

**ГБОУ ВО Московской области «Технологический университет»  
Факультет управления и социально-гуманитарного образования  
Кафедры Управления**

# **Региональное управление и территориальное планирование**



**Кандидат экономических наук,  
доцент кафедры Управления  
Абрашкин Михаил Сергеевич**

The background of the slide is a blue-toned wireframe cityscape. It features a grid of white lines on the ground that recedes into the distance, and several multi-story building outlines made of white lines. The overall aesthetic is technical and architectural.

## Лекция №6

# Региональное планирование и система стратегического управления развитием региона.

## 6.1. Планирование в системе функций управления.

.....  
Понятие функции управления входит в состав основополагающих теоретических понятий изучения управленческой деятельности. Деятельность по управлению представляет собой сложную совокупность взаимосвязанных действий или операций.  
.....

**Управление** - это свойство, внутренне присущее обществу на любой ступени его развития. Оно имеет всеобщий характер и обусловлено тем решающим обстоятельством, что для производства товаров и оказания услуг, осуществления других видов своей жизнедеятельности люди должны общаться, совместно трудиться, обмениваться продуктами своей деятельности. Однако трудовой коллектив немыслим без организованности, порядка, разделения труда, определения места каждого работника в коллективе, его функций. Отсюда следует, что управление совместным трудом есть не что иное, как установление согласованности, координации усилий работников, совместно осуществляющих производство товаров или услуг.

Без управления невозможно протекание социально-экономических и политических процессов, происходящих в обществе, поскольку с его помощью устанавливаются общие правила экономического и социального поведения людей, обеспечивается консенсус между ними.

Посредством реализации определенных функций управления решаются и все вопросы, связанные с осуществлением взаимодействия друг с другом различных социально-экономических систем.

- **Функции управления** характеризуются как операции, действия, соответствующие последовательно сменяющимся относительно самостоятельным стадиям процесса управления.
- **Функция управления** представляет собой обособленную часть управленческой деятельности, продукт процесса разделения труда и специализации в управлении, отличающийся относительной самостоятельностью участка управления.

В составе функций управления выделяются **общие или основные**, а также **специальные или конкретные** функции управления.

• **Основные функции** осуществляются любой системой управления и соответствуют наиболее важным видам управленческой деятельности. Ряд основных функций определен при декомпозиции процесса управления одним из основоположников теории управления - А.Файолем, который выделил функции предвидения, организации, распорядительства, согласования и контроля.

Современная теория относит к числу основных функций управления:

- прогнозирование и планирование;

- организацию управления;

- стимулирование и активизацию;

- координацию;

- регулирование;

- контроль;

- анализ;

- учет.

.....

В системе управления социально-экономическими системами, регулировании направления и динамики основных социально-экономических процессов особое место занимает планирование. Разрабатываемые в стране на всех уровнях национальной экономики прогнозы, программы и планы являются важнейшими инструментами реализации политики соответствующих субъектов управления. Они позволяют организовать четкую, продуманную, всесторонне обоснованную работу по достижению поставленных перед обществом и хозяйствующими субъектами задач.

.....

Планирование определяется как оптимальное распределение ресурсов для достижения поставленных целей, а также как деятельность (совокупность процессов), связанных с постановкой целей и системы действий в будущем.

# Основные стадии процесса планирования включают:

формирование целей и определение временных горизонтов

сбор и обработку информации для обеспечения процессов планирования

выбор методов прогнозирования

разработку возможных вариантов развития

анализ плановых альтернатив

принятие плановых решений

контроль за ходом выполнения плана

сбор информации для выработки новых плановых решений

Планирование как функция состоит в выборе наилучшего направления текущего или перспективного развития объекта управления. Это направление должно определяться интересам объекта управления, его возможностям (ресурсам). Последствия выбора на определенный период времени должны быть предварительно проанализированы. Должны также быть определены основные лица, ответственные за выполнение плана.

Кроме направленности на активное преобразование объекта управления с целью достижения желаемого состояния, планирование должно содействовать предотвращению ошибочных действий и сокращению неиспользованных возможностей.

Оно должно быть гибким и способным адаптироваться к постоянным изменениям внешней среды и самого объекта управления. Получил распространение метод анализа региональной экономики через сравнение конкурентных преимуществ.



Объектом плановой работы могут быть любые виды деятельности, направленные на достижение каких-либо целей, особенно целей по обеспечению интересов и потребностей субъектов хозяйствования. Эффективная деятельность любого хозяйствующего субъекта, коммерческих и некоммерческих организаций, государства и всех его структур невозможна без разработки прогнозов и базирующихся на них бизнес-планов и программ, а на уровне государства, его субъектов и исполнительных органов - без концепции социально-экономического развития, долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных планов и программ.

Роль планирования в жизни общества, его отдельных подсистем и элементов определяется в основном положением, которое планирование занимает в системе управления. Планирование есть неотъемлемая часть процесса управления. Функция планирования входит в состав основных общих функций управления. Для того чтобы успешно управлять развитием национальной экономики, субъектов федерации, территориальных социально-экономических систем, регулировать процессы, происходящие в обществе, необходимо планировать эти процессы.

**В теории стратегического планирования социально-экономических систем выделяют три важных аспекта: социально-экономический, методологический и организационный.**

**1. Социально-экономический аспект** состоит в изучении конкретных закономерностей, определяющих развитие социально-экономических процессов. Познание закономерностей и анализ характеризующих их формальных зависимостей является базой для научного обоснования стратегических прогнозов, проектов программ и планов всех уровней и временных горизонтов.

**2. Организационный аспект** охватывает комплекс вопросов, связанных с постановкой задач, решаемых системой органов управления, принимающих участие в процессе стратегического планирования, с определением выполняемых ими функций, организацией их работы, а также приданием определенной организационной формы конечным результатам стратегического планирования.

**3. Методологический аспект** стратегического планирования включает разработку системы способов и средств познания социально-экономических процессов и использования полученных знаний в разработке и реализации управленческих решений. Для того, чтобы все это стало возможным и осуществлялось эффективно, необходимо иметь четкое представление о сущности и закономерностях развития самого объекта стратегического планирования, например, национальной экономики в целом, социально-экономической системы региона и т.д., а также и непосредственно всех процедур плановой работы, совершенствовать теоретические подходы, систему методов решения проблем стратегического планирования, уметь практически использовать всю систему знаний.

## 6.2. Функции планирования в системе стратегического управления регионом.

- **Стратегическое управление** представляет собой область деятельности органов управления регионом по выбору направлений и способов действий по достижению долгосрочных целей развития региона в постоянно меняющихся условиях внешней и внутренней среды.

Стратегическое управление является отражением социальной и экономической политики органов регионального управления. Социальная и экономическая политика региональных властей имеет заметные различия, обусловленные как наличием объективных факторов, уникальными особенностями региона, так и субъективным характером взглядов и оценок руководства регионов, принимаемых управленческих решений.

Определение и реализация стратегий относится к разряду сложных научно-методических задач, требующих не только изменения сложившихся стереотипов управления, но и хорошей подготовленности руководителей, принимающих стратегические решения по развитию региона.

Переход к стратегическому управлению означает, по сути дела, изменение мышления руководителей и специалистов региональных органов управления всех уровней. Разработка и реализация стратегии становится системным процессом коренного улучшения деятельности самих региональных органов управления.

### **Администрация (правительство) региона:**

- **во-первых**, неизбежно изменит свою роль в развитии экономики региона;
- **во-вторых**, возьмет на себя обязательства стать более результативной и ответственной;
- **в-третьих**, освоит новую для региона практику консолидации общества, взаимодействия с бизнесом и поддержки инициатив.

## Стратегическое управление регионом должно основываться на реализации определенных предпосылок, подразумевающих следующее:

- органы управления имеют сформировавшееся представление о том, каких целей надобно достичь в будущем;

- стратегическое планирование является ключевой составляющей стратегического управления;

- система обладает способностью своевременного распознавания проблем, сложностей, вызовов и арсеналом средств для их решения, либо устранения;

- управленческая реакция на опасности и угрозы опережает их наступление;

- система управления обладает потенциалом оперативной адаптации к открывающиеся возможностям и новым перспективам развития региона.

**Функции стратегического управления регионом** являются внешними проявлениями отношений по управлению регионом, а также деятельности по управлению процессами развития регионального социально-экономического комплекса, включая, например, социальные и экономические процессы, процессы природопользования и т.д.

Функции формируют основы взаимодействия элементов системы регионального управления, находясь в неразрывной взаимосвязи с процессами ее структурообразования. Поэтому понятие функции регионального управления, представления о содержании и составе функций входят в число важнейших фундаментальных положений теории региона.

**К числу наиболее важных, системообразующих общих функций регионального управления относятся:**

- Региональное прогнозирование и региональное планирование.
- Организация региональной системы.
- Координация региональной системы.
- Регулирование региональной системы.
- Мониторинг региона.
- Анализ состояния региональной системы.

В данном перечне отсутствуют некоторые основные функции, включая, например, исполнение операций управления, стимулирование, учет и др. Их содержание общеизвестно и не отличается выраженной спецификой в плане управления региональной формацией.

Отмеченные функции относятся к региональной системе в целом. Подсистемы региона имеют несколько иной состав функций управления, учитывающий их качественные особенности. Например, управление Социальной подсистемой региона должно включать функции социального целеполагания, координирования взаимосвязей социальных и экономических процессов, анализ состояния регионального социума и др.



## **Среди основных функций управления регионом особо выделяются взаимосвязанные функции регионального прогнозирования и планирования.**

- **Функция регионального прогнозирования** связана с научным предвидением перспектив развития регионального социально-экономического комплекса, а также с предвидением развития региональной среды. Региональный прогноз охватывает целостную взаимодействующую совокупность функциональных и территориальных подсистем региона и характеризуется комплексностью. Он основан на изучении комплекса региональных особенностей экосистемы, населения, хозяйства и закономерностей их пространственной организации.

**Региональный прогноз должен в обязательном порядке включать такие частные составляющие, как:** демографический, социальный, природно-ресурсный, экологический прогнозы, прогноз научно-технического развития и распространения (диффузии) нововведений, а также развитую систему финансовых и общеэкономических прогнозов.

Данные виды прогностических разработок определяют функциональную полноту прогноза. В каждом конкретном случае они дополняются другими, например, бюджетными.

- **Функцию регионального планирования** необходимо рассматривать как определение ближайших по времени перспективных состояний социально-экономической системы региона при учете заданных целей и задач управления, а также разработку программы действий для достижения данных целей. Таким образом, планирование можно рассматривать как элемент перспективного прогнозирования. Результаты регионального планирования не являются директивным документом и не имеют силу государственного закона. Региональное планирование в отмеченной форме существует во многих европейских странах, Японии и др.

Сущность региональной формации определяет комплексный характер регионального планирования, которое не должно ограничиваться учетом только экономических факторов. Оно включает планирование всего комплекса региональных компонентов и условий, придавая всем одинаковое значение, учитывая интегративный эффект их взаимодействия.

**Наряду с общими задачами, региональное планирование решает большое число частных, к числу которых относятся:** планирование социально-территориальных общностей, промышленных узлов, кластеров и т.д.

Основные результаты регионального планирования должны определять ближайшие перспективы развития экономики региона, его социальной сферы, производственной и социальной инфраструктур, использования природных и трудовых ресурсов, перспективы развития экосистемы региона и охраны окружающей среды. Они задаются, в основном, с помощью перспективных значений показателей - параметров плана.

**Несмотря на то, что функции регионального прогнозирования и регионального планирования взаимосвязаны, по ряду признаков они имеют существенные отличия.**

- Содержательно планирование представляет собой комплекс решений, направленных на эффективное управление регионом, а прогнозирование - это, в основном, средство для его обоснования.
- Региональное прогнозирование и планирование отличаются длиной временного интервала, степенью неопределенности, вариантностью и количеством показателей.

### 6.3. Закономерности стратегического планирования региональных социально-экономических систем.

**К числу основных закономерностей стратегического планирования региональных социально-экономических систем в современных условиях общественного развития относятся:**

**1. Существенная зависимость стратегического планирования на региональном уровне от решений вышестоящих уровней власти.** Региональное планирование относится к территориальному аспекту общегосударственного планирования, оно неизбежно становится проводником и основным исполнителем, как государственной, так и региональной социально-экономической политики (часто имеющей специфические особенности).

**2. Формирование в региональной системе отношений совместимости между населением, хозяйствующими субъектами, муниципальными образованиями и региональной администрацией.** Эта закономерность характеризует целостность, адекватность, совместимость и неразрывность социально-экономических интересов, целей, устремлений, мотивов, ценностей в региональном сообществе. Современное стратегическое планирование должно стремиться к формированию целей развития региона, которые балансируют разнообразные интересы субъектов региональной системы, задавая определенное соответствие между ними.

**3.** Системность (анализа, прогнозов, планов, программ, решений). Системный подход в стратегическом планировании региональных социально-экономических систем позволяет не только увидеть критические переменные и ограничения в их взаимосвязях, но и разработать адекватные системные плановые решения, выработать организационно-экономические выводы, оптимальные как для отдельных субъектов и подсистем региональной системы, так и для всей системы в целом

**4.** Эффективность региональных стратегических планов. Предопределяется степенью реализации специфического потенциала региона. Специфический потенциал определяется объемом используемых ресурсов, их структурой, качеством, степенью использования. К основным видам ресурсов региона относятся трудовые, природные, финансовые, материально-технические, имущественные, инфраструктурные, организационные, информационные, интеллектуальные, предпринимательские и др. Каждый регион обладает собственными размерами, содержанием, структурными и качественными характеристиками составляющих общего потенциала

**5. Стратегическая ориентация регионального управления на достижение высокого уровня его конкурентоспособности.** В современных условиях результативность регионального стратегического планирования оценивается как с позиций повышения конкурентоспособности региона на внутрироссийском экономическом пространстве, так и с точки зрения конкурентоспособности на внешних рынках, которая является результатом вхождения региона в систему мирохозяйственных связей и процессов. Повышение или устойчивое сохранение высокого уровня конкурентоспособности региона в различных ее проявлениях является основным фактором обеспечения реализации основной цели развития региональной социально-экономической системы - роста благосостояния и повышение качества жизни населения региона.

## 6.4. Процесс регионального стратегического планирования.

**Стратегическое планирование** является одним из начальных этапов цикла стратегического управления регионом.

.....

Оно заключается в формировании целей и задач, анализе существующего состояния социально-экономической системы, определении основных проблем ее развития, изучении возможных вариантов дальнейшего функционирования и построении его сценариев при разностороннем учете внешних и внутренних факторов, выборе на основе этого стратегических направлений развития и адекватных средств достижения поставленных целей.

.....

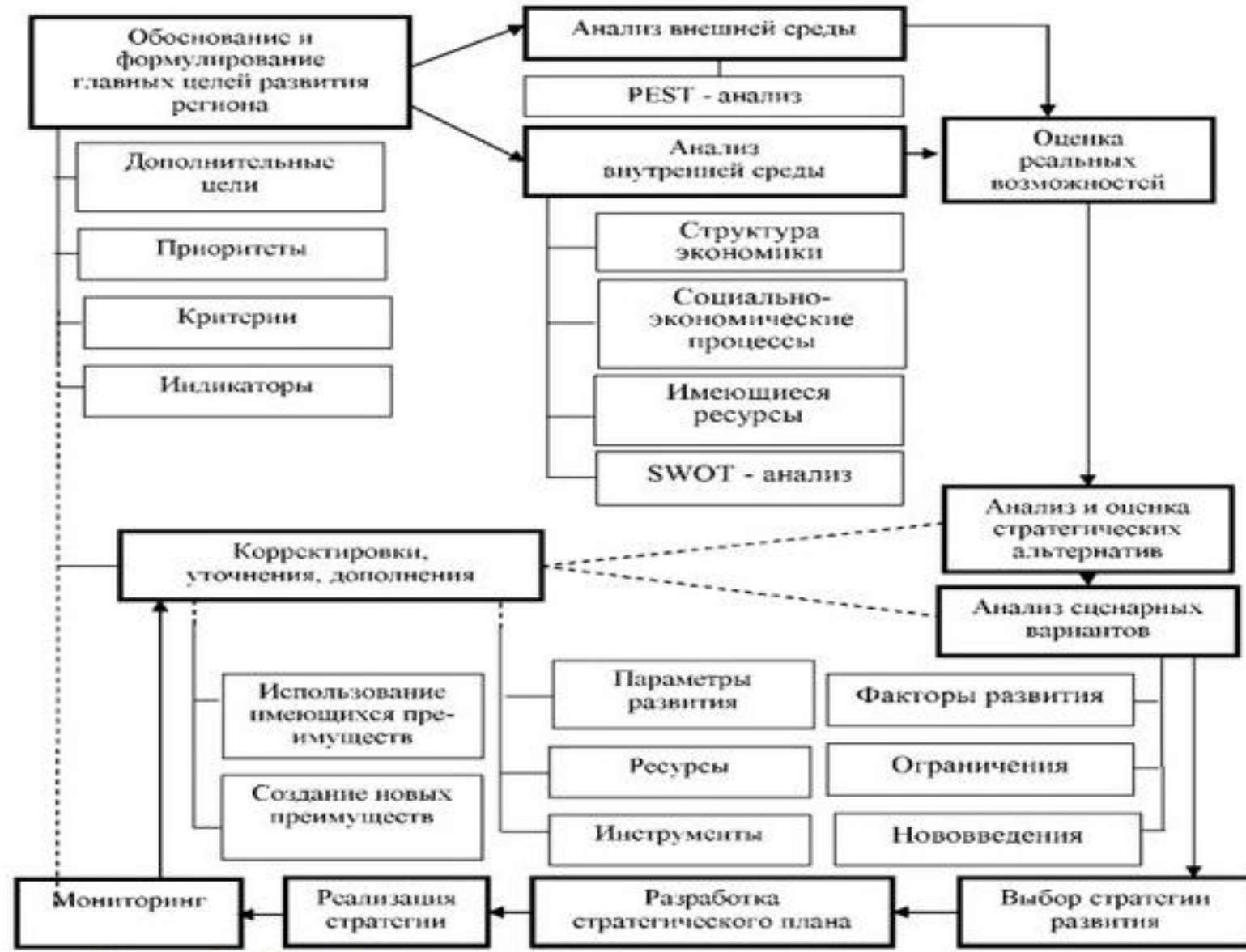
## Существующие объективные условия формируют определенные ограничения стратегического планирования развития региональной социально-экономической системы:

1. Стратегическое планирование не может дать исчерпывающей детализации перспективного состояния региона, оно лишь формирует среднесрочные и долгосрочные ориентиры и пути их достижения.
2. Региональное планирование - трудоемкая деятельность, требующая большого числа квалифицированных специалистов с разносторонними знаниями соответствующих методик, технологий, творческим подходом.
3. Стратегические планы, разработанные без привлечения всех заинтересованных сторон регионального сообщества, будут носить формальный характер и могут быть не реализованными.



4. Стратегическое планирование испытывает влияние субъективного фактора, поэтому требует осознанного, заинтересованного, целенаправленного, активного участия высших должностных лиц органов регионального управления, их разносторонней поддержки реализации стратегических планов.

# Модель процесса стратегического планирования развития региона



Общие процедуры стратегического планирования, с выделением и подробным описанием этапов и функций, достаточно полно изложены в отечественной и зарубежной экономической литературе.

В современных условиях особое внимание необходимо уделять широкому привлечению общественности к процессу стратегического планирования, активизации дискуссий, консультаций, сотрудничества и партнерства различных групп населения.

Следует отметить чрезвычайную важность участие общественности в процессе правильного определения миссии, главных целей развития региона, т.к. они создают образ желаемого будущего состояния региона, задают пути его достижения, снижают неопределенность внешней среды, консолидируют региональное сообщество и становятся важным элементом его развития.

Процесс регионального планирования во многом определяется параметрами отраслевой и территориальной структуры экономики региона.

**В отраслевом плане экономика региона рассматривается как совокупность ряда взаимосвязанных отраслевых систем, которая включает:**

### **1. Производственную сферу, объединяющую:**

отрасли, создающие материальный продукт (промышленность, сельское хозяйство, строительство);

отрасли, доставляющие материальный продукт потребителю (транспорт, связь);

отрасли, связанные с продолжением процесса производства в сфере обращения (торговля, общественное питание, материально-техническое снабжение, сбыт, заготовки).

## 2. Непроизводственная сфера или сфера услуг. К ней относят:

жилищно-коммунальное и бытовое обслуживание населения;

пассажирский транспорт;

связь (по обслуживанию организаций и непроизводственной деятельности населения);

здравоохранение, физическую культуру;

просвещение;

науку и научное обслуживание;

кредитование, финансирование и страхование;

Управление.