

УДК 332.12

© **Валентин Васильевич Катов,**
кандидат экономических наук,
Владимирский филиал РАНХиГС
E-mail: kwant55@mail.ru

V. V. Katov,
PhD in Economics
The Vladimir Branch of the RANEPA

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ В РЕГИОНАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Territorial component in regional governance

Аннотация: в статье рассматривается система управления регионом на территориальной основе. Система регионального управления основана на факте наличия конкретной территории, определяющей сущность и особенности региональной системы управления. Управление и развитие региона по территориальному признаку, создание механизмов его функционирования подразумевают наличие системы управления с признаками самоуправяемой территории. Управление территориальными образованиями, обладающими как общими, так и уникальными свойствами, позволяет использовать в системе управления не только типовые решения, общие для всех регионов, но и специфические подходы, учитывая уникальные особенности территории. Совершенствование регионального управления по территориальному признаку позволяет обеспечить оптимальную организацию социума, устранить нежелательные состояния региональной системы, повысить эффективность управления регионом за счет учета основных интересов существования и развития территорий.

Resume: The article discusses the system of regional management on a territorial basis. The system of regional management is based on the fact of the presence of a specific territory, which determines the essence and features of the regional management system. The management and development of the region on a territorial basis, the creation of mechanisms for its functioning implies the presence of a management system with signs of a self-governing territory. Management of territorial entities with both common and unique properties allows using in the management system not only standard solutions common to all regions, but also specific approaches, taking into account the unique features of the territory. Improving regional management on a territorial basis allows ensuring the optimal organization of society, eliminating undesirable states of the regional system, increasing the efficiency of regional management by taking into account the main interests of the existence and development of territories.

Ключевые слова: регион, региональное управление, развитие территорий, система управления, организационная структура.

Keywords: region, regional management, territorial development, management system, organizational structure.

Одним из определений общего характера понятия системы управления, по нашему мнению, следует считать взаимосвязь, совокупность определенных структурных звеньев, осуществляющих управление и набор конкретных связей между ними для согласования деятельности социума. Система регионального управления основана на факте наличия конкретной территории, определяющей сущность и особенности региональной системы управления.

Территория в данном случае является не только ресурсом и фактором развития, но и определяющим критерием сущности системы управления регионом. Развитие территорий основано на законах, не всегда совпадающих с законами развития макроэкономических систем и законов развития государства. Подобная ситуация предполагает специфические, территориальные признаки, критерии системы управления, максимально соответствующей существующей территориальной системе. Управление регионом предполагает систему

управления территорией, основанную не только на функциях государственного управления. Территориальное управление базируется на всех видах управления территорией, где повседневная текущая деятельность населения определяет основной вектор в системе управления. Управление территорией - задача, которая требует постоянного мониторинга, анализа данных о развитии объекта управления.

Фактор территории в процессах регионального развития выступает в статусе самостоятельного действующего начала, влияющего на формирование и регионообразующих связей. Управление и развитие региона по территориальному признаку, создание механизмов его функционирования подразумевают наличие системы управления с признаками самоуправляемой территории. Территориальный подход в системе управления регионом влияет на особенности сущности регионального управления, цели, задачи, функции системы управления, методы, структуру. Эффективность решения важнейших задач организации территории и социума во многом зависит от территориальной, не универсальной для любых регионов системы управления. Присущая системе регионального управления двойственность проявляется по следующим признакам:

- регион есть часть общегосударственной системы;

- регион – это территориальное образование, формирование которого происходило на этапах догосударственного развития общества, регион есть природно-общественная формация с природными и социально-экономическими признаками. Институционализации региона способствовало развитие ряда функций управления, формировавших систему управления как часть системы государственного управления и часть системы местного самоуправления. Формирование регионов в современном виде происходило и происходит под влиянием внешних факторов, к которым следует отнести политическое решение на государственном уровне. Различие в формировании регионов, их статусе констатирует существование не менее двух систем регионов:

- регионы с официальным и законодательно закрепленным статусом;

- регионы, существующие фактически, управление которыми основано на решении задач социально-экономического развития и особенностей территорий.

В современной действительности преимущество в трактовке региона принадлежит понятию региона как части государственной и макроэкономической системы, где политологические и экономические подходы составляют основу понятия «регион». По нашему мнению, с применением в системе регионального управления территориального подхода возможности развития территорий возрастают. Недооценка территориальной составляющей в управлении регионом отрицательно сказывается на разрешении различного рода региональных и межрегиональных проблем социально-экономического, экологического характера, создании ситуаций катастрофического характера. В развитии территорий основу составляет система подходов по переоценке принципов территориально-пространственного устройства, социокультурного бытия населения. Следует понимать, развитием чего мы управляем: территории, пространства, среды, общества, социальных групп, индивидов, потенциала человека, технологической инфраструктуры, деловой среды, капитализацией будущих перспектив и т.д.

Используя возможности внутренней и внешней среды, система управления регионом преследует одну из важнейших целей развития региона - развитие социума. Региональное управление при реализации намеченных целей сталкивается зачастую с основной проблемой - непониманием их населением, отсутствием определенной общности корпоративности намерений, видения развития территории. Известно, что цели развития постоянно меняются, связаны с определенным развитием общества и государства. Если совсем недавно они увязывались с объемными показателями, валовым региональным продуктом, имели в своей основе чисто экономический характер, то в последние годы наблюдается рост социальной составляющей в приоритетных направлениях развития территорий. Рост уровня жизни, качества жизни населения конкретных территорий становится одной из основных, если не основной, целью развития. При этом разработка

стратегий регионального развития при формулировании главных целей лишь подтверждает правильность применения подходов корпоративного управления на управление регионом, территорией.

Управление территориальными образованиями, обладающими как общими, так и уникальными свойствами, позволяет использовать в системе управления не только типовые решения, общие для всех регионов, но и специфические подходы, учитывая уникальные особенности территории. Уникальность региона зачастую становится определяющим критерием его социально-экономического положения, формирует межрегиональные образования, объединенные в единую систему социального управления. По нашему мнению, типовые управленческие решения, без учета уникальных особенностей региона, малоэффективны и способствуют торможению развития территории.

Межрегиональные связи непосредственно влияют на формирование регионов макроуровня, что в итоге позволяет регулировать основные территориальные пропорции и темпы общественного развития. Сложившийся социально-экономический комплекс подобных территорий является основой, базой развития. Дальнейшее развитие системы регионального управления создает возможности для изменения административного статуса территорий, объединенных межрегиональными связями с формирующим началом, по типу региональных ассоциаций. Среда системы регионального управления связана с определенной частью внешней среды, территориально обособленной. Специфика данной среды с ее природными, социально-экономическими и политическими факторами определяет характер функционирования системы управления.

Региональная система в конкретный момент времени характеризуется определенным состоянием. Состояния региональных систем отличаются различной степенью устойчивости, имеют определенные периоды существования, тесно взаимосвязаны между собой.

Система управления регионом, построенная по территориальному признаку, непосредственно влияет на сочетание непростых общественно-территориальных проблем управления, решение пространственно-экологических и социально-экономических вопросов. Общеизвестно, что основой управления является целенаправленная деятельность человека, а сам факт управления присущ общественным формациям на всех стадиях их развития. Территориальная основа управления регионом отличается своим многообразием, базируется на пространственном понимании проблем конкретных территорий, закономерностей регионального развития.

Взаимосвязь процессов территориальной самоорганизации населения, среды обитания, объектов деятельности человека подталкивает развитие организации управления регионом на основе функций самоуправления и саморегулирования. Развитие самоуправления и саморегулирования на местном уровне повышает эффективность управления регионом в целом, является одним из направлений территориальной организации местного сообщества, влияя на динамику процессов регионального развития (ускоряя или замедляя их).

По мере развития структуры и функций региональной системы управления, роста числа уровней региональной иерархии, координация и согласованность действий обеспечивается территориальной координацией, обеспечивающей согласованность действий всех уровней управления. Процесс регулирования управления имеет ярко выраженную территориальную специфику.

Полиструктурность и полифункциональность изначально присутствуют в системе территориального управления, где организационной и территориальной структурам принадлежат базовые позиции. Территориальная структура системы управления определяет территориальную упорядоченность ее элементов, систем, территориальную согласованность. Территориальные и организационные структуры системы управления взаимосвязаны и образуют единый комплекс организационного процесса. Организационной структуре присуща организационная форма управления как один из

способов внутренних взаимосвязей элементов системы. Целевая ориентация всех уровней системы управления является исходной базой построения организационной структуры.

Наличие различных типов территориальной структуры региональных систем управления обусловлено неоднозначностью направлений и уровнем развития регионов. Тип региональной структуры определяется спецификой развития территории, сложившейся системой административных центров, специфическими, уникальными особенностями.

Территориальная структура современной системы регионального управления характеризуется высокой степенью территориальной концентрации управления, управленческих функций при незначительном количестве центров управления. В этом случае вырастает средний размер территорий, управляемых из единого центра, значение управленческих структур более низкого уровня снижается. И, наоборот, при развитой системе местного самоуправления концентрация управленческих функций в едином центре снижается, полномочия системы местного самоуправления возрастают. Такой тип территориальной структуры, в принципе, позволяет повысить оперативность управления, влияния на решение текущих проблем. В то же время усложняется координация деятельности из единого центра нижестоящих структур управления.

Оптимизация территориальных систем, совершенствование системы государственной власти влияют на успешное, поступательное развитие регионов. Управление региональным развитием невозможно представить без решения задач федерального уровня. Распределение функций между уровнями управления территориями, по нашему мнению, следует осуществлять по определенным правилам, а именно:

- конкретную функцию территориального управления и потребителя этой функции следует максимально сблизить, сохранив принцип субсидиарности;
- увязать оценку эффективности реализации полномочий на определенном уровне управления с объемом предоставленных полномочий;
- критерии ответственности за выполнение управленческих функций должны соответствовать объему предоставленных полномочий;
- ресурсообеспеченность, в том числе материальными, финансовыми, трудовыми, информационными ресурсами, на соответствующем уровне управления следует увязывать с реализацией той или иной управленческой функции.

Наследие советского прошлого, в плане размещения производительных сил, до сих пор диктует одностороннее управление территориями, наличие множества монотерриторий влияет на инвестиционную привлекательность регионов, динамичное развитие многопрофильной экономики, вносит определенные особенности в ведение бюджетной политики на всех уровнях управления.

Предоставление регионам относительно возрастающей самостоятельности предполагает системное развитие территориального управления. По нашему мнению, действующая ситуация в государственном строительстве требует разработки и применения концепции системы территориального управления, отвечающей выбранной модели рыночных отношений. В этом отношении достаточно примеров развития территорий в различных странах, которые, с учетом национальных российских традиций, можно применить в нашей стране. Децентрализация управления в данном случае может существенно повлиять на развитие регионов, территориальная составляющая в управлении приобретет особый смысл.

Заключение. Управление регионом на территориальной основе обуславливается все более развивающейся системой социального управления (самоуправления). Территория как главное интегрирующее начало формирует межрегиональные связи, становится основным фактором в развитии процессов формирования региона, развитии социально-экономической сферы. Совершенствование регионального управления по территориальному признаку позволяет обеспечить оптимальную организацию социума, устранить нежелательные состояния региональной системы, повысить эффективность

управления регионом за счет учета основных интересов существования и развития территорий. Даже в условиях укрепления вертикали власти наиболее эффективное развитие территорий, по нашему мнению, возможно при использовании муниципальной системы управления территорией. Система муниципального управления в большей степени соответствует приоритетному развитию территорий, социальных задач, развития всех форм собственности.

Тот факт, что в Госдуме подготовлен законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», по созданию правового единообразия в практику формирования городских округов на сельских территориях, предложения по введению нового типа муниципального образования - муниципального округа, в полной мере соответствует практике развития муниципального управления территориями, оптимизации управленческих структур, исключения дублирования в принятии решений социально-экономического, финансового и территориального характера. Создание муниципальных округов улучшит инвестиционную привлекательность территорий, исключит многие бюрократические барьеры, позволит территориям активнее участвовать в федеральных проектах и грантовых программах [3].

Предложения Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, рассмотренные 30 марта 2021 года «Совершенствование системы управления развитием территорий – условие для развития потенциала экономики недвижимости», созвучны с принятым Госдумой законопроектом. «Результатом совершенствования системы управления развитием территорий должны стать своевременное достижение национальных целей, успешная реализация национальных проектов, повышение качества жизни и городской среды, рост предпринимательской активности и экономики...» [4]. Примеры развития экономики пространственного развития в Китае, США, Европе лишь подтверждают эффективность территориального управления. Среда региональной системы управления отличается большим динамизмом. Развитие региона меняет динамику среды наличием обратных связей между ними, что позволяет среде принимать качественно новое состояние.

Список литературы

1. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий: Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru>.
2. Об утверждении Правил принятия Правительством Российской Федерации решения о комплексном развитии территории и согласовании такого решения с субъектом Российской Федерации, в границах которого расположена территория, подлежащая комплексному развитию, и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2021 года № 1184 [Электронный ресурс]. URL: publication.pravo.gov.ru.
3. Законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Развитие территорий за счет оптимизации чиновников [Электронный ресурс]. URL: http://rapsinews.ru/legislation_publication/20190123/294102386.html.
4. Торгово-промышленная палата Российской Федерации. Заседание Комитета по предпринимательству в сфере экономики недвижимости 30 марта 2021 года на тему «Совершенствование системы управления развитием территорий – условие для развития потенциала экономики недвижимости» [Электронный ресурс]. URL: <https://urtmag.ru/public/911/>.

5. Белокрылова О. С. Региональная экономика и управление: учебное пособие. – М. : ИНФРА-М, 2015. – 240 с.
6. Бухвальд Е. М. Макрорегионы как новация стратегирования пространственного развития экономики России // Региональная экономика. Юг России. – 2019. – Т. 7. – № 1. – С. 18-28.
7. Вертакова Ю. В., Прокопенко О. С. Моделирование регионального развития с использованием структурного подхода: принципы, инструменты и опыт их применения. [Электронный ресурс]. URL: Old.sziu.ranepa.ru.
8. Гутман Г. В., Мироедов А. А., Федин С. В. Управление региональной экономикой. – М. : Финансы и статистика, 2002. – 176 с.
9. Михеева Н. Н. Приоритеты регионального развития как фактор экономического роста // Научные труды. – М. : Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, 2018. – Т. 16. – С. 32-52.
10. Старикова Т. В. Развитие типологии регионов в системе стратегического планирования // Экономика в промышленности. – 2017. – Том 10. – № 2. – С. 172-178.
11. Татаркин А. И. Регион как саморазвивающаяся социально-экономическая система: переход через кризис // Экономика региона. – 2001. – № 1. – С. 15- 21.
12. Фетисов Г.Г. Региональная экономика и управление: учебное пособие. – М. : ИНФРА-М, 2015. – 416 с.