

Ссылка для цитирования этой статьи:

Малышев Р.Ю., Маковеев В.Н. Повышение значения муниципалитетов в управлении пространственным развитием региона // Human Progress. 2023. Том 9, Вып. 4. С. 19. URL: http://progress-human.com/images/2023/Tom9_4/Malyshev.pdf. DOI 10.34709/IM.194.19. EDN HENGIT.

УДК 332.1

ПОВЫШЕНИЕ ЗНАЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В УПРАВЛЕНИИ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА



Малышев Роман Юрьевич

кандидат экономических наук, доцент
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации», Вологодский филиал

fureteur@mail.ru
71, Ленинградская ул.
г. Вологда, Россия, 160017
+7 (921) 538-01-00



Маковеев Виталий Николаевич

кандидат экономических наук, доцент
ФГБОУ ВО «Вологодский государственный университет»

makoveevvn@vogu35.ru
81А, ул. Гагарина,
г. Вологда, Россия, 160002
+7 (953) 504-21-45

Аннотация. Устойчивое социально-экономическое развитие государства вызывает необходимость управления развитием отдельных территорий. В настоящее время отдельные территории России сильно дифференцированы по уровню социально-экономического развития. Та же проблема наблюдается и в рамках одного региона. В статье определена важность эффективного управления пространственным развитием региона и проведен анализ применяемых моделей управления экономическими зонами региона, представлены схемы, описывающие каждую из моделей: единого управления, ассоциативного управления и смешанной. Выявлена суть и способы реализации модели единого управления экономическими зонами региона. Особо подчеркнуты достоинства и недостатки модели ассоциативного управления экономическими зонами региона. Определены достоинства и формы организации управления в смешанной модели экономическими зонами региона, сделан вывод о том, что данная модель является наиболее эффективной. На основании проведенного анализа разработаны основы для

создания ассоциации муниципалитетов региона в рамках экономической зоны как инструмента для повышения эффективности управления пространственным развитием региона: систематизированы основные цели создания ассоциации муниципалитетов, подчеркивается важность тесного сотрудничества ассоциации с представительными и исполнительными органами местного самоуправления, общественными организациями и коммерческими структурами.

Ключевые слова: региональная дифференциация; управление развитием; управление дифференциацией; региональное развитие; ассоциация муниципалитетов.

JEL коды: R12; R50; R58.

Введение

В настоящее время в качестве приоритетных выделяют следующие направления российской государственной политики: рост благосостояния населения, усиление единства государства, повышение эффективности рыночной экономики, развитие внутрироссийского рынка [1]. Важнейшим условием достижения обозначенных целей безусловно можно назвать снижение различий в уровне развития регионов. Тем не менее в России в текущей ситуации продолжается рост и без того значительной дифференциации регионов [2].

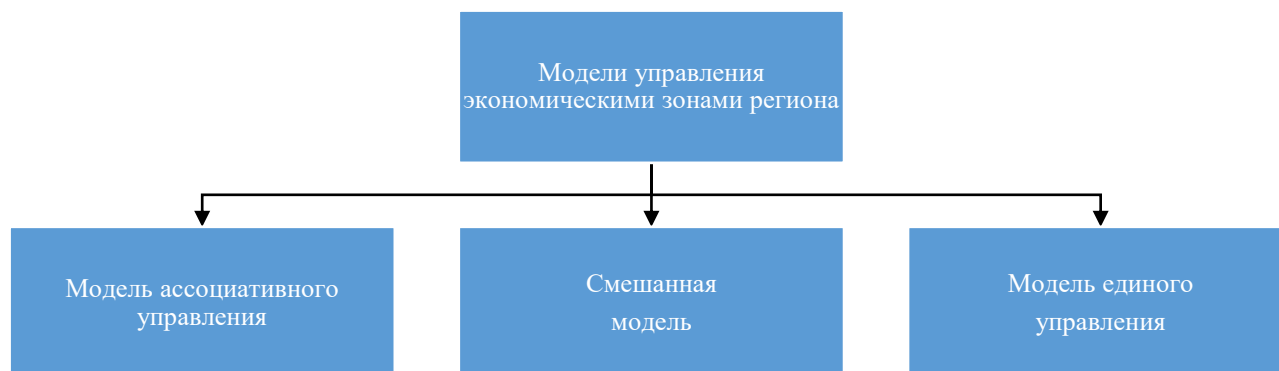
Для эффективного управления пространственным развитием региона необходимо управлять в том числе и экономическими зонами, сформированными в рамках конкретного региона [3]. Только такой подход позволяет снизить экономическую внутрирегиональную дифференциацию, а значит – снизить различия в уровне развития между отдельными муниципальными образованиями в рамках одного региона [4].

Целью данной статьи является анализ имеющихся моделей управления экономическими зонами региона, их достоинств и недостатков, выбор наиболее эффективной модели и разработка основных целей создания ассоциации муниципалитетов в регионе для учета интересов как региона в целом, так и всех муниципальных образований.

1. Анализ моделей управления экономическими зонами региона

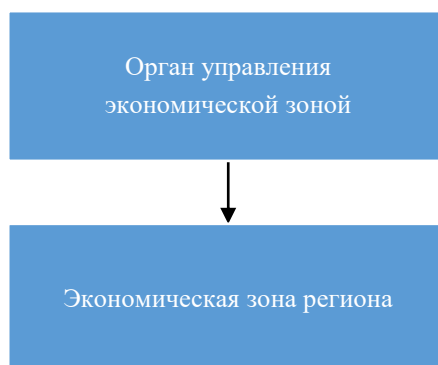
Проведенный анализ применяемых подходов к менеджменту территориальных образований позволил выделить три возможные модели управления экономическими зонами в рамках одного региона (рис. 1).

Рис. 1: Модели управления экономическими зонами региона¹



Модель единого управления экономическими зонами региона характеризуется тем, что в ней происходит достаточно эффективное развитие экономики региона при том, что органы власти региона и органы управления экономической зоной едины несмотря на то, что экономическая зона может существовать как самостоятельное территориальное образование (рис. 2).

Рис. 2: Модель единого управления экономическими зонами региона²



Модель единого управления экономическими зонами является одноуровневой. При этом орган управления экономической зоны может быть сформирован непосредственно самой зоной и одновременно выполнять все управленческие функции.

В конкретной экономической зоне модель единого управления может создаваться двумя способами:

- 1) в результате объединения независимых муниципальных образований и возникновения на их общей территории нового муниципального образования;
- 2) в итоге поглощения, то есть включения в состав центрального доминирующего муниципального образования близлежащих территорий, которые ранее входили в состав иных муниципальных образований.

¹ Составлено авторами

² Составлено авторами

Позитивными характеристиками единой системы управления экономическими зонами являются простота и значительная эффективность в отдельных ситуациях [5]. Фрагментированная структура менеджмента территориальных образований может препятствовать росту эффективности управления этим территориальным образованием [6]. Такая система может привести к недостаточно эффективной конкуренции между отдельными муниципальными образованиями, а также к их неспособности решить конкретные проблемы на уровне экономической зоны в целом, к неравномерному распределению налоговой базы, к неравенству предоставления услуг. Таким образом, возможным способом достижения необходимого уровня общественных благ на территории экономической зоны в целом является создание единой структуры управления.

Данная модель может создать возможность для эффективного контроля за достижением мультипликативного эффекта, а также для финансового выравнивания и стандартизации уровня предоставления услуг, создать возможность для решения задач стратегического характера, связанных с развитием экономической зоны в целом. Одновременно сосредоточение управления предоставлением услуг в одном месте влечет повышение прозрачности процесса принятия управленческих решений, что будет позитивно воспринято населением и хозяйствующими субъектами.

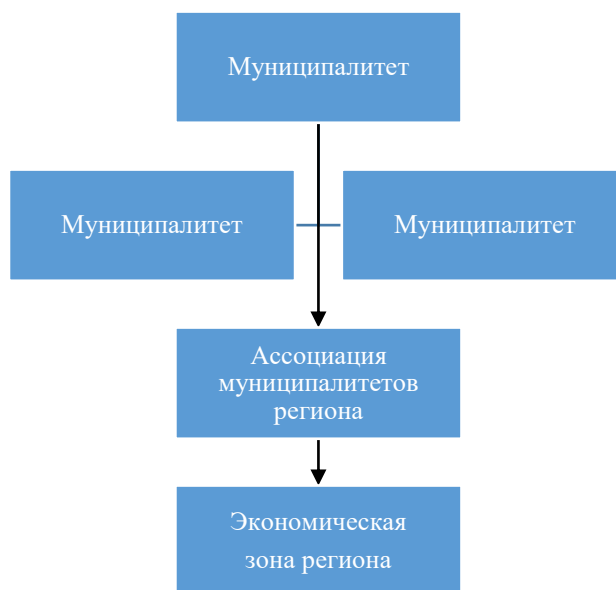
Как показал анализ, у этой модели есть серьезные достоинства, но ее нельзя признать абсолютно эффективной. Дело в том, что не для всех муниципальных услуг происходит снижение удельных затрат при повышении объема предоставления услуг. Таким образом, в данной модели существенно возрастают управленческие расходы, при этом недостаточно учитываются интересы конкретных муниципальных образований.

Модель ассоциативного (координационного) управления экономическими зонами региона отличается тем, что органы местного самоуправления решают общие проблемы экономической зоны региона посредством созданной ими ассоциации (рис. 3).

В модели ассоциативного управления органы местного самоуправления входящих в состав экономической зоны муниципальных образований оказывают воздействие на развитие экономической зоны через создание ассоциации. В таком случае управление экономической зоной происходит через взаимодействие органов местного самоуправления [7].

Такая фрагментация менеджмента экономических зон, по сути, представляет собой демократический механизм. Органы управления муниципалитетов при этом вынуждены в процессе принятия решений учитывать стратегию друг друга, вынуждены достигать многочисленных формальных и неформальных договоренностей, а это, в свою очередь, позволит достичь устойчивых и предсказуемых результатов единой экономической зоны.

Рис. 3: Модель ассоциативного управления экономическими зонами региона³



Достоинства модели ассоциативного управления экономическими зонами региона сформулируем следующим образом:

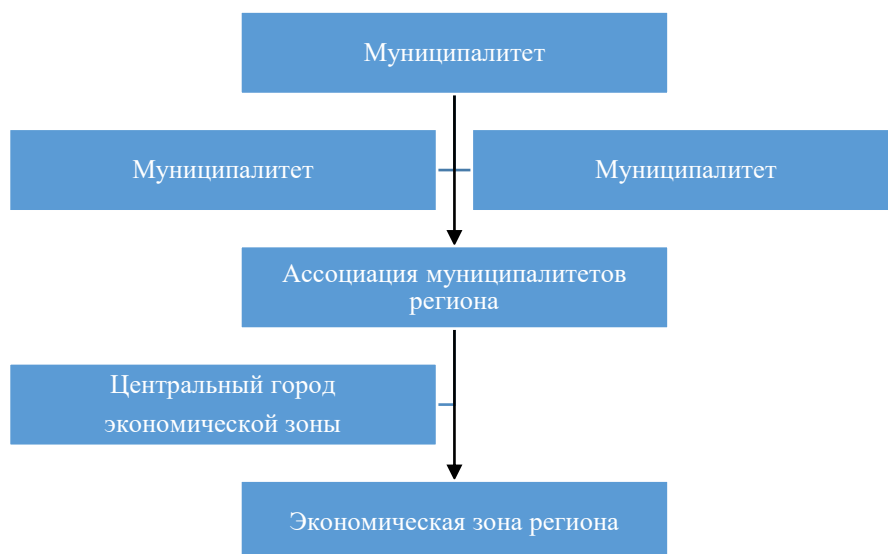
- 1) взаимодействие органов управления муниципалитетами и ассоциации, которая создана ими на территории экономической зоны, способно обеспечить наиболее полное удовлетворение потребностей жителей региона по сравнению с единым крупным муниципалитетом;
- 2) получение экономии на масштабе в данной модели также возможно, если к оказанию услуг будут привлекаться хозяйствующие субъекты соответствующих масштабов;
- 3) проблема монополизма теряет актуальность, а конкуренция усиливается, если органы местного самоуправления взаимодействуют с ассоциацией муниципалитетов и хозяйствующими субъектами, обеспечивающими предоставление услуг;
- 4) регулярное сотрудничество органов местного самоуправления позволяет создать систему управления экономической зоной, способную успешно решать проблемы в рамках региона в целом.

Таким образом, данный тип управления характеризуется в целом более низкой эффективностью, так как не достигается единая направленность действий органов местного самоуправления и не возникает синергетического эффекта от объединения их усилий.

Модель смешанного управления экономическими зонами региона характеризуется тем, что за центральным городом зоны законодательно региональными органами власти закрепляется часть полномочий по решению общих вопросов управления экономической зоной, оставшиеся вопросы решаются на уровне муниципалитетов (рис. 4).

³ Составлено авторами

Рис. 4: Модель смешанного управления экономическими зонами региона⁴



Такой тип управления более эффективен, так как в нем полнее учитываются потребности как в целом экономической зоны, так и входящих в нее муниципалитетов, а это позволяет достигнуть весомого синергетического эффекта [8]. Смешанный тип управления экономическими зонами региона по сути является двухуровневой моделью управления экономической зоной. Формы организации управления при этом могут отличаться:

1) Органы местного самоуправления муниципалитетов, входящих в состав зоны, и органы местного самоуправления центрального города выбираются населением; функции между этими уровнями четко разделены.

2) Органы местного самоуправления центрального города создаются не в результате прямых выборов, а формируются через делегирование представителей муниципальных образований нижнего уровня. В то же время на верхнем уровне экономической зоны имеется утвержденный законом перечень полномочий, но так как у верхнего уровня нет собственных доходов, его финансирование осуществляется через отчисления местных бюджетов. Объем полномочий у муниципалитетов верхнего уровня в этом случае существенно меньше, чем в двухуровневой модели, создаваемой в рамках первой разновидности. Возникающая в данном варианте организации проблема состоит в необходимости балансирования полномочий органов управления экономической зоной, которые одновременно являются и органами власти региона, и органами местного самоуправления.

3) Создаваемый на уровне экономической зоны орган управления формируется из представителей входящих в нее муниципальных образований, не имея закрепленных законом функций. Сфера деятельности этого органа очерчивается решениями муниципальных обра-

⁴ Составлено авторами

зований о передаче конкретных полномочий на верхний уровень управления. Такая модель характеризуется гибкостью: орган управления экономической зоной создается через прямые выборы, а большинство полномочий передается региональному округу добровольно входящими в него муниципальными образованиями. В то же время муниципалитеты оставляют за собой возможность кооперации и за пределами регионального округа.

Очевидны преимущества такой системы, но есть и недостатки: сложность в балансировании ролей отдельных муниципальных образований в процессе принятия решений; ориентация членов ассоциации на интересы «своих» муниципальных образований, что ведёт к отсутствию регионального понимания в решении проблемы.

Если говорить об оптимальном распределении функций, то функции, для которых возможна экономия на масштабе, или которые требуют единых стандартов, или выгоды, от которых распределяются на всю экономическую зону, целесообразно сосредоточить на верхнем уровне. Муниципалитетам нижнего уровня остаются такие полномочия, как благоустройство, строительство и содержание дорог и т.д. Также возможно распределение полномочий между уровнями путем разделения услуг на системообразующие и определяющие качество жизни. Системообразующие услуги нужны для эффективного существования самой экономической зоны (ЖКХ, транспорт, экология, охрана общественного порядка и т.д.). Системообразующие услуги предоставляются органами власти региона, а обеспечивающие качество жизни услуги – муниципальными образованиями. В то же время в России законом определены функции, возлагаемые на органы власти субъекта РФ и возлагаемые на муниципалитеты [9]: отнесение общественного транспорта и услуг ЖКХ к системообразующим потребует передачи полномочий из муниципалитетов на вышестоящий уровень.

Таким образом, смешанная модель управления экономическими зонами региона является самой эффективной, так как в ней полностью учитываются интересы как региона в целом, так и всех муниципальных образований, что и позволяет достичь существенного синергетического эффекта. Предпочтительно создание ассоциации входящих в состав экономической зоны муниципальных образований, а также центрального органа, полномочия которому делегируются муниципальными образованиями: такой вариант эффективен и входит в рамки правового поля.

2. Создание ассоциации муниципалитетов

Основными целями ассоциации муниципалитетов являются:

- координация усилий муниципалитетов по ускорению экономических, политических и социальных реформ на территории региона;

- совместная выработка моделей и механизмов управления социально-экономическим развитием муниципалитетов;
- содействие становлению и развитию экономической, правовой, организационной, территориальной основы местного самоуправления;
- представление и защита интересов муниципалитетов во взаимоотношениях с органами государственной власти, в том числе при принятии нормативных правовых актов;
- совершенствование правовой базы местного самоуправления путем внесения проектов нормативных правовых актов в соответствующие органы, выработки рекомендаций по рассматриваемым проектам, направление предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы местного самоуправления;
- обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления, обобщения и распространения опыта их работы;
- разработка и реализация проектов и программ развития муниципалитетов, обеспечивающих решение основных социально-экономических проблем;
- установление и развитие связей и взаимодействия с ассоциациями и союзами муниципалитетов в области экономической и социальной политики;
- разработка мер и механизмов согласования взаимных интересов муниципалитетов;
- содействие уменьшению социальной напряженности и повышению уровня жизни населения;
- создание постоянного канала связи обеспечения руководителей и специалистов органов местного самоуправления аналитической и методической информацией.

Заключение

Наиболее эффективным механизмом управления региональным пространственным развитием выступает стратегия пространственного развития, координация реализации которой может быть возложена на ассоциацию муниципальных образований.

Таким образом, на пространственное развитие оказывают влияние прежде всего региональные органы власти и управления, органы местного самоуправления, хозяйствующие субъекты и общественные организации [10], поэтому систему управления экономическими зонами следует сформировать следующим образом: целесообразно создать ассоциацию муниципалитетов, входящих в состав экономических зон. Целесообразно осуществление работы ассоциации в тесном сотрудничестве с представительными и исполнительными органами местного самоуправления района и поселений района, общественными организациями, предприятиями, организациями, учреждениями всех форм собственности.

Литература

1. Zubarevich, N. Geopolitical Priorities in Russia's Regional Policies: Opportunities and Risks // *Russian Politics & Law*. 2015. Том 53. № 5-6. С.: 44-62.
2. Rudenko, M.N.; и др. Socio-economic differentiation of Russian regions and the problem of ensuring economic security // *Viešoji politika ir administravimas*. 2021. Том 20. № 5. С.: 657-668.
3. Малышев, Р.Ю.; Алтында, С.А. К вопросу о снижении внутрирегиональной дифференциации // *Управление трансформацией социально-экономического пространства территорий: тенденции, проблемы, перспективы*. Вологда: Вологодский филиал РАНХиГС. 2018. С.: 76-84.
4. Малышев, Р.Ю.; Пахолков, Н.А. Организация управления пространственным развитием региона Вологда. Вологда: ВоГТУ. 2007. 160 с.
5. Малышев, Р.Ю. К вопросу о территориально-экономическом районировании Вологодской области / *Региональная наука: сборник научных трудов*. М.: СОПС. 2007. С.: 75-87.
6. Селякова, С.А.; Губанова, Е.С. Вопросы развития городской агломерации // *Проблемы развития территории*. 2009. № 2. С.: 30-40.
7. Ильин, В.А.; Селякова, С.А.; и др. Формирование городской агломерации. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН. 2006. 126 с.
8. Malyshev, R.Y.; Makoveev, V.N. Management of regional differentiation // *Journal of monetary economics and management*. 2023. № 1.P.: 24-29.
9. Teplyakov, I.I. Definition of management competencies of municipalities in the Russian Federation: theoretical and legal aspect // *Management Issues/ Voprosy Upravleniâ*. 2014. №. 31.
10. Gubanova, E.; et al. Assessment and mechanism of regulating inter-regional socio-economic differentiation (Russian Federation case study) // *Regional Science Inquiry*. 2019. Т. 11. № 3. С.: 55-68.

THE MUNICIPALITIES IMPORTANCE INCREASING IN THE SPATIAL DEVELOPMENT OF THE REGION MANAGEMENT

Roman Y. Malyshev

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)

Vologda, Russia

Vitalii N. Makoveev

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of Vologda State University

Vologda, Russia

Abstract. Sustainable socio-economic development of the state necessitates managing the development of each territory. Currently, the Russian regions are highly differentiated in terms of the socio-economic development level. The same problem is observed within one region. The article identifies the effective management importance of the regional spatial development and analyzes the applied models for managing the regional economic zones, presents diagrams describing each of the models: unified management, associative management and mixed. The essence and methods of implementing the unified management of regional economic zones model are revealed. The advantages and disadvantages of the associative management model are especially emphasized. The advantages and forms of organizing regional economic zones management in a mixed model are determined, and it is concluded that this model is the most effective. Based on the analysis, the basis for creating a regional association of municipalities within the economic zone has been developed as a tool for increasing the management efficiency of the spatial development of the region: the main goals of creating an association of municipalities are systematized, the close cooperation importance of the association with representative and executive bodies of local self-government, public organizations and commercial structures is emphasized.

Keywords: regional differentiation; development management; differentiation management; regional development; association of municipalities.

JEL code: R12; R50; R58.

References

1. Zubarevich, N. Geopolitical Priorities in Russia's Regional Policies: Opportunities and Risks // *Russian Politics & Law*. 2015. Vol. 53. No. 5-6. P.: 44-62.
2. Rudenko, M.N.; et al. Socio-economic differentiation of Russian regions and the problem of ensuring economic security // *Viešoji politika ir administravimas*. 2021. Vol. 20. No. 5. P.: 657-668.
3. Malyshev, R.Yu.; Altyndal, S.A. On the issue of reducing intraregional differentiation // *Management of the transformation of the socio-economic space of territories: trends, problems, prospects*. Vologda: Vologda branch of RANEPА. 2018. P.: 76-84.
4. Malyshev, R.Yu.; Pakholkov, N.A. Organization of management of spatial development of the Vologda region. Vologda: VoSTU. 2007. 160 p.
5. Malyshev, R.Yu. On the issue of territorial and economic zoning of the Vologda region / *Regional science: collection of scientific works*. M.: SOPS. 2007. P.: 75-87.
6. Selyakova, S.A.; Gubanova, E.S. Issues of urban agglomeration development // *Problems of territory development*. 2009. No. 2. P.: 30-40.

7. Ilyin, V.A.; Selyakova, S.A.; et al. Formation of urban agglomeration. Vologda: All-Russian Scientific Center CEMI RAS. 2006. 126 p.
8. Malyshev, R.Y.; Makoveev, V.N. Management of regional differentiation // Journal of monetary economics and management. 2023. No. 1.P.: 24-29.
9. Teplyakov, I.I. Definition of management competencies of municipalities in the Russian Federation: theoretical and legal aspect // Management Issues/ Questions Upravleniâ. 2014. No. 31.
10. Gubanova, E.; et al. Assessment and mechanism of regulating inter-regional socio-economic differentiation (case study of the Russian Federation) // Regional Science Inquiry. 2019. Vol. 11. No. 3. P.: 55-68.

Contact

Roman Y. Malyshev

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)

71, Leningradskaya st., 160017, Vologda, Russia

fureteur@mail.ru

Vitalii N. Makoveev

Vologda State University

81A, st. Gagarin, 160002, Vologda, Russia

makoveevvn@vogu35.ru