

**ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
И ПЛАНИРОВАНИЯ (ГЕОГРАФИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

Статья посвящена исследованиям в области территориального управления; определены его субъект и объект, показана основная иерархическая структура, выделены основные группы проблем в системе территориального управления.

This article is dedicated to territorial administration. The author defines its object and agent, outlines the hierarchical structure, and determines the key problem sets in the system of territorial administration.

Ключевые слова: территориальное управление, субъект и объект управления, территориальное планирование.

Keywords: territorial administration, agent and object of administration, territorial planning.

Территориальное управление как пространственная форма общей системы управления представляет собой совокупность действий по руководству социально-экономическими процессами, протекающими в границах регионов разного иерархического уровня, с целью поддержания их на планируемой (предвидимой) траектории. Траектория «прокладывается» на основе стратегического планирования перспективного социально-экономического развития территории, имеющего четко сформулированные и реально достижимые цели. Главная из них — повышение уровня и качества жизни людей.

Территориальное управление, функционирующее во многих странах, наиболее актуально в Российской Федерации, отличающейся пространственным разнообразием природно-климатических условий и ресурсов, национально-этнического состава и образа жизни населения, форм хозяйствования, функций местоположения хозяйственных объектов, историко-культурного наследия и т.д. Для России характерен поиск новых форм и методов территориального управления и планирования, оптимальных сочетаний «вертикальных» и «горизонтальных» управленческих структур.

Территориальное управление имеет сложный состав, включающий следующие взаимообусловленные компоненты: субъект, объект, методы, механизм и инструменты управления.

Субъект управления — это органы территориальной власти: система исполнительной и представительной (законодательной) структур.

Объект управления — округа, регионы, муниципалитеты, представляемые как квазикорпорация, квазирынок, квазигосударство и т.д. Эти частные представления не раскрывают всю сущность территориальных образований, что заметно снижает эффективность управленческой деятельности. Более полное представление об объекте управления дает территориальная общественная система (ТОС). Под ТОС понимается экономически и социально эффективное, экологически безопасное пространственное сочетание всех сфер жизнедеятельности людей, активно использующее местный потенциал для повышения уровня и качества жизни населения. ТОС функционирует как целостный организм и одновременно как звено социально-экономического пространства страны и всей планеты.

Пространственные сочетания субъекта и объекта управления формируют *территориальные системы управления*, функционирующие на разных иерархических уровнях. При этом появилась необходимость иерархической структуризации территориальной системы управления и ее согласования с территориальным устройством страны.

Методологической основой территориального устройства Российской Федерации является социально-экономическое районирование, осуществляемое на всех иерархических уровнях. Теоретические основы социально-экономического районирования разрабатываются в системе общественной географии, которая призвана заложить базис административно-территориального устройства страны и обосновать «вертикальную» структуру иерархической организации системы территориального управления. При этом обострились проблемы иерархической структуризации территориального управления и отношений регионов разного таксономического ранга. Общее представление об иерархической структуре территориального управления Российской Федерации может дать представленная концептуальная схема (см. рис.).



Рис. Иерархическая структура территориального управления

В реальной жизни социально-экономическое районирование все еще не стало основой административно-территориального деления страны. Так, федеральные округа созданы по указу Президента, регионы – субъекты РФ – остались в наследство от советского периода, муниципальные образования часто создавались эмпирическим путем. Системы территориального управления включают независимые органы государственного управления и местного самоуправления. При этом возникает проблема соподчинения и согласования интересов регионов и муниципалитетов. В структуре многих регионов отсутствуют административные (межмуниципальные) округа, система управления которыми может стать связующим звеном между государственным управлением и местным самоуправлением.

Эти и другие отклонения представленной схемы от реальности синтезируют проблемную ситуацию иерархической структуризации системы территориального управления. Улучшение общей ситуации, решение частных проблем во многом зависит от активности и действительности экономико-географических исследований в области пространственной организации общества, регионоведения, региональной политики и экономики.

Второй блок проблем в системе территориального управления появился в процессе регионального функционирования, межрегионального взаимодействия межбюджетных отношений, реализации пространственных проектов, развития территориально-производственных сочетаний и энергопроизводственных циклов. Возросший статус регионов – субъектов РФ и расширение полномочий органов управления способствовали выдвиганию этих таксонов на первые позиции в системе пространственного развития и территориального управления.

В современной России функционируют 83 региона-субъекта, которые резко различаются по площади, численности населения, валовому региональному продукту, хозяйственному профилю, уровню жизни людей, степени деградации экономики и т.д. Среди них есть регионы-доноры, реципиенты, депрессивные, слаборазвитые, и каждому из них предстоит достойно выйти из кризисной ситуации. Часть регионов способна самостоятельно реализовать свой потенциал и преодолеть последствия кризиса, другие могут это сделать с помощью федерального Центра, третьи обречены на маргинальное прозябание. При этом возникают проблемы отношений не только регионов и Центра, но и межрегионального взаимодействия. Положение усложняется тем, что если в СССР регионы были составными звеньями в едином народно-хозяйственном комплексе страны, то сейчас они стали конкурентами в социально-экономическом пространстве России. Равноправное объединение конкурентов с соответствующими амбициями управленческих элит является достаточно сложной задачей.

Выход из создавшейся ситуации возможен путем смены идеологии от конкуренции к партнерству и путем активизации деятельности ассоциаций межрегионального взаимодействия. Возможно формирование новых макрорегионов на базе инноваций, наукоемких технологий, информационно-коммуникационных систем и объединения разнопрофильных субъектов, размещенных на контактной территории. Состав и границы новых макрорегионов должны определяться на основе общественно-

географических исследований с использованием новых технологий и исторического опыта, например формирования районов ГОЭЛРО на базе электроэнергетики.

Не менее актуальны контакты регионов при разработке пространственных проектов типа «Урал промышленный – Урал полярный», Белкомур, Большая Волга и др. Успешность их реализации во многом зависит от компетентности и географического мышления управленческого персонала, научного обеспечения территориального управления и планирования.

Третий блок проблем выявился в ходе теоретико-методологического обеспечения территориального планирования и управления, а также местного самоуправления. Как известно, процесс территориального управления включает последовательные этапы: предвидение, регулирование, мониторинг и контроль. Наиболее остро стоит задача научного обеспечения этапа предвидения, включающего стратегическое и территориальное планирование, прогнозирование, программирование и проектирование развития пространственной организации регионов и муниципалитетов.

В системе научного обеспечения особо должно активизироваться географическое обеспечение по следующим направлениям:

- формирование представлений о континуально-дискретной структуре географического (в том числе и социально-экономического) пространства, пространственно-временной организации общества, интегральных геосистемах и ТОС;
- обоснование сеток социально-экономического районирования на макро-, мезо-, микро-, топо- и наноуровнях;
- оценка региональных природного, человеческого, инновационного, инвестиционного потенциалов, процессов их реализации и капитализации;
- геостратегическое обоснование развития регионов и муниципалитетов в меняющихся России и мире;
- разработка пространственных аспектов долгосрочных концепций, прогнозов, планов и программ регионального развития.

Географическое обеспечение территориального управления и планирования происходит не только по линии научного обеспечения управленческих структур, но и по линии подготовки управленческих кадров, менеджеров и маркетологов. Социально-экономическая география вооружает студентов современными знаниями о пространственной организации общества, территориальных формах жизнедеятельности людей, процессах экономического и социального воспроизводства, региональном и муниципальном развитии, мирохозяйственных связях и рыночных отношениях. Незаменимы географические знания в области мирового хозяйства, страноведения, регионоведения, градоведения, стратегического планирования и программирования.

В современных условиях заметно возрастает востребованность в экономистах-географах, обладающих широким мировоззрением, способных предвидеть и регулировать пространственные процессы социально-экономического развития страны, регионов, муниципалитетов. В связи с этим во многих университетах страны возможна подготовка магистров по направлению «Территориальное управление и планирование», для реализации которой необходимы соответствующее решение учебно-методического объединения, программное и учебно-методическое обеспечение. Для профессиональной подготовки магистров уже имеется существенный задел в системе учебной литературы.

Список литературы

1. Аниммица Е. Г., Тертышный А. Т. Основы местного самоуправления: учебник. М., 2000.
2. Аниммица Е. Г., Власова Н. Ю. Градоведение: учеб. пособие. Екатеринбург, 2006.
3. Бабурин В. Л., Мазуров Ю. Л. Географические основы управления. М., 2000.
4. Бугаев В. К. Социально-экономическая регионалистика: учеб. пособие. СПб., 2007.
5. Гладкий Ю. Н., Чистобаев А. И. Основы региональной политики: учебник. М., 1998.
6. Гладкий Ю. Н., Чистобаев А. И. Регионоведение: учебник. М., 2002.
7. Гранберг А. Г. Основы региональной экономики: учебник. М., 2000.
8. Панасюк М. В. Географические основы управления регионом: учеб. пособие. Казань, 2005.
9. Шарыгин М. Д. Территориальное управление и планирование: учеб. пособие. Пермь, 2007.

Об авторе

М. Д. Шарыгин – д-р геогр. наук, проф., Пермский государственный университет, e-mail: seg@psu.ru

Author

Prof. M. Sharygin, head of the Department of Socio-economic Geography, Perm State University, e-mail: seg@psu.ru