

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Н.В. Цона

Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского

Существующие диспропорции в социально-экономическом развитии территориальных образований свидетельствуют о необходимости управления развитием территорий. С учетом этого в статье рассмотрены существующие методологические подходы к управлению развитием территориальных образований. Установлено, что методологические подходы к управлению развитием территориальных образований базируются на существующих подходах к управлению экономическими системами. Определено, что большая часть существующих методологических подходов противоречит понятию «устойчивое развитие», предложенному Организацией Объединенных Наций. Выявлены недостатки и методологические ограничения подходов к управлению развитием. Критический анализ существующих подходов к управлению развитием территорий позволил выявить пять основополагающих принципов: ситуационный, системный, рефлексивный, синергетический, иерархический. Предложены концептуальные положения эффективного механизма управления развитием муниципальных образований. Они базируются на сочетании выделенных пяти принципов управления.

Ключевые слова: управление, развитие, устойчивое развитие, методология управления развитием территориальных образований, механизм управления развитием территорий.

Existing disparities of socio-economic development of the territorial formations indicate that we need for management of the development of the municipality. Taking into account it, the article discussed the existing methodological approaches to managing development of the municipality.

It was found that methodological approaches to management development of territorial units is based on existing approaches to management of economic systems. Determined that most of the existing methodological approaches contradict the notion of "sustainable development", proposed by the UN conference. Revealed shortcomings and methodological limitations of approaches to management development. Critical analysis of existing approaches to management development of territories allowed to identify five fundamental principles: situational, systemic, reflexive, synergistic, hierarchical. The proposed conceptual provisions of the effective mechanism of management development of municipality. They are based on a combination of selected five management principles.

Key words: management, development, sustainable development, methodology of management development of municipality, the mechanism of municipality management development.

Управление развитием территориальных образований является одним из ключевых вопросов системы стратегического управления развитием территории в рамках парадигмы устойчивого развития. Связано это, в первую очередь, с диспропорциями в экономическом, социально-демографическом развитии субъектов Российской Федерации. Диспропорции в социально-экономическом развитии территориальных образований влияют на степень их инвестиционной привлекательности, что приводит к еще большему

межрегиональному различию. Вопросы концептуального анализа методологических подходов к управлению территориальным развитием до сих пор остаются не до конца разработанными, в связи с чем заслуживают более детального и глубокого исследования. Несмотря на наличие большого числа научных работ в области теоретической методологии и прикладной экономической методологии, единого взгляда на методологию управления развитием территориальных образований все еще нет. Поэтому целесообразным является проведение комплексного исследования в направлении анализа существующей научной базы методологических подходов к управлению развитием территориальных образований, что и будет являться целью настоящей работы.

Методологические подходы к управлению развитием территориальных образований базируются на существующих подходах к управлению экономическими системами. На сегодняшний день в экономической литературе не существует единой, общепризнанной, оптимальной для научного обеспечения задач устойчивого развития территорий, методологии управления. Более того, наблюдается усиление дифференциации исследований в области проблем управления развитием. Вместе с тем отчетливо проявляется тенденция взаимной интеграции различных школ и направлений на базе определенных единых концепций, что должно найти отражение при обосновании методологического инструментария системы управления устойчивым развитием территориальных образований. Уточним, что в данной работе под территориальным образованием будем понимать территорию, в границах которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, «самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения» [1].

Методологические проблемы управления, управления развитием достаточно часто являются предметом исследования как зарубежных, так и отечественных ученых. В частности, отдельные вопросы методологии управления развитием экономических систем достаточно глубоко исследованы Л.Т. Главинской [2], В.И. Гурманом [3], Р.Н. Лепой [4], М.В. Терешинной [5] и многими другими учеными.

Подытоживая предыдущие результаты анализа трактовок понятия методологии в контексте понятийного аппарата [6] и концепции управления устойчивым развитием [7], под методологией управления развитием территориальных образований в данной работе будем понимать раздел области экономических знаний, который представляет собой упорядоченную, структурированную и организованную совокупность принципов, концепций, инструментов и методов, которые служат для оценки, анализа и управления развитием муниципального образования.

К числу ученых, которые интерпретируют понятие развития по аналогии с понятием устойчивого развития, можно отнести Л. Т. Главинскую [2]. При этом Л.Т. Главинская развивает идею создания системы управления развитием на основе интеграции в систему управления системы экологического менеджмента, что способствует появлению дополнительных возможностей в сферах укрепления имиджа, привлечения инвесторов в муниципальные образования. Такое методологическое направление является достаточно спорным по ряду причин. Во-первых, экологическая стратегия развития должна являться прерогативой не отдельно взятых территорий, а территориальных центров, регионов и стран. При этом деятельность отдельно взятой территориальной единицы должна идти не в разрез с ее экологическими приоритетами. Во-вторых, в условиях ограниченной и неполной рациональности, которые были формализованы и описаны в работах нобелевских лауреатов М. Алле [8], Д. Канемана и А. Тверски [9], нельзя говорить об однозначном желании руководителей муниципальных образований следовать принципам устойчивого развития, данным Международной комиссией по окружающей среде и развитию в докладе «Наше общее будущее», т.е.

«удовлетворять потребности настоящего времени, но не ставить под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои потребности» [10]. Исходя из этого, следует согласиться с мнением Г.А. Угольницкого, который справедливо отмечает, что для осуществления экологического регулирования «более всего подходит государство, промышленная политика которого должна быть направлена на обеспечение условий устойчивого развития. Для достижения этой цели государственные органы располагают широким спектром воздействий на регион, включающим кредитные, налоговые, информационные, протекционные инструменты, социально-трудовую политику, меры по экологическому нормированию» [11].

Ряд отечественных и зарубежных публикаций посвящен разработке и совершенствованию методологических подходов к инновационному управлению развитием территорий. Так, в работе [12] предлагается концепция управления развитием на основе совокупности принципов инновационного развития. Нельзя не согласиться, что «эффективность национальной, региональной, муниципальной экономики определяется степенью развития инновационных процессов». При этом методологическую базу предлагаемой в [12] концепции образуют принципы, которым должна отвечать модель управления развитием: системность, обоснованность, комплексность, адаптивность, целенаправленность, динамичность, синергизм, оптимальная достаточность, холизм, прогнозируемость, эпиморфизм, наличие обратной связи, гибкость. С одной стороны, наличие такого обилия принципов существенно усложняет общее понимание концепции и диктует значительные требования к ее обоснованию, формализации, верификации и практическому внедрению. С другой стороны, с позиций методологии управления развитием спорным и сомнительным является использование такого принципа, как целенаправленность. Это аргументируется тем, что данный принцип входит в состав элементов методологической базы управления функционированием, а не развитием, где его заменяет принцип динамического целеполагания.

В основу методологического подхода к инновационному развитию, который предложен группой ученых в работе [13], положены принципы, благодаря которым возможно повышение показателей развития в социальной сфере. Улучшение функционирования и развития социальной сферы позволит обеспечить более высокое качество и безопасность жизнедеятельности человека. Эффективное использование социально-экономического потенциала территории позволит обеспечить ее инновационное развитие. В данной связи следует отметить, что такой подход не противоречит смысловой нагрузке понятия «устойчивое развитие». Однако проведение более детального анализа этого подхода позволяет сделать выводы о том, что рассмотрение развития территориального образования как прорыва только в социальной сфере является достаточно сильным ограничением, которое не учитывает экономические приоритеты.

В работе [14] авторы исследуют возможности управления развитием с позиций системного подхода. В монографии определено, что постоянное развитие возможно только в случае целенаправленного внесения скоординированных изменений в количественные и качественные характеристики системы. Механизм развития рассматривается как совокупность критериев, ресурсов и процедур принятия решения, позволяющих проектировать новые механизмы функционирования и управления с требуемыми свойствами. Спорной является постановка вопроса о необходимости реакции на возмущения среды в виде обязательной разработки новых механизмов функционирования и управления. На наш взгляд, и как показывает практика, в системе управления развитием должны вырабатываться и реализовываться не столько новые механизмы, сколько корректирующие воздействия на ключевые элементы территориального функционирования. Кроме того, эти же авторы в [14] не приводят детализированного описания механизма управления развитием, а только приводят требования к организации и функционированию. Основной акцент ставится на анализе

процесса отбора проектов развития с последовательным сокращением множества рассматриваемых вариантов. Такой проектный подход к формированию системы развития является достаточно ограниченным, т.к. механизм управления развитием должен охватывать как тактический, так и оперативный и стратегический уровни управления, т.е. не ограничиваться воздействием на систему только посредством реализации отобранных проектов. Необходимы и систематические оперативные коррективы траектории развития. Также требуется научная проработка не только системы отбора проектов, но и генерирования адекватных проектов сложившейся ситуации в системе территориального развития.

Г.А. Угольницкий в работе [11], в отличие от предложенной в [2] системы экологического менеджмента, предложил организацию управления устойчивым развитием с учетом обеспечения основного условия концепции устойчивого развития, которое состоит в удовлетворении потребностей не только настоящего, но и будущих поколений в экологической безопасности (условие 1). Для этого Г.А. Угольницким было аргументировано использование иерархического подхода к организации взаимодействия государственных регулирующих органов (подсистема α), предприятий реального сектора экономики (подсистема β) и окружающей среды (подсистема χ), где подсистема α осуществляет воздействие на подсистему β для удержания подсистемы χ в допустимых пределах, т.е. достижения условия 1. Следует положительно отметить практическую целесообразность реализации методологического подхода на основе иерархического управления устойчивым развитием макроэкономической системы (территориального образования, государства). Такой подход требует разработки адекватных научно-обоснованных механизмов, моделей и методов, их проверки на адекватность и согласованность с экономическими, экологическими и социальными интересами государства и общества. Ведь условие 1 может быть ограничено приоритетами стратегии эколого-экономической безопасности территории.

В работе [15] предложен методологический подход к анализу динамики развития с целью определения оснований для стремительного роста или возникновения кризисных состояний, а также определены основные положения формирования управленческих воздействий, направленных на стабилизацию такого перехода и результатов хозяйственной деятельности. Основной предпосылкой реализации генеральной идеи предложенного методологического подхода выступает условие временной неустойчивости с целью организации перехода в качественно новое состояние. Предложенный подход к диагностике резервов развития, основанный на анализе частот распределения цепочных темпов роста количественных показателей, является лишь возможным основанием для разработки мероприятий по организации стремительного развития только с количественных позиций. При этом не оценивается качественная и организационная готовность для организации такого прыжка.

Для решения задач управления устойчивым развитием в работе [16] предлагается использование синергетического подхода, при котором управление и организация гармонично дополняются процессами самоуправления и самоорганизации более низких звеньев. Для обеспечения устойчивости развития автор предлагает к формулировке следующие задачи: а) нейтрализация влияния негативных факторов внешней среды; б) ограничение числа факторов внешнего окружения, отрицательно действующих на систему; в) уменьшение или нивелирование количественного влияния отрицательных факторов внешней среды; г) использование позитивных воздействий внешней среды; д) целенаправленное руководство функционированием системы для достижения стратегических и оперативных целей устойчивого развития.

Рассмотрим целесообразность разрешения указанных задач для обеспечения устойчивого развития территориального образования. Так, задачи (а), (б) и (в) требуют целенаправленного воздействия со стороны руководителей муниципальных образований на внешнюю среду с целью минимизации влияния негативных факторов, сокращения их

количества, что зачастую невозможно реализовать на практике. Более того, в [16] не описано, на какие именно факторы внешней среды и с какой силой и эффективностью могут влиять на системы микро- и мезоуровня, а также не предложен механизм осуществления такого воздействия. Требуется переосмысление задач (а), (б) и (в) в направлении создания адаптивной системы реакции на негативные проявления внешней среды. Задача (г) требует оценки потенциальных возможностей для выявления резервов использования позитивных воздействий внешней среды.

На современном этапе управления развитием муниципальных образований обособленное использование каждого отмеченного методологического подхода в рамках концепции устойчивого развития сопряжено с рядом ограничений. В первую очередь необходима разработка и внедрение в практику управления устойчивым развитием территории комплексного методологического подхода, которой бы ориентировался на обеспечение как текущих, так и будущих его потребностей. В основу концепции управления устойчивым развитием территории должны быть положены и синтезированы такие принципы:

1) ситуационного подхода, который сводится к установлению взаимосвязей между типом сложившейся ситуации в системе развития и применимостью к ней конкретных технологий методов управления;

2) системного подхода – для обоснования концепции управления устойчивым развитием, научной аргументации принципов и законов устойчивого развития;

3) рефлексивного подхода – для исследования, обоснования и оптимизации системы экономических взаимодействий в системе управления устойчивым развитием;

4) синергетического подхода – для обоснования и формирования принципов самоорганизации в системе управления устойчивым развитием;

5) иерархического подхода – с целью иерархического представления меры деятельности и множества субъектов деятельности.

Функционирование и развитие территорий в современной практической деятельности осуществляется согласно нормам Градостроительного кодекса, однако единый действенный механизм управления устойчивым развитием территории, основанный на принципах перечисленных методологических подходов, отсутствует. С учетом вышесказанного разработка концептуальных положений эффективного механизма управления устойчивым развитием территорий, развитие и усовершенствование теоретико-методических положений по созданию и внедрению его в практику должны являться основным направлением исследования отечественной экономической науки. Последующая формализация эффективного механизма до уровня конкретных экономико-математических моделей и информационных технологий в современных условиях должна стать направлением дальнейших исследований. Сложность апробации и верификации комплекса моделей и методов, которые должны являться основой механизма управления устойчивым развитием территориальных образований, требует использования адекватного методологического инструментария для доказательства состоятельности концепции и подтверждения рабочих гипотез. В качестве такого методологического инструмента аргументировано может выступать экспериментальный подход в эмпирическом экономическом анализе.

Литература

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

2. Главинская, Л.Т. Экологический менеджмент и устойчивое развитие / Л.Т. Главинская // Вестник Московского университета. – Серия 6. Экономика. – 2005. – №2. – С. 28-34.

3. Гурман, В.И. Моделирование устойчивого развития с учетом инновационных процессов // Экономика и математические методы. – 2003. – Т. 39. – №1. – С. 3-11.
4. Лепа, Р.Н. Ситуационный механизм подготовки и принятия управленческих решений на предприятии: методология, модели и методы: моногр. / Р.Н. Лепа. – Донецк: ООО «Юго-Восток, ЛТД», 2006. – 308 с.
5. Терешина, М.В. Формирование механизма устойчивого развития региона: экономические и институциональные условия: диссертация...д-ра экономич. наук. 08.00.05 / М.В. Терешина. – М., 2009. – 333 с.
6. Цопа, Н.В. Діалектика основних понять системи розвитку підприємств / Н.В. Цопа // Економічні науки. Серія «Економіка та менеджмент». Збірник наукових праць Луцького національного технічного університету. – Випуск 5 (18). Частина 2. – Луцьк, 2008 – С. 361-370.
7. Цопа, Н.В. Концептуальные основы управляемого развития инвестиционно-строительного комплекса / Н. Цопа // Актуальные проблемы экономики и менеджмента. – 2015. – № 2 (06). – С. 84-91.
8. Алле, М. Поведение рационального человека в условиях риска: критика постулатов и аксиом американской школы / М. Алле // THESIS. – 1994. – Т.5 – С. 217–241.
9. Kahneman D. and Tversky A. Prospect theory: an analysis of decisions under risk / D.Kahneman and A.Tversky // Econometrica. – 1979. – V. 47. – P.263–291.
10. Итоги конференции ООН по окружающей среде и развитию. Рио-де-Жанейро, 3 – 14 июня 1992 г. // Мир науки. – 1992. – Т.36. – № 4. – С.1–7.
11. Угольницкий, Г.А. Иерархическое управление устойчивым развитием социальных организаций / Г.А. Угольницкий // Общественные науки и современность. – 2002. – №3. – С. 113–140.
12. Булаев, А.И. Теоретические основы управления инновационным развитием муниципального образования / А.И. Булаев // Вестник Челябинского государственного университета. – 2011. – № 32 (247). – С. 53–59.
13. Гриньова, В.М., Козирева, О.В. Соціально-економічні проблеми інноваційного розвитку підприємств: моногр. / В.М. Гриньова, О.В. Козирева. – Харків : ВД «ІНЖЕК», 2006. – 192 с.
14. Афанасьев, Н.В. Управление развитием предприятия: моногр. / Н.В. Афанасьев, В.Д. Рогожин, В.И. Рудыка. – Х. : Издат. дом «ИНЖЭК», 2003. – 184 с.
15. Сорокіна, Л.В. Діагностика й регулювання стрибків економічного розвитку підприємств / Л.В. Сорокіна // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 2(68) – С. 93–100.
16. Василенко, В.А. Менеджмент устойчивого развития предприятий: моногр. / В.А. Василенко. – К. : Центр учебн. литературы, 2005. – 648 с.

Literature

1. The federal law of 06.10.2003 No. 131-FZ (an edition of 28.12.2016) "About the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" (with amendment and additional, вступ. in force from 09.01.2017) [An electronic resource]. – Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
2. Glavinskaya L. T. Ecological management and steady development / L.T. Glavinskaya//Messenger of the Moscow university. – Series 6. Economy. – 2005. – No. 2. – Page 28-34.
3. Gurman V. I. Modeling of sustainable development taking into account innovative processes//Economy and mathematical methods. – 2003. – Т. 39., No. 1. – Page 3-11.
4. Lepa R. N. The situational mechanism of preparation and acceptance of management decisions at the entity: methodology, models and methods: моногр. / R. N. Lepa. – Donetsk: LLC Yugo-Vostok, LTD, 2006. – 308 pages (NAN of Ukraine. Inst-t prom-ta economies).

5. Tereshina M. V. Forming of a mekhnizm of sustainable development of the region: economic and institutional conditions: thesis ... doctors экон. sciences 08.00.05 / M. V. Tereshina. – M., 2009. – 333 pages.
6. Tsopa N. V. Dialektik of the main to system a rozvitka of p_dpriemstvo / N. V. Tsop//Ekonom_chn_ of science. Seriya "Ekonom_ka that management". Zb_rnik naukovikh pracz Lutsky nats_onalny technical to an un_versitet. Vipusk 5 (18). Chastina 2. – Lutsk, 2008. – Page 361-370.
7. Tsopa N. V. Conceptual bases of the managed development of an investment and construction complex / N. Tsopa//Urgent problems of economy and management. – 2015. – No. 2 (06). – Page 84-91.
8. To Alla M. Povedeniye of the rational person: criticism of postulates and axioms of the American school / to M. Alla//THESIS. – 1994. – T.5 – Page 217-241.
9. Kahneman D. and Tversky A. Prospect theory: an analysis of decisions under risk/D.Kahneman and A.Tversky//Econometrica. – 1979. – V. 47. – P.263–291.
10. Results of a conference of the UN on the environment and development [Rio de Janeiro, on June 3 - 14, 1992]//World of science. – 1992. – T.36. – No. 4. – Page 1-7.
11. Ugolnitsky G. A. Hierarchical sustainability management of the social organizations / G. A. Ugolnitsky//Social sciences and present. – 2002. – No. 3. – Page 113-140.
12. Bulayev A. I. Theoretical bases of management of innovative development of municipality / A.I. Bulayev//Messenger of the Chelyabinsk state university. – 2011. – No. 32 (247). – Page 53-59.
13. Grinyova V. M., Kozireva O. V. Sots_alno-ekonom_chn_ to _nnovats_yny problem rozvitka of p_dpriemstvo: моногр. / V. M. Grinyova, O. V. Kozireva. – Харків: VD "_NZhEK", 2006. – 192 pages.
14. Afanasyev N. V. Management of development of the entity: моногр. / N. V. Afanasyev, V. D. Rogozhin, V. I. Rudyka. – X.: To publish. house of "INZhEK", 2003. – 184 pages.
15. Sorokina L. V. D_agnostika й регулювання стрибків ekonom_chny rozvitka of p_dpriemstvo / L.V. Sorok_na//Aktualn_ to an ekonom_ka problem. – 2007. – No. 2(68) – Page 93-100.
16. Vasilenko V.A. Management of sustainable development of the entities: моногр. / V. A. Vasilenko – To.: Center of studies. literatures, 2005. – 648 pages.

Наталья Владимировна Цопа – доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой «Технология, организация и управление строительством» Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского.

Natalya Vladimirovna Tsopa – the Doctor of economic Science, PhD, professor, head of department of technology, organization and construction management V.I. Vernadsky Crimean Federal University.

295007, Республика Крым, г. Симферополь, проспект Академика Вернадского, 4
295007, Republic of Crimea, Simferopol, Vernadsky Prospect Academician, 4
Тел.: +7 (978) 839-57-33; e-mail: Natasha-ts@yandex.ru
