

***Модуль 2. Содержательная
характеристика проблематики
регионоведения***

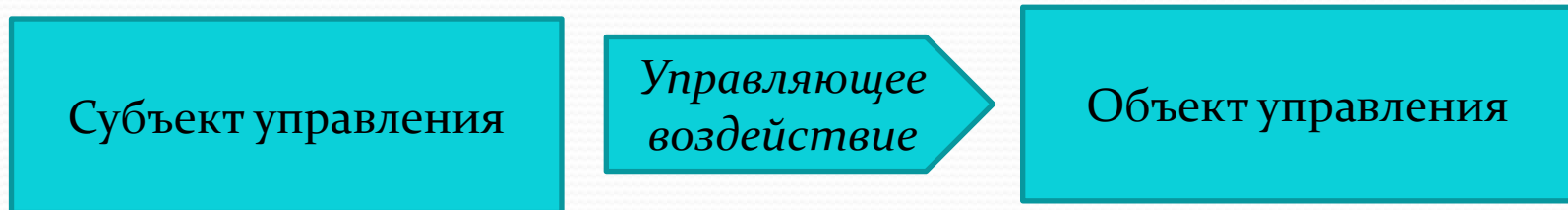
Тема 3. Региональное управление

План

- *Понятия управление и региональное управление*
- *Субъекты и объекты регионального управления*
- *Региональная политика: механизм регионального управления*

Понятия управление и региональное управление

Управление есть сознательное **воздействие** со стороны людей и созданных ими организаций, органов на **объекты** живой и неживой природы, процессы и отношения, в которых участвуют эти объекты, **с целью** получить желаемый результат, направить события и действия нужным образом



Понятия управление и региональное управление

Субъект управления - активная сторона управления, лицо, которое управляет.

Объект управления — это пассивная сторона, подвергающаяся воздействию со стороны субъекта.

Управляющее воздействие есть способ, инструмент, посредством которого субъект влияет на объект, направляет его действия.

Признаки управления:

- Управление — это **осознанный** процесс, т.е. управляющее лицо заранее продумало, наметило, осознало виды используемых им управляющих воздействий, их последствия. Управление, осуществляемое людьми, есть плод разума, а не инстинкта или несдержанных эмоций.
- Управление есть не всякое, а **энергетически слабое**, чаще всего **информационное**, сигнальное воздействие на объект в виде указаний, установлений, оно характеризуется тем, что слабое по физической мощности, затрачиваемой энергии воздействие приводит к гораздо более весомым, масштабным, энергетически ощутимым результатам. **Управление есть слабое воздействие, порождающее сильный эффект.**
- Важнейшее свойство управления — **наличие целей**, на достижение которых оно и направлено.

Понятия управление и региональное управление

Различают внутреннее и внешнее управление:

- **Внутренним** называют управление, при котором управляющие воздействия формируются в самой управляемой системе, внутри нее. **Субъект** (орган) управления, вырабатывающий управляющие воздействия, **образует вместе с управляемой системой, объектом управления единый комплекс**. Органы управления, а также лица, осуществляющие управление, входят при внутреннем управлении в состав управляемой организации
- **Внешним** именуют управление, при котором управляющие воздействия поступают в управляемую систему извне. В этом случае **управляющая система не входит в состав управляемой**, выделена в самостоятельный внешний орган. Лица, осуществляющие внешнее управление, не являются работниками, сотрудниками управляемой организации.

Понятия управление и региональное управление



- Существует условность разделения управления и органов управления на внутренние и внешние. Так, по отношению к национальной экономике страны, экономике ее отраслей, управляемых правительством, министерствами, службами, агентствами, государственное управление является внутренним, а по отношению к экономике отдельного региона, производственной организации — внешним.
- *Соотношение внутреннего и внешнего управления характеризует степень демократизации, централизации и децентрализации управления*

Понятия управление и региональное управление

Предмет регионального управления в широком смысле сложен и многосторонен. Его основными составляющими являются:

- управление отдельными регионами;
- управление межрегиональными связями;
- система управления регионом;
- региональные аспекты управления.

Понятия управление и региональное управление

В *широком смысле* слова региональное управление – это меры целенаправленного воздействия на различные аспекты территориальной организации. Региональное управление может осуществляться как специальными органами, так и самоорганизованными субъектами.

В *узком смысле* слова – как деятельность определенных органов управления. Данное понятие включает такие категории, как административно-территориальная организация государства, региональное управление производством, формирование территориальных организационно-хозяйственных образований, определение территориальных объектов управления, социально-экономическое районирование.

Субъекты и объекты регионального управления

В качестве **субъектов регионального управления** могут выступать как конкретные представители государственной и региональной власти (лица физические), так и отдельные учреждения, организации и предприятия (лица юридические).

Большинство исследователей выделяют три группы субъектов РУ "по вертикали":

- 1) **центральные** (федеральные) органы государственной власти, ведущие курс в отношении регионов;
- 2) **органы государственной** власти регионов, ведущие курс в отношении территорий под своей юрисдикцией. Оба уровня субъектов едины в рамках стратегии государственного развития и комплексного управления пространством страны.
- 3) в число субъектов региональной политики также **органы местного самоуправления**, общественные и бизнес-объединения, политические партии
- 4) органы международных **коммерческих, некоммерческих** организаций.

Субъекты и объекты регионального управления

Объекты регионального управления:

- 1) *регион* как целое многоаспектное пространство;
- 2) территориальные *подсистемы*;
- 3) набор самых острых общественных *проблем*.

Выделяют чаще всего четыре уровня регионального управления:

- 1) мега- (международные, межгосударственные объединения),
- 2) макро- (государство),
- 3) мезо- (субъекты государства) и
- 4) микро- (муниципии).

Субъекты и объекты регионального управления

Границы регионального управления определяются:

1. Зоной влияния **государственных органов власти** разного уровня в рамках их полномочий и предметов ведения на территории административного региона
2. Зоной влияния **негосударственных акторов**, таких, как политические партии, профсоюзы, группы давления, группы интересов, некоммерческие организации.
 - ❖ Воздействует на эти границы деятельность **научных и образовательных** сообществ (вузы и научные институты создают свои отделения и филиалы часто далеко за пределами административных границ).
 - ❖ **Транспортная инфраструктура**, сырьевая база, система смежников и поставщиков обычно далеко выносятся за пределы административно-территориальных образований. Не привязаны к сетке территориального деления дочерние отделения корпораций.

Субъекты и объекты регионального управления

| | общество | власть | экономика |
|---------------|-------------|--------------------------------|---|
| мега-уровень | цивилизация | международные объединения | транснациональные корпорации, межгосударственная интеграция |
| макро-уровень | нация | государство | народнохозяйственный комплекс |
| мезо-уровень | страта | субъекты государства (регионы) | отрасли, ведомства, холдинги, тресты, НПО, ТПК и т.д. |
| микро-уровень | коллектив | муниципии | предприятие и его структурные подразделения |

Субъекты и объекты регионального управления

Огромную роль в развитии региональных сообществ играют **региональные властные элиты**, прежде всего политические и административные, которые призваны формировать нормативное, бюджетное, налоговое, организационное, управленческое региональное пространство для успешного функционирования органов региональной власти и управления.

Под **властной элитой** понимают совокупность индивидов, занимающих наиболее важные **позиции** в государственных и общественных институтах, позволяющие им принимать стратегические **решения**, касающиеся всего общества, и легально использовать общественные **ресурсы** в публичных и частных целях.

Субъекты и объекты регионального управления

- Категория «глобальная элита» в узком смысле этого слова имеет своим содержанием относительно небольшое число лиц, принимающих решения на глобальном уровне.
- В широком смысле термин подразумевает суммарный состав элит всех уровней в глобальном масштабе.
- Учитывая региональную структуру современного мира, можно говорить о глобальной элите, а также об особым образом организованных с ней региональных и местных элит.

(Лидеры правящего класса не ассоциируют себя с определенным государственным аппаратом. Важно, с каким именно государством (территорией) эти связи для них будут первостепенными, хотя и они не более стабильны, чем постоянно перемещающийся капитал).

Субъекты и объекты регионального управления

Можно определить высшую региональную элиту в России следующим образом:

- **В политической сфере** (региональная политическая элита): депутаты Федерального собрания от региона, депутаты представительных органов власти (Законодательных собраний, региональных Дум, государственных собраний и т.п.); их председатели в районах, областях, краях, республиках; руководители региональных политических организаций и отделений общенациональных партий.
- **В административной сфере** (региональная административная элита) это — председатели комитетов (министры) администраций субъектов Федерации и их заместители, главы администраций районов и их заместители, руководители структур прямого подчинения федеральным органам власти и представители федеральных министерств и ведомств в субъекте Федерации.
- **В экономической сфере** (экономическая региональная элита): руководители крупнейших на территории региона государственных и частных производственных, финансовых структур и их заместители, руководители предприятий коммунального сектора и их заместители.

Субъекты и объекты регионального управления

Ресурсы властных групп (Что может использоваться для господства?)

- ❖ **Социальные**, связанные с социальной организацией, классовой, национальной структурой общества, особенностью социальных сетей (устойчивых форм социального взаимодействия) и связей между отдельными людьми и социальными группами
- ❖ **Экономические ресурсы** определяются возможностью контролировать потоки финансовых и материальных объектов. В сырьевых регионах борьба между группами, претендующими на элитные роли, разворачивается вокруг добывающих и перерабатывающих предприятий. На территориях с развитой транспортной сетью конкуренция идет за контроль над портами, железной дорогой и т.п.
- ❖ **Политические ресурсы** представляют собой совокупность политических институтов и институций — учреждений и должностей, партий, организаций, средств мобилизации населения, организационные возможности.

Субъекты и объекты регионального управления

- ❖ **Административные ресурсы** связаны с нормативным регулированием. Это прежде всего возможности, получаемые элитными группами в связи с определенной сферой компетенции. По сути — формально-институциональные ограничения, создаваемые и используемые элитам
- ❖ **Географические ресурсы** определяются местоположением и «встроенностью» региона в политические, экономические, межрегиональные и международные отношения.
- ❖ **Информационные ресурсы** связаны с обладанием и распространением информации. Контроль над средствами массовой информации обеспечивает возможность воздействия на население, усиливая или ослабляя поддержку им тех или иных общественных групп и, в конечном счете, обеспечивая легитимность власти.

Региональная политика

Региональная политика в широком смысле - это целенаправленная деятельность политических акторов по управлению социальным пространством

Региональная политика в узком смысле - это особый вид государственной политики, объектом которого является комплексное развитие общественного пространства.



Региональная политика - это деятельность органов государственной власти и управления по обеспечению оптимального развития субъектов Федерации и решению территориальных проблем межрегионального и общегосударственного характера с целью максимально использовать в интересах всего общества благоприятные территориальные предпосылки и факторы и минимизировать негативное влияние неблагоприятных природных и экономических условий на социально-экономическое положение регионов.

Региональная политика

Региональная политика упорядочивает систему отношений между государством и его регионами, определяет смысл стратегии территориального развития страны.

Выделяют подходы к РП:

- 1) "реляционистский" (коммуникативный),
- 2) структурно-функциональный;
- 3) деятельностный.

Первый из них осмысливает региональную политику как **систему** социальных **отношений** и коммуникативных связей между людьми по поводу **власти**, и **управления** субнациональным пространством.

Второй подход воспринимает РП как **подсистему** регионального сообщества, выполняющую функции воспроизводства и созидания обязательных для данного сообщества норм, обеспечивающая реализацию общезначимых для него целей.

Деятельностный подход предполагает акцент на **мерах управления** регионом со стороны общественных сил и государственных органов.

Региональная политика

Региональная политика имеет несколько аспектов: экономический, экологический, социальный, этнический, духовный (социокультурный) и собственно политический.

Региональная политика в постиндустриальных стабильных обществах все более становится *сетевой, добровольно-координационной*, а не директивно-иерархической по методам принятия решений



Региональная политика формируется партиями и движениями, влиятельными группами интересов, независимыми СМИ, финансово-промышленными корпорациями

Региональная политика

Перечень ключевых региональных проблем различен в каждой стране

Общими можно признать:

- контрасты экономической среды региональных сообществ;
- чрезмерную специализацию либо автаркию региональной экономики, нерациональное отраслевое и секторное строение экономического пространства;
- чрезмерную межрегиональную дифференциацию по уровню доходов, бюджетному обеспечению, а шире - по качеству жизни;
- неравное распределение транспортных и информационных сетей, систем образования; значительную неравномерность демографических процессов: естественного роста, миграций, урбанизации;
- реальная или мнимая политическая дискриминация отдельных местностей, что закрепляет их отсталость;
- внутривнутриполитические риски (сепаратизм, насильственные конфликты, несоблюдение законов страны);
- внешнеполитические риски (геополитическое притяжение влиятельных соседних стран, анклавное или малокомпактное положение регионов и т.д.).

Региональная политика

Общие принципы региональной политики:

1. Приоритет сохранения единства и целостности государства.
2. Принцип учета и сохранения регионального многообразия политических территорий внутри государства.
3. Принцип гуманизма, приоритетность прав и свобод человека, максимальный учет и согласование интересов акторов политики.
4. Обеспечение равных прав регионов в отношениях между собой и с федеральными (общегосударственными) органами власти.
5. Выравнивание неравенства уровней развития регионов путем комплексной экономической, социальной и культурной политики.
6. Приоритетное развитие регионов, имеющих стратегически важное значение.

Региональная политика

Выделяют прямые и косвенные методы осуществления региональной политики

Прямые методы предполагают непосредственное активное вмешательство органов государственной власти в те или иные сферы жизнедеятельности регионального сообщества, например,

- путем целенаправленного финансирования отдельных отраслей,
- разработка различных региональных программ, которые регулируют экономическое, социальное, научно-техническое развитие путем выработки определенной стратегии решения первоочередных проблем;
- создание механизма эффективного использования ресурсов региона (природных, материальных и трудовых);
- сбалансирование показателей развития различных регионов;
- поддержание нормальной экологической ситуации в регионе;
- социальная поддержка населения и др.

Косвенные методы проведения региональной политики направлены на создание благоприятных условий в области социально-экономического развития с помощью финансовых или политико-правовых рычагов.

Региональная политика

Цели и задачи региональной политики (равно как и ее формы и методы) различных государств варьируют в весьма широких пределах

Цели региональной политики России обозначены в Указе Президента Российской Федерации «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» 1996 г.

Характерными *целями региональной политики развитых стран являются:*

- — освоение слаборазвитых («проблемных») регионов, а также реконструкция «депрессивных» регионов;
- — децентрализация агломераций и территорий сверхконцентрации населения и промышленного производства;
- — образование новых промышленных узлов за пределами городских поселений, не связанных с существующими центрами промышленного производства

Региональная политика

Целями региональной политики развивающихся стран:
Здесь важнейшей задачей государственной региональной политики является ускорение процесса социально-экономического развития, ликвидация в экономике последствий колониальной зависимости от бывших метрополий. Поэтому основными направлениями региональной политики в развивающемся мире выступают:

- вовлечения в хозяйственный оборот новых территорий и ресурсов,
- интеграция всех регионов страны в единый национальный рынок, формирование единого рыночного пространства;
- смягчение противоречий между городом и деревней;
- регулирование процесса урбанизации;
- возможно более полное освоение национальных природных и трудовых ресурсов;
- рациональное размещение новых промышленных объектов.

Региональная политика

Эволюция региональной политики

- *Первый этап: 30-е годы XX в.* Осознание важности региональных проблем и принятие первых программ помощи отдельным старопромышленным и слаборазвитым территориям. (последствия экономического кризиса 1929-1933 гг.) При этом региональные мероприятия «по настоящему» были развернуты лишь в двух государствах - Великобритании и США.
- *Второй этап: 40-50-е гг.* За эти годы расширился круг стран, практикующих региональные мероприятия. Очередной экономический кризис - послевоенный (особенно в Западной Европе) снова привел к спаду в традиционных отраслях промышленности и обострению социально-экономических проблем в Эльзасе, Лотарингии и Северном районе Франции, Южной Бельгии, Руре и Саарев ФРГ, Новой Англии и Средне-Атлантических штатах в США, ряде районов на севере и западе Великобритании. Обострение сырьевых проблем подтолкнуло правительства к более энергичному освоению Аляски в США, северных районов Канады и Скандинавии.

Региональная политика

- *Третий этап: 60-е - начало 70-х гг.* Период резкого ее оживления. Во многих странах в ранг государственной политики возводятся мероприятия по разгрузке крупнейших районов и агломераций (хотя эффективность подобных попыток в целом оказалась низкой). Произошло утверждение системы регионального программирования - наиболее активной и действенной формы региональной политики, происходило совершенствование инструментария региональной политики, апробировались стимулы экономического развития «проблемных» районов.
- *Четвертый этап: середина 70-х годов -1993 г.* (год подписания Маастрихтских соглашений, давших импульс для проведения принципиально новой, «наднациональной» региональной политики в рамках ЕС). Данный этап эволюции региональной политики связан с частичным ее «откатом» назад в связи с новым экономическим кризисом, охватившим развитые страны после 1974 г. Стали более популярны макроэкономические, а не региональные цели. В разработках региональных программ появились наднациональные элементы.
- *Пятый этап: с 1993 г. - по настоящее время.* Подписание Маастрихтских соглашений открыло прямой путь к превращению «Европы национальных государств» в «Европу регионов»

Задание

- **Задание 1.** Составить план-конспект ответа на вопрос «Сущность, основные субъекты и объекты регионального управления».
- **Задание 2.** Дать определение понятий: региональная политика, реляционистский подход к региональной политике, структурно-функциональный подход к региональной политике, деятельностный подход подходы к региональной политике, миссия региона, концепция регионального развития, стратегия регионального развития.
- **Задание 3.** Составить структурно-логическую схему «Региональная элита»
- **Задание 4.** Сравните цели региональной политики в постиндустриальном мире (на примере Европейского Союза) и цели региональной политики в Российской Федерации и в странах евразийского региона.