

УДК 332.1

Соснин Андрей Александрович

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск
w89634641001@gmail.com

Andrej A. Sosnin

master of the direction of preparation
«The public and municipal administration»
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk
w89634641001@gmail.com

**УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ
РАЗВИТИЕМ: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ,
ИСТОРИЧЕСКИЙ И СОВРЕМЕННЫЙ
ЭТАПЫ¹**

**TERRITORIAL DEVELOPMENT
MANAGEMENT: CONCEPT, ESSENCE,
HISTORICAL AND MODERN STAGE**

Аннотация

В статье представлен монографический обзор общего подхода к государственным задачам управления развитием территории. Представлена характеристика пространственной структуры российской экономики. Автором рассмотрен ряд механизмов управления территориальным развитием: прямой бюджетной помощи, федерального целевого программирования, прогнозирования и планирования, дифференцированной по регионам налоговой, кредитной, инвестиционной, ценовой, таможенной политики, механизм прямой организационной, информационной, правовой, финансовой поддержки государства в осуществлении крупных проектов в социальной и экономической сферах и др.

Ключевые слова:

территориальное развитие, региональная политика, механизмы управления территориальным развитием, особые экономические зоны, кластерный подход

Abstract

The article presents a monographic review to mention the common space approaching the state-sponsored tasks of each management of the economic development of the territory. The characteristic of the spatial structure of the Russian economy is presented. The author considered a number of territorial development management mechanisms: direct budget assistance, federal targeted programming, forecasting and planning, differentiated by tax, credit, investment, pricing, customs policy, direct organizational, informational, legal, financial support of the state in implementing large projects in social and economic spheres, etc.

Keywords:

territorial development, regional policy, mechanisms for managing territorial development, special economic zones, cluster approach

Современная ситуация в экономике Российской Федерации, характеризующаяся чрезмерной пространственной дифференциацией по уровню социально-экономического развития, обусловлена сочетанием большого масштаба территории страны, многообразием природно-климатических условий, различий стартовых позиций вхождения в рынок субъектов, исторических, национальных и других

¹ Научный руководитель: Корниенко Елена Леонидовна
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Челябинский филиал, кандидат экономических наук, доцент

особенностей развития регионов. Поэтому стратегически важным становится проведение эффективной региональной политики, обеспечивающей сглаживание чрезмерной дифференциации субъектов Федерации по уровню социально-экономического развития [11, с. 21].

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 [3, с. 12].

Под территориальным развитием можно 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 [3, с. 14].

Можно применять ещё одно определение. 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) [3, с. 15].

В современных условиях государственная региональная политика должна быть сориентирована на повышение сбалансированности пространственного развития национальной экономики путем выявления и раскрытия достоинств и преимуществ каждого региона, формирования и содействия укреплению новых агломераций динамичного экономического роста, причем на всей территории России [3, с. 20].

Изучению роли пространственного фактора в регионалистике посвящена целая серия исследований. Проблемы экономического пространства привлекали внимание еще античных философов (Аристотель, Платон), создателей социальных утопий (Т. Мор, Т. Компанелла, Ш. Фурье, Р. Оуэн), а в XVII – XVIII столетиях постоянно входили

в структуру создавшихся экономических теорий. Можно упомянуть в первую очередь Р. Кантильона, Дж. Стюарта, Д. Рикардо (его принцип сравнительных преимуществ в межрегиональной торговле и теория ренты по местоположению).

Однако после этого периода и вплоть до конца XIX в. фактор пространства выпал из поля зрения общих экономических теорий. В экономической науке укоренялась привычка к абстрагированию от пространства. Можно сказать, что основное течение экономической мысли продолжало развиваться как теория «точечной» экономики или «замкнутой страны без размеров». Это один из самых странных парадоксов истории экономической науки.

Представления о региональной политике и региональной экономической политике начали складываться с середины 1970-х гг. С одной стороны, исторический термин «размещение производительных сил» является как бы предшественником понятия «региональная политика». Длительное время, примерно до реформы управления А.Н. Косыгина (1965 г.), основные задачи регионального развития были связаны исключительно с размещением производства. Лишь в середине 1970-х гг. проблемы комплексного развития хозяйства регионов стали находить отражение в плановых документах. С другой стороны, нельзя полностью согласиться с высказываниями, встречающимися в современной литературе, о том, что в СССР «отсутствовала региональная политика и даже не использовалось само это понятие». Такие утверждения не соответствуют действительности [11, с. 35].

Современная пространственная экономика органично включает в себя разноплановые школы, представленные исследованиями экономико-географического характера трудами, посвященными вопросам сферы местного самоуправления и федерализма, закономерностям пространственного развития, региональным особенностям развития (табл.1).

Принцип делегирования полномочий от центра к регионам усилил значимость предвидения будущего именно на региональном уровне. Региону принадлежит особая роль, так как именно на территории каждого региона решаются конкретные проблемы, а, следовательно, важным является правильное представление о будущем регионального развития [7, с. 222].

На сегодняшний момент, в отношении регионального развития 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 же состоит в отказе от выравнивания и сосредоточении внимания на «точках», «полюсах» и «локомотивах» развития.

Таблица 1 – Этапы развития теории региональной политики [10, с.11]

Период	Вклад в развитие теории	Представители
I этап (VIII в. до н.э. – V вв. н.э.)	Сущность, содержание и структура экономического пространства	Аристотель, Платон, Ксенофонт, Демокрит, Эпикур
II этап (XV в. – начало XIX в.)	Социальные утопии, раскрывавшие «эталонное» государство	Т. Мор, Т. Кампанелла, Ш. Фурье, Р. Оуэн
	Закономерности пространственного развития	Р. Кантильон, Дж. Стюарт, А. Смит, Д. Рикардо, Д.С. Миль, Ж.Б. Сэй
III этап (XIX в – XX в.)	Теории размещения производства, штандортные теории, основывающиеся на однородности экономического пространства	А. Вебер, В. Лаунхардт, Ф. Ратцель, Х. Макиндер, И. Тюнен, В. Лаунхардт, В. Кристаллер, А. Леш, А.Г. Гранберг, Р. Челлен
	Связь принципов формирования единого экономического пространства с международным разделением труда и глобализацией	С. Харрис, Э. Хекшер, Б. Олин, П. Самуэльсон, С. Линдер, В. Леонтьев, М. Портер, Ф. Перу, Г. Мюрдаль и др.
	Теории пространственной экономики (spatial economy)	У. Айзард, П. Нийкэмп, Дж. Паэлинк, Т. Райнер, Р. Хартшорн, В. Бунге, Э. Хувер
IV этап (XX – настоящее время)	Теория формирования территориально-производственных комплексов	А.Г. Аганбегян, С.С. Артоболевский, А.И. Трейвиш, О.В. Грицай, Н.Н. Баранский, М.К. Бандман, Н.Н. Некрасов, Н.Н. Колосовский, Ю.Г. Саушкин, Р.И. Шнипер и др.
	Вопросы сферы местного самоуправления и федерализма	В.Н. Лексин, А.М. Лавров, А.Н. Швецов и др.
	Региональные особенности развития	В.С. Антонюк, А.И. Татаркин, В.И. Бутов, В.Г. Игнатов, Н.П. Кетова, М. Галеев, Р. Хакимов, Г. Сингатуллина и др.

В рамках указанных подходов можно выделить ряд механизмов управления территориальным развитием [2, с. 58].

К первому подходу (осуществляющему прямое воздействие) относятся: механизм прямой бюджетной помощи; механизм федерального целевого программирования, прогнозирования и планирования; механизм

дифференцированной по регионам налоговой, кредитной, инвестиционной, ценовой, таможенной политики; механизм прямой организационной, информационной, правовой, финансовой поддержки государства в осуществлении крупных проектов в социальной и экономической сферах (например, освоение целинных и залежных земель, освоение нефтегазовых месторождений и т.д., строительство инфраструктуры в регионах); механизм размещения государственных заказов на закупку и поставку товаров и услуг.

Ко второму подходу (преимущественно косвенного воздействия) можно отнести: механизм создания на отдельных территориях особых организационно-правовых режимов: особых экономических зон (ОЭЗ), ЗАТО, особо охраняемых природных территорий, зон по чрезвычайным положениям; механизм кластеризации экономики; механизм управления инвестиционной привлекательностью регионов страны; механизм управления имиджем регионов.

Сложившаяся пространственная структура российской экономики характеризуется чрезмерной концентрацией многих производств, узкой специализацией регионов, существованием монофункциональных регионов. Наиболее чувствительными к конъюнктурным и технологическим колебаниям и уязвимыми в экономическом плане являются моноспециализированные регионы [1, с. 26].

В России механизм прямой бюджетной помощи остается по-прежнему востребованным. Однако, только одна помощь из бюджета не в состоянии направить регионы по пути устойчивого развития, а лишь помогает поддержать их жизнеспособность. Многие регионы РФ по уровню ВРП не дотягивают даже до среднероссийского показателя и не выдерживают сравнения с наиболее богатыми регионами-донорами.

Целью проведения реформы межбюджетных отношений являлась помощь менее развитым регионам, бедным природными ресурсами и это является обоснованной позицией, поскольку большая половина бюджета страны формируется за счет нефтяных и газовых доходов. Но, как показывает действительность, такой подход оказался неэффективным. Те регионы, которые развивают у себя промышленность, реализуют инвестиционные проекты, должны иметь возможность воспользоваться результатом своих трудов в адекватном размере, причем это касается обеих групп регионов. Сейчас можно наблюдать парадоксальную ситуацию, когда сильные, богатые ресурсами, развитые регионы, такие, как Свердловская область,

Челябинская область все более утрачивают свой производственный потенциал, становятся все более зависимыми от финансовой помощи из федерального по причине того, что финансовых ресурсов из собственных региональных бюджетов не хватает для прорыва в условиях новой индустриальной революции, которая уже происходит во всем мире.

Так же, с 2005 года получил своё развитие механизм создания особых экономических зон (ОЭЗ). Особые экономические зоны в России – территории с особым налоговым и правовым режимом в Российской Федерации, созданные для привлечения инвесторов в приоритетные для РФ отрасли. ОЭЗ в России подразделяются на 4 типа (табл. 2).

Таблица 2 – Российские особые экономические зоны [2, с.79]

Тип и цель создания	Кол-во	Примеры
Промышленно-производственные, основная цель которых – развитие промышленного производства	4	«Алабуга» в Республике Татарстан и «Липецк»
Технико-внедренческие, цель которых – разработка новых технологий	4	«Дубна», «Томск», «Зеленоград», «Санкт-Петербург»
Туристско-рекреационные, созданные с целью развития туризма	13	«Бирюзовая Катунь», «Ворота Байкала», «Алтайская Долина», «Гранд СпаЮца», «Куршская Коса», «Остров Русский» и т.д.
Портовые, цель которых – стимулирование развития морских и авиационных портов	4	«Ульяновск», «Мурманск»

За последние 9 лет (с момента принятия Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ) в России создано 29 ОЭЗ. В августе 2014 г. постановлением Правительства Российской Федерации создана новая особая экономическая зона промышленно-производственного типа на территории г. Владивостока на базе автомобильного кластера. Финансирование зоны из федерального бюджета на 2015-2017 гг. предусмотрено в размере 5365 млн руб., за счет средств бюджета Приморского края планируется строительство инфраструктурных объектов на сумму в пределах 300 млн руб. [8, с.35]. Но пока дальневосточные особые экономические зоны не могут составить конкуренцию зарубежным и, особенно, странам Азиатско-Тихоокеанского региона.

Одной из основных проблем, снижающей привлекательность для инвесторов российских ОЭЗ на Дальнем Востоке является отсутствие механизма финансирования объектов инфраструктуры на территориях, создаваемых ОЭЗ за счет средств федерального бюджета [4, с.573].

В последнее время все большую популярность набирает механизм кластеризации экономики. Основоположителем кластерного подхода считается М. Портер, который указывал, что «конкурентоспособные национальные отрасли не распределены равномерно по всей экономике, а связаны в то, что можно назвать «кластерами» (пучками), состоящими из отраслей, зависящих друг от друга» [9, с. 79]. Региональный кластер – это сообщество сконцентрированных территориально фирм тесно связанных отраслей, взаимно способствующих росту конкурентоспособности друг друга.

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 г. №2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» в России планируется создание сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий, а также формирование ряда инновационных высокотехнологичных кластеров.

В августе 2012 года Правительством Российской Федерации был утвержден перечень, в который вошли 25 инновационных территориальных кластеров, относительно которых Министерству экономического развития России поручено сформировать меры государственной поддержки. Выбранные кластеры располагаются на территориях с высоким уровнем концентрации научно-технической и производственной деятельности, характеризуются сочетанием мирового уровня конкурентоспособности базирующихся на их территории предприятий, которые демонстрируют высокую динамику роста объемов производства, высокий научно-технический потенциал исследовательских и образовательных организаций, сосредоточенных в рамках кластера.

Однако, успешная реализация 25 пилотных кластеров, не решает ряд проблем. Для многих из них существование без достаточной бюджетной помощи практически невозможно. Спрос на инновации в России остается низким, а инновационные направления бизнеса – непривлекательными.

Так, современное территориальное развитие России характеризуется существенными недостатками [3, с.68]:

- 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;
- слабый инвестиционный и инновационный климат [5, 6];
- нормативно-правовая база регионального развития характеризуется отсутствием фундаментальной основы (не утвержден проект федерального закона о государственном регулировании регионального развития).

Поскольку Россия будет оставаться страной неравномерного развития, и искусственным выравниванием мало что удастся добиться, необходимо стимулировать регионы к самостоятельному развитию и плодотворному межрегиональному и, прежде всего, территориально близкому сотрудничеству.

Государственное регулирование территориального развития со стороны федерального центра состоит из механизмов текущей и инвестиционной поддержки регионов. Поэтому в первую очередь требуется комплексный подход к управлению развитием территорий, включающего совместные действия различных органов управления, нормативно-правовой базы, осознанной позиции самих субъектов управления. Необходимо объединение усилий субъектов федерального и территориального управления, деятелей бизнеса и общественности в реализации единого, признаваемого всеми направления развития посредством эффективного воплощения механизмов развития территорий.

Список использованных источников

1. Антонюк В.С., Вансович Э.Р. Теоретические, методологические и методические основы структурной политики субъектов РФ / Экономика региона. 2013. №1 (33). С.20-32.
2. Ахтариева Л.Г., Валеева Е.В. Механизмы управления территориальным развитием: Научное издание / Л.Г. Ахтариева, Е.В. Валеева. – Уфа: Уфимский государственный университет экономики и сервиса, 2015. – 107 с.

3. Валинурова Л.С., Ахтариева Л.Г., Мазур Н.З. Управление территориальным развитием: учеб. пособие / Л.С. Валинурова, Л.Г. Ахтариева, Н.З. Мазур. – Уфа: БАГСУ, 2012. – 116 с.
4. Кашина Н.В. Территории опережающего развития: новый инструмент привлечения инвестиций на Дальний восток России // Экономика региона. 2016. Т. 12, вып. 2. С. 569-585.
5. Корниенко Е.Л., Краевский Л.М., Краевская А.В. Состояние инноваций и направления стимулирования инновационной активности в субъектах Российской Федерации / Бизнес и общество. 2015. №4 (8). С.19
6. Корниенко Е.Л., Краевский Л.М. Оценка и анализ управления инвестиционной и инновационной деятельностью в регионе (на примере Челябинской области) / Факторы устойчивого развития регионов России // Под общ. ред. С.С. Чернова. Новосибирск, 2014. С. 146-175.
7. Корниенко Е.Л., Симонов В.В. Прогнозирование территориального развития экономики (на примере Златоустовского городского округа) / Новый взгляд. Международный научный вестник. 2014. №3. С.63-69.
8. Медведева Л.М. Территории опережающего социально-экономического развития как инструмент государственной политики // Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2015. № 3 (30). С. 59–67.
9. Портер Майкл Э. Конкуренция / Майкл Э. Портер / М: Изд. дом «Вильямс», 2005. – 602 с.
10. Симарова И.С. Обоснование регионального развития с учетом связанности экономического пространства: дис. ... к.э.н. 08.00.05 / Симарова Ирина Сергеевна – Тюмень, 2014. - 146 с.
11. Черненко В.А. Экономика регионов Российской Федерации: проблемы и перспективы развития / В. А. Черненко, Е. А. Подгорная. – СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2014. – 134 с.