействия и объединения усилий населения и власти.
- ▶ В XXI веке в современной науке преобладают подходы, основанные на широком участии населения

**6. Системный корпоративный подход.** Корпоративный метод развития территорий обосновывает и отстаивает с середины 90-х годов прошедшего века С.Б. Мельников, представляющий его как механизм самоуправления развитием экономики, глубоко уходящей своими корнями в артельнообщинное хозяйствование на Руси, народовластие и совместное владение землей.

7. Определенный научный интерес представляет **инкорпоративный подход** к управлению территориями, разработанный группой научных работников и программа «Социальной и экономической поддержки интересов населения городов (районов)» - (СЭПИН), рассматриваемая как новый механизм целенаправленного использования совокупности организационных, финансово-экономических и социально-политических технологий для решения жизненно важных задач.

- ▶ **Инкорпоратизм** понимается на нынешнем этапе как способ организации общественной жизни на местном уровне, при котором устойчивость социально-экономического положения муниципальных образований формируется путем трансформации отношений собственности на территории.
- ▶ Трансформация инкорпоративных отношений должна основываться на установлении совместного владения муниципальной собственностью, самоуправлении, договорных принципах между различными уровнями власти, возрождении духовности и культуры в местном сообществе.
- ▶ Трансформация инкорпоративной собственности предполагает, что владение ею - совместное и равное, а управление - профессиональное, на основе конкурсного, контрактного найма компетентных управляющих.
- ▶ Однако это не получило до последнего времени практического применения, что является препятствием для освоения нового подхода в хозяйствовании на местном уровне.

## Цели и задачи управления территориальным (региональным) развитием

В предшествующий период функционирование и развитие регионов обуславливалось тремя группами существенных обстоятельств:

- ▶ первая группа - естественные (наличие природных ресурсов, унаследованная структура экономики, уровень человеческого и социального капитала);
- ▶ вторая - институциональные - структура и концентрация собственности на территории региона, сложившиеся отношения со структурами федерального центра, отношения между региональной администрацией и бизнесом, наличие активных групп регионального сообщества и др.;
- ▶ третья - различная степень воздействия со стороны федерального центра, выражающаяся в тех или иных мерах от имени государственной региональной политики.

Современная модель территориального развития в России характеризуется существенными недостатками, к которым относятся следующие:

- ▶ - в системе государственного управления отсутствуют инструменты согласованного использования территорий;
- ▶ - фактически утрачена культура планирования использования территорий;
- ▶ - в недостаточной степени развита межрегиональная кооперация;
- ▶ - диспропорции между субъектами Российской Федерации в уровне и темпах социально-экономического развития продолжают расти;
- ▶ - отсутствие комплекса основ государственного регулирования заполняется в последние годы активностью крупных корпораций (в первую очередь сырьевых), которые оказывают большое влияние на пространственное развитие страны, лоббируя определенные проекты расселения населения и развития транспортной инфраструктуры

- ▶ В отношении регионального развития сегодня можно различить два основных подхода, отстаиваемых как учеными, так и политиками:
- ▶ **первый** заключается в более активном выравнивании социально-экономического положения регионов за счет мощной государственной поддержки слабых регионов;
- ▶ **второй** состоит в отказе от выравнивания и сосредоточении внимания на «точках», «полюсах» и «локомотивах» развития.
- ▶ Государственное регулирование территориального развития со стороны федерального центра состоит, главным образом, из механизмов текущей и инвестиционной поддержки регионов.
- ▶ Сегодня ряд регионов мыслят себя «локомотивами», и во многих случаях небезосновательно, поскольку имеют и преумножают свой потенциал.
- ▶ К тому же ряд действительно мощных регионов находятся по соседству (например, Республики Татарстан и Башкортостан, Самарская, Челябинская, Свердловская области, Пермский край), каждый из которых способен стать опорным для слабых регионов.
- ▶ Последние, однако, расположены в отдалении, что налагает известные ограничения на создание истинных «полюсов роста».

- ▶ В качестве основных целей государственной региональной политики в современных условиях выделяется реализация следующих мер:
- ▶ поддержание сбалансированности региональной бюджетной системы для безусловного исполнения социальных обязательств перед гражданами;
- ▶ содействие занятости населения, сохранение и создание рабочих мест.
- ▶ Основы государственного регулирования территориального развития должны войти в предмет регулирования специального федерального закона, который должен установить в качестве приоритетных следующие направления регионального развития:
  - формирование модели федеративного устройства, отвечающей современным социально-экономическим и политическим реалиям, историческому опыту России и направленной на укрепление целостности государства;
  - структурные преобразования в регионах;
  - инновационно ориентированное внутрирегиональное развитие;
  - раскрытие конкурентных преимуществ каждого региона и городских агломераций;
  - стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом для создания новых центров социально-экономического прогресса;
  - эффективное построение межрегиональных инфраструктурных систем (энергетики, транспорта, связи, информатизации и др.);
  - поддержку внешнеэкономической деятельности российских регионов;
  - национально-культурное развитие народов России;
  - развитие культурного сотрудничества и гуманитарных связей на региональном уровне; и др

- ▶ Этим новым федеральным законом должны быть определены следующие основополагающие установки:
  - а) цели, задачи регионального развития и государственной региональной политики;
  - б) принципы осуществления государственного управления региональным развитием;
  - в) методы, формы и механизмы реализации региональной политики;
  - г) основы типологии регионов, критерии выделения типов регионов;
  - д) полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере государственного регулирования регионального развития;
  - е) порядок взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере государственного регулирования регионального развития, координации деятельности органов власти;
  - ж) порядок организации мониторинга и прогнозирования регионального развития, а также оценки эффективности регионального развития;
  - з) основные принципы международного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности в целях регионального развития (в том числе приграничном и трансграничном сотрудничестве);
  - и) механизмы государственного регулирования регионального развития.

**СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!**