

# Учет особенностей территорий при проведении региональной политики в сфере социально-экономического развития, культуры и туризма

*Румянцева С. Т.*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; rumyantseva-st@sziu.ranepa.ru

## РЕФЕРАТ

Осуществление новой региональной политики, обеспечивающей комплексное развитие территорий, занятость населения, создание необходимой доходной базы бюджетов, является важнейшей проблемой государственного управления. Цель настоящего исследования — определение механизмов учета территориальной специфики при формировании и реализации региональной политики. В статье раскрываются критерии выявления типов регионов в зависимости от условий и факторов социально-экономического развития, формирования функций регионов в сфере культуры и туризма. Характеризуются необходимые условия эффективного использования туристско-рекреационного потенциала, предлагаются критерии типологизации территорий для целей проведения региональной политики органами государственного управления.

*Ключевые слова:* региональная политика, факторы социально-экономического развития, туристско-рекреационный потенциал, критерии типологизации территорий

## Recognition of Peculiarities of Territories at the Regional Policy in the Sphere of Social and Economic Development, Culture and Tourism

*Rumiantseva S. T.*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; rumyantseva-st@sziu.ranepa.ru

## ABSTRACT

The implementation of a new regional policy that ensures integrated development of territories, employment of the population, creation of the necessary revenue base of budgets, is the most important problem of public administration. The purpose of this study is to determine the mechanisms for taking into account the territorial specifics in the formation and implementation of regional policies. The article reveals the criteria for identifying the types of regions depending on the conditions and factors of socio-economic development, the formation of regional functions in the sphere of culture and tourism. The necessary conditions for the effective use of the tourist and recreational potential are described, and the criteria for typologizing the territories for the purposes of conducting regional policy by the state administration are proposed.

*Keywords:* regional policy, factors of social and economic development, tourist and recreational potential, criteria for typology of territories

---

## Введение

Необходимость учета особенностей территорий для целей проведения социально-экономической политики обусловлена высокой степенью неоднородности экономического пространства Российской Федерации и условий развития общества, складывающихся в отдельных регионах. Это требует дифференцированного подхода со стороны органов власти к решению проблем развития территорий, при

котором меры социально-экономической политики планируются и реализуются применительно к тем или иным типам регионов и муниципальных образований. В настоящее время ощущается недостаточность встречной региональной политики государства, направленной на устранение диспропорций в территориальной организации хозяйства и расселения [2, 5, 6].

В изучение проблем типологизации территорий и региональной политики внесли существенный вклад такие исследователи, как Ю. Н. Гладкий, А. Г. Гранберг, С. М. Дробышевский, О. В. Кузнецова, В. Н. Лексин, Ю. А. Симагин, В. М. Ходачек, А. И. Чистобаев, Е. Г. Чистяков, А. Н. Швецов и др. В области туризма следует отметить работы таких ученых, как А. Ю. Александрова, Е. Г. Кропинова, А. И. Зарянов, В. С. Преображенский, Л. Ю. Мажар, Г. А. Карпова, Е. Е. Шарафанова и др.

Основная цель данной работы состоит в разработке критериев типологии территорий применительно к потребностям государственного управления в сфере социально-экономического развития, культуры и туризма, определение механизмов учета особенностей территорий при формировании и реализации региональной политики.

В ходе исследования применялись различные методы, среди которых особое место заняли методы системного анализа, типологических группировок, сравнительно-географический.

Область применения результатов работы — практическая деятельность органов государственной власти и местного самоуправления при проведении социально-экономической политики развития территорий.

### **Оценка проблемной ситуации**

Социально-экономическая политика, проводимая государственными органами, в значительной мере должна осуществляться через их работу с регионами. Это повышает адресность мероприятий, обеспечивает дополнительное подключение к их реализации организационных, кадровых, финансовых, интеллектуальных и иных ресурсов территорий, содействует активизации региональных экономик, рационализации территориальной организации хозяйства и расселения, межрегиональных связей.

Типологический подход позволяет повысить результативность социально-экономической политики при работе с регионами, более конкретно решать задачи их развития. Использование типологического подхода для проведения региональной политики обусловлено территориальным разнообразием условий проживания населения и ведения хозяйственной деятельности. Если не учитывать эти различия, то принимаемые управленческие решения на федеральном уровне могут не вполне соответствовать реальным условиям их реализации в регионах и действительным потребностям территориальных социумов [1, 4].

Особенно это проявляется в сферах, деятельность которых представлена во всех регионах, на всех уровнях социальной и экономической жизни населения. Так, туристско-рекреационные услуги являются необходимыми для любого человека и крайне разнообразны. По своему содержанию это могут быть услуги, связанные со специализированным лечением или с культурой и просвещением (кино, театр и др.). По срокам предоставления это могут быть услуги, предоставляемые работнику в период отпуска (например, месяц), в выходные дни и даже на несколько часов, в том числе на время участия человека в культурно-массовом (концерт, представление и др.), спортивно-оздоровительном (фитнес, любительский спорт и др.) или другом мероприятии.

Разнообразные (по содержанию, форме участия населения, продолжительности) туристско-рекреационные услуги предполагают возникновение самых разных пред-

приятий и организаций, специализирующихся в этой сфере. Работа с этими хозяйствующими субъектами, в том числе создание общих организационно-экономических условий их деятельности, рыночное регулирование с целью сохранения рыночных условий их функционирования и соответствия растущим и видоизменяющимся потребностям населения является важной задачей государственного управления.

Услуги в сфере культуры и туризма предоставляются практически повсеместно. Однако наряду с регионами непосредственной специализации в сфере туризма существуют субъекты Российской Федерации, в которых возможность предоставления этих услуг ограничена. В связи с этим принимаемые органами власти решения, регулирующие развитие названной сферы, должны быть дифференцированы и учитывать региональные особенности.

Принятие дифференцированных управленческих решений по отношению к группам регионов, имеющих общие типологические характеристики, повышает эффективность деятельности федеральных органов власти. Индивидуальные решения, принимаемые по отношению к отдельной территории, на наш взгляд, следует рассматривать как исключения из правил, которые могут быть оправданы необходимостью реализации отдельных приоритетных проектов.

Управленческие решения, принимаемые государственными органами, включают:

- решения, которые реализуются в рамках единой государственной политики в отношении всех регионов;
- решения, которые имеют различные качественные характеристики для различных типов регионов;
- решения, имеющие локальный характер, адресованные территориям, на которых реализуются приоритетные проекты.

Типологический подход может использоваться при реализации всех перечисленных групп управленческих решений. Так, для первой группы он может быть полезен при проведении мониторинга исполнения в регионах тех решений, которые приняты на федеральном уровне управления.

Для второй и третьей групп управленческих решений типологический подход позволяет учесть разнообразие физико-географических характеристик, социально-демографических процессов, производственных специализаций и ресурсной базы, условий развития инфраструктуры и научно-образовательной сферы.

В настоящее время ощущается недостаточность встречной региональной политики государства, направленной на устранение диспропорций в территориальной организации хозяйства и развитии регионов и муниципальных образований. В значительной мере это обусловлено отсутствием действенного типологического подхода к территориальному управлению. Особенности территорий слабо учитываются при проведении экономической политики.

### **Методология типологического подхода при учете особенностей территорий**

Основная задача состоит в том, чтобы приблизить типологизацию территорий к конкретным задачам региональной политики, стоящим перед органами государственного управления и местного самоуправления. Важно, чтобы федеральные органы получили эффективный инструмент для своей работы по проведению экономической политики в регионах, органы власти субъектов Федерации — для проведения экономической политики в муниципальных районах. При этом каждый орган власти работает с типами территорий, выделенными исходя из функциональных направлений его деятельности.

Реализация типологического подхода в практике территориального управления предполагает проведение зонирования территории страны, которое по своему содержанию выступает в качестве методологической основы для последующей

работы по выявлению особенностей и затем типов территорий для целей управления. Под зонированием понимается разделение территории по критерию насыщенности определенного признака. Например, выделение особых экономических зон обусловлено тем, что при общем требовании уплаты налогов в пределах определенной территории предполагается ослабление налогового бремени, что, по общему замыслу, должно способствовать активизации экономической деятельности в пределах этой территории и решению задач социально-экономического развития.

Таким образом, общим признаком выступает налогообложение, а критерием, относительно которого обособляется определенная территория, — размер налогов, взимаемых с хозяйствующих субъектов. Если рассматривать в качестве признака «количество солнечной радиации, приходящейся на единицу площади территории», то разнообразие уровня насыщенности этого признака позволяет выделить природно-климатические зоны.

При зонировании территорий следует учитывать следующие характеристики:

- физико-географические особенности территории (температурный режим, влажность, растительность, почвенный покров, состояние грунтов и др.);
- социально-демографическая ситуация. Выделяются зоны по обеспеченности трудовыми ресурсами, миграционной привлекательности, уровню урбанизации, качеству жизни, состоянию этноконфессиональных отношений;
- производственная структура и ресурсная база. Выделяются зоны по преимущественной специализации, по уровню хозяйственного освоения, по уровню монополизации, обеспеченности финансовыми ресурсами;
- социальная и производственная инфраструктура. Выделяются зоны по уровню развития отдельных элементов инфраструктуры;
- инновационное развитие. Выделяются зоны по показателям инновационной активности организаций, развития рынка инновационной продукции.

Цели региональной политики России сформулированы в ряде документов, в том числе в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации<sup>1</sup>, в Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации<sup>2</sup>. Высокий уровень региональной дифференциации рассматривается в названных документах как одно из ключевых ограничений социально-экономического развития страны. Региональная социально-экономическая политика формируется и реализуется на двух уровнях управления: региональная политика федерального центра и та политика, которую осуществляют сами субъекты Федерации на своей территории.

Если говорить о целях федеральной социально-экономической политики по отношению к регионам, то их укрупненно можно представить в следующем виде:

- обеспечение социально-экономического присутствия государства в каждом регионе страны, содействие их хозяйственному освоению и заселению;
- недопущение чрезмерной пространственной концентрации экономики и финансов в немногих центрах, что осложняет социальные, градостроительные, транспортные, экологические проблемы, входит в противоречие с системой расселения, усугубляет региональные диспропорции;
- содействие развитию межрегионального взаимодействия и межрегиональных связей в целях формирования общероссийского рынка, укрепления единства экономического пространства страны, дополнительного развития региональных

<sup>1</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. М., 2017.

<sup>2</sup> Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года. М., 2018.

экономик за счет взаимного кооперирования и совместной реализации инфраструктурных проектов;

- содействие созданию в регионах приемлемых условий хозяйствования и возможностей развития конкурентоспособной экономики;
- стимулирование роста доходной базы региональных бюджетов и эффективного использования федеральных трансфертов, минимизация диспропорций в социальном развитии регионов.

Эти цели являются важнейшими ориентирами для формирования социально-экономической политики на уровне субъектов Федерации, которая должна таким образом включать целевые установки общей государственной политики, проводником которой в России являются именно регионы. Содержание собственной политики регионов в значительной мере определяется их особенностями и проблемами развития, что находит отражение в типе того или иного региона. Специфической частью социально-экономической политики субъектов Федерации является ее пространственная составляющая, нацеленная на рациональную территориальную организацию хозяйства и расселение в регионе, устойчивое развитие муниципальных образований, содействие становлению новых очагов роста экономики и занятости, в том числе территорий опережающего развития и особых экономических зон. Новые направления регионального развития предполагают реализацию следующих основных задач:

- принятие на федеральном, региональном и местном уровнях скоординированных мер по созданию условий для развития отраслей экономики и социальной сферы и формированию центров опережающего экономического роста с учетом конкурентных преимуществ каждого региона;
- предоставление финансовой поддержки регионам с целью обеспечения законодательно установленного минимально допустимого уровня жизни, связанного с предоставлением населению возможностей получения качественного образования, медицинского и культурно-досугового обслуживания;
- оказание финансовой поддержки регионам в целях сокращения дифференциации на условиях проведения преобразований, предусмотренных государственной политикой;
- развитие инфраструктурной обеспеченности территорий и создание условий для повышения конкурентоспособности экономики регионов, а также решения вопросов социального развития, включая повышение транспортной доступности территорий;
- совершенствование механизмов стимулирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях эффективного осуществления их полномочий и создания максимально благоприятных условий для комплексного социально-экономического развития регионов.

Реализация задач регионального развития требует участия практически всех федеральных органов исполнительной власти, каждый из которых должен работать с регионами, учитывая как их общие социально-экономические типы, так и типы регионов по более конкретным типологическим критериям, соответствующим функциональным задачам управления отдельных министерств и ведомств.

Особенно важно учитывать особенности территорий и их типы при формировании и реализации государственных программ Российской Федерации. В этом плане целесообразно в число требований к государственным программам, в том числе федеральным целевым программам, внести требования по формированию территориального разреза (по регионам) основных показателей и мероприятий программ. Необходимо в порядок разработки программ ввести процедуру обязательного согласования программ с заинтересованными регионами и муниципальными образованиями. Следует обеспечить координацию проектов инвестиционных программ

хозяйствующих субъектов с задачами государственных программ развития регионов. Это целесообразно осуществлять в рамках согласования региональной политики субъектов федерации с региональной политикой предприятий на их территории.

### **Особенности типологии регионов для целей управления развитием культуры и туризма**

Рассмотрим вопросы построения типологии регионов для целей учета их особенностей при проведении государственной социально-экономической политики на примере Министерства культуры Российской Федерации.

Культурно-исторический имидж и туристско-рекреационный потенциал являются важнейшими факторами современного динамического развития многих территорий и исторических городов. Что особенно характерно для Северо-Запада России [3].

В рамках своей деятельности Министерство культуры Российской Федерации реализуют ряд направлений, важных для территориального развития и проведения государственной региональной политики, по которым осуществляется его работа с регионами. В целях более эффективной реализации этой работы формируется типология регионов по каждому из направлений деятельности, наиболее значимых для территориального развития. Для каждого направления формулируется типологический критерий, отражающий ту или иную существенную характеристику региона. В табл. 1 сгруппированы направления деятельности Министерства культуры, важные для территориального управления, профильные структурные подразделения и соответствующие типологические критерии (приведенные в таблице направления деятельности зафиксированы в положении о рассматриваемом министерстве).

Выделение типов регионов по каждому направлению деятельности министерства осуществляется на основе подбора критериальных показателей, определения их интервальных значений и изучения соответствующих характеристик по всей совокупности регионов Российской Федерации. В итоге формируются перечни регионов по каждому типу для последующего использования в работе министерства. Рекомендуемые критериальные показатели, их возможные интервальные значения и перечни типов регионов для целей территориального управления со стороны рассматриваемых в данном исследовании министерств приведены в табл. 2.

Комплексное решение вопросов развития культуры и туризма в регионах с учетом их особенностей и, соответственно, типов регионов в увязке с общими задачами их социально-экономического развития может быть эффективно осуществлено в рамках национальных проектов, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>1</sup>. В числе важнейших национальных проектов предусмотрен проект по направлению «Культура». В нем важно, в частности, обеспечить создание в регионах опорных культурно-образовательных и музейных комплексов, которые будут включать в себя концертные залы, театральные, музыкальные, хореографические и иные студии, выставочные пространства. Они должны стать центрами культурной жизни, открытыми для молодежи и людей всех возрастов и содействовать закреплению населения на территориях.

### **Заключение**

Учет особенностей территорий и выделение соответствующих типов регионов для целей государственного управления позволит повысить эффективность государ-

<sup>1</sup> «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204.

**Направления деятельности Министерства культуры при проведении региональной политики в сфере культуры и туризма**

Table 1. Activities of the Ministry of Culture in the sphere of culture and tourism

Направление деятельности, важное для проведения региональной политики	Профильные структурные подразделения министерства	Рекомендуемый критерий типологизации регионов
Обеспечение населения услугами учреждений культуры	Департамент государственной поддержки искусства и народного творчества	Обеспеченность населения услугами учреждений культуры в ареалах своего проживания
Обеспечение доступности музейного фонда Российской Федерации	Департамент государственной охраны культурного наследия	Обеспеченность населения услугами музеев в ареалах своего проживания
Обеспечение населения услугами сферы туризма и рекреации	Департамент туризма и региональной политики	Обеспеченность населения туристско-рекреационными услугами в ареалах своего проживания

Таблица 2

**Рекомендуемый перечень типов регионов для целей проведения органами государственной власти политики в сфере культуры на территориальном уровне**

Table 2. The recommended list of types of regions for public authorities policy in the sphere of culture at the territorial level

Типологический критерий	Критериальный показатель	Интервальное значение	Тип региона
1	2	3	4
Обеспеченность населения услугами учреждений культуры в ареалах своего проживания	Объем платных услуг населению, млн руб. на одного жителя, % от среднего уровня по РФ	< 50	С крайне низким уровнем предоставления услуг учреждениями культуры
		50–100	С уровнем предоставления услуг учреждениями культуры ниже среднего
		101–150	С уровнем предоставления услуг учреждениями культуры выше среднего
		> 150	С высоким уровнем предоставления услуг учреждениями культуры
Обеспеченность населения услугами музеев в ареалах своего проживания	Число посещений музеев на 1000 жителей, % от среднего уровня по РФ	< 50	С незначительной обеспеченностью населения услугами музеев
		50–100	С уровнем обеспеченности населения услугами музеев ниже среднего

1	2	3	4
		101–150	С уровнем обеспеченности населения услугами музеев выше среднего
		> 150	С высоким уровнем обеспеченности населения услугами музеев
Обеспечение населения услугами сферы туризма и рекреации	Численность туристов, обслуженных туристскими фирмами на 1000 жителей, % от среднего уровня по РФ	< 50	Низкого уровня развития сферы туризма и рекреации
		50–100	Уровня развития сферы туризма и рекреации ниже среднего
		101–200	Среднего уровня развития сферы туризма и рекреации
		> 200	Высокого уровня развития сферы туризма и рекреации

ственной политики регионального развития, сделать ее более конкретной и ориентированной на интересы территориальных сообществ. Типы регионов должны определяться всеми министерствами и ведомствами, которые функционально работают с регионами. В свою очередь региональные органы, исходя из профильных функций, должны определить типы муниципальных образований для целей своего территориального управления.

В связи с введением санкций со стороны ряда зарубежных государств возникла необходимость проведения мероприятий импортозамещения, принятия мер антикризисного управления на региональных товарных рынках и др. В связи с этим предлагаемые критерии типологизации регионов могут быть дополнены и уточнены в целях решения новых проблем и задач в рамках направлений деятельности федеральных органов.

Построение типологии регионов для целей поведения государственной социально-экономической политики важно для многих министерств и ведомств Российской Федерации. Прежде всего, это министерства финансов, экономического развития, промышленности и торговли, сельского хозяйства, труда и социальной защиты. Также следует отметить существенную роль в управлении территориальным развитием таких федеральных органов управления, как министерства здравоохранения, просвещения, природных ресурсов и экологии, строительства и жилищно-коммунального хозяйства, транспорта, энергетики. В их деятельности имеется целый ряд направлений, которые невозможно эффективно реализовывать без конструктивной работы с регионами на основе типологического подхода.

## Литература

1. Елсуков М. Ю., Ходачек В. М. Туристско-рекреационная сфера в системе стратегического планирования и прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2017. № 9. С. 29–43.
2. Румянцева С. Т. Задачи территориального планирования в сфере сохранения историко-культурного наследия // Управленческое консультирование. 2017. № 10. С. 166–176.
3. Типология российских регионов / Б. Бутс, С. Дробышевский, О. Кочеткова [и др.] (Российско-канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований). М., 2002.

4. Ходачек В. М., Шамахов В. А. Туристско-рекреационный потенциал исторических городов Северо-Запада России // Балтийский регион. 2017. № 4. С. 152–169.
5. Чистобаев А. И., Семенова З. А. Деградация социально-экономического пространства сельской местности России: причины и последствия // Сжатие социально-экономического пространства: новое в теории регионального развития и практике его государственного регулирования. М., 2010.
6. Liszewski S. Region turystyczny // Turizm. 2003. Vol. 13, N 1. P. 43–54.

**Об авторе:**

**Румянцева Светлана Тимуровна**, старший преподаватель, аспирант Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); rummyantseva-st@sziu.ranepa.ru

**References**

1. Elsukov M.Yu., Khodachek V.M. The tourist and recreational sphere in the system of strategic planning and forecasting of social and economic development of the Russian Federation // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2017. N 9. P. 29–43. (In rus)
2. Rummyantseva S. T. Problems of territorial planning in the sphere of preservation of historical and cultural heritage // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2017. N 10. P. 166–176. (In rus)
3. Typology of Russian regions / В. Buts, S. Drobyshevsky, O. Kochetkova [etc.] (The Russian-Canadian consortium concerning applied economic researches). М., 2002. (In rus)
4. Khodachek V.M., Shamakhov V.A. The tourist and recreational potential of historical cities in North-West Russia // Baltic region [Baltiiskii region]. 2017. N 4. P. 152–169. (In rus)
5. Chistobayev A. I., Semenova Z. A. Degradation of social and economic space of rural areas of Russia: reasons and consequences // Compression of social and economic space: new in the theory of regional development and practice of his state regulation. М., 2010. (In rus)
6. Liszewski S. Region turystyczny // Turizm. 2003. Vol. 13, N 1. P. 43–54.

**About the author:**

**Svetlana T. Rummyantseva**, Senior lecturer, Graduate Student of North-West institute of management of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation); rummyantseva-st@sziu.ranepa.ru