**Лекция № 9. Сущность и цели регионального управления. Принципы и методы регионального управления. Система органов управления субъектами РФ. Самостоятельная**

**Óïðàâëåíèå — óíèâåðñàëüíûé è íåîáõîäèìûé ýëåìåíò îêðóæàþùåãî íàñ ìèðà.** Â ïðåäåëüíî øèðîêîì ñìûñëå ñëîâà — ýòî ðàçëè÷íûå ñïîñîáû âîçäåéñòâèÿ ñóáúåêòà (íåñêîëüêèõ ñóáúåêòîâ) íà îáúåêò (íåñêîëüêî îáúåêòîâ), èçìåíÿþùèõ ïîëîæåíèå, ñâîéñòâà, ïîâåäåíèå, êà÷åñòâà îáúåêòà. Îäíàêî ïîä óïðàâëåíèåì ÷àùå âñåãî ïîíèìàþò **âîçäåéñòâèå, êîòîðîå èìååò öåëåâîå íàçíà÷åíèå è ïðè êîòîðîì îáúåêò ïîääàåòñÿ ðåãóëèðîâàíèþ ñî ñòîðîíû ëþäåé**.

Óïðàâëåíèþ ìîãóò áûòü ïîäâåðãíóòû åñòåñòâåííûå ÿâëåíèÿ (посредством строительства дамб можно управлять водным массивом; усилив двигатель можно воздействовать на скорость и тд.).

**Ïðåäìåò ðåãèîíàëüíîãî óïðàâëåíèÿ â øèðîêîì ñìûñëå ñëîæåí è ìíîãîñòîðîíåí.**

Åãî îñíîâíûìè ñîñòàâëÿþùèìè ÿâëÿþòñÿ: •**óïðàâëåíèå îòäåëüíûìè ðåãèîíàìè**; •**óïðàâëåíèå ìåæðåãèîíàëüíûìè ñâÿçÿìè**; •**ñèñòåìà óïðàâëåíèÿ ðåãèîíîì; •ðåãèîíàëüíûå àñïåêòû óïðàâëåíèÿ**.

В нашем контексте Òåðìèí **«ÐÅÃÈÎÍ»** èñïîëüçóåòñÿ â ñàìûõ ðàçëè÷íûõ çíà÷åíèÿõ. Â îáûäåííîì óïîòðåáëåíèè ðå÷ü íåðåäêî èäåò î ãåîãðàôè÷åñêîì ïîíÿòèè, êîíêðåòíîé òåððèòîðèè. Èíîãäà ðåãèîíîì îáîçíà÷àþò ýêîíîìè÷åñêèå ðàéîíû, à íå àäìèíèñòðàòèâíûå òåððèòîðèè.

**ÐÅÃÈÎÍÀËÜÍÎÅ ÓÏÐÀÂËÅÍÈÅ — ÝÒÎ ÍÅ ÒÎËÜÊÎ ÄÅяÒÅËÜÍÎÑÒÜ, яÂËÅÍÈя È ÏÐÎÖÅÑÑÛ, ÍÎ È Â ÊÀÊÎÉ-ÒÎ ÑÒÅÏÅÍÈ ÍÀÓÊÀ, ÑÈÍÒÅÇÈÐÎÂÀÍÍÀя ÎÒÐÀÑËÜ ÇÍÀÍÈÉ, À ÒÀÊÆÅ Ó÷ÅÁÍÛÉ ÊÓÐÑ.**

Êàê îòðàñëü çíàíèé îíà èçó÷àåò èíñòèòóòû, îðãàíû, ÿâëåíèÿ, ñïîñîáû, ïðîöåññû ðåãèîíàëüíîãî óïðàâëåíèÿ, àíàëèçèðóåò èõ äîñòîèíñòâà è íåäîñòàòêè (â òîì ÷èñëå è â ñðàâíåíèè ñ çàðóáåæíûìè ãîñóäàðñòâàìè), âñêðûâàåò òåíäåíöèè è ïåðñïåêòèâû ðàçâèòèÿ, ðàçðàáàòûâàåò ïðåäëîæåíèÿ ïî ñîâåðøåíñòâîâàíèþ ðåãèîíàëüíîãî óïðàâëåíèÿ è åãî âçàèìîñâÿçè ñ ãîñóäàðñòâåííûì è ìóíèöèïàëüíûì óïðàâëåíèåì.

Äëÿ ýòîãî â ðåãèîíàëüíîì óïðàâëåíèè èñïîëüçóþòñÿ äàííûå ìíîãèõ ãóìàíèòàðíûõ, äà è íå òîëüêî èõ, íàóê — **ñîöèîëîãèè, ïîëèòîëîãèè, ýêîíîìè÷åñêîé òåîðèè, ìåíåäæìåíòà, ïðàâîâûõ íàóê, à òàêæå èíôîðìàòèêè, ýêîíîìè÷åñêîé ãåîãðàôèè, ðåãèîíàëüíîé ýêîíîìèêè, äåìîãðàôèè è многих äðóãèõ ïðèêëàäíûõ íàóê**.

Â Ðîññèè â íàñòîÿùåå âðåìÿ ñóùåñòâóþò 85 ðåãèîíîâ è âñå îíè èìåþò ñâîè îñîáåííîñòè. Ìíîãîçíà÷íûì ÿâëÿåòñÿ è òåðìèí «óïðàâëåíèå». Â ñàìîì îáùåì âèäå ðåãèîíàëüíîå óïðàâëåíèå — ýòî ðåãóëèðîâàíèå ïîâåäåíèÿ óïðàâëÿåìîãî îáúåêòà (ãîñóäàðñòâåííîãî è íåãîñóäàðñòâåííîãî) ðåãèîíàëüíûìè îðãàíàìè, îðãàíèçàöèÿìè, äîëæíîñòíûìè ëèöàìè â öåëÿõ, îïðåäåëÿåìûõ ãîñóäàðñòâîì è ðåãèîíîì, íàïðàâëåíèå äåÿòåëüíîñòè îáúåêòà ïóòåì ïðèìåíåíèÿ ñàìûõ ðàçëè÷íûõ ñðåäñòâ: ýêîíîìè÷åñêèõ, àäìèíèñòðàòèâíûõ, èäåîëîãè÷åñêèõ, ïðàâîâûõ è íå ïðàâîâûõ, ïóòåì ñòèìóëèðîâàíèÿ, òðåáîâàíèé, çàïðåòîâ, ðåïðåññèé è ò. ä.

Îñíîâîé ðåãèîíàëüíîãî óïðàâëåíèÿ ÿâëÿåòñÿ îâëàäåíèå âëàñòüþ â ðåãèîíå. Ðåãèîíàëüíîå óïðàâëåíèå èçó÷àåò óïðàâëåíèå ýêîíîìèêîé îòäåëüíîãî ðåãèîíà: ôîðìèðîâàíèå îáúåêòèâíûõ ïðåäïîñûëîê ýêîíîìè÷åñêîãî ðàçâèòèÿ ðåãèîíà, óïðàâëåíèå ïðîèçâîäñòâåííîé ñòðóêòóðîé, ñîöèàëüíîé ñôåðîé, îáåñïå÷åíèåì óñëîâèé æèçíè, ðàññåëåíèå è ðàçìåùåíèå õîçÿéñòâà, ôîðìèðîâàíèå ìåõàíèçìà ôóíêöèîíèðîâàíèÿ è óïðàâëåíèÿ ýêîíîìèêîé, ñîöèàëüíîé ñôåðîé è ýêîëîãèåé. Ïðåäìåòîì èçó÷åíèÿ, êðîìå ýëåìåíòîâ âíóòðåííåé ñòðóêòóðû óïðàâëåíèÿ ðåãèîíîì, äîëæíû áûòü ñâÿçè äàííîãî ðåãèîíà ñ äðóãèìè ðåãèîíàìè ñòðàíû, ãîñóäàðñòâàìè — ÷ëåíàìè ÑÍÃ è çàðóáåæíûìè ñòðàíàìè.

Â ñèñòåìå ðåãèîíàëüíîãî óïðàâëåíèÿ **îïðåäåëÿþùåå ìåñòî çàíèìàþò ÅÃÎ ÖÅËÈ**. Íàèáîëåå îáùèìè öåëÿìè â ñîâðåìåííûõ óñëîâèÿõ ÿâëÿþòñÿ **áåçîïàñíîñòü, æèçíåîáåñïå÷åíèå, öåëîñòíîñòü è óïîðÿäî÷åííîñòü ýêîíîìè÷åñêîé è ñîöèàëüíîé ñèñòåìû**. Ýòè öåëè äîëæíû ñîîáðàçîâûâàòüñÿ ñ îáùå÷åëîâå÷åñêèìè öåííîñòÿìè: **óëó÷øåíèåì êà÷åñòâà æèçíè; ãàðàíòèåé ïðàâ è ðàçâèòèÿ ëè÷íîñòè; îáåñïå÷åíèåì äåìîêðàòèè; ñîöèàëüíîé ñïðàâåäëèâîñòüþ; ñîöèàëüíûì ïðîãðåññîì îáùåñòâà**. Ïðàêòèêà ïîêàçûâàåò, ÷òî ñòàáèëüíîñòü ñèñòåìû ðåãèîíàëüíîãî óïðàâëåíèÿ âàæíîå, íî íå äîìèíèðóþùåå åå êà÷åñòâî. Ãëàâíîå — ýòî àäàïòàöèÿ óïðàâëåí÷åñêîãî ìåõàíèçìà ê èçìåíåíèþ óñëîâèé óïðàâëåíèÿ, äèíàìèêå îáùåñòâà, ðåãèîíà, ïîòðåáíîñòåé ëþäåé. Âàæíåéøåé ìàòåðèàëüíîé áàçîé ðåãèîíàëüíîãî óïðàâëåíèÿ ÿâëÿþòñÿ **Ðåñóðñû Óïðàâëåíèÿ**: íàëè÷èå ñîîòâåòñòâóþùèõ îðãàíîâ óïðàâëåíèÿ; íàëè÷èå êàäðîâ; ôèíàíñîâûå âîçìîæíîñòè; óêîìïëåêòîâàííîñòü óïðàâëåí÷åñêîé òåõíèêîé è äð. Îò ýòîãî â çíà÷èòåëüíîé ñòåïåíè çàâèñèò ýôôåêòèâíîñòü ðåãèîíàëüíîãî óïðàâëåíèÿ. Ïðè èçó÷åíèè ðåãèîíà êàê óïðàâëÿþùåé ñèñòåìû ðàññìàòðèâàåòñÿ åå ñîäåðæàíèå (ðåàëèçàöèÿ ðåãèîíàëüíîé âëàñòè), ñòðóêòóðà âçàèìîîòíîøåíèé ýòîé ñèñòåìû ñ

Ñóùíîñòüþ ðåãèîíàëüíîãî óïðàâëåíèÿ ÿâëÿåòñÿ òàêæå **îöåíêà åãî ýôôåêòèâíîñòè**. Ýôôåêòèâíîñòü ðåãèîíàëüíîãî óïðàâëåíèÿ — ýòî äîñòèæåíèå öåëè óïðàâëåíèÿ ñ ìèíèìàëüíîé çàòðàòîé ðåñóðñîâ è óïðàâëåí÷åñêîé ýíåðãèè â âîçìîæíî êîðîòêèé ñðîê è ñ âîçìîæíîé ïîëíîòîé.

Вместе с тем регион — это и социальная система. В социальной сфере региона фиксируются результаты хозяйственно-экономической деятельности: повышение качества жизни, создание благоприятной среды обитания, в том числе организация общественной жизни и культуры, поэтому социальный фактор играет первостепенную роль и в тактике управления региональным хозяйством, и при разработке экономической стратегии развития территории.

Таким образом, во-первых, регион — это конкретная часть территории РФ, и потому территориальный признак в определении является основным; во-вторых, регион является подсистемой большой социальной и административной системы — Российской Федерации, а потому обладает ее основными чертами; в-третьих, регион отличается социально-экономической спецификой и формами ее проявления.

Итак, регион является и пространством, имеющим административные границы, и обособленным социально-экономическим комплексом, в котором складывается и реализуется совокупность процессов воспроизводства жизнеобеспечения данной территории. При этом исследуемая дефиниция включает и социальную составляющую, учитывающую территориальную специфику социальных процессов.

Изложенное выше позволяет сформулировать определение региона в рамках регионального управления и территориального планирования.

Регион — это территориальная целостная социально-эколого-экономическая система, обособленная в границах, установленных федеральным законодательством, включающая институциональный, хозяйственно-экономический, природно-экологический и социальный компоненты.

Субъекты, объекты и уровни регионального управления и территориального планирования

Объектами регионального управления и территориального планирования в общем случае выступают административно-территориальные единицы страны (регион — субъект РФ, ассоциация регионов, муниципальное образование и т.п.).

Учитывая сущность, содержание и задачи регионального управления, его объект можно классифицировать по следующим основным признакам:

1) форма собственности (федеральная, собственность субъекта федерации, муниципальная и т.д.);

2) характер продукции или услуг, производимых хозяйствующим субъектом (продукция целиком или в основном потребляется внутри региона, продукция имеет межрегиональное потребление, экспортная продукция и др.);

3) характер и степень воздействия хозяйствующего субъекта на экономические, социальные, экологические и другие процессы в регионе;

4) воспроизводство условий жизнедеятельности населения, удовлетворение потребностей людей вне сферы производства (охрана здоровья, удовлетворение потребностей в образовании и культуре, социальная поддержка и др.).

Таким образом, к объектам регионального управления следует отнести все хозяйственные единицы региона. Однако при этом непосредственными объектами регионального управления являются предприятия и организации, отнесенные к собственности субъектов федерации, а также инфраструктурные звенья, деятельность которых направлена на воспроизводство условий жизнедеятельности населения вне сферы производства. На указанные объекты региональное управление оказывает прямое (непосредственное) воздействие, на все другие объекты — опосредованное.

Уровни регионального управления и территориального планирования. Системный подход к управлению процессами регионального управления и территориального планирования предусматривает рассмотрение всех уровней данной системы:

• федеральный уровень, на котором разрабатывается и реализуется государственная стратегия социально-экономического развития;

• межрегиональный уровень (уровень макрорегионов — федеральных округов), на котором координируется осуществление крупномасштабных социально-экономических программ и приоритетных национальных проектов на территории округов, а также действий администраций субъектов РФ, входящих в состав округов;

• региональный уровень, на котором формируется и реализуется региональная социально-экономическая политика, т.е. политика субъектов федерации, основными задачами которой выступают задачи решения социально-экономических проблем российских регионов на основе развития и использования региональных факторов производства;

• муниципальный уровень, являющийся средой обитания и общения, местом, где формируется человеческое сообщество, частью гражданского общества, где каждый индивид имеет возможность реализовать свои потребности, интересы, способности;

• микроуровень.

Руководствуясь принципом корпоративной социальной ответственности, в процессах регионального управления и территориального планирования обязаны участвовать и хозяйствующие субъекты (организации, осуществляющие производственную, торговую, финансовую деятельность),

причем в ходе формирования и реализации региональной социально-экономической политики осуществляется рациональное согласование интересов акторов территории, и, по отношению к неэффективным собственникам, если это необходимо, может и должен использоваться административный ресурс органов власти.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ в нашей стране разрабатываются схемы территориального планирования двух уровней управления — государственного и муниципального. Первый уровень относится к Российской Федерации в целом и субъектам РФ, второй — к муниципальным районам, сельским и городским поселениям, городским округам. Соответственно построена двухуровневая информационная система территориального планирования.

Субъект стратегического территориального планирования в значительной мере определяется спецификой его объекта и носит в общем случае многоуровневый характер. Например, применительно к городу ядром субъекта стратегического планирования его развития выступают органы муниципального управления. Вместе с тем в его состав входят государственная компонента в лице органов регионального, а в ряде случаев — федерального управления, представители других субъектов управления и хозяйствования, имеющие стратегические интересы в развитии города.

Субъект регионального стратегического планирования — региональное сообщество (население региона), делегирующее права управления региональным органам власти и непосредственно участвующее в принятии стратегических решений с использованием институтов гражданского общества, а также представители федеральных органов власти и управления и бизнес-структур, имеющие стратегические интересы в данном регионе.

Таким образом, региональное сообщество является конечным субъектом стратегического планирования, региональные органы власти — непосредственным.

Регион является единой целостной территориальной социо-эколого-экономической системой, в рамках которой выделяются следующие укрупненные взаимосвязанные и взаимообусловленные блоки-компоненты: институциональный, хозяйственно-экономический, природно-экологический, социальный (рис. 1.1).

Природная среда является материальной основой хозяйственной деятельности региона, так как природно-климатические факторы (наличие и объем полезных ископаемых и других природных ресурсов, благоприятные условия географической среды и т.п.) и экологическая обстановка значительно детерминируют функционирование и прогресс регионального хозяйства, уровень и динамику социально-экономического развития территории, качество жизни населения.



Рис. 1.1. Компоненты региона как единой территориальной хозяйственно-социальной организации

Хозяйственно-экономический компонент региона обеспечивает жизнедеятельность на его территории. Регион как хозяйственная система — это ареал, в котором существует постоянно развивающийся комплекс связей и зависимостей между предприятиями и организациями разных отраслей. Функционирование этой системы подчиняется таким принципам, как экономическая и юридическая самостоятельность (на основе законодательства), территориальная целостность, наличие органов управления.

Региональное хозяйство (экономика региона как сфера его жизнедеятельности) обладает весьма специфическими чертами, отличающими его от общенационального хозяйства. Это, прежде всего, его усеченность, недостаточная комплексность хозяйства, более рельефно выраженная монокультурность. Другая особенность хозяйства региона заключается в его промежуточном положении между федеральным и местным уровнями управления.

Эти характеристики предъявляют следующие требования к организационно-экономическому механизму управления регионом:

• необходимость соответствия общегосударственной стратегии развития;

• учет региональных особенностей;

• разграничение полномочий с органами власти федерального уровня и с органами местного самоуправления;

• использование уникальных преимуществ и диверсификация экономики территории.

Принципиальным свойством регионального хозяйства, в отличие от организаций — хозяйствующих субъектов, является то обстоятельство, что депрессивный регион нельзя подвергнуть ликвидации ("банкротству"), прекратив исполнение функций, относящихся к области "провалов рынка" (создание, развитие и поддержание инфраструктуры, социальные обязательства, обеспечение занятости, обустройство территории, экология и др.).

Формы регионального управления и территориального планирования

В практике большинства стран различаются общее и отраслевые, или секторальные, формы территориального планирования. Общим территориальным планированием во многих случаях является градостроительное. В странах, входящих в Совет Европы, существует также и более общая категория, именуемая пространственным планированием.

К отраслевым формам территориального или пространственного планирования относят сельскохозяйственное, лесохозяйственное, водохозяйственное, транспортное, природоохранное, рекреационное и некоторые другие виды планирования.

Нередко и ландшафтное планирование рассматривают как одну из форм отраслевого. Вместе с тем оно по своей сути является межотраслевым, или межсекторальным, планированием, поскольку занимается землями различного назначения и использования и принимает во внимание все функции ландшафта.

Территориальное планирование в России включает еще ряд видов планировочной деятельности.

Функциональное зонирование — наиболее полно развитая и методически оснащенная, а также законодательно закрепленная форма территориального планирования. При зонировании выделяются территории с различными свойствами, целевым назначением, режимом охраны и т.п.

К распространенным видам зонирования относится градостроительное.

К формам территориального планирования можно отнести также планирование природно-экологического каркаса территории и построение экологических сетей. Экологическим каркасом территории называют форму пространственно-временной организации территории, способствующую сохранению окружающей среды и рациональному природопользованию. Каркас представляет собой систему ядер (участков строгой охраны видов, охраны местообитаний и охраны ландшафтов) и коридоров (полос, связывающих ядра в систему) разного уровня. Экологический каркас территории выделяется как система земель с такими режимами природопользования для каждого участка, которые предотвращают потерю биологического разнообразия и деградацию ландшафта, а также поддерживают его оптимальное функционирование и динамическую устойчивость. Законодательно и методически эти формы планирования должным образом не обоснованы, но иногда реализуются на практике.