

**Панасюк Михаил Валентинович**

**УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНОМ:  
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ ПОДХОД**

**Казань-2005**

Печатается по рекомендации Редакционно-издательского совета Казанского государственного университета.

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор Г.А. Сульдина (Казанский государственный университет)

доктор географических наук, профессор М.Д. Шарыгин (Пермский государственный университет)

В монографии рассматриваются положения территориального подхода к управлению регионом, который основывается на определении региона как (само)управляемой территориальной природно-общественной формации. На основе позиций предлагаемого подхода дается трактовка предмета регионального управления, его закономерностей, целей и задач, принципов. Рассматриваются особенности системы управления региональной формацией, включая ее организационную и территориальную структуры, общие и специальные функции. Анализируются процесс управления и специфика выработки управленческих решений.

Предназначена для научных работников и специалистов, занимающихся вопросами государственного и муниципального управления, региональной политики и политической географии, проблемами регионального социально-экономического развития, а также для преподавателей, аспирантов и студентов вузов профильных специальностей.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. ОСНОВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ РЕГИОНОМ.....	8
1.1. Регион как территориальная формация.....	8
1.2. Подходы к решению проблем регионального управления.....	37
1.3. Управление регионом с позиций территориального подхода.....	49
Глава 2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ФОРМАЦИЕЙ.....	68
2.1. Основные функции управления .....	68
2.2. Организационная структура системы управления .....	81
2.3. Территориальная структура системы управления .....	91
Глава 3. ПРОЦЕСС УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ФОРМАЦИЕЙ.....	102
3.1. Главные особенности процесса управления .....	102
3.2. Методы анализа процесса управления .....	113
3.3. Специфика выработки управленческих решений .....	125
Заключение.....	135
Литература.....	139

## **ВВЕДЕНИЕ**

Происходящие в нашей стране и во всем мире глубокие социальные изменения сопровождаются ускорением процессов развития общества, порождая большое число новых проблем общественного устройства, среди которых заметную роль играют вопросы организации и управления. Данные изменения оказывают большое влияние на характер процессов регионального управления, обуславливая их динамичное развитие. Новые явления общественной жизни, выражающиеся в демократизации общества, реформировании государственной власти, приводят к возникновению новых соотношений в системе государственного управления, связанных с сокращением полномочий центра и расширением правовой базы регионального и местного самоуправления. Принятие ряда указов Президента и законов Российской Федерации (Основные положения региональной политики..., 1996; Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления..., 1999; Об общих принципах организации местного самоуправления..., 2003 и др.) закрепляет изменение статуса, целей и задач регионального управления.

Такое сложнейшее явление общественной жизни, как регион, требует всестороннего, междисциплинарного изучения на основе объединения подходов и методов как общественных, так и естественных наук. Накопленный опыт региональных исследований послужил базой возникновения ряда крупных научных направлений, предметом которых являются отдельные стороны существования региона - региональной экономики, региональной политики, региональной экологии и др., а также наук, изучающих данное явление в целом – регионалистики и регионологии.

Первые, и, возможно, главные выводы, которые возникают при изучении феномена региона, состоят в признании факта исключительной разнородности, разноплановости тех начал, которые находятся у истоков его формирования и развития. В самом общем виде они включают: систему государственного и муниципального управления, природную и социально-экономическую формации региона, а также территорию (пространство), в пределах которой происходит его формирование и развитие.

Ни одно из этих начал не может быть признано вторичным, так как без его действия существование региона невозможно. Если признать их равнозначность, то становится ясным, что уровень их научного исследования далеко неодинаков. В современной теории преимущество отдается трактовкам региона, как части государственной и макроэкономической систем, доминируют политологические и экономические подходы. В то же время недостаточно изучено действие природного, и, особенно, территориального начал, двойственность феномена региона.

В данной работе главное внимание уделяется одной из определяющих сторон существования региональной формации – территории. Она рассматривается не как фактор, инертная среда или ресурс, а как самостоятельное действующее начало, которое создает среду формирования регионообразующих связей и играет огромную роль в процессах регионального развития. Эти обстоятельства, в частности, позволяют изучать развитие региона с позиций территориальных интересов, определять его как (само)управляемую территориальную формацию.

Неотъемлемой частью региона является система управления. Процессы управления оказывают многостороннее воздействие на развитие всех составляющих региональной формации, создавая основы механизма ее функционирования. В последующем изложе-

нии в понятиях "региональная формация", "региональная система" объединены объект (территориальная природно-общественная система) и субъект управления (управляющая система, органы регионального управления).

Определение региона как территориальной формации приводит к определенной логике изучения сущности регионального управления, включая его предмет, цели и задачи, принципы, структуру и функции системы управления, методы управления и т.д. Это создает основу разработки особого, территориального подхода к управлению регионом, который, с одной стороны, ортогонален существующим по своим базовым положениям, а, с другой, - во многом дополняет и расширяет их. Он развивает линии, связанные с описанием и объяснением процессов развития региона, формируя предпосылки эффективного решения ряда важных задач региональной организации общества.

Необходимо отметить, что положения территориального подхода приводят к выводу о том, что существуют, по крайней мере, два вида региональных формаций. Одни из них имеют соответствующий государственный статус, например, субъекта Федерации, законодательно закрепленные границы и т.д., что характеризует их как сформировавшиеся образования. С другой стороны, сам процесс регионообразования непрерывен, поэтому объективно существуют и формирующиеся регионы, которые не имеют официального статуса. Они характеризуются лишь начальными признаками формирования, заключающимися в выполнении первичных функций территориального управления - регулирования, мониторинга, анализа и др. Термин "региональная формация" относится к обоим видам, в том числе и к формирующимся регионам, которые пока не представлены на политико-экономических картах.

В данной работе автор посчитал целесообразным провести

изложение возможно более широкого спектра проблем без особого углубления в частности, обозначая основные сферы и направления развития подхода и раскрывая его главные особенности в плане решения задач совершенствования системы регионального управления.

Первые итоги разработки рассматриваемого подхода были опубликованы автором в конце 1980-х гг. в ряде статей и монографии 1989г. Полученные за последнее десятилетие результаты его развития, как в теоретическом, так и в прикладном направлениях, показали перспективность изложенных идей. На основе положений подхода был решен ряд принципиально важных для управления регионом задач, включая определение региональной системы, ее диагностику, разработку стратегического прогноза развития и др., которые изложены в дополняющей данную работу монографии "Анализ формирования и развития региональной системы".

Автор выражает признательность рецензентам – профессорам Г.А. Сульдиной и М.Д. Шарыгину, а также сотрудникам кафедры экономической географии и регионального анализа Казанского государственного университета за участие в обсуждении основных положений предлагаемой работы и высказанные замечания и предложения.

## **Глава 1. ОСНОВЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ РЕГИОНОМ.**

### **1.1. Регион как территориальная формация.**

Регион представляет собой сложный феномен общественной жизни, который привлекает возрастающее внимание широкого круга специалистов различных областей гуманитарных и естественных наук. Сложность и многоаспектность данного феномена при недостаточно развитой теоретической базе региональной науки приводят к тому, что понятие региона формулируется достаточно расплывчато, имеет множество толкований.

Дополнительный толчок к расширению разнообразия трактовок понятия дают отличия представлений, которые привносятся в понимание сущности региона специалистами разных наук - географами, экономистами, политологами и т.д. Это отчетливо отражено практически во всех работах, где в той или иной мере затрагиваются теоретические аспекты региональной проблематики (Развитие региона.... 1989; Скопин, 1992; Анимца, Шарыгин, 1994; Левинтов, 1994; Полутин, 1994; Фатеев, 1994; Исаченко, 1995; Лексин, Швецов, 1995а, б; Сухарев, 1996; Гладкий, Чистобаев, 1998; Хрущев, 1999 и др.).

В настоящее время понятие «регион» употребляется чаще всего как:

- Синоним понятия «район».
- Для обозначения каких-либо территорий со сходными таксономическими характеристиками.
- Субъект Российской Федерации.
- Часть территории страны, обладающая общностью при-



родных, социально-экономических, национально-культурных и других условий.

- Воспроизводственная структура.
- Проблемная часть географической среды или геопространства и др.

Приведенные определения, кроме различий в трактовке сущностных основ региона, заметно отличаются и уровнем теоретической разработки. Очевидно, что их главной особенностью является предметная обусловленность, нацеленность на предмет исследований определенной науки. С помощью существующих определений удастся охарактеризовать те особенности региона, которые наиболее значимы с точки зрения главных теоретико-методологических положений конкретной научной дисциплины.

Анализ результатов исследования регионального феномена показывает, что для современного периода развития теории характерны политологический и экономический акценты, доминирование представлений и моделей, основанных на теориях государственного управления, региональной политики и макроэкономики.

Развитие теории региона, разработка общенаучного понятия «регион» в перспективе связаны с синтезом представлений о нем не только гуманитарных, но и естественнонаучных дисциплин. Основы теории региона не могут быть сформулированы путем трансформации и развития положений только одной из вышеотмеченных наук в первую очередь в силу сложности данного образования, гетерогенности его элементов, различий их природы, целей существования, интересов и т.д. Кроме того, регион существует в рамках чрезвычайно сложной внешней среды, которая формируется общественными и природными системами соответствующих уровней государственной и территориальной иерархий

при определяющей роли первых.

Принципиально важным моментом является то, что сложность региональной формации, проявляющаяся в разнообразии структурных и функциональных подсистем региона так же, как и разнообразие элементов региональной среды сводятся в конечном итоге к наличию двух наиболее общих типов элементов и подсистем – общественного (социально-экономического) и природного.

Наличие общественного и природного, государственного и территориального начал существования региона свидетельствуют о *двойственной природе, дуальности* региональной формации. Тематика данной работы охватывает лишь часть проблем регионалогии, теории региона, которые непосредственно связаны с изучением системы регионального управления. Это приводит к тому, что в качестве основных проявлений двойственности рассматриваются следующие обстоятельства:

1. Регионы, с одной стороны, являются частью государственной системы, а с другой - территориальными образованиями, которые формировались, в частности, и на догосударственном этапе развития общества.

2. Регион, представляя собой территориальную природно-общественную формацию, является, с одной стороны, социально-экономическим, с другой - природным образованием.

3. Двойственность процесса формирования и развития региона. Он протекает, с одной стороны, как процесс территориального развития и формирует территориальный природно-общественный комплекс региона, а, с другой, как одна из составляющих процесса развития государства, образования территориальных форм государственного управления.

Двойственная природа региона обуславливает наличие широкого спектра противоречий регионального развития. Среди них

следует особо отметить противоречия между интересами государства и территории региона, объективные противоречия между интересами развития региональных общественных и природных систем. Должное понимание данных противоречий может быть достигнуто только при исследованиях в рамках различных сфер научного познания.

Территориальный подход в целом исходит из того, что разрешение отмеченных противоречий в рамках синтеза теоретических представлений о регионе возможно при определяющей роли такой научной категории, как территория. Трактовка региона как территориальной формации обусловлена тем, что он не может существовать вне территории. При этом территория не является субстратом или индифферентной средой развития регионального образования. Она представляет собой интегрирующее начало, которое обуславливает и формирует основные системообразующие (регионообразующие) взаимодействия.

Таким образом, согласно данному подходу территория выступает не как фактор или ресурс регионального развития, а как его доминанта, определяющая главные черты сущности региональной системы, ее основные качественные особенности. Территория региона имеет особые законы развития, отличные от законов развития макроэкономических систем, законов развития государства и т.д.

Изложенные обстоятельства, в частности, формируют предпосылки развития и территориального подхода к управлению регионом, который отличается специфичной трактовкой предмета, наличием особой системы теоретических положений. Его разработка создает возможности формирования такой системы управления регионом, которая была бы эффективна в плане учета интересов территории, закономерностей и стратегических задач ее

развития, т.е. была бы в максимальной степени адекватны существующей территориальной системе.

В большинстве работ по региональной проблематике, включая и управление регионом, территория либо практически выпадает из рассмотрения, либо учитывается как частный фактор, ресурс или «специфика места». Недостаточная научная разработка территориальных основ регионального управления, включая, в первую очередь, учет специфики закономерностей развития территории и ее основных функциональных подсистем приводит к негативным последствиям современной практики управления. Это проявляется, например, в недооценке действия системы скрытых территориальных факторов, непонимании реально существующих вызовов развитию региона со стороны среды его существования (Панасюк, 2004а), формировании неоптимальных взаимоотношений и пропорций между социально-экономическими и эколого-экономическими подсистемами региона и т.д.

Отмеченные обстоятельства способствуют преимущественно снижению обоснованности и эффективности управленческих решений стратегического плана. В этой наиболее тонкой и сложной области регионального управления значение территориального подхода проявляется в максимальной степени. Это обусловлено инерционностью территории, медленным протеканием основных процессов ее развития. Стратегические ошибки, связанные с недооценкой значения территориального фактора управления, ведут к тяжелым последствиям - возникновению катастрофических ситуаций, длительных и сложно разрешаемых внутри- и межрегиональных конфликтов социально-экономического и эколого-экономического характера, перспективному ухудшению качества жизни населения.

В рамках территориального подхода регион определяется

как часть географического пространства в пределах места обитания территориальной общности населения. Он характеризуется как относительно замкнутая территориальная ячейка (жизни) общества (Панасюк, 2001).

Основу региона формирует территориальный природно-общественный комплекс, образуемый как результат взаимодействия природных, социальных и экономических элементов. При этом необходимо особо отметить, что природная подсистема, объединяющая ландшафты, природно-ресурсную систему, систему природопользования и т.д., согласно рассматриваемому подходу, имеет значение, равное значению социальной и экономической подсистем. Она не может быть выведена на уровень факторов регионального развития.

Пространственная форма и границы региона обусловлены действием сложной системы факторов природного и общественного характера. Изменение границ является в первую очередь результатом меняющихся соотношений влияния внешней среды и динамики внутреннего развития. Во внешней среде главную роль играют факторы государственного и политического плана, особенности развития производительных сил и возможности организации системы управления в отдельные исторические периоды, процессы изменения отдельных звеньев иерархии территориальных систем и др.

Ускорение процессов общественного развития приводит к увеличению разнообразия, изменению характера, интенсивности проявления отдельных факторов развития региона, поэтому динамика фактических границ региональной системы заметно опережает динамику административно-территориального деления. Из отмеченного выше, в частности, следует, что фактические границы территории региона могут отличаться от границ администра-

тивно-территориальных образований, вплоть до того, что существует опыт формирования регионов, расположенных на территории смежных государств.

Несмотря на то, что территориальный природно-общественный комплекс является основой региональной формации, понятия территориального комплекса и региона не тождественны. Различия обусловлены особенностями системообразующих отношений, которые в случае региона являются в своей основе отношениями государственного управления и местного самоуправления. Формирование территориальных комплексов и сочетаний происходит преимущественно на базе сложившихся и складывающихся производственно-экономических отношений, примером чего служат существующие промышленные кластеры или ТПК, притом, что система государственного управления является важным условием развития комплекса.

Анализ соотношений между регионом и территориальным комплексом также показывает, что регион существует на основе функционирования системы управления и при неразвитом производственном комплексе, а также в случае существенного несоответствия границ регионального деления границам территориальных комплексных образований. Это обусловлено тем, что система регионального управления сама является важным фактором комплексообразования, она объективно и закономерно способствует развитию регионального природно-общественного комплекса, способствуя постепенному формированию внутрирегиональных экономических связей, возникновению элементов интегрирования экономики, кластеров экономической деятельности и т.д.

С другой стороны, наличие территориального природно-общественного комплекса, границы которого не соответствуют административно-территориальному делению, в случае даже ча-

стичного выполнения одной или нескольких основных функций регионального управления создает предпосылки формирования региона. В подобной ситуации данная формация существует неявно, не имея соответствующего статуса в системе регионального управления, например в виде ядра формирования региона.

Соотношение понятий экономического района и региона определяется исходя из общепринятых определений (Алампиев, 1963; Пробст, 1965; Колосовский, 1969; Саушкин, 1973; Чистобаев, 1980; Алаев, 1983; Агафонов, 1983 и др.), согласно которым главными особенностями района является то, что он представляет собой территорию, обладающую единством элементов, целостностью, выраженной экономической специализацией, развитыми внутренними экономическими связями, служащими основой формирования территориального производственного комплекса. Отмечается (Алаев, 1983) наличие структур управления экономической деятельностью предприятий.

Из вышеизложенного видно, что в понятии экономического района основной акцент делается на представлении о нем, как территориальном производственном комплексе. Поэтому признаки экономического района являются и признаками региона, но только в той их части, которая характеризует особенности объекта управления, то есть они являются вторичными, не раскрывающими главные, которые обусловлены наличием системы регионального управления.

К числу основных отличий региона и социально-экономического района следует также отнести:

- определение региона как природно-общественной или социо-эколого-экономической формации, территориальной ячейки (жизни) общества;

- должный уровень развитости функций государственного

управления, самоуправления территориальной общности населения, которые для социально-экономического района являются факторами функционирования;

- наличие особых целей и задач развития и т.д.

Отмеченные обстоятельства, в частности, приводят к тому, что на данной территории сосуществуют региональная система, система социально-экономических районов и перспективные региональные формации, границы которых могут заметно отличаться. Данное положение подтверждается опытом выделения системы регионов микроуровня на территории Поволжья (Панасюк, 2005).

Обобщая изложенное, следует сделать вывод, что главным системообразующим началом, основной качественной особенностью региональной формации является наличие функций управления территорией. Исходя из этого, регион представляет собой прежде всего *(само)управляемое территориальное образование*, характеризующееся определенной степенью развития системы управления.

Управление регионом как территориальной формацией не может сводиться только к функциям государственного управления. Оно охватывает все виды управления территорией, являясь в целом неотъемлемой составной частью текущей повседневной деятельности населения. Необходимо особо отметить и деятельность бизнес-структур в сфере территориальной организации общества, в первую очередь в областях управления финансами и собственностью, разработки новых технологий, а также создании необходимой для этого инфраструктуры. Эта деятельность вносит большой вклад в формирование процессов регионообразования как на уровне региональных природно-общественных комплексов, так и на уровне систем управления регионом.



Степень сформированности, развитости отношений по управлению регионом зависит в целом от уровня организации общества, развития социального управления. Большое влияние на характер этих отношений оказывают место региона в территориальной иерархии государственного управления.

Принципиально важной особенностью региона является наличие первичных функций управления его территорией в целом, таких, как мониторинг, прогнозирование, анализ и др., осуществляемых либо сформировавшимися органами управления регионом, либо центрами управления более высокого уровня региональной иерархии, либо в процессе деятельности общественных организаций.

Регулярное исполнение, по крайней мере, одной из отмеченных функций управления позволяет говорить о начальной стадии формирования региона. Эта стадия может длиться достаточно долго. Переход на более высокую степень развития – кристаллизацию регионального образования – связан в первую очередь с развитием функций и структур регионального управления, т.е. с формированием системы самоуправления. В рамках этого перехода само развитие региона обусловлено действием преимущественно внутренних, а не внешних факторов, таких как образование территориальной общности населения, особенностей социально-экономической ситуации на данной территории, уровня развития производительных сил и т.д.

Начиная с определенного момента развития функций управления территорией, регион оформляется институционально, возникает развитая система управления регионом, являющаяся частью системы государственного управления или, для топического уровня, частью системы местного самоуправления. Этот момент окончательного формирования региона является след-

ствием действия преимущественно внешних факторов, в первую очередь политического решения на государственном уровне.

Логика рассмотренных положений о различиях в фазах формирования регионов и их статусе обуславливает необходимость признания объективности существования, по крайней мере, двух систем регионов, одна из которых объединяет регионы с официальным и законодательно закрепленным статусом, а другая - формирующиеся регионы, которые существуют фактически. Они могут включать части территорий одного или нескольких регионов первой системы, или же территорию существующего региона как ядро развивающегося. Для формирующихся регионов характерно определенные единство, целостность территории, которые являются результатом наличия культурной и организационной основы, а также территориальной экономической базы, которая образуется в форме кластеров хозяйственной деятельности.

Существование подобных территориальных формаций подтверждается рядом источников, среди которых необходимо отметить доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа (ПФО). Согласно его выводам, на территории России с конца 1990-х гг. формируются новые регионы, названные "культурно-экономическими".

Они представляют собой сообщества, основанные на пространственной локализации определенных видов экономической деятельности, центром которой является управление финансами и собственностью, разработка новых технологий и продуктов, а также создание необходимой для этого инфраструктуры и сферы социальных услуг. Отмечается их отличие от административных районов, которые формируются в границах юрисдикции органов управления субъектов федерации. Новые регионы надстраиваются над имеющимися, территория всей их системы фрагментарна. Ха-

рактер экономической деятельности сообществ таков, что значение административных границ резко падает. Центры кристаллизации новых регионов в ПФО – Самара, Пермь и, при определенных условиях, Нижний Новгород, Казань, Уфа (На пороге новой регионализации России, 2001).

Все вышеизложенное позволяет определить регион как *территориальную природно-общественную формацию, образование и развитие которой обуславливается развивающейся системой социального (само)управления*. Территория региона обладает сходными социально-экономическими, национально-культурными, природными и другими условиями развития (Панасюк, 2001, 2004б).

Предлагаемое понятие региона является ключевым для территориального подхода к региональному управлению. Оно во многом определяет все его дальнейшее изложение, включая цели, задачи, принципы, основные особенности структуры и функций системы управления и т.д.

Будучи исключительно сложным явлением, регион отличается разнообразием качественных особенностей, являясь одновременно субъектом государства и политической силой, частью экономической системы страны и т.д. С точки зрения рассматриваемого подхода, отмеченные свойства являются частными внешними проявлениями сущности региона. Она в большей степени проявляется в тех атрибутах региональной формации, которые характеризуют его как (само)управляемое территориальное образование. Сложность, внутреннее разнообразие региональных систем обуславливает наличие большого количества подобных свойств. Они в целом достаточно хорошо изучены в рамках анализа территориальных социально-экономических и экологических систем.

Изложенные выше особенности трактовки феномена региона, в первую очередь территориальность, комплексность, неразрывная взаимосвязь развития территориального комплекса региона с развитием системы управления приводят к выделению и систематизации следующих наиболее значимых качественных особенностей (Панасюк, 1989):

*Управляемость и организованность.* Данные свойства характеризуют наличие объективных возможностей для управления регионом. Предполагается, что управляющие воздействия на процессы, формирующие регион в целом, а также на любые его территориальные подсистемы, должны оказывать в той или иной степени прямое или косвенное влияние на структуру и функционирование региональной системы. Наличие управления и реакция на управляющие воздействия являются в первую очередь одними из главных особенностей экономической и социальной подсистем региона. Организованность региональной системы является следствием целенаправленной организации жизни регионального социума. С позиций территориального подхода особое значение имеет пространственные упорядоченность и организованность региональной системы, особенно структур и процесса управления.

*Наличие цели развития региональной системы.* Управление регионом основывается на том, что его развитие имеет целенаправленный характер. Возможность осознания и постановки общих целей управления региональной формацией, синтезирующих частные цели отдельных ее функциональных и территориальных подсистем является принципиально важным, т.к. в противном случае из управления должны исключаться возможности целеполагания и оно теряет смысл.

Возможности формулировки целей для основных подсистем региона не равнозначны. Категория «цель» имеет ограниченное

применение для управления развитием природной подсистемы региона. Имеются очевидные сложности определения стратегических целей развития его социальной составляющей. Устойчивый и достаточно определенный характер целей управления имеет только экономическая подсистема региона.

Цель развития региона, как правило, выражает цели развития его социума с учетом возможностей внешней и внутренней среды территории. Исходя из этого, главной проблемой реализации целей регионального управления является необходимость их понимания населением, что требует осознания им своей общности, корпоративности. Цели развития не являются неизменными и во многом связаны с исторической эпохой

Если в недавнем прошлом цели имели преимущественно экономический характер и определялись объемными показателями, прежде всего выпуском валового территориального продукта, то в последние годы они теряют свою узкоэкономическую направленность, усиливается их социальная составляющая и на ведущее место в определении выходят категории уровня и качества жизни населения.

Наиболее удачным опытом формулировки целей является разработка стратегий регионального развития, методологические основы которых – попытка перенесения подходов корпоративного управления на управление развитием городов и регионов (Kresl, 1995; Leitner, Sheppard, 1998 и др.). В положениях стратегий цели развития региона определяются на основе формулировки его миссии. Миссия характеризует основное назначение региона, исторический план целей его существования, как для жителей, так и для окружающего мира. Она чаще всего выходит на уровень крупных социально-культурных проблем, обычно определяемых особенностями истории и географического положения региона,

т.е. за пределы прагматических задач социально-экономического развития (Панасюк, 2004а; Kashbrasiev, Panasyuk, 2005).

Важным обстоятельством реализации управленческих решений является строгое, в том числе и формальное определение целей функционирования объекта управления. Для региона проблема строгого определения возникает в первую очередь для стратегических целей, особенно развития природной и социальной подсистем, что связано в первую очередь со сложностями формулировки целей их существования.

Если считать, что подобные цели не могут быть сформулированы для исторической перспективы, то следует отрицать и возможность формализации главных целей регионального развития. Это приводит к возникновению фундаментальных проблем стратегического анализа и прогнозирования развития региона. Отсутствие возможностей формального определения целей осложняет и формулировку критериев определения оптимальных вариантов управленческих решений, а также оценку эффективности управления.

*Саморегулирование и самоуправление.* Самоуправление характерно для различных видов территориальных систем (Арманд, 1983, 1984; Гольц, 1986; Павлюченко, 1986; Темкина, 1986; Иоффе, 1987 и др.).

Самоуправляемость региональной формации является следствием возможностей самоуправления деятельностью каждого жителя и самоуправления регионального социума в целом. Самоуправление является непосредственной формой реализации территориальных интересов социума региона. Главным организующим началом самоуправления являются органы регионального управления, местного самоуправления и общественные организации.

Свойства саморегулирования и самоуправления являются прямым следствием управляемости и организованности региональной формации. Степень их выраженности характеризует соотношение внутреннего и внешнего начала управления, уровень развития функций управления регионом. Учет данных свойств имеет особую важность при организации функциональной и территориальной структур системы управления.

*Целостность (интегративность).* Характеризует наличие у региона новых качеств, которые не присущи отдельным его компонентам и подсистемам и образуются преимущественно в результате взаимоотношений гетерогенных составляющих региональной системы.

Данные качества формируются под влиянием территориальной основы, которая во многом определяет их характер и особенности проявления. Они являются результатом и относительного пространственного замыкания социально-экономических связей региональной системы, что в свою очередь дает возможность рассматривать региональную формацию как особый целостный объект управления.

Наличие интегративных свойств, с одной стороны, позволяет осуществлять управленческие решения, имеющие комплексные последствия и оказывающие воздействие на региональную систему в целом. С другой стороны, особенности проявления интегративных качеств в конкретном регионе требуют хорошего понимания специфики его территории, так как могут способствовать возникновению трудно прогнозируемых последствий в случае управляющих воздействий, которые недостаточно обоснованы с позиции местных условий.

Интегративность также принципиально ограничивает широко распространенное в практике регионального управления пред-

ставление о регионе, как простой "территориальной сумме" природных, социальных и экономических объектов.

*Сложность, многокомпонентность.* Сложность региональной системы обусловлена в первую очередь гетерогенностью его подсистем и наличием разнообразной, сложной системы взаимоотношений между ними уже на низшем уровне территориальной иерархии. Данные свойства являются следствием также и большого числа компонентов региона даже при незначительных размерах его территории.

С точки зрения управления важна не только гетерогенность компонентов региона, но и качественные различия в целях их существования. Сложность региональной системы приводит к ее полиструктурности и наличию многих аспектов и направлений развития, что многократно усложняет процесс управления. Региональная система отличается также сложностью процессов развития объекта и субъекта управления, особенно той их части, которая относится к социально-экономической подсистеме.

*Иерархичность региональной системы.* Иерархия региональных формаций характеризует существование такой структурной организации системы, когда объекты одного порядка являются интегрирующим целым для объектов нижнего уровня и одновременно являются частями объектов более высокого уровня. При этом каждый нижний уровень организации входит в вышележащий в качестве его составной части и содержит уровни организации более низких рангов.

Появление указанных уровней следует из всеобщих законов территориального развития, включая законы порядка и хаоса, количества и качества, целого и части, взаимодействия вероятностных и детерминированных процессов (Хакимов, 1996).



*Открытость.* Проявляется в том, что при определенной замкнутости внутрирегиональных взаимосвязей социального, экономического, эколого-экономического плана и т.д. регион осуществляет взаимодействие с внешней средой. Степень открытости/закрытости региональной системы во многом зависит от степени ее сформированности, особенностей экономической базы, специфики экономико-географического и геополитического положений, особенностей исторического периода и т.д. Это свойство является общим для широкого спектра территориальных систем различной природы (Бугроменко, 1984; Бугаев, 1986).

*Уникальность региона.* Между общими и уникальными свойствами территориальных образований существует объединяющее начало, сочетающееся с их диалектическими противоречиями (Гольц, 1983). В управлении регионом учет уникальных особенностей играет заметно большую роль, чем, например, в управлении производством, так как мера разнообразия региональной системы намного выше, чем технологической. Уникальность региона является в какой-то мере и критерием его существования, т.к. незначительная дифференциация условий и структурно-функциональных особенностей обычно приводит к формированию межрегиональных образований и их объединению в системе социального управления.

Уникальные свойства регионов во многом обусловлены спецификой их геополитического и экономико-географического положений, а также характером конкретных социальных и экономических ситуаций, сформировавшихся и формируемых на их территории. Уникальность в значительной мере затрудняет формулировку типовых управленческих решений, требуя особого внимания к учету конкретных условий территории, ее положения, состава подсистем и тех особенностей их функционирования, ко-

торые определяются территорией.

*Устойчивость.* Устойчивость территориальных систем является сложным явлением и поэтому имеет большое число определений (Светлосанов, 1977б; Липец, 1983; Преображенский, 1983; Дашкевич, 1984; Гродзинский, 1987; Селиверстов, 1996; Ващалова, Мягков, 1998; Гладкий, Чистобаев, 1998; Трофимов, Котляков и др., 1999; Рубцов, Степин, 2004 и др.). Регион, являясь территориальной системой, характеризуется позиционной, структурной и функциональной устойчивостью (Липец, 1983; Механизмы устойчивости..., 1993).

В теории регионального управления устойчивость рассматривается преимущественно как стабильность функционирования системы управления в меняющихся условиях. Кроме того, существует устойчивость региона, которая характеризует его в отношении к управляющим воздействиям, показывая характер реакции на них в плане возможности кардинального изменения структуры и функций региональной системы. В этой связи она прямо связана со свойством инерционности региона. Устойчивость также взаимосвязана и со свойствами подвижности и динамичности региональной системы.

*Инерционность.* Инерционность региона характеризует скорость реакции на управляющие воздействия, поэтому рассматривается только по отношению к процессам регионального управления. Гетерогенность региона порождает разную степень инерционности его основных подсистем. Наименее инерционны экономическая подсистема, а также некоторые компоненты социальной. Инерционность зависит также и от масштабов территории региона, его положения в иерархии региональной системы страны. Как правило, чем ниже уровень, тем меньше степень инерционности.

*Коммуникативность.* Представляет собой способность среды региона передавать управленческую информацию. Управление в целом неразрывно связано с передачей и обработкой информации, поэтому степень коммуникативности во многом определяет эффективность управления. Кроме того, она оказывает влияние на развитость структуры системы управления и, косвенным образом, на административное деление региона.

Уровень коммуникативности региональной системы обусловлен многими факторами, среди которых в первую очередь необходимо отметить уровень развития инфраструктурной подсистемы региона, масштабы и конфигурацию его территории, особенности положения и др. Косвенной характеристикой коммуникативности является скорость протекания основных территориальных социально-экономических процессов, например, процесса диффузии нововведений.

Кроме отмеченных свойств, регионы характеризуются рядом других, которые имеют меньшее значение в плане управления, например, историческими особенностями его развития, уровнем развития отдельных предприятий и т.д.

Иерархичность региональной системы является прямой предпосылкой формирования соответствующей иерархии управления. Иерархический способ организации регионального управления продиктован преимущественно требованиями эффективности функционирования системы. Он позволяет в значительной мере ослабить объективные ограничения управляемости территорией, которые обусловлены, прежде всего, сложностью управляемого объекта, необходимостью оперативной переработки больших объемов информации. Различные уровни территориальной иерархии обуславливают различия целей, задач, части принципов и форм организации управления.

Иерархия системы регионального управления в общем случае не адекватна иерархии связанной с ней территориальной системы, т.к. ее отдельные объективно существующие уровни могут не иметь соответствующих управленческих структур. Анализ иерархии представляет собой метод исследования как природно-общественных комплексов, так и системы управления, способствующий обоснованию выработки целей и задач управления на разных уровнях, принятию решений, эффективной организации системы управления и т.д.

В соответствии с опытом выделения уровней иерархии экономических районов (Алампиев, 1963; Колотиевский, 1967; Агафонов, 1983; Бакланов, 1986; Бугаев, 1986 и др.), опытом анализа городских систем (Дроздов, 1983; Лаппо, 1987; Бабурин, Казьмин, 1998 и др.) и региональной организации общества (Шарыгин, 1992) выделяются, по крайней мере, три - четыре уровня иерархии региональных систем (Панасюк, 1989, 2004б; Кашбразиев, Панасюк, Трофимов, 2004).

*Макроуровень региона (макрорегион).* Выделение данного уровня регионов обусловлено объективной потребностью регулирования основных территориальных пропорций и темпов общественного развития в рамках территорий крупных социально-экономических комплексов страны, необходимостью контроля отдельных параметров развития регионов – субъектов Федерации. Данный вид регионов в сложившейся системе государственного управления не является полнофункциональным. Вместе с тем, на макроуровне выполняются отдельные управленческие функции - анализ, контроль, прогнозирование и др.

По своим территориальным масштабам данный вид регионов примерно соответствует крупным социально-экономическим районам с учетом ограничений на размеры территории и числен-

ность населения. Базой развития макрорегиона является сложившийся социально-экономический комплекс.

Возможно, развитие системы регионального управления приведет к изменению административного статуса этих образований. Основой этого является постепенное увеличение состава функций управления на макроуровне, возникновение региональных ассоциаций экономического взаимодействия, таких как «Большая Волга», «Уральский регион», «Сибирское соглашение» и др., в которых существуют отдельные элементы систем управления этими территориями.

Принятие Указа Президента РФ, в котором выделены федеральные округа (О полномочном представителе Президента..., 2000), при всей спорности состава и границ последних, показывает потенциальную востребованность макроуровня системой государственного управления. Формирование округов, не меняя основы существующей системы регионального управления, значительно расширяет на данном уровне состав функций управления, особенно в плане развития функций контроля, что в конечном итоге создает дополнительные перспективы создания развитых структур управления.

Понятие региона макроуровня позволяет сблизить систему регионального деления на уровне страны в целом и системы существующих территориальных природно-общественных комплексов, крупных социально-экономических и эколого-экономических районов, что, в конечном итоге позволяет повысить эффективность административно-территориального деления. Вместе с тем, формирование нового уровня регионального управления ведет к перспективному перераспределению полномочий между звеньями власти и возможному изменению состава субъектов федерации, что потребует больших усилий по реорганизации региональной

системы, больших затрат и юридического закрепления результатов на государственном уровне.

*Мезоуровень (мезорегион).* Соответствует образованиям уровня области, республики в составе Федерации и т.д. Выделение данного типа регионов обусловлено в первую очередь наличием относительно обособленных территориальных социально-экономических комплексов подобного ранга. Эти комплексы характеризуются многоотраслевым хозяйством, сложными устойчивыми внутренними связями социально-экономического характера (Проблемы территориальной ..., 1993; Сысоев, 1997 и др.), а также развитыми внешними связями с комплексами данного уровня.

Регион мезоуровня в сравнении с макрорегионом имеет существенные отличия в содержании управления, его основных целях и задачах, организации системы управления, ее функциях и структуре процесса управления. Мезоуровень отличается наиболее полным составом функций и наиболее развитой структурой систем управления, вплоть до того, что при федеральном устройстве государства сформировавшийся регион может иметь часть атрибутов самостоятельного государственного образования.

Регион мезоуровня объединяет в своем составе ряд микро-регионов и является их целостной системой. Отмеченные выше особенности трактовки понятия региона приводят к тому, что границы данных формаций на мезоуровне в общем случае не совпадают с административными границами существующих регионов - субъектов системы государственного управления.

*Микроуровень (микрорегион).* Регионы микроуровня представляют собой формации, которые образуются на основе социальных и экономических связей и взаимодействий с учетом объективно существующих ограничений управления, таких как численность населения, размеры, транспортная доступность и пр., а

также сложившейся экологической ситуации. Размеры и конфигурация микрорегионов примерно соответствуют размерам и конфигурации социально-экономических и эколого-экономических микрорайонов, в частности, они близки к наиболее крупному по размерам, уровню типу экономических микрорайонов – внутриобластному.

Микрорегионы имеют особое значение в системе регионального управления. На данном уровне иерархии начинается формирование развитых производственных комплексов, территориальных общностей природы, населения и хозяйства, осуществляются важнейшие с точки зрения регионального управления процессы агломерации производства и населенных пунктов. В основе региона микроуровня находится формирующийся локальный природно-общественный комплекс, который охватывает процессы производства, природопользования и связанные с ними систему расселения, социальную и производственную инфраструктуры.

Данному типу регионов свойственны относительные экономическая однородность и небольшое количество отраслей специализации. Формирование и развитие микрорегиона обуславливается в основном географическим положением, социально-историческими факторами и ресурсами территории.

При выделении регионов данного вида они, как правило, охватывают территорию, большую по размерам, чем территория единичного низового административного района. Сетка административных районов края или области в целом не совпадает с границами системы ее микрорегионов. Состав и конфигурация регионов микроуровня анализируемой территории позволяет оценить перспективы развития ее административного деления.

Недостатки внутриобластного административно-территориального деления неоднократно обсуждались в геогра-

фической литературе (Чистобаев, 1980; Хорев, 1989; Черкашин, 1996; Михайлов, 1999 и др.). Развитие содержательной части территориального подхода к управлению регионом наряду с совершенствованием подходов и методов регионализации позволят создать оптимальные сетки административно-территориального деления краев и областей, которые существенно дополняют и изменяют современные.

Количество и состав микрорегионов заданной территории, их средние размеры, конфигурация имеют большое значение для организации эффективного управления. Они являются одними из основных параметров системы и поэтому должны определяться путем сложного анализа с применением количественных и математических методов, оптимизироваться на основе строгих, формальных критериев.

Главными критериями определения системы микрорегионов являются комплексные критерии эффективности территориального управления, напрямую связанные с возможностями повышения качества управленческих решений и оперативности их реализации для заданной территориальной системы в целом и всех ее составляющих. Например, очень большие размеры территории микрорегионов, чрезмерная численность их населения, как правило, снижают оперативность управления вследствие снижения уровня коммуникативности объектов. Кроме того, большие размеры, как правило, повышают внутреннее разнообразие, сложность объекта, что требует, согласно закону соотносительности, расширения структуры и функций субъекта, неизбежно ведущего к увеличению численности аппарата, нарастанию процессов бюрократизации регионального управления.

С другой стороны, малые средние размеры территории регионов микроуровня (при определенных исключениях), чрезмер-



но дробное региональное деление, характерное, в частности, для многих областей России, приводят к неизбежному снижению качества управленческих решений в плане меньшего уровня функциональной комплексности, как для единичных регионов, так и для всей системы в целом. Кроме того, это приводит к чрезмерному дроблению звеньев управления, и, как следствие, снижению значения данного уровня региональной системы.

Регионы микроуровня могут иметь один или несколько регионоформирующих центров, между которыми существуют развитые и устойчивые экономические связи. При этом один из этих центров должен занимать в экономическом и социальном плане лидирующее положение, так как в противном случае подобный микрорегион будет неустойчивым образованием.

В ряде случаев экономические и культурные связи близлежащих территорий, принадлежащих разным областям, краям и республикам, более значимы, чем аналогичные связи с городами и районами "своих" регионов. В этом случае соответствующий территориальный социально-экономический комплекс объективно включает территории двух смежных областей. Вместе с тем, в подобном случае он не может существовать как реально управляемая система из-за практической невозможности организации процесса управления. Здесь одна из тех граней, где территориальная проблема перерастает в проблему региональной политики, напрямую связанную с политическим решением по совершенствованию административно-территориального деления. В подобных случаях целесообразно рассматривать гипотетический регион и соответственно корректировать параметры перспективной системы управления.

В составе регионов микроуровня выделяются типы *узлового* и *однородного* регионов. Такое разделение проводится также

и в экономическом районировании, районировании для целей планировки и т.д.

Следуя характеристике основных типов районов Б.Б.Родомана (1971, 1999), к однородным относятся те из них, которые обладают внутренним однообразием. Узловые районы являются частным случаем коннекционных, которые характеризуются тем, что основные их части тем или иным способом связаны между собой. Узловые районы – это моноцентрические районы, центр и периферия которых связаны постоянными или периодическими потоками вещества, энергии, информации. К узловому типу районов относятся, регионы макро- и мезоуровней, среди которых однородный тип отсутствует, а также и государства.

Узловые микрорегионы включают регионоформирующие центры и связанную с ними в социальном и экономическом отношении территорию. Для однородных регионов микроуровня узловые факторы находятся в подчиненном положении, поэтому данный тип выделяется на основе различий в природных условиях и ресурсах, а также различий в производственной специализации. Важнейшими факторами определения границ узловых и однородных микрорегионов являются и собственно управленческие – ограничения в размерах территории, численности населения, уровень коммуникативности и др.

В пределах территории мезорегиона однородные районы микроуровня являются скорее исключением. Они формируются на территориях со слабо развитой промышленностью, в пределах обширных рекреационных зон, а также на территориях нового освоения. Однородные микрорегионы по сути дела дополняют систему узловых, позволяя обеспечить полноту охвата территории системой управления.

*Топический уровень.* Объединяет региональные формации,

находящиеся внизу иерархической лестницы. Они представляют собой первичные территориальные ячейки жизни людей, в рамках которых осуществляется основной суточный цикл жизнедеятельности населения. Это территориальные общности, соединенные социальными, духовными, культурно-бытовыми отношениями и единой природно-хозяйственной основой обитания. Здесь появляется устойчивая и наиболее тесная в сравнении с другими уровнями иерархии система связей на основе постоянного общения людей в различных сферах деятельности. Характерная особенность этих связей – ритмичность, выраженная в форме суточных, недельных и годовых циклов. Регионы этого уровня несут в себе также ряд черт, присущих образованиям микро-, мезо- и макроуровней.

Топический уровень характеризуется в целом слаборазвитыми функциями управления. Уровень развития и значение системы управления данными территориальными образованиями заметно вырастет в связи реорганизацией системы местного самоуправления. Статус территорий местного самоуправления отличен от статуса региона (Щербаков, 1993; Шахов, 1994; Дорожкин, 1997). Вместе с тем, приведенные положения территориального подхода обуславливают целесообразность отнесения топических формаций к особому уровню региональной иерархии.

Формирование и устойчивое развитие природно-общественного комплекса региона происходит в рамках внешней среды. Положения рассматриваемого подхода позволяют уточнить и развить данное понятие и, в частности, развить существующее понятие региональной среды (Агафонов, Межевич, Старинский, 1985) в плане решения проблем регионального управления.

Внешняя среда региона не является однородным, недифференцированным образованием. Она подразделяется на части и

имеет отдельные территориальные подсистемы. Система регионального управления наиболее тесно взаимосвязана с определенной территориально обособленной частью единой внешней среды. Это образование, по мнению автора, представляет собой особую среду ее существования, определяемую как *среда региональной системы управления*. Данная среда определяет специфику природных, социальных, экономических и политических условий развития системы. Эти условия сходны для всех территориальных подсистем региона. Среда формирует основные факторы, определяющие возможности и характер функционирования системы управления.

Также как и региональная система в целом, среда имеет иерархическую организацию. На любом уровне она определяет главные особенности путей развития, по которым может пойти региональная система, а также возможные структуры и типы функционирования перспективных систем управления. Определенный набор структур и типов системы является адекватным конкретной региональной среде. Эти структуры могут быть устойчивыми в течение длительного промежутка времени, пока существует сформировавшаяся среда. Какими бы ни были формы организации системы управления регионом и управляющие воздействия на него, они, в конечном итоге, приводят к особенностям структуры и конкретным функциям системы управления, которые допускаются особенностями ее региональной среды.

Региональная среда выделяется на основе исследования пространственной локализации совокупности наиболее значимых факторов управления регионом, а также изучения его взаимосвязей с другими региональными формациями различных уровней иерархии. В качестве гипотезы можно предположить, что территория, формирующая среду системы управления регионом, на

высшем уровне ее иерархии совпадает с территорией государства, а на более низком - с территорией одного или нескольких охватывающих регионов более высокого уровня региональной иерархии.

Среда региональной системы управления отличается большим динамизмом. Наличие обратных связей между ней и регионом приводит к тому, что развитие региона меняет динамику среды, что в конечном итоге приводит к ее переходу в качественно новое состояние.

## **1.2. Подходы к решению проблем регионального управления.**

Территориальный подход является частью системы перспективных научных подходов к управлению регионом. Они представляют неодинаковый интерес с точки зрения управления региональными формациями. Оценка потенциала различных перспективных подходов в плане решения проблем управления позволяет особо выделить *экологический, социальный, хозяйственный, комплексный и геосистемный*.

Первые три подхода являются содержательными. Различия между ними связаны в первую очередь с особенностями основных приоритетов, целей и задач управления. Данные подходы относятся к числу научных и являются частными, так как с их помощью можно либо охватить определенный круг критериев, целей, принципов управления и т.д., либо сделать акцент на управлении определенной функциональной подсистемой региона.

Комплексный и геосистемный подходы относятся к числу общих, так как позволяют решать весь спектр проблем управления регионом. Геосистемный подход отличается более развитой

теоретической базой и сложной системой методов. Вместе с тем, он относится к числу формальных, требуя особых усилий по содержательной привязке своей теоретико-методической базы к задачами регионального управления.

Необходимо отметить, что содержательные подходы находятся в начальной стадии развития и отмечены в силу перспективных возможностей. Вместе с тем, весь комплекс данных подходов (экологический, социальный и хозяйственный) может дать основу полной содержательной характеристики структуры и функционирования региональной формации. Эти же цели могут быть достигнуты и при должном развитии геосистемного подхода в плане решения проблем управления регионом (Панасюк, Пудовик, 2003).

*Экологический подход* к решению задач регионального управления заключается в том, что основными, определяющими в ходе решения задач управления являются интересы его природной подсистемы. В практике регионального управления экологические цели могут быть доминирующими либо в определенных ситуациях, например, чрезвычайных, крайне сложной экологической обстановки, наличия крупных источников техногенного загрязнения, либо постоянно, если регион включает обширные рекреационные территории, природоохранные зоны и т.д.

Согласно экологическому подходу главным критерием качества управления становится достижение динамического равновесия природных систем региона, сохранение или улучшению природных условий обитания.

*Социальный подход* основан на приоритете социальных целей управления. Исходя из этого, интересы регионального развития определяются с позиций обеспечения оптимальных социальных условий существования территориальной общности населе-

ния. Особое значение приобретают задачи планирования, анализа и контроля социальных процессов, проходящих в регионе. Практика применения социального подхода во многом связана с необходимостью развития институтов гражданского общества, а также функций системы органов местного самоуправления и привлечение населения к их работе.

*Хозяйственный подход* выражается в выдвижении на ведущее место задач управления хозяйственным комплексом региона. В рамках этого подхода природные и социальные процессы рассматриваются как факторы функционирования региональной экономики, развитие которой должно быть подчинено целям развития производственной базы региона с учетом перспектив ее оптимальной специализации.

В состав комплекса содержательных подходов можно включить и менее значимые, в частности, *исторический*. Он служит основой для углубленного анализа исторической ретроспективы, исторических факторов, которые могут оказывать особое влияние на состояние и перспективные направления регионального развития. Использование данного подхода при решении проблем регионального управления основывается на том, что состояния региональной системы в отдельные периоды времени определяются действием конкретных исторических факторов. Сочетания факторов при определенных вариациях характера их действия могут повторяться в конкретных социально-экономических ситуациях различных исторических периодов.

Знание исторической основы позволяет учесть предыдущий опыт управления данным регионом или регионом, который подобен ему по своим структурным характеристикам, динамике протекания основных процессов развития, особенностям региональной среды. Это, в свою очередь, позволяет избежать ошибок

определения перспектив развития системы регионального управления, особенно при коренных изменениях целей и задач управления, реорганизации системы. Исторический подход тесно связан с положениями исторической географии. Последние ранее использовались в практике решения вопросов территориального управления (Анненков, 1986).

*Комплексный подход* предполагает, что главные проблемы управления регионом могут быть решены на основе представлений о нем, как о территориальном комплексе. Теоретические положения концепции территориального комплекса отличаются высоким уровнем развития, разработана соответствующая система методов анализа и управления, особенно для ТПК.

Наиболее сложные понятия теории определяют территориальный комплекс как природно-общественное образование. Особыми типами комплексов являются природно-территориальный, социально-экономический территориальный и общественно-территориальный комплексы (Агафонов, 1983; Паламарчук, 1983; Анохин, 1986 и др.).

Общественно-территориальный комплекс (Паламарчук, 1983) представляет собой территориальную часть общества, развивающуюся в конкретных природно-географических условиях и представляющую территориальное единство, сложившееся и складывающееся на основе общественных закономерностей взаимодействия природы и общества.

Тесные взаимосвязи между экономическими и социальными элементами комплекса являются основой возникновения его функциональных составляющих. Главными особенностями территориальных комплексов, отличающих их от других территориальных образований, является целостность, относительная автономность при особо развитых внутренних взаимосвязях.



Близость понятий территориальной системы и территориального комплекса, когда в современном понимании комплекс представляет собой частный вид системы с сильно развитыми внутренними связями, определяет взаимоотношение комплексного и системного подходов к управлению регионом.

Вместе с тем, комплексный подход проявляется и в комплексности изучения территории, которая понимается как полнота и всесторонность исследований. Этот подход предполагает также многоплановость предмета регионального управления, требующую привлечения системы знаний ряда наук с учетом особенностей их трактовки данного явления, а также использования комплекса методов различных наук и т.д.

Положения *геосистемного подхода* имеют особое значение для решения проблем управления регионом. Данный подход базируется на общенаучной теории систем и системном анализе. Они (Уемов, 1978) имеют развитый методический аппарат, позволяющий эффективно решать управленческие задачи.

Геосистемный подход пока не получил пока законченного теоретического изложения. Вместе с тем, он достаточно активно используется в практике решения широкого круга территориальных проблем, в том числе и при решении задач территориального управления.

Становление подхода проходило несколькими историческими этапами от систематизированных восприятия и описания явлений географической среды до построения развитой геосистемной теории и методов анализа геосистем.

Геосистемный подход активно развивается. Он приобрел устойчивые позиции и охватывает многие аспекты исследований структуры и функционирования изучаемых систем от глобального до микроуровня (Бакланов, 1986).

К положительным последствиям развития геосистемного подхода следует отнести (Преображенский, 1984):

- результаты исследований ранее слабо или совсем не изучавшихся географией объектов;
- раскрытие сущности некоторых видов деятельности (оценочной, информационной и др.);
- ускорение формирования программ решения новых для географии задач и т.д.

Использование геосистемного подхода для целей управления регионом основывается на понятиях геосистемы (Сочава, 1978), региональной системы и системы управления.

Геосистема характеризуется целостностью, объединяя элементы, взаимосвязь и взаимодействие которых приводит к возникновению новых интегративных качеств, не присущих простому сочетанию ее элементов. Она представляет собой относительно замкнутое, устойчивое образование, системообразующие связи которого формируются геотерией.

Геосистемы достаточно точно определяются и локализуются, имея в большинстве случаев выраженные границы. Они возникают спонтанно и/или периодически на разных уровнях территориальной иерархии.

Из приведенных выше определений следует, что региональная система представляет собой сложную геосистему. Она рассматривается (Алаев, 1981; Сухоруков, 1998) как особый тип геопространственных систем. К числу основных системных свойств региона следует отнести:

- Сложность устройства.
- Способность к повышению уровней организованности и управляемости на основании получения и обработки информации.
- Иерархичность строения.

- Наличие развитой системы целей.
- Многовариантность развития и др.

Особым видом геосистем являются территориальные социально-экономические системы. Они представляют собой (Нымик, 1984) объективно существующие, структурно, иерархически упорядоченные, дискретные в пространстве сочетания отраслей общественного воспроизводства, функционирующие как звенья территориального разделения труда на определенной таксономической ступени.

С геосистемным подходом связано и понятие системы регионального управления. Она включает в свой состав ряд подсистем, которые объединяются в две основных - управляющую и управляемую. Сама система управления представляет собой совокупность элементов, связанных отношениями регионального управления.

Приведенное выше содержательное определение региона обуславливает и особую трактовку данного понятия в рамках геосистемного подхода. С его учетом региональная система должна пониматься не как управляемый объект, а как геосистемное образование, включающее в свой состав и управляющую подсистему – органы регионального управления, и управляемую подсистему - территориальный природно-общественный комплекс. Управляющие и управляемые подсистемы региона связаны между собой прямыми и обратными связями, которые проявляются в потоках информации, идущей в прямом и обратном направлении.

Системная сущность регионального управления проявляется в том, что все элементы управления - цели, функции и структура системы, процессы, методы и т.д. органически взаимосвязаны друг с другом. Поэтому использование геосистемного подхода в решении управленческих проблем связано с анализом и оценкой

влияния управления на изменение того или иного элемента системы не изолированно, а с точки зрения существенных и необходимых связей с остальными элементами.

Эффективное функционирование системы регионального управления с позиций геосистемного подхода во многом основано на ее оптимальной территориальной организации. Все элементы управляющей подсистемы характеризуются наличием достаточно точно определенных функций управления, которые находятся в определенном соответствии с положением элементов. Отдельные изменения данной подсистемы или же ее коренное реформирование связаны не только с изменением функций управляемой подсистемы, но также и местоположения ее территориальных элементов.

Разработка геосистемного подхода привела к адаптации ряда основных понятий общей теории систем в соответствии со спецификой территориальных объектов и явлений. Это обусловило, в частности, возникновение понятий территориальной структуры, состояния территориальной системы, территориального процесса и др. Они являются базой для формирования ряда частных подходов анализа геосистем, таких, как функционально-структурный, территориально-структурный и др.

Понятия *состояния, структуры и процесса* имеют особое значение и в плане решения задач управления регионом. Они позволяют сформировать цели, задачи, критерии эффективности управления региональной системой, основываясь, например, на понятиях разрешенных и оптимальных состояний управляемой подсистемы, оптимальной структуры, эффективного процесса управления и др.

Региональная система в каждый момент времени характеризуется определенным состоянием. Оно может быть описано с не-

которой степенью адекватности совокупностью количественных и/или качественных характеристик.

Состояния региональных систем имеют различные периоды существования, отличаясь различной степенью устойчивости. Состояния элементов и подсистем региона тесно связаны между собой. Они обуславливают состояние региональной среды, в котором, в свою очередь, отражается влияние состояния регионов более высоких уровней иерархии, вплоть до глобального.

Наличие причинно-следственных взаимосвязей между состояниями различных региональных систем приводит к тому, что возникновение определенного состояния одной системы обычно является причиной возникновения, изменения, развития, деградации и конечного исчезновения состояний других систем. Существует также определенная наследственность в развитии состояний одной региональной системы. Последующие состояния несут в себе отражение предыдущих благодаря наличию эффекта структурной памяти территориальных образований (Зейдис, Симонов, 1980).

Познание закономерностей развития региональной системы как закономерностей возникновений и смены ее состояний приводит к возможности управления ею с помощью воздействий на сложившиеся, складывающиеся или перспективные состояния. Более высокая степень управляемости и подвижность состояний в сравнении, например, со сложившейся структурой и функциями системы, приводит к тому, что при воздействиях, направленных на их изменение, достигается более высокая эффективность управления, выражающаяся в достижении конечных целей с меньшими затратами.

Управление состояниями служит основой для осуществления преимущественно косвенных управляющих воздействий на

развитие региональной системы. Подобные воздействия имеют принципиально важное значение и в силу существования функций региональных самоорганизации и самоуправления. Управляющие воздействия, преследующие цели быстрой перестройки структуры и функций управляемого региона прямым методом могут потребовать либо наличия чрезмерно больших ресурсов системы управления, что делает их малоэффективным, либо практически невозможны в силу территориальных масштабов объекта, сложности реорганизации управления и т.д.

Огромную роль в формировании состояний региональной системы имеет региональная среда, которая обуславливает главные факторы, условия ее развития, возникновение зарождающихся изменений состояний системы и общей ситуации ее развития. Понимание механизмов взаимодействия среды и формирования различных состояний региональной системы обуславливает возможности целенаправленного воздействия на среду, позволяющего предотвратить нежелательные состояния, элементы нарастания неупорядоченности системы.

В решении задач управления регионом большое значение имеет понятие структуры. С точки зрения проблем управления понятие структуры региональной системы целесообразно связывать с понятием системного инварианта. Наибольшее значение в плане управления имеют понятия функциональной и территориальной структур, которые могут относиться как управляющей, так и к управляемой подсистемам.

Данные структуры представляют собой инварианты управляющей и управляемой подсистем, которые рассматриваются по отношению соответственно функциональной и территориальной упорядоченности ее элементов. Территориальная структура характеризует совокупности элементов и взаимосвязей террито-

альных систем, где обязательным условием реализации связей является преодоление пространства (Топчиев, 1984; Маергойз, 1986).

Процессы, происходящие в региональной системе, относятся к процессам функционирования и развития управляющей и управляемой подсистем. Процессы характеризуют последовательную смену их состояний (Абрамов, 1986), связь следующих друг за другом стадий их развития. Процесс управления регионом характеризует деятельность управляющей подсистемы, направленную на достижение целей путем реализации функций регионального управления.

В соответствии с основными положениями геосистемного подхода и рассмотренными понятиями состояния, структуры и процесса можно дать разные, но взаимосвязанные формулировки главных задач управления регионом (Панасюк, 1989, 2001).

С позиций категории *состояния* система регионального управления должна иметь целью приведение управляемой территории в оптимальное состояние и сохранение его в течение заданного промежутка времени. При этом должны быть определены недопустимые состояния, которые необходимо избегать как при переходе в оптимальное состояние, так и в процессе развития территориальной системы, особенно при возникновении комплекса неблагоприятных условий. Задачи управления могут быть определены, как задачи достижения заданного спектра разрешенных состояний. Если имеется возможность точной оценки оптимального состояния управляемой подсистемы, то ставятся задачи, связанные с уменьшением отклонений от этого состояния.

Если основной акцент делается на анализ *структуры*, то возникают "структурные" подходы, основные задачи управления в которых связаны с достижением оптимальной структуры регио-

нальной системы. В этом плане интерес представляет понятие эффективной структуры геосистемы (Хузеев, Парамонов, Степин, 1985), которая является структурой, активно содействующей успешному функционированию системы, и, следовательно, достижению поставленных перед ней целей.

С точки зрения геосистемного подхода задачи управления региональной системой могут быть определены и как задачи формирования оптимальных *процессов* управления. Подобный "процессный" подход основывается на наличии системы общих функций управления, управленческого цикла на уровне региональной формации в целом, а также на уровне ее отдельных функциональных подсистем.

Отмечая значительные перспективы геосистемного подхода для решения задач управления регионом, необходимо подчеркнуть, что он не может рассматриваться как главный путь для решения этих задач. Данный подход, несмотря на привнесение в его понятийную базу положений, учитывающих качественное своеобразие территориальных объектов, в целом не является содержательным.

Управление должно учитывать геосистемные характеристики региона, но они должны дополнять, а не заменять его содержательный анализ. Поэтому данный подход продуктивен только в сочетании с содержательными, например, экономическим или экологическим, которые должны служить основой для его применения.

Все отмеченные подходы не могут развиваться изолированно. Они тесно взаимосвязаны друг с другом на уровне общего объекта исследования – региона, формируя, в том числе, и предпосылки развития более сложных подходов к его управлению, к которым относится и территориальный.



Сопоставление территориального подхода с другими позволяет сделать выводы, что он выводит на более высокий уровень управления регионом, связанный с исследованием смысла и сложнейших целей существования региональной системы, изучением наиболее общих закономерностей ее функционирования. Он наиболее эффективен при решении фундаментальных стратегических задач длительной перспективы, которые требуют глубокого понимания механизма взаимосвязанного функционирования как природной, так и социально-экономической систем регионального образования.

Основные отличия рассматриваемого подхода проявляются не только в трактовке сущности региональной формации, но и в качественных отличиях предмета, целей, принципов, критериев управления, в способах анализа структурно-функциональных особенностей системы управления и т.д. Эти отличия вытекают, главным образом, из того, что в основу подхода положены территориальные приоритеты, которые не сводятся к частным категориям функционирования отдельных региональных подсистем, их частным интересам.

### **1.3. Управление регионом с позиций территориального подхода.**

Территориальный подход к управлению регионом охватывает широкий спектр вопросов, находящихся на пересечении сложных проблем управления обществом, его территориальной организации, управления природной средой, взаимодействием общества и природы и т.д. То обстоятельство, что территория является интегрирующей основой процессов развития природных и

общественных систем, позволяет рассматривать эти проблемы в плане управления собственно территориальными формациями - как комплексными, природно-общественными, так и частными - социальными, экономическими, экологическими и др.

В рамках территориального подхода изучается управление территориальными образованиями, формирование которых обусловлено развитием общества, рассматривается пространственный аспект управления обществом. Управление является неременным, внутренне присущим свойством общества на любой стадии его развития. Оно характеризуется целенаправленной деятельностью людей, связанной с достижением поставленных целей на основе познания объективных законов общественного развития (Афанасьев, 1986; Груздев, 1998). Целенаправленная деятельность человека является основой процесса управления (Трапезников, 1983; Общество как система..., 1995).

Региональное управление представляет собой сознательную целенаправленную деятельность, которая упорядочена в пространстве и во времени и основана на познании объективных законов и закономерностей формирования и развития региона с целью обеспечения его эффективного функционирования. Управление сформировавшимися регионами является неотъемлемой частью деятельности по государственному управлению на уровне его главных целей, задач и функций.

Управление регионом, в конечном счете, сводится к управлению деятельностью людей. Для территориального подхода принципиальную важность представляют ее пространственная основа, пространственная обусловленность и пространственные формы. Эта деятельность отличается исключительным многообразием, которое не зависит от масштаба и сложности региона, что обуславливает большое число ее видов. Исследователи выделяют

такие виды деятельности, как экономическая (материально-производственная), социально-политическая, духовная и др.

С определенным упрощением, в гносеологическом плане можно обособить пространственный аспект человеческой деятельности и сосредоточить внимание на его изучении, как в целом, так и для отдельных видов деятельности. При этом необходимо исходить из того, что пространственный и непространственный (например, временной) аспекты деятельности человека неразрывно связаны между собой и выделение собственно пространственной деятельности в чистом виде невозможно.

В рамках территориального подхода содержание управления регионом связывается с изучением преимущественно пространственной экономической и социально-политической деятельности. Вместе с тем, необходимо уделять особое внимание и другим ее видам, например, в области формирования культуры и т.д. Таким образом, управление региональной системой, наряду с социально-экономической природой, должно иметь и духовную. Это обусловлено тем, что территория влияет на мировоззренческие взгляды людей, их культуру, что было отмечено еще Н.Н.Баранским (1980).

Регион как территориальная формация создает особую среду деятельности его населения, определяя условия ее осуществления. Изменение региональных условий ведет к изменению видов деятельности людей, пространственной локализации деятельности, характера, интенсивности и других ее характеристик. В свою очередь, эта деятельность изменяет регион, являясь основой возникновения территориальных образований – поселений, районов и т.д., которые являются одновременно и формами пространственной деятельности. Они видоизменяются в соответствии с изменением целевой направленности и характера деятельности

территориальных общностей населения.

Деятельность людей приводит к формированию сложных территориальных процессов (Абрамов, 1986; Руткевич, 1997 и др.). Территориальные формы организации деятельности, к которым, в частности относится и регион, поддерживают развитие данных процессов и формируют новые. Социальные и экономические территориальные процессы, происходящие в пределах региональной системы, взаимообусловлены. В свою очередь процессы природопользования, природно-ресурсные циклы обуславливают неразрывную связь данных процессов с функционированием природных систем региона.

Территориальные процессы отличаются большим разнообразием, сложностью при высоком уровне инерционности, что приводит к тому, что система регионального управления должна иметь развитые функции прогнозирования, планирования и мониторинга.

Основой регионального развития в современном обществе является процесс материального производства, который прямо или косвенно объединяет деятельность основной части населения. Возможность эффективного управления им приводит, в конечном итоге, к возможности эффективного управления региональным природно-общественным комплексом в целом.

Особенности регионов, масштабы их сложности таковы, что, как правило, управление путем прямого воздействия на их структуру (однократное или короткая серия действий) менее эффективно, чем управление путем косвенных воздействий, так как требует больших единовременных затрат материальных, финансовых и трудовых ресурсов. Поэтому управление регионом как территориальной формацией – это, в первую очередь, управление не структурной составляющей, а процессами развития территории.

Постоянная, целенаправленная управленческая деятельность по формированию и регулированию социальных и экономических процессов позволяет осуществить постепенное изменение структурных характеристик региона в заданном направлении, что в конечном итоге приводит к достижению оптимальных структуры и функционирования. Основным путем управления процессами развития региона, как отмечено ранее, является управление состояниями как его территориального природно-общественного комплекса, так и внешних территорий, формирующих региональную среду.

Территориальный подход к управлению формирует особое направление исследований, ядром которого является *система знаний о закономерностях управления региональными формациями, об использовании объективных законов и закономерностей развития территориальных природно-общественных комплексов в управлении регионом с целью повышения эффективности пространственной организации и, в конечном итоге, качества жизни общества.*

*Предметом* данного направления являются законы и закономерности управления регионом. Все общие законы и закономерности регионального управления основаны на том, что отношения управления являются важной частью отношений компонентов региональных образований, обуславливая все стадии их формирования и развития. К предмету относятся также основные закономерности строения и функционирования систем управления регионом, а также закономерности их совершенствования.

Изучение закономерностей управления региональной формацией является сложной проблемой, которая должна решаться одновременно с тщательным исследованием общих и специальных функций управления регионом, его принципов, формированием

комплекса подходов, методов управления, изучением организационных и территориальных структур систем управления и т.д.

Проблематика рассматриваемого подхода объединяет как научную теорию, так и представления об искусстве управления регионом, которое отражает огромный практический опыт регионального управления. Роль искусства, обусловленная знаниями, опытом изучения конкретных территорий и управления ими, интуицией, может быть достаточно велика, учитывая сложность управляемого объекта.

Управление регионом, предполагает наличие *объекта и субъекта*, сущность которых обусловлена особенностями содержания, главными целями управления. Одной из особенностей рассматриваемого подхода является акцент на изучение отношений между субъектом и объектом регионального управления в первую очередь с точки зрения их последствий для развития территории. Это обуславливает вторичность проблем организации субъекта, вопросов его структурно-функционального анализа и приводит к тому, что изучение управляющей подсистемы региона может быть сведено к выделению типов субъектов управления, а также типов взаимоотношений между ними.

Сложность и гетерогенность региональной системы обуславливают наличие большого числа входящих в ее состав частных объектов управления при их качественных отличиях, разнообразии типов. Каждому типу объектов управления присущи особые черты протекания основных социальных и экономических процессов. В связи с этим меняется содержание и характер управления соответствующим объектом.

Частные объекты имеют собственные циклы управления, являясь одновременно и объектами, и субъектами, которые включены в общий процесс регионального управления. Исходя из

этого, процесс интегрирует управление и мелкими предприятиями, поселениями, и объектами уровня экономического района.

Управление региональной формацией оказывает воздействие на объекты с различно выраженной территориальностью и комплексностью.

Для ряда из них, таких как производственные предприятия, коммерческие организации и пр. влияние территориального фактора ограничено, отсутствуют признаки и/или необходимый уровень функциональной комплексности объекта. В основе управления этими образованиями лежат задачи преимущественно экономического содержания и доминируют экстерриториальные цели, поэтому аспекты территориального управления становятся несущественными, подчиненными.

Более значимым с позиций основных целей территориального подхода является управление территориальными (пространственными) объектами, их сочетаниями и комплексами субрегионального уровня. Исследование подобных сочетаний относится к числу основных задач социально-экономической географии (Калашникова, 1984; Михайлов, 1984; Бакланов, 1986; Горленко, 1994 и др.).

Территориальные комплексные образования, особенно производственного характера (ТПК, АПК и др.), являются объектами современной практики территориального управления, в первую очередь программно-целевого. Основные задачи управления ими с достаточной полнотой отражены в формулировке задач управления ТПК (Агафонов, 1983; Бандман, 1983; Алампиев, 1985; Анохин, 1986), которые связаны с обеспечением пропорциональности и сбалансированности в процессе формирования и развития ТПК при своевременном достижении поставленных целей и минимизации затрат различных видов ресурсов.

Понимание закономерностей формирования и развития данных территориальных образований, закономерностей управления ими позволяет лучше уяснить основные цели и задачи регионального управления, обеспечить более высокую эффективность функционирования региональной системы.

Вместе с тем, при всей важности субрегиональных территориальных сочетаний и комплексов как объектов управления, особенно с теоретической точки зрения, процесс управления регионом не может быть сведен к совокупности процессов управления данными образованиями. Сложившаяся система субрегиональных комплексов, как правило, не занимает всю территорию региона. Она оставляет зоны, которые не относятся к комплексам, и остаются как бы вне регионального управления, что обуславливает ограничения охвата им территории региона.

Таким образом, с позиций территориального подхода максимально полное достижение целей и задач управления регионом возможно лишь для такого *объекта*, как *природно-общественный комплекс регионального уровня*, который создает основу организации системы управления, в наибольшей степени соответствующей критериям функционально-структурной комплексности и территориальности (Панасюк, Трофимов, Хрущев, 1989).

*Субъект регионального управления* осуществляет сознательные воздействия на региональную систему для того, чтобы реализовать поставленные цели, добиться запрограммированных результатов (Ивенский, 1994; Семенов, 1994).

С точки зрения рассматриваемого подхода субъектом, который осуществляет функции управления регионом, является система общественных институтов - органов законодательной и исполнительной власти государства, регионов, органов местного самоуправления, общественных организаций, межрегиональных



союзов и объединений и пр., в сферу деятельности которых входит полное или частичное выполнения функций территориального управления - анализа, регулирования, мониторинга и т.д.

Полноправным субъектом управления современной региональной системой страны являются органы государственного управления, включая ветви законодательной и исполнительной власти. Ряд учреждений выполняют отдельные функции управленческого цикла, например, анализ, контроль состояния и пр., как для региона в целом, так и для отдельных его подсистем. В субъекте выделяются управляющие подсистемы различных уровней территориальной иерархии.

Среди отмеченных уровней иерархии регионов наиболее развитые функции управления и наивысший административный статус имеет мезоуровень. Это вытекает из особенностей современной организацией системы государственного управления. В меньшей степени развита система управления сложившимися регионами микроуровня, соответствующими низовым административным районам. Процесс управления макрорегионами представлен пока отдельными функциями. Он не имеет завершенного цикла при очевидных перспективах развития.

Необходимо отметить, что для территориального подхода к региональному управлению значимым является существование функций субъекта, которые прямо или косвенно связаны с управлением территорией. К нему не относится, например, изучение форм государственного устройства, политические и юридические вопросы распределения полномочий центра и регионов и т.д. В рамках рассматриваемого подхода субъект представляет собой скорее управленческое начало, которое выполняет функции управления, организует развитие соответствующей региональной системы.

С этих позиций функции субъекта управления регионом не идентичны функциям современных органов регионального управления. Последние не выполняют в должной мере ряд рассматриваемых далее основных функций управления территориальными природно-общественными формациями. Это приводит к тому, что не обеспечиваются должная степень учета территориальных интересов, достаточный уровень комплексности управления регионом, управленческие решения являются неоптимальными с позиций социо-эколого-экономических критериев управления территорией.

Между субъектом и объектом регионального управления не существует строгих различий, их объединяет в одно целое разнообразие видов управленческой деятельности. Относительность разграничения субъекта и объекта проявляется в том, что субъект на одном уровне региональной иерархии управления является объектом управления на более высоком уровне.

Субъект и объект связаны сложными взаимодействиями, которые формируются благодаря наличию прямых и обратных связей между ними. Прямая связь обеспечивает передачу управляющих решений на объект. Обратные несут информацию о состоянии объекта, его реакции на управляющие воздействия. Реализация связей осуществляется на основе передачи информации в рамках цикла управления. Для современного уровня региональной организации общества характерны недостаточная сформированность, а порой и отсутствие необходимых связей в системах регионального управления. Это особо относится к обратным связям, неразвитость которых является достаточно серьезным препятствием для развития систем управления.

Субъект и объект функционируют в быстро меняющихся условиях региональной среды, которая воздействует на их отно-

шения. Субъект получает информацию о воздействиях региональной среды на объект управления и результатах его функционирования с целью принятия оптимальных управленческих решений. Данные решения приводят функционирование региона в состояние, отвечающее целям субъекта управления.

Среди воздействий среды выделяются такие, которые субъект управления может оценить в любой момент времени и отреагировать на них стандартным образом. Вместе с тем, недостаточная изученность региональной среды, сложность и длительность проявления последствий ее влияния на развитие региона приводят к тому, что необходимы оперативные нестандартные решения в неопределенных условиях, что объективно повышает роль искусства регионального управления.

Взаимосвязанное функционирование субъекта и объекта характеризуется установлением между ними не только отношений по управлению, но и комплекса социально-экономических отношений, а также отношений социально-психологического, организационного, юридического, нравственного характера и т.д.

Отношения управления возникают также и в самом объекте управления как с учетом наличия низших уровней региональной иерархии, так и с учетом самоуправления повседневной деятельностью людей. Эти отношения динамичны, их развитие обусловлено характером динамики территориальных социальных и экономических процессов и может привести к возникновению новых субъектов и объектов управления, а, следовательно, к изменению системы управления регионом в целом. Возникновение и развитие субъект-объектных подходов современной географии способствует углублению анализа отношений между субъектом и объектом регионального управления.

В основе управления регионом лежит сознательное исполь-

зование *объективных законов и закономерностей регионального развития*. Процесс управления по сути дела представляет собой способ реализации требований данных закономерностей.

Законы и закономерности объединяются в группы в соответствии со спецификой функциональных подсистем региона. Среди них следует выделить:

- Законы и закономерности экономического развития, включающие закономерности размещения, территориальной организации производства и др. (Пробст, 1965, 1982; Агафонов, 1985; Закономерности ..., 1986; Региональная экономика, 1986; Калашникова, 1995).
- Законы и закономерности социально-демографического и экологического развития (Твердохлебов, 1983; Родоман, 1984 и др.).

Необходимо отметить, что основные закономерности во многом сохраняют свое действие и в изменившихся социально-экономических условиях России, поэтому опыт их изучения, накопленный в советский период, может быть использован для исследования современных проблем регионального управления.

К числу законов и закономерностей регионального развития, учет которых в управлении регионом имеет принципиальное значение, относятся:

- Закон территориального разделения труда.
- Закон экономии затрат труда на преодоление пространственного разрыва между элементами производства.
- Закон соответствия размещения производства характеру и уровню развития производительных сил.
- Закон комплексного развития производительных сил региона.
- Закон агломерации производства.

- Исторические закономерности, связанные с формами организации общественного труда.
- Закон формирования экономических районов.
- Закон пропорционального развития социально-экономических территориальных комплексов
- Закон территориальной связности мест производства и потребления.
- Закон выравнивания уровней развития отдельных подсистем и территориальных элементов региона.
- Закон пространственной диффузии нововведений и др.

Содержание управления регионом во многом определяется учетом частных закономерностей его экономического развития. Среди них необходимо подчеркнуть значение таких закономерностей, как:

- Интенсификация производства в регионах.
- Развитие отраслевой структуры хозяйства крупных городов.
- Повышение региональной эффективности производства;
- Концентрация производства.
- Сбалансированное и эффективное развитие инфраструктуры и др.

В числе закономерностей социального развития региональной формации в плане решения проблем управления большое значение имеет учет закономерностей формирования региональных систем расселения, комплексного развития городов, развития социальной инфраструктуры и т.д.

При управлении экологической подсистемой региона учитывается действие геоэкологических законов и закономерностей, таких как увеличение взаимосвязи между производством и природной основой, возрастание перевеса общественных факторов

развития над природными и др. (Твердохлебов, 1983; Родоман, 1984).

Управление любым регионом должно быть основано на учете всего комплекса действующих законов без абсолютизации одного или нескольких. Значимость и регулирующая роль отмеченных законов и закономерностей различны. Механизм их действия образуется сложной системой прямых и обратных связей.

Важным для управления региональными образованиями является то, что действие данных законов и закономерностей не является строго детерминированным. Они характеризуют общие тенденции развития природных, социальных и экономических процессов территории на протяжении довольно длительных отрезков времени.

Изучение собственно закономерностей управления, а также их связей с закономерностями формирования и развития региональных природно-общественных формаций является одной из основных проблем теории региона.

Закономерности управления - это объективные, существенные, необходимые, общие и повторяющиеся связи между явлениями и процессами управления (Афанасьев, 1986). При управлении регионом проявляются сравнительно немногочисленные общие закономерности, характерные для управления объектами различной природы. Территориальный подход обуславливает специфику изучаемых в его рамках *закономерностей регионального управления*, среди которых необходимо особо отметить:

- Соотносительность объекта и субъекта регионального управления.
- Общность главных целей на всех уровнях региональной иерархии.
- Единство системы и принципов управления для всех ре-

гионов независимо от их уровня (Черкасов, 1995; Сдасюк, Колосов, 1999 и др.).

- Сохранение пропорциональности и сбалансированности во всех частях и на всех ступенях системы регионального управления.
- Оптимальное сочетание централизации и децентрализации управления на разных уровнях региональной иерархии и т.д.

Отмеченная выше взаимосвязь проблем управления регионом с проблемами территориальной организации общества обуславливает необходимость включения в систему закономерностей управления общих закономерностей организации. Развивая их положения в контексте рассматриваемого подхода, необходимо определить такие *закономерности организации региональной системы*, как:

- Целостность (синергия) регионов как объектов управления.
- Закономерность композиции, согласно которой цель функционирования региона низшего уровня является подцелью региона более высокого уровня.
- Единство процессов территориальных дифференциации и интеграции и др.

Территориальный подход, наряду с особенностями определения понятия региона, спецификой предмета исследований, задает и особую трактовку содержания основных *целей и задач регионального управления*.

Сложность региональной формации приводит к формированию большого числа целей ее существования и развития. Вследствие этого образуется сложная система целей управления регионом. Она включает общие цели управления:

- различными видами человеческой деятельности;
- функциональными подсистемами региона;
- территориальными подсистемами различных уровней иерархии;
- региональной средой и т.д.

Цель управления регионом состоит в достижении планируемого результата целенаправленной деятельности по развитию региональной формации в течение определенного временного интервала. Цели управления характеризуются единством субъективных и объективных начал в их формулировке (Общество как система..., 1995). Они в значительной степени определяют специфику деятельности по управлению регионом, конкретные методы и формы регионального управления. Цель предопределяет задачи управления, которые, в отличие от целей, характеризуются набором параметров результата и возможностью его качественной или количественной характеристики.

Определение целей управления регионом как территориальной формацией во многом связано с пониманием и определением территориальных интересов. Они недостаточно изучены, несмотря на объективность своего существования, что, безусловно, связано с неразвитостью соответствующих разделов теории. Следует особо выделить такие основополагающие интересы, как: существование территории, сохранение ее разнообразия, сбалансированное развитие территориальных подсистем и др.

Исходя из приведенных выше определений, основную цель управления регионом необходимо связывать с поддержанием пропорционального, стабильного развития территории при достижении оптимального качества жизни территориальной общности населения.

Главные отличия общих целей и задач управления терри-



ториальными объектами, входящими в состав региональной системы, связаны в первую очередь с их типом, а также с уровнем территориальной иерархии. Цели развития природных, социально-экономических территориальных систем и связанные с ними цели управления данными системами рассмотрены в ряде работ (Светлосанов, 1977а; Федоренко, Реймерс, 1977; Хорев, 1981; Видацкий, 1982; Арманд, 1984; Бугаев, 1986; Бугроменко, 1986; Гольц, 1986; Романова, 1986 и др.).

Частные цели регионального управления можно подразделить на экологические, социальные и экономические. Частные *экологические цели* в основном сводятся к созданию целесообразного динамического равновесия природных территориальных систем для получения конечного эффекта на уровне территориальной общности населения, а также к охране природной среды обитания в регионе. Основные частные *социальные цели* связаны с совершенствованием системы социальных отношений, обеспечением занятости и должных условий труда и проживания населения. *Экономические цели* регионального управления сводятся к формированию и сохранению устойчивого, эффективного развития экономики региона, созданию благоприятного климата для ведения предпринимательской деятельности, инвестиций и т.д.

Решение проблем управления региональными природно-общественными формациями требует организации управления, которое было бы эффективным с точки зрения определенных *критериев*. Эффективность управления характеризуется конечным совокупным результатом функционирования объекта. Она представляет собою (Бинкин, Черняк, 1982; Павлюченко, 1986) соотношение результатов функционирования с затратами, которые потребуются для их достижения.

Особенности территориального подхода обуславливают

комплексный характер критерия эффективности управления регионом. Он нацелен на максимизацию общего социо-эколого-экономического эффекта в расчете на единицу затрат.

Определение критерия эффективности и измерение эффекта являются задачами, требующими специальных исследований, которые пока не проводились в должном объеме. В связи с этим необходимо отметить перспективные возможности метода эксперимента, в первую очередь компьютерного. Он заключается в разработке имитационных моделей региона, системы регионального управления и реализации их в режиме экспериментирования на компьютере. Перспективны также методы оценки состояния, диагностики сложных систем (Щербина, 1993; Саенко, 1999), экспертизы, мониторинга и т.д.

Выбор правильных управленческих решений стратегического и оперативного характера основывается на учете объективных законов и закономерностей регионального развития, закономерностей управления при руководстве научными *принципами управления регионом*.

Принципы определяют требования к системе управления в целом, ее структуре и организации, а также процессу управления. Разработан ряд общих принципов территориального управления (Хорев, 1978; Выпасюк, Носиков, 1991). Территориальный подход обуславливает ряд особых принципов управления региональной формацией. Они основываются на отмеченных закономерностях управления регионом и связаны с решением его основополагающих проблем. К их числу следует отнести:

- Принцип доминанты территориальных интересов.
- Принцип комплексности управления, т.е. охвата им функционирования всех составляющих регионального природно-общественного комплекса.

- Принцип самоорганизации и самоуправления региональной системы.
- Принцип равнозначности целей развития всех функциональных подсистем региона.
- Принцип комплексной (социо-эколого-экономической) эффективности управления.
- Принцип уникальности региональной формации.
- Принцип относительно равной значимости территориальных подсистем региона.
- Принцип достижения компромисса развития главных функциональных подсистем - природной, социальной и экономической.
- Принцип оптимальной согласованности целей управления объектами разных уровней региональной иерархии.
- Принцип полноты территориального охвата (территориальной тотальности) управления. Согласно этому принципу на территории региона не должно быть зон, на которые не распространяются управляющие воздействия субъекта регионального управления и др.

Изложенная система охватывает лишь некоторые основные принципы. Их состав может быть расширен в плане более полного учета особенностей управления функциональными и территориальными подсистемами региональной формации, отношений в региональной иерархии.

## **Глава 2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ФОРМАЦИЕЙ**

### **2.1. Основные функции управления.**

Понятие функции управления входит в состав основополагающих теоретических понятий, относящихся к изучению управленческой деятельности. Деятельность по управлению представляет собой сложную совокупность взаимосвязанных действий или операций. Функции управления характеризуются как операции, действия, соответствующие последовательно сменяющимся относительно самостоятельным стадиям процесса управления. В общем плане функция управления представляет собой (Зайцев, 1985) 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 (1966), 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 и учет (Попов, 1974; Казакевич,

1985; Ивенский, 1994 и др.).

Все перечисленные основные функции характерны и для процесса управления регионом (Синягов, 1993). Вместе с тем, особенности содержания предмета, специфика целей и принципов управления, задаваемые территориальным подходом, приводят к тому, что состав основных функций управления региональной формацией, также как и их содержание, приобретают ряд отличительных признаков.

Функции регионального управления в целом являются внешними проявлениями отношений по управлению в рамках функционирования структурных подразделений субъекта, а также деятельности по целенаправленному управлению процессами развития территориального природно-общественного комплекса региона, включая, например, социально-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.

Анализ региона как территориальной формации позволил выделить систему функций управления, которые необходимы и достаточны для организации эффективного управления регионом при должном учете интересов развития территории. Их выполнение в рамках общего процесса управления регионом обеспечивает достаточно высокий уровень его эффективности с позиций территориальных критериев.

Рассматриваемая система функций характеризует, скорее, особый взгляд на то, какой она должна быть с точки зрения по-

ложений территориального подхода. Данная система ориентируется на перспективы, а не на современные реалии системы регионального управления, показывая направления ее развития. При определении состава и содержания функций учитывался опыт исследования вопросов территориальной организации общества, управления территориальными системами, практика регионального управления. Необходимо отметить, что данные функции характеризуют управление как сформировавшимся, так и формируемыми, перспективными региональными формациями.

К числу наиболее важных, системообразующих *общих функций регионального управления* с позиций территориального подхода относятся:

- Региональное прогнозирование и региональное планирование.
- Организация региональной системы.
- Координация региональной системы.
- Регулирование региональной системы.
- Мониторинг региона.
- Анализ 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. Кроме того, они имеют меньшее значение с позиций отмеченных основных целей регионального управления.

Данные функции являются общерегиональными и 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 целепола-

гания, координирования взаимосвязей социальных и экономических процессов (Волков, 1997), анализ состояния регионального социума (Каганский, 1999) и др.

Региональная система, как это отмечено выше, включает управляющую и управляемую подсистемы, поэтому отмеченные функции соотносятся с функционированием обеих подсистем, взаимоотношениям между ними. Например, функция организации региональной системы относится к организации деятельности органов управления, организации функционирования его природно-общественного комплекса, а также и к организации отношений управления между ними.

Среди основных функций управления региональной формацией необходимо в первую очередь выделить функции *региональных прогнозирования и планирования*. Научное изучение, анализ этих функций основаны на сочетании положений и методов территориального и регионального прогнозирования, регионального планирования.

Функция регионального прогнозирования связана с научным предвидением перспектив развития регионального природно-общественного комплекса, а также с предвидением развития региональной среды.

Региональный прогноз охватывает целостную взаимодействующую совокупность функциональных и территориальных подсистем региона и характеризуется комплексностью (Герасимов, 1986; Липец, 1992 и др.). Он связан с изучением комплекса региональных особенностей природы, населения, хозяйства и закономерностей их пространственной организации.

Региональность является важной характерной особенностью прогнозирования территориального развития (Литовка, 1982; Проблемы регионального географического прогноза ..., 1982; Ге-

расимов, 1972, 1986). Региональность прогнозирования проявляется в выявлении и прогнозе общих закономерностей развития региональной системы и, что более важно, особенностей взаимодействия и развития подсистем региона, которые обусловлены спецификой факторов региональной среды.

Прогнозирование развития отдельной региональной формации тесно взаимосвязано с прогнозами систем регионов как более низких, так и более высоких уровней иерархии. Как и все виды прогнозов, региональные прогнозы различаются длительностью прогнозного периода и сроков упреждения (Проблемы регионального географического прогноза..., 1982; Новые концепции..., 1993 и др.). Типы прогнозов связаны также с характеристиками точности и акцентом на различные виды объектов и процессов управления.

Общий прогноз регионального развития органично сочетается с частными видами региональных прогнозов для отдельных функциональных и территориальных подсистем, например, прогнозами расселения, геодемографическими прогнозами (Литовка, 1982; Портянский, 1986), прогнозами развития региональной экономики (Месхия, 1983; Сутягин, 1992; Матрусов, 1995) и др., во многом основываясь на их выводах. Таким образом, он представляет собой комплекс частных прогнозов.

Прогноз региональной формации 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 (Балацкий, 2000), которые уточняют и развивают перечисленные на основе учета особенностей региона.

Функция регионального планирования неразрывно связана с функцией регионального прогнозирования, образуя определенное единство. В контексте территориального подхода ее необходимо рассматривать как определение ближайших по времени перспективных состояний региона при учете заданных целей и задач управления. Таким образом, планирование можно рассматривать как элемент перспективного прогнозирования.

Содержание и организация исполнения данной функции принципиально отличаются от тех, которые были характерны для советской системы территориального управления, так как результаты планирования не являются директивным документом центра и не имеют силу государственного закона. Региональное планирование в отмеченной форме существует во многих европейских странах, Японии и т.д. (Артоболевский, 1992; Бурс, 1992; Тимошина, 1992; Долятовский, 1994; Кондратьев, 1994; Иванов, 1997 и др.).

Функция регионального планирования включает определение ближайших целей развития региональной формации и разработку программы действий для достижения данных целей. Основной задачей регионального планирования в контексте территориального подхода является формирование должных условий общественной жизни с учетом их территориальной дифференциации, воздействие на развитие и размещение экономических и социальных подсистем региона.

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 (Холл, 1993), придавая всем одинаковое значение, учитывая интегративный эффект их взаимодействия.

Наряду с общими задачами, региональное планирование решает большое число частных, к числу которых необходимо отнести: планирование социально-территориальных общностей, ТПК, промышленных узлов и т.д. (Бандман, 1983; Планирование экономического..., 1985; Алисов, Воронцов, 1986; Гуревич, 1987). Задачи регионального планирования тесно связаны также и с такими задачами, как экономическое районирование (Калашникова, 1982), картографическое обеспечение планирования (Руденко, 1984) и др.

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. Региональные прогнозирование и планирование отличаются длиной временного интервала, степенью неопределенности, вариантностью и количеством показателей (Месхия, 1983).

Процесс управления территориальной формацией региона неразрывно связан с осуществлением действий по *организации региональной системы*. В рамках организации формируется осо-

бая функция *территориальной организации*, включающая территориальную организацию управляющей и управляемых подсистем региона.

Организация представляет собой одну из главных стадий процесса управления регионом. Она ориентирована на организацию управленческой деятельности и связана с определением рациональных форм разделения управленческого труда, состава звеньев организационной структуры управления, регламентацией операций, работ, а также определением полномочий и ответственности органов управления, применения правил согласования принятия решений и т.д. Содержание функции территориальной организации обусловлено в основном определением форм территориального разделения управленческого труда и формированием территориальной структуры региональной системы.

Основной целью организации управления региональной формацией должно быть в первую очередь обеспечение возможностей сохранения и улучшения состояния территориального природно-общественного комплекса.

Для этого организация региональной системы должна, например, обеспечивать высокую оперативность управления в особых, критических ситуациях, быструю реакцию на те негативные изменения, которые возникают вследствие чрезвычайных или катастрофических явлений. Сложность региональной системы и большие размеры ее территории объективно затрудняют реализацию организационных решений по повышению оперативности реакции в нестандартных ситуациях, увеличивая объемы материальных и финансовых затрат по организации быстрого реагирования. В этом плане цели организации регионального управления диктуют необходимость некоторой избыточности ресурсов системы управления, так как при ее отсутствии ставится под угрозу

само существование региона.

Организация управления региональной формацией во многом связана с развитием функций самоуправления и саморегулирования, которые основаны (Анненков, 1987) на единстве процессов территориальной самоорганизации природы, населения и хозяйства. Развитие данных функций происходит в основном на местном (топическом) уровне и в целом повышает результативность управления регионом, эффективность региональной организации общества.

Территориальная организация региональной системы является одним из направлений территориальной организации общества (Проблемы территориальной ..., 1993; Трофимов, Чистобаев, Шарыгин, 1993 и др.), к которым относятся, в частности, территориальная организация хозяйственной деятельности (Приваловская, 1987), системы поселений и др. Она способна изменять динамику процессов регионального развития и процессов управления регионом, ускоряя или замедляя их.

Функция *координации региональной системы* связана с обеспечением согласованности управленческих действий в пространстве и во времени. Содержание данной функции в основном обуславливается свойством временной организованности территориальных систем (Грин, 1986), которую характеризует длительность происходящих процессов, их последовательность, интенсивность, сила взаимодействия и т.д.

Особую частную функцию, относящуюся к деятельности по координации региональной системы, представляет собой территориальная (пространственная) координация, которая обеспечивает согласованность действий по управлению территориальными подсистемами при учете природных ритмов (сезонности), производственно-технологических ритмов, циклов регионального развития

и т.д. Значение данной функции возрастает по мере развития структуры и функций региональной системы, а также с увеличением числа уровней региональной иерархии.

К числу основных функций относится также *регулирование региональной системы*. Эта функция не имеет ярко выраженной территориальной специфики. Ее исполнение связано с формированием управленческих воздействий (команд, распоряжений) по устранению отклонений и несогласований в целенаправленном развитии региональной системы, которые выявляются и оцениваются при выполнении функций мониторинга и анализа региональной системы.

Особой функцией управления региональной формацией, которая мало характерна для других видов объектов, является функция *мониторинга региона* (регионального мониторинга). Она представляет собой аналог функции контроля. Исходя из определения мониторинга как контроля состояния окружающей среды (Израэль, 1984; Методы и модели..., 1992; Швебс, Позаченюк, 1995 и др.), его основных проблем, можно предложить следующее определение содержания и основных задач данной управленческой функции.

Региональный мониторинг задает особый вид мониторинга, целью которого является обеспечение процесса управления региональной формацией. Он связан с обеспечением непрерывного выявления и оценки диспропорций, дефектов, опасных и негативных явлений и других препятствий стабильного развития социальной и экономической подсистем региона, его природной среды с позиций поставленных целей и задач управления.

Данная функция включает фиксацию и предварительную оценку текущих состояний объекта управления, выявление отклонений текущего состояния региона от предполагаемого (планиру-

емого), а также количественную и качественную оценку отклонений. Отклонения фактического и запланированного состояний порождаются как объективными, так и субъективными причинами, которые возникают в процессе функционирования региональной системы. Они и имеют такие источники, как внутриотраслевые и межотраслевые проблемы регионального развития (Севостьянов, 1985), состояние природной среды, экономическая ситуация в стране и др.

Для обеспечения мониторинга региона необходима организация соответствующих материальной базы и особой информационной системы, включая средства сбора и передачи информации, накопления данных и пр. (Горюшин, 1994). Реализация данной функции в полном объеме сопряжена с решением сложных проблем технического, информационного, а также и организационного плана. В отличие от всех отмеченных выше функций регионального управления, мониторинг осуществляется фрагментарно при отсутствии должного уровня комплексности. Частичное выполнение функций сопровождается их ведомственной раздробленностью, что в целом снижает эффективность управления регионом.

В состав функций управления региональной формацией необходимо включить также и *анализ региональной системы*. По своему содержанию данная функция связана, прежде всего, с комплексным анализом состояния региональной социо-эколого-экономической системы и результатов управления данной системой. С позиций территориального подхода современная практика регионального управления характеризуется крайне ограниченной формой и неадекватной организационной основой выполнения функций анализа и мониторинга региональной системы.

Функция анализа, реализуемая в процессе управления ре-

гиональной формацией, имеет целью определение причин отклонений состояний территориального природно-общественного комплекса от запланированных, оценивание данных причин, а также анализ возможных последствий отклонений и формулировку предложений по устранению несогласованностей ожидаемого и фактического состояния региона.

В плане раскрытия содержания и целей функции анализа большое значение имеют теория и методы географической экспертизы. По определению (Космачев, 1981), данный вид экспертизы имеет целью анализ систем "природа - население - хозяйство", как на региональном, так и на глобальном уровнях. С помощью географической экспертизы проводится оценивание изменений природы, окружающей среды, их последствий для населения и хозяйства под воздействием естественных и антропогенных факторов в условиях необходимости получения оперативных решений при недостаточной изученности вопроса (Космачев, Лаппо, Коронкевич, 1985).

Географическая экспертиза напрямую не направлена на решение управленческих задач. Она обычно преследует экологические цели, способствует решению проблем повышения эффективности территориальной организации производства при учете рационального использования природных ресурсов территории и охране окружающей среды и т.д. Кроме того, экспертиза проводится по мере необходимости и позволяет решить ограниченный в плане управления круг аналитических задач.

Анализ региональной системы является функцией, которая в максимальной степени ориентирована на учет уникальных особенностей региона, своеобразия его природных и социально-экономических условий. Вследствие этого, ее исполнение должно опираться на опыт специалистов, хорошо знающих тонкие

особенности региона, включая историю, этнокультурные традиции, менталитет населения, опыт управления и т.д. Она также требует постоянно развивать информационную основу управления регионом - систему региональной статистики, техническую и организационную базу и т.д. - в плане расширения возможностей оперативных сбора и обработки новых данных.

Последнее, в частности, обуславливает включение в состав функции экспертизу полноты и качества информации, используемой в процессе управления регионом, на предмет достаточно полного отражения особенностей объекта управления, региональной среды, особенностей протекания природных и социально-экономических процессов.

Наряду с отмеченными выше основными, общими функциями управления региональной формацией выделяются частные или специальные. Они характеризуют отдельные, достаточно узкие по содержанию виды управленческой деятельности и относятся как к управлению регионом в целом, так и к управлению его функциональными и территориальными подсистемами.

Для общерегионального уровня состав и содержание частных функций обусловлены уровнем региональной иерархии, географическим положением региональной системы, ее производственной специализацией и другими уникальными особенностями объекта управления. На уровне отдельной подсистемы региона основным фактором формирования частных функций является ее качественное своеобразие, обуславливающее специфику целей и задач управления. Это ведет, например, к возникновению функций регулирования региональных миграций, контроля состояния экосистем, прогноза развития экономической базы региона и т.д.

Частные, специальные функции регионального управления по составу и сложности в целом сопоставимы с общими, что, в



конечном итоге, способствует существенному повышению функционального разнообразия системы управления регионом.

## **2.2. Организационная структура системы управления.**

Региональная формация как объект управления отличается высоким уровнем сложности, полиструктурностью и полифункциональностью. Субъект и объект регионального управления связаны развитой системой отношений, которая включает экономические, социальные, психологические, организационные, территориальные и др. Эти обстоятельства, а также необходимость соотнесения, совместимости субъекта и объекта, обуславливают наличие различных структур системы управления.

В системе управления региональной формацией необходимо выделить *организационную и территориальную структуры*.

*Организационная структура* представляет собой упорядоченную совокупность подразделений (элементов) системы управления регионом и организационных отношений между ними. *Территориальная структура* системы регионального управления, как и территориальная структура любой геосистемы, является совокупностью ее элементов, которые рассматриваются по отношению их территориальной упорядоченности. Территориальная упорядоченность характеризует как элементы управляющей, так и элементы управляемой подсистем, и их территориальную согласованность.

Организационная и территориальная структуры систем управления региональной формацией тесно взаимосвязаны. Территориальная структура сама по себе является отражением организационного процесса для особого типа организации - территориального. Отмеченные свойства регионов, как объектов управ-

ления, включая организованность, гетерогенность подсистем, иерархичность и др. обуславливают наличие не одного, а нескольких типов организационных и территориальных структур управления.

Организационная структура любой системы управления характеризуется наличием особой, организационной формы управления, представляющей собой способ внутренних взаимосвязей ее элементов (Организация процессов управления, 1975). Она рассматривается, как универсальная характеристика системы управления и связана с выделением границ организации, выявлением и распределением полномочий, ответственности подразделений и т.д. Исходной базой для построения организационной структуры является целевая ориентация всех элементов системы управления. Сфера формальной регламентации и типизации организационных отношений ограничивается творческим характером процесса управления.

Основными принципами формирования организационных структур систем управления региональной формацией являются: системно-целевой, иерархичности, гибкости, рационального сочетания коллегиальности и единоначалия и пр. Характерной особенностью данных структур является наличие территориальной иерархии элементов.

Структура и процесс отражают соответственно статику и динамику управления, две стороны воздействия системы управления на объект (Кожурин, 1988), поэтому организационная структура и процессы регионального управления тесно взаимосвязаны. Система функций и процесс управления регионом в целом определяют пути и средства совершенствования организационной структуры. С другой стороны, эффективная структура региональной системы обуславливает результативность процессов управ-

ления.

Сложившаяся организационная структура системы регионального управления с точки зрения территориального подхода обладает многими положительными особенностями. Вместе с тем, она характеризуется определенными негативными моментами, среди которых необходимо отметить: недостаточную эффективность форм и методов координации межотраслевых и межрегиональных взаимодействий, несбалансированность полномочий и ответственности по принятию решений, распорядительству экономическими ресурсами и др.

Формирование и совершенствование организационных структур регионального управления должно быть направлено на совершенствование распределения полномочий и ответственности между центром и регионами, уровнями региональной иерархии, достижение сбалансированности их функций. Оптимизация распределения отмеченных выше общих и специальных управленческих функций между уровнями иерархии систем регионального управления неизбежно повлечет за собой оптимизацию организационных структур. В современных условиях необходимо повышать роль высшего уровня региональной иерархии в решении стратегических и оперативных задач управления регионами более низких уровней.

В регионах нового освоения с быстрым ростом промышленно-производственного потенциала, организация региональной системы управления часто не соответствует уровню развития производительных сил. Тот факт, что управление формирующимися регионами организовано недостаточно эффективно, обуславливает целесообразность создания специальных функциональных подразделений на высших уровнях регионального управления. Данные подразделения расширяют возможности решения крупных

стратегических проблем развития региона, компенсируют недостатки организации процесса управления. Целесообразно приближение их местоположения к объектам управления, например, наличие в регионе группы уполномоченных, организация постоянной проблемной комиссии и т.д.

Направления совершенствования организации системы управления региональной формацией во многом зависят от стадии ее развития, степени сформированности процессов управления. Среди данных направлений следует отметить:

- Создание подразделений, которые осуществляют разработку и контроль долгосрочных программ регионального и территориального развития, а также программ совершенствования системы регионального управления.
- Формирование вневедомственных экспертных групп с целью проведения анализа социально-экономического развития региона. Накоплен определенный опыт работы временных экспертных групп для решения задач регионального анализа, мониторинга и прогноза. В определенных ситуациях представляется оправданным перевод их работы на длительный период, изменение статуса.
- Создание особых звеньев организационной структуры, которые имеют целью усиление пространственной координации деятельности предприятий и организаций, находящихся на территории региона. Целесообразность подобных звеньев особенно увеличивается при быстром развитии новых кластеров производственной деятельности, реализации сложных региональных комплексных программ и т.д.

Процесс формирования и развития организационных структур регионального управления во многом определяется существующими и перспективными противоречиями между отрасле-

выми и территориальными структурами управления. Среди них необходимо выделить противоречия между необходимостью функциональной территориальной специализации и интеграции подразделений управления, функциональным и территориальным обособлением центров руководства и др.

Общая характеристика организационных структур осуществляется с учетом их типов. Типы определяются исходя из особенностей элементов организационной структуры - подразделений систем управления и видов связей между ними. Выделяются три общепринятых вида связей между элементами организационных структур (Кожурин, 1988 и др.) - линейные, функциональные и кооперационные.

Линейные связи устанавливаются между подразделениями разных уровней структуры управления при наличии административной подчиненности нижестоящего подразделения. Они связаны с функциями целеполагания, распорядительства и характеризуются двусторонней направленностью.

Функциональные связи формируются между подразделениями и должностями различных структурных уровней, когда между ними отсутствует прямое подчинение. Данные связи устанавливаются при выполнении подразделениями определенных заданий, отдельных функций, например функций планирования, координации, мониторинга и т.д.

Кооперационные связи в иерархии управления являются горизонтальными. Они не связаны с административным подчинением. Подобные связи обычно характерны для подразделений одного уровня управления и возникают при согласовании решений, передаче информации и т.д.

Наличие или преобладание связей того или иного вида приводит к выделению различных типов организационных структур

управления, а также к различным типам их схем. В качестве основных типов данных структур теория управления выделяет (Мир управления ..., 1994; Мильнер, 1995 и др.):

- Линейный тип.
- Функциональный тип.
- Линейно-функциональный тип.
- Матричный тип.

На практике первые два типа в чистом виде обычно не формируются.

Существующие типы организационных структур систем регионального управления являются комбинацией отмеченных типов. В своей основе они ближе всего к линейно-функциональному. Данный тип организационной структуры представляет наибольший интерес и в плане перспектив организации системы управления региональной формацией.

Линейно-функциональный тип эффективно сочетается с матричным. Разработка комплексных программ регионального развития организуется преимущественно на базе матричной структуры управления. Кроме того, в рамках подобных смешанных управленческих структур осуществляется организация управления комплексными программами, ТПК (Соколова, 1994). Для них характерно преобладание функциональных и кооперационных связей. Вместе с тем, основными, структурообразующими связями являются линейные.

В организационных структурах регионального управления одного уровня иерархического уровня имеется довольно большое число схожих черт, так как они имеют во многом идентичный в структурно-функциональном плане объект, сходный состав социальных и экономических факторов развития и т.д. Различия между регионами одного уровня в плане организации управления не

настолько велики, чтобы привести к кардинальным различиям организационных структур. Подобные различия в большей степени оказывают влияние на характер управления, его динамику и особенности процесса.

Отмеченные обстоятельства, а также опыт формирования организационных структур систем управления ТПК (Бандман, 1983), областями (Алисов, Воронцов, 1986), территориальными комплексными программами (Чистобаев, Баженов, 1984; Шнипер, 1984; Методологические положения..., 1986), дают возможность выделения ряда типов организационных структур регионального управления и построения их обобщенных схем.

В рамках территориального подхода к управлению региональной формацией допустимое разнообразие перспективных типов должно опираться на некоторые общие принципы, учитывающие теорию и опыт организации системы управления регионом. К ним следует отнести:

- Наличие уровней иерархии и руководящего органа (линейного руководителя) на высшем, первом уровне иерархии.
- Наличие функциональных подразделений на первом и последующих уровнях. Данные подразделения могут быть организованы либо на базе выполнения комплекса управленческих функций для отдельных территориальных подсистем, либо на основе выполнения отдельных общих функций регионального управления (прогнозирование, координация, регулирование, мониторинг и т.д.) для региона в целом.

Функциональные подразделения связаны с руководящими органами соответствующего уровня региональной иерархии (если подобный уровень существует). Эти звенья управления в целом

образуют определенный уровень организационной структуры. Подобные сочетания подразделений повторяются на всех уровнях региональной иерархии. Все низшие уровни линейно связаны с элементами более высоких уровней.

Количество уровней управления находится в прямой зависимости от уровня иерархии самого региона. Для региона микроуровня характерна объективная необходимость наличия не менее трех уровней организационной структуры (поселение – регион топического уровня - микрорегион), а для региона мезоуровня - не менее четырех уровней.

Использование программно-целевых методов управления, реализация системы региональных целевых комплексных программ привносят в организационную структуру системы регионального управления признаки матричного типа. Региональные программы имеют целью решение комплексных проблем социального и экономического развития региона. С точки зрения организации управления они являются средством и формой концентрации усилий, координации деятельности различных органов регионального управления.

В качестве основных структурных подразделений управления разработкой и реализацией программы выступает заказчик, которым обычно является главный субъект управления регионом, межведомственная координационная комиссия, генеральный (головной) разработчик и соразработчики, которыми обычно являются организации, создающие методическое обеспечение разрабатываемой программы, а также организации и предприятия, участвующие в реализации программных мероприятий. Взаимодействия и связи между ними представлены в существующих структурах управления разработкой и реализацией территориальных программ (Чистобаев, Баженов, 1984; Методологические по-



ложения..., 1986 и др.).

Организация определенной части системы управления регионом на программно-целевой основе требует наличия таких характерных для нее структурных составляющих, как (Баженов, Чистобаев, 1985 и др.) целереализующая система, разработанная для нее региональная комплексная программа и особые организационные и территориальные подструктуры управления. Они образуют программно-целевую систему.

Создание региональных программно-целевых систем, в рамках которых идет решение определенного комплекса текущих задач управления регионом, связано с формированием стабильно существующих целереализующих систем. В состав этих систем входят органы управления, которые участвуют в практическом выполнении задач региональных программ.

Большие многоцелевые программы требуют сложного управления и обуславливают формирования специальных управленческих подразделений, создаваемых для их реализации либо в составе существующих органов управления, либо как отдельные формирования. Наличие системы подобных подразделений обусловлено необходимостью поддержания устойчивых связей между участниками разработки и реализации региональных программ. Имеется опыт их формирования для таких программно-целевых объектов, как ТПК (Алампиев, 1985 и др.), который развивает представления об организации управления регионом.

Наличие ТПК в целом оказывает определенное влияние на формирование организационных структур системы регионального управления. В силу того, что в управлении ТПК доминирует программно-целевой метод, оно вносит такие изменения в структуру системы управления, которые в целом сопоставимы с изменениями, являющимися следствием реализации региональных ком-

плексных целевых программ. При этом возникают специфичные проблемы, например, проблема особой значимости согласования использования ресурсов региона, управления инфраструктурой и пр. Схемы организационных структур управления ТПК, приведенные в ряде работ (Бандман, 1983; Методологические ..., 1986 и др.), в основном согласуются с аналогичными схемами территориальных целевых программ.

Реализация региональной целевой программы не требует коренной реорганизации системы управления. Ее можно осуществлять на базе имеющейся структуры органов территориального и отраслевого управления путем определения ряда новых для них функций, перераспределения существующих. Таким образом, структура программно-целевого управления может функционировать параллельно со структурами системы управления регионом, построенными по линейно-функциональному принципу, требуя развития функций координации и/или наличия координирующих центров.

Создание особых органов программно-целевого управления в составе региональной системы преследует следующие цели (Каратыгина, Краснопольский, 1985):

- Обеспечение согласования деятельности различных управленческих подразделений по ряду наиболее важных с точки зрения цели программы направлений.
- Распределение и перераспределения ресурсов.
- Контроль и оценка результатов выполнения программы.

В состав органов программно-целевого управления должны входить (Шнипер, 1984): исполнительные органы местной администрации, комиссии по программе, наделенные полномочиями контроля и распорядительства, научно-исследовательские организации и т.д.

Опыт территориального программно-целевого управления требует особого внимания, так как программа представляет собой направление организации системы управления и, одновременно, способ решения в случае сложных нестандартных проблем развития, с которыми периодически сталкиваются органы регионального управления. Этот опыт позволяет, в частности, сформировать пути развития организационных структур систем управления регионом в случае реализации программно-целевого подхода. К их числу необходимо отнести:

- Формирование при высших звеньях управления коллегиальных органов для рассмотрения целей комплексных программ, направлений их реализации и оценки выполнения;
- Выделение в высших звеньях управления координационных подразделений по планированию и организации разработки программ;
- Наделение органов управления и их звеньев особыми полномочиями по руководству программами и их частями и др.

Наиболее сложные изменения в организационной структуре управления необходимы в случае, когда региональные программы выходят за рамки границ административных территориальных образований. В подобных случаях формируемые структуры не должны иметь принципиальных отличий от вышеотмеченных, так как они имеют целью совершенствование деятельности существующих органов управления, интенсификацию межрегиональных экономических связей, процессов развития экономических и социальных подсистем регионов.

### **2.3. Территориальная структура системы управления.**

Территориальная структура системы регионального управления формируется на основе объективных закономерностей тер-

риториального разделения управленческого труда. Она является одним из структурных инвариантов управления региональной формацией, особым "структурным срезом", характеризующим устойчивые взаимосвязи между территориальными звеньями его системы, результат процесса территориальной организации управления.

Опыт разработки понятий территориальной структуры гео-системы, территориальной структуры района (Топчиев, 1984; Бугаев, 1986; Маергойз, 1986; Тархов, 1989 и др.), позволяет выявить особенности понятия территориальной структуры системы регионального управления, главными составляющими которого являются представления о совокупностях территориальных элементов системы управления и связей между ними.

В рамках рассматриваемого подхода территориальная структура определяется как совокупность многосторонних, относительно устойчивых, повторяющихся связей и отношений в системе управления регионом, обусловленных территориально дифференцированным и локализованным развитием и размещением, как отдельных элементов этой системы, так и их территориальных сочетаний.

Территориальная структура системы регионального управления формируется на основе пространственной совместимости, соотносительности территориальной структуры субъекта управления регионом (управляющей подсистемы) и территориальной структуры природно-общественного комплекса (его интегрально-территориальной и частных территориальных функционально-компонентных структур). Основные структурообразующие связи и отношения территориальной структуры управления относятся к классу иерархических и обусловлены уровнями региональной иерархии.

Свойство уникальности региональных формаций приводит к тому, что территориальная структура системы управления каждого региона имеет определенную специфику. Вместе с тем, сходство наиболее важных особенностей строения региональных систем позволяет формулировать выводы об общих закономерностях территориального устройства систем управления.

Среди них в первую очередь необходимо отметить *территориальную дифференциацию процесса управления*. Ее содержание можно раскрыть с помощью положений концепции "центра – периферия" или поляризованного развития (Friedmann, 1966; Маккиндер, 1995 и др.).

Теория поляризованного развития признает прямое воздействие центра (ядра) на периферию и обратный факт – подчинение периферии центру. Взаимоотношения центров и периферии играют огромную роль не только в глобальном, но и в региональном масштабах развития. Центр и периферия любого региона тесно связаны между собой. Без развития центра нет развития периферии.

Исходя из этого, например, региональная политика по подъему уровня социально-экономического развития периферийных частей регионов должна способствовать выполнению управленческих воздействий на соответствующие центры, которые формируют импульсы регионального развития (Грицай, Иоффе, Трейвиш, 1991; Шупер, 1998; Бабурин, 1999). Такая стратегия регионального управления характерна для многих стран (Смирнягин, 1995; Горькова, Шаповалов, 1999; Сигов, 1999) и приводит к активной политике, обеспечивающей выравнивание уровней социально-экономического развития регионов.

Основные функции управления регионом сосредоточены в относительно небольшом числе центров, которые одновременно

являются ядрами формирования региональной системы. Центр концентрирует не только управленческие функции, но и является структурообразующим звеном основных подсистем региона: расселения, производственной, инфраструктурной и т.д. (Панасюк, Руденко, 2005).

Иерархичность территориальной структуры региональной системы приводит к наличию одного главного центра управления и ряда подчиненных. Центры управления связаны с периферийной частью территориальной системы, в которой процессы управления выражены значительно слабее.

Таким образом, управленческие функции места в регионе возрастают от периферии к центру. Изменения происходят не путем диффузии, а дискретно. Периферийная часть имеет в основном секторно-концентрическую пространственную структуру, которая формируется под преимущественным влиянием факторов транспортной доступности и удаленности от центров. Относительная территориальная регулярность общественных систем проявляется и в относительной регулярности сетки центров управления регионом.

Центры регионального управления имеют определяющее значение в формировании не только структуры, но и процесса управления. Если для регионального развития важнейшей особенностью центра является зарождение и распространение инноваций, то для регионального управления центр – это место формирования и распространения управленческих решений и воздействий. Между данными процессами существует достаточно много аналогий, что позволяет применить положения теории диффузии нововведений для решения задач анализа территориальной структуры систем управления.

На формирование территориальной структуры большое

влияние оказывает территориальная дифференциация интересов населения (Ткаченко, Файбусович, 1994). Это, в частности, является одной из причин того, что объекты регионального управления делятся на две группы. В первую группу входят территории, прямо подчиненные определенному центру, во вторую – территории, для которых установлен какой-то определенный режим и существует специальная нормативная база управления.

В число основных закономерностей формирования территориальной структуры системы управления регионом необходимо включить и ее *соотносительность с территориальными структурами основных функциональных подсистем региональной формации*, в первую очередь, расселения и производственной. Региональное управление формирует цели пространственно-отраслевых сдвигов, устанавливает принципы территориального устройства и начала механизма хозяйственного развития (Лаженцев, 1994). Оно выполняет важные функции по территориальной организации производства и расселения. С другой стороны, уровни развития социальных и экономических отношений, экономической базы, качество жизни населения и другие функциональные характеристики основных подсистем во многом определяют развитие их территориальных структур. Благодаря действию закона соотносительности субъекта и объекта они обуславливают и степень диверсификации территориальной структуры всей системы регионального управления.

Территориальная структура управления регионом, будучи частным видом структуры региональной системы, отличается от прочих видов, прежде всего, содержанием составляющих элементов, а также целей их существования.

Элементами территориальной структуры управления регионом являются *распорядители и исполнители*. В теории управле-

ния распорядители относятся к трем основным типам (Алаев, Чадаева, 1978), которые отчетливо выражены и в процессах регионального управления:

- Автоном. Принимает все необходимые решения по управлению подчиненными территориальными системами региона. Выполняет линейные (административные) функции управления.
- Санкционер. Имеет право принятия только разрешающих или запрещающих решений по отношению к территориальным объектам, которые непосредственно ему не подчинены.
- Координатор. Имеет право частично изменять решения автономов и санкционеров в соответствующих территориальных и временных пределах для достижения общих целей более высокого порядка по отношению к координируемым им распорядителям.

Главной особенностью размещения всех типов распорядителей является их местонахождение в поселениях – центрах регионального управления. При этом в одном населенном пункте может быть расположена система распорядителей различных уровней региональной иерархии. Исполнителями могут быть как центры соответствующих уровней, так и периферия региональных формаций.

Содержательный анализ взаимоотношений между распорядителями и исполнителями в рамках системы территориального управления позволил выделить следующие типы исполнителей (Хорев, 1981):

- Управляемые автономно в рамках данной территориальной системы
- Управляемые при санкционировании вышестоящих орга-



низаций.

- Объекты вышестоящего подчинения, по отношению к которым распорядители данной системы имеют права санкционера.

- Полностью управляемые вышестоящими органами.

- Территориальные объекты, по отношению к которым система выполняет функции регулирования.

Субъект управления региональной формацией в общем случае находится в пределах одного или нескольких поселений региона, которые объединяются общим термином "*центр управления*". Центр начинает формироваться при выполнении одной из отмеченных выше общих функций управления регионом, относящихся, как правило, к организации, координации и регулированию. Он является также и звеном организационной структуры системы регионального управления, представляя собой локализацию этого звена в пределах поселения.

Если начальный этап формирования центра характеризуется выполнением им первичных функций управления регионом, то последующее развитие ведет к усложнению системы функций. Оно включает увеличение их числа, изменение характера и сочетания функций, вызывая качественные изменения структурно-функциональных характеристик центра. Это приводит к возникновению сложных типов центров и обуславливает необходимость введения понятий *узла* и *инстанции*.

Согласно определениям (Алаев, Чадаева, 1978; Алаев, 1983) под *узлом управления* понимается населенный пункт, выполняющий несколько взаимосвязанных сложных функций управления. *Инстанция* представляет собой поселение, где расширение спектра функций выходит на уровень принятия управленческого решения по конфликтной ситуации.

Из определений следует, что узел связан с более высокой, чем первичный центр, степенью иерархии организационной структуры системы управления регионом. Он является локализацией комплекса звеньев определенного иерархического уровня. Инстанция по сравнению с узлом в общем случае занимает более высокое положение в иерархии управления. Она, как и узел, соотносится с определенным уровнем организационной структуры, являясь одновременно пунктом локализации как линейных, так и функциональных звеньев системы управления.

Первичные центры, узлы и инстанции выполняют как распорядительскую, так и исполнительскую функции, при этом удельный вес распорядительских функций возрастает от первичного центра к инстанции. Предел увеличения задает уровень региональной иерархии. Если основная масса первичных центров выполняют, согласно приведенной выше типологии, преимущественно функции координации и санкционирования, то узлы и инстанции характеризуются заметным увеличением числа функций автономии.

С каждым центром (узлом, инстанцией) связана определенная территория, находящаяся с ним в отношениях управления - его *зона управления*. Границы зоны управления некоторого центра в общем случае не совпадают с границами региона, где он расположен, так как управляющие воздействия центра косвенным путем распространяются вне региона, охватывая иногда значительные по размерам территории за его пределами.

Приведенные выше уровни иерархии региональных формаций определяют и *уровни (ранги) иерархии центров управления*. В соответствии с ними выделяются центры управления регионами макро-, мезо- и микроуровней. При строгом соответствии с положениями теории на каждом уровне должны снижаться полномо-

чия центра, уровень его автономности, уменьшаться масштабы целей и задач управления и т.д. Это в полной мере характерно для современных отношений между центрами сложившихся регионов мезо- и микроуровней. Вместе с тем, особенности системы регионального управления страны обуславливают относительно слабое развитие управленческих функций центров макроуровня. Они ограничены в основном функциями координации, регулирования и т.д., соответствуя тем, которые характерны для первичных центров.

Формированию развитой, сбалансированной системы взаимодействий между центрами управления различных уровней региональной иерархии в настоящее время препятствует в основном недостаточное развитие системы функциональных управленческих связей (Садыков, 1997). Рассматриваемый подход предполагает, что ее развитие должно осуществляться на основе ряда рассмотренных выше принципов управления региональной формацией, включая принципы: самоорганизации и самоуправления, комплексной (социо-эколого-экономической) эффективности управления, уникальности региональной формации, относительно равной значимости территориальных подсистем региона и оптимальной согласованности целей управления объектами разных уровней региональной иерархии.

С позиций территориального подхода эффективная организация системы регионального управления невозможна без наличия функциональной полноты всех уровней ее территориальной иерархии. Инстанции соответствующей степени автономизации должны существовать на территории каждого региона, включая макро- и топические уровни. В рамках данного подхода эффективная организация обусловлена также и формированием оптимального уровня развития территориальной структуры системы

управления, достигаемого правильным определением характера размещения центров, соотношения их функций и т.д.

Сложность региональной формации обуславливает множественность способов территориальной организации управления, различные *типы территориальной структуры систем управления регионом*.

Формирование типа территориальной структуры в отдельном регионе обуславливается спецификой процессов территориальных концентрации и дифференциации регионального управления, территориального распределения линейных и функциональных элементов его организационной структуры, а также сложившейся системой административных центров, их уникальными особенностями.

При большом числе признаков территориальной организации, включая число центров, особенности их положения, связь с характерными чертами ландшафта и др., ведущим признаком следует признать степень территориальной концентрации управления.

Территориальная структура может отличаться высоким уровнем концентрации управленческих функций в незначительном числе центров, что является, в частности, характерной чертой современных систем регионального управления. Это уменьшает значение центров низших иерархических уровней, приводя к увеличению среднего размера фактической зоны управления.

Обратный характер территориальной организации – деконцентрация – как правило, повышает уровень дисперсности размещения центров. Территориальные структуры дисперсного типа эффективны только при должном развитии функций управления топического уровня, т.е. при развитой системе местного самоуправления, что расширяет полномочия соответствующих цен-

тров. Данный тип позволяет повысить общую оперативность управления, улучшить анализ ситуаций, складывающихся на местах. Вместе с тем, усложняется координация работы центров различных уровней региональной иерархии.

Вышеизложенные положения позволяют выделить два основных типа территориальных структур систем управления региональной формацией:

1. Структура, характеризуемая наличием центра - инстанции, выполняющего основные функции управления регионом. Центр располагается на территории региона. Этому центру административно подчинены узлы управления, выполняющие главные управленческие функции для территориальных подсистем и отдельных поселений региона. Данный тип доминирует в современной территориальной организации систем управления регионами. Он характерен для регионов микро- и мезоуровня.

2. Структура, для которой характерно наличие центра, выполняющего ряд функций управления, исключая администрирование. Центр размещается на территории региона или за ее пределами. С ним функционально связаны центры, выполняющие функции управления для территориальных подсистем региона, его субрегионов. Подобный тип территориальной структуры можно назвать координационным. В настоящее время он характерен для региональных формаций макроуровня.

## **Глава 3. ПРОЦЕСС УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ФОРМАЦИЕЙ**

### **3.1. Главные особенности процесса управления**

*Процесс управления* характеризует состав и последовательность операций при формировании и осуществлении управляющих воздействий субъекта на объект управления. Он отражает порядок функционирования системы управления. Процесс управления представляет собой деятельность объединенных в определенную структуру субъектов управления, направленную на достижение поставленных целей путем реализации определенной последовательности функций и применения соответствующих принципов и методов управления (Организация процессов управления, 1975; Общество как система..., 1995 и др.).

Современные процессы регионального управления представляют собой сложное явление с выраженной качественной спецификой составляющих, особенностями целей и принципов организации и т.д. Рассматривая их с позиций излагаемого подхода необходимо в первую очередь отметить большое разнообразие процессов и их составляющих, начиная от управления регионом – субъектом Федерации в целом и вплоть до управления частными процессами социального развития административного района (Аитов, 1998), городским хозяйством и др.

Исключительная сложность региональной формации приводит к многомерности процессов управления, обуславливая различные подходы к их изучению. Процессы регионального управления имеют сложную структуру, объединяя значительное количество стадий, этапов, которые в свою очередь состоят из отдельных управленческих процедур и операций.

Содержательные отличия процесса управления конкретным регионом в основном обусловлены его функциональным типом, а также уровнем региональной иерархии.

В пределах одного иерархического уровня специфику процесса определяют уникальные особенности региона, которые связаны в первую очередь со спецификой экономико-географического положения, развитостью структуры производственного комплекса, системы поселений, размерами и конфигурацией территории и т.д.

Различия процессов управления регионами разных уровней иерархии обусловлены отличиями в составе и содержании выполняемых общих функций управления. Кроме того, они различаются и по специальным функциям, таким, например, как долгосрочное стратегическое прогнозирование, которые целесообразно выполнять на постоянной основе, начиная с определенного уровня.

Вместе с тем, процессы управления регионами различных типов имеют большое число схожих черт, например, главными стадиями или этапами процесса, последовательность их выполнения, характером взаимосвязей между стадиями и др. Таким образом, для всех типов региональных формаций определен общий процесс управления.

Понятие процесса тесно связано с понятием *механизма управления*. Процесс определяется как важнейший элемент или порядок осуществления механизма. Он сопровождает, обеспечивает действие последнего, интегрируя действия всех элементов механизма управления, выводящих систему на конечные цели. Механизм управления, отражая процессы управления, строится на основе взаимоотношений элементов системы управления и реализуется через организационную структуру (Кожурин, 1988).

В механизме регионального управления выделяются *меха-*

*низмы функционирования территориального природно-общественного комплекса и собственно механизмы управления, которые являются надстроечными образованиями.*

Механизм функционирования территориального комплекса является объективным результатом действия сложного сочетания различных по содержанию процессов территориального развития. Он, в частности, включает (Хорев, 1978) экономический механизм, механизм социального действия и т.д.

Для реализации механизма управления регионом наибольшее значение имеет учет и анализ действия наиболее общих процессов регионального развития, которые объединяют все главные стороны действия частных, относящихся к отдельным функциональным подсистемам. Данные процессы по своей природе являются территориальными и комплексными, представляя собой сложные явления, основными составляющими которых являются территориальное разделение труда, кооперация, производственные и природно-ресурсные циклы.

Механизм функционирования региональной системы в значительной степени определяется также и комплексом частных процессов регионального развития - социальных, демографических, природопользования и т.д., происходящих в основных функциональных подсистемах региона.

Процессы социального и экономического развития региона интегрируются в рамках процесса регионального общественного воспроизводства. Он объединяет несколько групп воспроизводственных процессов: материальных, социальных, демографических, экистических, социально-инфраструктурных и др. (Шарыгин, 1992).

Различные виды частных процессов имеют неодинаковую значимость с точки зрения целей регионального управления. В



этом плане необходимо особо подчеркнуть значение таких процессов, как процессы материального производства, естественного движения населения, урбанизации, загрязнения окружающей среды и др. Они нуждаются в постоянном анализе, контроле и регулировании.

Механизм регионального управления обусловлен механизмом функционирования территориального природно-общественного комплекса региона. Он интегрирует процессы управления отдельными элементами комплекса – предприятиями, поселениями и т.д., их территориальными сочетаниями, основными функциональными подсистемами, и формируется на основе взаимодействия данных процессов.

Механизм регионального управления позволяет регулировать процессы регионального развития, происходящие в пределах территории региона и частично выходящих за ее пределы. Он обеспечивает непрерывность функционирования и интенсивность цикла управления регионом. Региональное управление опирается на целенаправленное использование таких механизмов управления, как организационный, социальный, экономический и ряд других. Существуют перспективы формирования интегрированного механизма регионального управления.

Приведенные положения территориального подхода обуславливают необходимость следующих взаимосвязанных элементов процесса управления региональной формацией:

1. Изучение и анализ проявления закономерностей регионального развития в условиях конкретной территории.
2. Определение направлений и наиболее эффективных условий использования особенностей проявления этих закономерностей в управлении регионом.
3. Выполнение функций управ, которое необходимо органи-

зовать с учетом результатов изучения проявления и использования закономерностей регионального развития.

Процесс управления региональной формацией в функциональном плане представляет собой комплекс частных процессов, каждый из которых является реализацией либо одной общей функции, либо совокупности общих и частных функций управления региональной формацией.

Данные частные процессы разбиваются на две группы, исходя из характера их протекания и частоты. К первой группе относятся регулярно повторяющиеся процессы – региональное планирование, мониторинг региона и др. Их протекание регламентировано процедурой управления регионом.

Вторая группа объединяет процессы, которые связаны с решением отдельных частных проблем управления региональным развитием. Так как подобные проблемы возникают нерегулярно, то и процессы данной группы возникают либо однократно, либо в отдельные случайные промежутки времени. Данные процессы имеют место в первую очередь в тех случаях, когда возникают конфликтные ситуации, стихийные бедствия и т.д. Однократный характер имеют также процессы управления реализацией отдельных региональных целевых программ.

Элементы или этапы процессов управления могут рассматриваться в двух аспектах (Тихомиров, 1987; Мильнер, 1995). С одной стороны, они отражают функции, закрепленные правовым образом, выражающие основные направления и предметное содержание деятельности субъектов управления. С другой стороны, ряд функций имеет чисто процессуальное содержание и отражает последовательность управленческих действий, таких как сбор информации, принятие решения и др. Оба этих аспекта взаимосвязаны.

В работах, посвященных проблемам региональной политики, управлению отдельными территориальными социально-экономическими системами и региональному управлению, в основном доминирует первый аспект изучения процессов управления. Данный аспект является основным и в рассмотренных выше содержательных подходах к решению проблем регионального управления. В то же время геосистемный подход, а также геокибернетика в целом (Полонский, 1963) исследуют процесс или деятельность управления преимущественно во втором аспекте, то есть с точки зрения формы, структуры последовательности управленческих действий.

Одной из принципиальных особенностей управления региональной формацией является *его циклическая повторяемость или цикличность процесса управления* (Панасюк, 1989, 2001). Она представляет собой возврат к исполнению начальных функций или стадий процесса управления, которые связаны с целеполаганием, после исполнения его конечных стадий. Таким образом (Мир управления..., 1994; Попов, 1997), цикл представляет собой кольцевую структуру управления, начинающуюся с постановки целей, задач и завершающуюся их достижением.

Циклы регионального управления, также как и циклы функционирования любой системы управления, представляют собой совокупность взаимосвязанных функций управления. Наличие цикла предполагает не только замкнутость этой совокупности, но и наличие прямых и обратных связей между функциями управления регионом. Необходимо отметить, что выполняемые в цикле функции не являются простыми с точки зрения их структуры. Каждая из них имеет свои элементы и формирует свой внутренний цикл.

Динамика цикла управления тесно связана с циклами разви-

тия региональной формации. Основой последних является неравномерность развития экономической подсистемы региона. Наибольшее значение в плане изменения параметров цикла управления имеют длинные циклы регионального развития. Их действие приводит, в частности, и к различию фаз развития систем управления различными регионами. Прослеживаются взаимосвязи региональных циклов (Козьменко, 1995) с циклами солнечной активности, военно-политическими и историческими циклами.

Все типы регионов проходят фазу подъема, на которой их структура, как правило, расширяется отраслями следующего цикла. На следующем этапе наступает фаза стагнации, при которой отрасли и социальные структуры региона становятся неэффективными, они тормозят модернизацию экономики на новой волне (Грицай, Трейвиш, 1991; Трейвиш, 1999). На различных стадиях цикла развития региональной формации актуализируется исполнение тех или иных стадий цикла управления. Например, на стадии подъема необходимо большее внимание уделять вопросам организации, регулирования и координации, а на стадии спада – мониторингу региона, анализу и прогнозированию развития региональной системы.

Дополнительной проблемой организации процесса управления является то, что различные регионы заданной системы могут находиться в разных фазах циклов развития. Это обуславливает необходимость координации, балансирования процессов управления ими на более высоком уровне региональной иерархии.

Продолжительность циклов управления элементами региональной формации варьируется от периода нескольких часов до нескольких лет. Различия в продолжительности циклов обусловлены главным образом принадлежностью к функциональной под-

системе региона и, в какой то мере, его уровнем иерархии. Так, цикл управления предприятием короче, чем циклы управления городским поселением или регионом в целом.

Принадлежность к уровню региональной иерархии оказывает мало ощутимое влияние на продолжительность его управленческого цикла, т.к. региональные формации всех уровней имеют примерно одинаковую совокупность основных функций управления и продолжительность их выполнения. Циклы управления на различных уровнях региональной иерархии исполняются во многом синхронно. Основной цикл управления регионом охватывает годовой промежуток времени.

*Схема цикла управления региональной формацией* представлена на рис. 1.

Цикл управления может быть проанализирован и схематично представлен при различных уровнях детализации. В наиболее общем виде (Осташов, 1992 и др.) он включает всего три стадии (этапа), которые следуют один за другим и распадаются на специальные функции управления: 1) выработка программы управления; 2) координация выполнения программы; 3) оценка результатов.

Предлагаемая схема детализируется на уровне определенных выше основных функций управления региональной формацией, выполнение которых задает отдельные стадии цикла. На схеме представлены лишь наиболее существенные, циклообразующие связи между стадиями. Менее значимые, например, регулирование прогнозирования региональной системы (РС) и др. не играют заметной роли и могут быть опущены.

Приведенный на схеме цикл характерен для любого уровня региональной иерархии, т.к. на всех уровнях последовательность основных этапов и связи между функциями во многом одинаковы.



Рис. 1. Цикл управления региональной формацией.

Согласно схеме, все стадии управления прямо связаны между собой и исполняются последовательно в том порядке, который указан на схеме в направлении сверху вниз. Основная часть стадий связана также не только прямыми, но и обратными связями.

Содержание всех прямых связей примерно одинаково и выражает предшествование, а также использование результатов предыдущего этапа для выполнения функций следующего. Содержание обратных связей специфично и зависит от содержания пары взаимосвязанных стадий.

Можно отметить, что главные качественные особенности процесса управления региональной формацией проявляются, прежде всего, в обратных связях, которые балансируют этот процесс в целом, позволяя учесть специфические особенности системы регионального управления.

Наличие обратных связей от конечной стадии анализа региональной системы к начальному этапу прогнозирования формирует основу цикла управления региональной формацией. Он является непрерывным. После завершения выполнения всех стадий вновь выполняется первый этап. Данные обратные связи предполагают также анализ результатов прогнозирования с возможным изменением их содержания. Возникновение обратной связи между стадией анализа РС и региональным планированием основывается на необходимости анализа его результатов. Она повторяется более интенсивно, чем обратная связь с прогнозированием, так как стадия планирования имеет меньший период.

Обратные связи между анализом РС и стадиями организации, регулирования и координации обусловлены необходимостью анализа выполнения системы функций данных стадий. Они предполагают изменение содержания этих функций в случае невоз-

возможности устранения значительных отклонений между ожидаемым и фактическим состоянием региональной системы.

Обратные связи между стадиями мониторинга и регулирования региональной системы являются следствием необходимости контроля и своевременного выявления отклонений в процессе регулирования. Если регулирование не соответствует новому состоянию региона, сложившейся социально-экономической ситуации, то необходимо принять меры по кардинальной перестройке этого процесса. Обратная связь мониторинга с организацией предусматривает контроль качества организации системы управления, эффективности организационных мер по ее совершенствованию. На схеме представлены также обратные связи по анализу и контролю процессов координации управленческих воздействий на региональную систему.

Отдельный подцикл формируют взаимосвязи между стадиями регулирования, организации и исполнения управленческих операций. Прямая связь стадии организации со стадией регулирования предполагает организацию системы регулирования региональной формации. Прямая связь организации с исполнением основана на распределении исполнения операций управления в подсистемах:

- функциональных подразделений органов регионального управления;
- центров управления регионами, входящими в состав данного.

Обратные связи стадий регулирования и исполнения операций управления со стадией организации обусловлены необходимостью постоянного совершенствования организационных процессов и форм на основе регулирования, исполнения управляющих воздействий. В схеме отражены также обратные связи стадий



регулирования и исполнения, т.к. исполнение управляющих воздействий является регулируемым.

Отмеченная на схеме обратная связь между стадиями организации региональной системы и регионального планирования обусловлена тем, что планирование – регулярный процесс, который характеризуется регламентированностью, развитой отчетностью и необходимостью формирования организационных подразделений в структуре органов управления. В отличие от планирования, прогнозирование, особенно стратегическое, имеет более длинный цикл. Оно довольно часто осуществляется вне структурных подразделений системы регионального управления, например, исследовательскими институтами и центрами, поэтому обратная связь между организацией и прогнозированием на схеме специально не отмечена.

Все приведенные на схеме стадии цикла управления региональной формацией тесно взаимосвязаны и зачастую выполняются одновременно. При наличии общей упорядоченности и достаточно строгой последовательности прохождения стадий, разграничение порядка исполнения управленческих функций во многом условно и определяется целями анализа процесса регионального управления.

### **3.2. Методы анализа процесса управления.**

Сложность процессов управления региональной формацией обуславливает формирование различных подходов к их анализу, каждый из которых способствует развитию системы аналитических методов.

В теории выделяется несколько типов подходов к анализу

процессов управления (Организация процессов..., 1975; Общество как система..., 1995 и др.):

- Подходы, которые исследуют содержательные стороны управленческих процессов.
- Подходы, связанные организационным аспектом процессов управления.
- Технологические подходы, которые во многом основаны на анализе информационных процессов.
- Подходы, определяющие процесс управления как проявление творческой деятельности людей.

Каждый из отмеченных подходов при должном развитии в предметном плане может быть использован для анализа процессов управления системами различной природы, способствуя созданию для каждого типа систем особых методов (или метода) анализа.

Рассмотренные выше особенности трактовки понятия "регион", опыт анализа территориальных систем обуславливают формирование специфичных *методов анализа процессов управления региональной формацией*. Перспективными в этом плане являются:

- Геоинформационный метод (Панасюк, 1989, 2001).
- Метод, основанный на решении территориальных проблем.

Формирование *геоинформационного метода* обусловлено той ролью, которая информация играет в процессе управления, а также качественными особенностями географической информации. Значительная часть информации, которая обрабатывается в процессе управления регионом, характеризует его как территориальное образование и имеет, в конечном счете, пространственную привязку, что позволяет определить ее как географическую.

В рамках данного метода процесс управления региональной системой рассматривается как процесс сбора, передачи, переработки и использования географической информации. Отдельные стадии данного процесса в основном совпадают со стадиями регионального управления, т.е. их содержанием является реализация управленческих функций – регионального прогноза, мониторинга, анализа региональной системы и т.д. Специфика данного метода проявляется, главным образом, не в выделении особых стадий, а в трактовке их содержания в информационном аспекте, анализе информационных потоков, неразрывно связанных с исполнением функций управления.

Географическая информация возникает при организации в географический информационный поток определенной совокупности данных. Ее сущность связана главным образом с характеристикой связей, взаимоотношений элементарных географических образований, поэтому она является отражением комплексных образований, их состояний, процессов развития, отношений между ними и т.д. (Кошкарев, Каракин, 1987).

К числу основных свойств географической информации относятся: территориальность, неизменность ценностей во времени, высокий уровень интегративности и др. (Географическая информатика..., 1983; Панасюк, 1984; Зубков, 1994 и др.). Географическая информация хранится и отображается в текстовой, числовой, картографической формах, в формах аудио- и видеозаписей, аэрофотоснимков, космических снимков и т.д., а также в сложных сочетаниях различных форм отображения.

*Географическая информация, используемая в процессе регионального управления, включает систематизированные знания и данные о территориальных и функциональных компонентах и подсистемах региона (природной, демографической, производ-*

ственной, инфраструктурной и др.), а также об условиях его развития. Она подразделяется на информацию, поступающую из инстанций заданного уровня региональной иерархии, и информацию, получаемую от функциональных и территориальных элементов и подсистем региона.

Геоинформационный метод анализа основывается на предположении о том, что эффективность процесса управления региональной системой в значительной степени обусловлена организацией развитой, динамичной системы геоинформационного обеспечения.

Под информационным обеспечением в теории управления понимается (Орлов, 1985) доведение до органов управления необходимых сведений, полученных из первичных источников, а также контроль показателей, идущих "сверху". Информационное обеспечение является неотъемлемой частью процесса регионального управления, имея свои содержательные и организационные особенности (Труфанова, 1985; Абдурашитов, Пиддэ, Сергеев, 1999 и др.).

Рассматривая вопрос о геоинформационном обеспечении управления регионом, следует в первую очередь отметить то, что оно, несмотря на определенный прогресс в развитии, не сложилось как система. Современный этап характеризуется постановкой проблемы, ее исследовательской разработкой, внедрением отдельных звеньев системы в практику управления городами, районами, областями и т.д.

Современная организация геоинформационного обеспечения характеризуется следующими особенностями:

1. Большие объемы информации, собираемой и перерабатываемой в процессе управления регионом, имеют выраженную пространственную привязку, которая в документах

и базах данных задается в неявной (скрытой) форме, например, с помощью названий или указания положения.

2. Разобщенность геоинформационных ресурсов. Они включают сведения, находящиеся в фондах различных организаций, отраслей, ведомств, где собираются в недостаточном объеме, без должной координации.

3. Недостаточный уровень развития технической базы, в т.ч. недостаточные мощности компьютерных систем, степень развитости средств коммуникации, локальных, региональных и глобальных компьютерных сетей и т.д.

Конфликт между сложностью региона как объекта управления и отмеченными выше обстоятельствами геоинформационного обеспечения обуславливает необходимость создания особой обеспечивающей среды, представленной в контуре управления определенными организационными и техническими формами. Данная среда способствует эффективному решению преимущественно стратегических проблем регионального управления. Особое значение в формировании этой среды имеют представления о синергетических сторонах региональной формации. В ее составе выделяются подсистемы хранения и обработки сведений об отдельных территориальных элементах и подсистемах региона различной природы, их сочетаниях, взаимодействиях и т.д.

Наибольшие перспективы в плане создания организационно-технических основ системы геоинформационного обеспечения, безусловно, имеют географические информационные системы (ГИС). Развивающаяся концепция ГИС (Karimi, Blais, 1996; Moshe, 1996; Тикунов, 1997 и др.) охватывает широкий спектр проблем, начиная с теоретико-методологических и до технологических. Имеющиеся технологические решения, особенно в области создания распределенных баз геоинформационных данных,

архитектуры "клиент – сервер", возможностей использования Internet/Intranet и пр., позволяют заложить фундамент создания эффективной обеспечивающей системы на базе ГИС.

Таким образом, основные проблемы формирования данной системы в настоящее время относятся преимущественно к организационно-методическому уровню. Они включают вопросы интеграции геоинформационных ресурсов, создание приемлемых для решения управленческих задач метафоры и модели данных и т.д. Кроме того, необходимо целенаправленное развитие ряда базовых для концепции ГИС понятий, таких как пространственная информация, ГИС-карта, слой и пр. в плане решения вопросов регионального управления, а также расширение состава специальных функций ГИС.

Геоинформационный метод прямо связан с информационным аспектом анализа процесса управления регионом, поэтому он предполагает, что его основными стадиями или процедурами являются (Панасюк, 1989):

1. Сбор необходимой информации и ее передача органам управления.
2. Первичная обработка данной информации (упорядочение, группировка данных, систематизация материала, обобщение сведений и т.д.).
3. Определение и расчет системы показателей, характеризующих состояние региона, особенности протекания отдельных процессов его развития.
4. Сравнение запланированного состояния региона с фактическим состоянием на основании выбранной системы показателей и оценка значимости отклонений.
5. Выбор варианта управленческого решения, направления и характера управляющих воздействий.

6. Доведение выбранного варианта путем передачи соответствующей информации до исполнителей.

7. Исполнение решения и возникновение на этой основе новой информации о территории региона, дающей основу следующего цикла управления.

*Метод, основанный на решении территориальных проблем,* формирует особое направление анализа процесса регионального управления. Данный метод рассматривает процесс управления как процесс возникновения и решения проблем развития территории региона.

Территориальные проблемы отражают главным образом наличие диспропорций и дисбалансов в развитии взаимосвязанных сфер хозяйства, нарушение динамического равновесия в системах "природа - общество - человек" и концентрируются в сложные социально-экономические явления, оцениваемые в качестве основных проблем развития общества (Чистобаев, Баженов, 1984).

Основы проблемного направления были заложены В.М.Четыркиным. Им предложен проблемный подход к экономическому районированию (Четыркин, 1967). Данное в его работах обоснование понятия комплексной хозяйственной проблемы как сущностной характеристики экономического района, его исходного районообразующего признака приводит к объединению в целое всего многообразия экономической деятельности населения в пределах территории района, созданию основ для решения сложных задач территориального управления.

Развитие положений проблемного подхода привело к формированию понятия проблемной территории и, в частности, проблемного региона. Он представляет собой территорию, которая привлекла к себе внимание в силу того, что существуют пробле-

мы, разрешение которых на данном этапе региональной политики представляется наиболее актуальным (Бандман, Лаппо, Машбиц, 1994; Куперштох, Соколов, Ягольницер, 1997 и др.).

Постоянное существование сложного сочетания проблем развития региона является неотъемлемой особенностью этой сложной системы (Лейзерович, Шлихтер, 1994; Лаппо, 1998 и др.). Предпосылки возникновения данных проблем имеют как субъективное, так и объективное начало. Это связано с тем, что, причинами диспропорций и дисбаланса являются, с одной стороны, негативные последствия и прямые ошибки человеческой деятельности, в том числе и в области управления. С другой стороны, предпосылками возникновения проблем являются стихийные явления, катастрофы, сезонность и т.д.

Кроме того, существование проблем является признаком и следствием процесса регионального развития, результатом изменения его социума в целом, результатом технологической эволюции, развития экономической базы и т.д. Необходимо отметить, что для региональной формации характерно наличие комплекса генетически связанных проблем, что, в частности, ведет к тому, что единичных, частных проблем развития региона практически не существует. Данная особенность является следствием характера основных процессов регионального развития, приводящих к формированию территориальной целостности, созданию в рамках территории региона общности социальной и экономической жизни.

Поиск путей решения проблем регионального развития является одной из стратегических установок региональной политики. В рамках ее современных целей к числу основных проблем относятся (Лексин, Швецов, 1994а, б; Зверев, 1995; Поздняков, Дульщикова, 1995, 1998 и др.):



1. Проблемы освоения новых регионов.
2. Проблемы развития отсталых регионов.
3. Проблемы развития промышленных депрессивных регионов.
4. Проблемы регионов высокой концентрации производства и расселения.

Процесс выявления территориальных проблем региона включает такие стадии, как: комплексный прогноз, анализ схем развития и размещения производительных сил и расселения, анализ выполнения планов развития территории, схем районной планировки и т.д. (Баженов, Чистобаев, 1985).

Нерациональность организации системы регионального управления, тяжелая социально-экономическая ситуация или катастрофы обуславливают возможность концентрации чрезмерно большого числа территориальных проблем. Это обуславливает необходимость перехода к особому режиму работы системы управления, требующему повышенной точности и оперативности принимаемых решений, так как в противном случае динамическое равновесие регионального природно-общественного комплекса разрушается, возникает предельный дисбаланс функционирования региональной системы, увеличивающий риск необратимых отрицательных последствий для ее развития.

Возможность возникновения подобных ситуаций приводит к необходимости формирования устойчивого, гибкого механизма управления регионом, который позволил бы выявить все или большинство наиболее значимых территориальных проблем на стадии их зарождения, оценить их важность, потенциальные угрозы для регионального развития. Своевременное выявление проблем, особенно тех, которые могут представлять опасность в сравнительно отдаленный период времени, позволяет заложить

основы их решения в рамках имеющихся организационных структур, существующего процесса управления регионом или предусмотреть варианты их совершенствования.

При анализе процесса управления как процесса решения территориальных проблем необходимо исходить из того, что основной предпосылкой возникновения проблем развития объекта является динамика состояния региональной среды и те перспективные ситуации, которые могут быть сформированы ее изменением. Проблемы развития субъекта управления возникают в основном как результат невозможности добиться соответствия фактических и ожидаемых (запланированных) состояний региональной системы в течение заданного периода.

Согласно рассматриваемому методу, эффективный процесс управления регионом должен иметь целью не только своевременное выявление территориальных проблем, но и организацию адекватной реакции субъекта управления на их возникновение при постоянно меняющихся условиях региональной среды. Критерием эффективности в данном случае является возможность обеспечения пропорциональности, устойчивости развития региона, недопущения переходов любых частных проблем в состояние, которое либо требует чрезмерно больших затрат ресурсов для своего преодоления, либо не поддается изменению в существующих условиях развития системы регионального управления.

Среди территориальных проблем, которые решаются в процессе управления регионом, выделяются главные и второстепенные. Это деление позволяет классифицировать проблемы по значимости и сконцентрировать внимание органов регионального управления на решении главных. Подобное деление проблем является относительным, оно меняется достаточно динамично. Основой для определения приоритетов территориальных проблем в

данном или перспективном периоде являются оценки:

- масштабов негативных последствий их возникновения;
- объемов экономических ресурсов, необходимых для решения проблем;
- возможностей существующих организационных и территориальных структур системы регионального управления и т.д.

Организация процесса управления регионом обуславливает важность выделения стандартного и нестандартного типов территориальных проблем. Стандартные проблемы характеризуются известной периодичностью возникновения, достаточной изученностью и, следовательно, наличием отработанных способов и процедур их решения. К подобным проблемам относятся проблемы размещения предприятий, организации производственных комплексов, городской и районной планировки и т.д.

Нестандартные проблемы являются либо новыми, возникшими впервые, либо возникающими спорадически, либо имевшими место в прошлом в качественно отличных условиях. Сложности формирования эффективного процесса управления регионом во многом обусловлены тем, что значительная часть территориальных проблем относится к числу нестандартных, возникающих при существенно отличающихся состояниях региональной среды.

Метод анализа процесса регионального управления, основанный на решении территориальных проблем, обуславливает акцент на особые стадии или процедуры процесса управления, а также на особую последовательность их выполнения. Совокупность стадий образует логический план решения проблем. Содержание и последовательность стадий зависит от типа проблемы, и, в первую очередь, от того является ли проблема стандартной или нестандартной.

Процесс регионального управления, основанный на реше-

нии территориальных проблем, включает следующие стадии (процедуры):

1. Наблюдение за состоянием региона и сбор информации о возможности возникновения проблемных ситуаций.

2. Выявление территориальной проблемы, причин ее возникновения. Оценка важности проблемы.

3. Определение системы целей, конкретных задач для решения проблемы и обоснование основных направлений ее решения.

4. Разработка вариантов решения системы задач и общего решения территориальной проблемы.

5. Определение оптимального варианта решения с учетом его согласования с соответствующими органами регионального управления и конкретными исполнителями.

6. Решение территориальной проблемы.

Отмеченные стадии процесса управления не разделяются строго по времени и зачастую должны исполняться одновременно. После решения очередной проблемы происходит возврат к сбору информации о состоянии региона и выявление проблемных ситуаций, что задает цикл процесса управления, основанного на решении территориальных проблем.

Наряду с вышеотмеченными методами анализа процессов регионального управления существуют перспективы развития ряда других. Это, в частности, методы, основанные на трактовке процесса управления как творческой деятельности, включая ее психологическую сторону. Определенный вклад в развитие данных методов могут внести результаты междисциплинарных исследований, изложенные в ряде работ (Алексеев, 1983; Костинский, 1984; Душков, 1987 и др.). Необходимо также развивать методы анализа, ориентированные на аспект территориальной орга-

низации процесса управления регионом.

### **3.3 Специфика выработки управленческих решений**

Одной из главных процедур или стадий, выделяемых при исследовании процесса управления регионом в рамках любого содержательного подхода, является разработка и принятие решений.

Управленческое решение представляет собой вариант, выбранный на основе результатов решения управленческой задачи. Выработка решения представляет собой результат творческого труда, который обычно осуществляется коллективно. Процесс решения состоит из стадий подготовки, обоснования, принятия и реализации решения. Отмеченные стадии являются общими и, в свою очередь, представляют собой последовательность этапов. Например, принятие решения включает несколько этапов - от определения целей до осуществления управляющих воздействий (Венделин, 1977; Хунагов, 1995).

Творческий характер управленческих решений во многом обусловлен сложностью, комплексным характером решаемых задач, их нестандартностью. Подготовка и реализация комплексных, нестандартных решений составляют существенную часть процесса управления регионом. Это определяет необходимость постоянного развития организационной структуры системы регионального управления. Она должна создавать условия для эффективной реализации подобных решений при высоком уровне оперативности их подготовки.

Подготовка управленческого решения включает в себя следующие стадии (Солнышков, 1980; Груздев, 1998):

- Формулирование целей.

- Определение содержания задач.
- Обеспечение достижения целей.
- Выявление различных способов решения задач.

Обоснование решения предполагает отсеивание нерациональных вариантов и отбор одного или нескольких, обладающих преимуществом по заданному критерию. Принятие решения представляет собой процесс, в результате которого руководитель или лицо, принимающее решение, выбирает единственный вариант и одобряет его для реализации (Венделин, 1977; Глущенко, Глущенко, 1997).

Территориальный подход к управлению регионом выдвигает на первый план особые *критерии оценки качества управленческих решений*. Их главными особенностями являются:

- Приоритет основополагающих интересов развития территории.
- Комплексность анализа варианта решения в территориальном плане.

Комплексность анализа связана с необходимостью выбора решения на основе возможно более полного учета совокупности его позитивных и негативных последствий для всех территориальных, функциональных подсистем региона и для изменения характера протекания основных процессов территориального развития. Она предусматривает также и всестороннее изучение особенностей внешней среды региона, системы прямых и косвенных факторов развития его территории. Оценка вариантов управленческих решений и выбор оптимального варианта исходят из безусловного приоритета территориальных (региональных) интересов и опираются (Хансон, 1994; Горшкович, 1996; Noekveld, Noekveld-Meijer, 1994) на учет взаимосвязей экологических, социальных и экономических аспектов принимаемых решений.

Территориальный подход предполагает необходимость сочетания регионального и межрегионального уровней оценки оптимальности решения. При выборе управленческого решения необходимо, с одной стороны, опираться на цели и задачи развития собственного региона, исходить из последствий принятия решения в плане изменения региональной экологической среды, уровня и качества жизни населения и т.д.

Вместе с тем, существуют и системные качества региональной формации, в первую очередь относительный характер автономности, наличие взаимосвязей между данной формацией и другими регионами, как в рамках одного уровня иерархии (горизонтальные связи), так и различных уровней (вертикальные связи).

Таким образом, критерий оптимальности решения не может быть задан на уровне изолированной региональной формации, то есть быть локальным. Он должен быть определен на межрегиональном уровне при учете качественных различий в целях и задачах управления, существующих на заданной вертикали регионов макро-, мезо- и микроуровней. Такое положение ведет к тому, что оптимальный вариант управленческого решения для региона - это всегда компромиссный вариант, полученный при согласовании интересов в рамках заданной региональной системы.

Эти обстоятельства, в частности, обуславливают характер оценки и выбора управленческого решения в существующей системе регионального управления (Адухов, 1996; Богачева, 1996), которые осуществляются с позиций соответствия решения всему комплексу, разработанному для регионов определенной иерархической вертикали.

Выбор управленческого решения всегда в той или иной степени субъективен. Он во многом связан с творческими возможностями отдельных личностей и коллективов, уровнем понимания

объективных процессов регионального развития, специфики их проявления в пределах конкретной территории, а также с частными сторонами управленческой деятельности, например, психологической.

Основные положения рассматриваемого подхода позволяют сформулировать особое направление оптимизации решений, которое способствует повышению уровня их объективности на основе более полного учета особенностей интересов, целей существования территории, закономерностей ее развития. При этом полученный оптимум, за счет более глубокого понимания влияния территории на интегрирующие, комплексобразующие механизмы регионального развития, позволяет обеспечить взаимоувязанное развитие природной, производственной и социальной сфер региона, системы его территориальных элементов.

Территориальный подход формирует также и развитые возможности соизмерения (сопоставления) прямых связей субъекта и объекта управления, возникающих в результате реализации управленческого решения, и обратных связей, фиксирующих результаты изменения функционирования региональной системы.

Вместе с тем, отмеченные особенности подхода могут быть востребованы системой регионального управления в том обществе (Эпштейн, 1995), для которого на уровне обыденного сознания укоренилось понимание ограничений, определяющих оценку интересов территориальных общностей населения, взаимодействия общества и природы.

Рассматривая существующие теоретико-методические предпосылки выработки оптимальных решений по управлению региональной системой, необходимо отметить, что их территориальная составляющая в основном связана с анализом влияния решений на развитие социальной и экономической подсистем региона или ре-



гиона в целом.

Большое внимание уделяется оптимизации управленческих решений на основе критерия их эффективности, который обычно определяется на базе сопоставления полной и разносторонней оценки затрат на их реализацию и ожидаемых результатов (Голуб, 1992 и др.). Отмечается необходимость оценки и распределения полученного эффекта между участниками разработки и реализации решений на взаимоприемлемых условиях при заранее определенных принципах (Кугаевский, 1993).

К числу перспективных с позиций территориального подхода *теоретико-методических направлений анализа управленческих решений* необходимо отнести следующие:

1. Теория принятия компромиссных решений и комплекс ее методов.

Имеется опыт применения положений теории для решения задач анализа территориальных систем (Федирко, 1981; Хузеев, 1987). Ее методическую базу в плане оценки и выбора оптимальных управленческих решений расширяет математический аппарат теории игр и теории распознавания образов (Турков, 1994).

2. Теория оценки состояния территориальной системы.

В этом плане необходимо отметить развитие подходов к оценке состояния региональной системы и его динамики (Панасюк, 2004а), а также теорию географических оценок (Мухина, 1995 и др.).

3. Теория и методы анализа эффективности функционирования и развития территориальных систем.

Накоплен опыт оценки эффективности функционирования и развития определенных типов систем, имеющий перспективы в плане возможностей обоснования выбора решений по управлению регионом. Необходимо особо отметить сформированные подходы

к оценке и анализу:

- эффективности территориальной организации производства (Пробст, 1965);
- эффективности результатов районной планировки (Богорад, 1985);
- эффективности хозяйства в территориальном аспекте (Калашникова, 1984) и др.

В составе методов оценки эффективности функционирования территориальных систем следует выделить:

- Методы, основанные на определении системы оценочных показателей (Пробст, 1965; Богорад, 1985 и др.).
- Методы, основанные на сопоставлении результатов деятельности с эталоном.
- Методы модельного эксперимента и т.д.

4. Теория территориальных целевых комплексных программ и система ее методов.

Программно-целевой подход является одним из развитых направлений, позволяющих провести анализ и выбор решений по управлению регионом. Наиболее важной с точки зрения процесса выбора особенностью целевых программ является то, что они представляют собой увязанную во времени и пространстве систему мероприятий, направленных на решение территориальных проблем.

Целевая программа регионального развития как способ управления регионом характеризуется высокой степенью комплексности и сбалансированности, адресностью, уникальным характером, а также наличием ресурсов и среды реализации (Кропачев, 1986; Методологические положения..., 1986; Региональная программа..., 1986 и др.). Органическое сочетание, единство таких составляющих, как целереализующая система, разработанная

региональная комплексная программа и развитая организационная структура образуют особую программно-целевую систему (Каратыгина, Краснопольский, 1985). Программно-целевая система в условиях реализации программы развития региона формирует особый механизм и метод принятия управленческих решений.

Выбор и реализация управленческих решений в рамках региональных целевых комплексных программ включает следующие общие этапы:

- Определение проблемы регионального развития и связанных с ней комплекса целей и задач соответствующей программы решения проблемы.

- Разработка научных и проектных основ решения проблемы.

- Подготовка системы вариантов решения задач, связанных с проблемой в рамках данной программы.

- Выбор оптимальных вариантов решения задач и соответствующих управленческих решений, их утверждение и передача исполнителям.

- Выполнение решений при их соответствующей подготовке и контроле эффективности исполнения.

Опыт разработки и реализации программ регионального развития показывает, что их потенциальные возможности заметно шире отмеченных. Они особо велики в плане разработки, оптимизации и реализации управленческих решений в случае сложных, нестандартных и критических ситуаций. При этом в решениях лучше учитываются комплексность региональной формации, ее уникальные особенности, отношения в рамках региональной иерархии и т.д.

Реализация управленческих решений осуществляется с помощью совокупности *управляющих воздействий* на объект управ-

ления. Управляющие воздействия с точки зрения их реализации различаются по характеру, методам выработки, по временным, пространственным и количественным признакам. Стадия реализации решений представляет собой процесс превращения отраженных в решении возможностей в действительность и тем самым достижение цели, заложенной в решении, достижение результатов, призванных удовлетворить те или иные потребности с учетом требований объективных законов (Павлов, 1981).

Среди особенностей управляющих воздействий на региональную систему необходимо отметить их большое многообразие, которое в первую очередь обусловлено сложностью объекта управления. Так, управляющие воздействия при решении проблем управления региональной общностью населения и системой расселения включают сложную систему мероприятий по повышению рождаемости, контролю притока населения в города, социальному развитию городских и сельских поселений, территориальному распределению экономических ресурсов и т.д. (Корнев, 1983; Развитие управления..., 1985; Рю, 1986; Иоффе, 1987; Ткаченко, 1995; Стратегия развития ..., 2003 и др.).

Наличие сложных взаимосвязей между элементами региональной системы приводит, с одной стороны, к сложности, многосторонности единичных управляющих воздействий, а с другой - к тому, что разнообразные по содержанию и форме управляющие воздействия на отдельные элементы, подсистемы региона или процессы его развития могут привести к одинаковому результату (Панасюк, 1989).

На определение совокупности управляющих воздействий, их характера и интенсивности влияют не только принятые решения, но и качественные особенности региональной формации. Среди них следует особо выделить свойство устойчивости. Как

было отмечено выше, в региональном управлении оно рассматривается и как стабильность функционирования системы в меняющихся условиях, и как устойчивость к управляющим воздействиям, проявляющаяся в восприимчивости к ним, характере, скорости реагирования и т.д.

Реакция региональной формации на управляющие воздействия формируется при определенной направленности воздействий, начиная с некоторого уровня их интенсивности. Порог интенсивности воздействий, при котором возникает реакция региональной системы, прямо зависит от степени ее устойчивости. При этом порог реакции у отдельных подсистем региона различен. Он зависит от их природы, размеров территории, уровня коммуникативности и т.д. Например, порог реакции социальной подсистемы в целом ниже, чем природной.

Неправильно выбранные или недостаточно интенсивные управляющие воздействия на функциональные и территориальные подсистемы могут привести к нарушению их устойчивости и переходу региональной системы в незапланированное, нежелательное состояние, которое обычно имеет негативные последствия с точки зрения главных целей управления региональной формацией.

Наряду с учетом характера устойчивости региона выбор системы управляющих воздействий во многом обусловлен особенностями региональных самоорганизации и самоуправления. Большое значение в плане реализации воздействий имеет свойство инерционности региона.

Будучи территориальным образованием, региональная формация, как было отмечено, обладает свойством структурной памяти. Наличие структурной памяти, в частности, приводит к тому, что все позитивные и негативные последствия управляющих

воздействий аккумулируются и сохраняются в последовательности меняющихся состояний функциональных и территориальных подсистем региона.

Управляющие воздействия подразделяются на непосредственные и опосредованные или косвенные. Непосредственные управляющие воздействия на региональную систему проявляются в форме приказов, распоряжений и пр. Они осуществляются с помощью административных методов управления. Косвенные воздействия связаны не с прямым приказом, а с изменением экономических и социальных условий функционирования элементов и подсистем региона, изменением региональной среды. В плане управления региональной формацией они имеют большее значение. Изменение условий при высокой степени самоорганизации, самоуправления и динамичности основных подсистем позволяет достичь больших результатов при меньших затратах на реализацию управленческих воздействий, что повышает эффективность управления региональной формацией.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Территориальный подход к управлению регионом основан на изучении региона как территориальной природно-общественной формации, образование и развитие которой обуславливается развивающейся системой социального (само)управления. Он определяется как место обитания территориальной общности населения, относительно замкнутая территориальная ячейка (жизни) общества со сходными социально-экономическими, национально-культурными, природными и другими условиями развития. Выдвижение на первый план территориальных сторон существования региона обосновано тем, что территория является главным интегрирующим началом, которое формирует регионообразующие связи, и, тем самым, играет большую роль в процессах формирования и развития региона.

Подобное определение позволяет дать особую законченную систематизированную трактовку всего предмета регионального управления, включая категории сущности, целей и задач, принципов, структуры и функций системы управления, процессов, методов управления и т.д. В рамках подхода формируется направление исследований, ядром которого является система знаний о закономерностях управления региональными формациями, об использовании объективных законов и закономерностей развития территориальных природно-общественных комплексов в управлении регионом с целью повышения эффективности пространственной организации и, в конечном итоге, качества жизни общества.

Региональная формация отличается рядом качественных особенностей как объект управления, к которым следует отнести управляемость и организованность, наличие цели развития, саморегулирование и самоуправление, целостность, сложность, иерархичность, открытость, уникальность, устойчивость, инерционность, коммуникативность и др. Выделяются три основных

уровня иерархии формаций, к которым относятся микро-, мезо- и макроуровни.

Сложность феномена региона, его разнородность и разноплановость приводят к формированию ряда подходов к региональному управлению, среди которых следует выделить экологический, социальный, хозяйственный, комплексный и геосистемный. Каждый из них по-своему определяет содержание управления, его основные цели и принципы.

В рамках территориального подхода объектом управления является территориальный природно-общественный комплекс, а субъектом является система общественных институтов, в сферу деятельности которых входит полное или частичное выполнения функций территориального управления. Основная цель регионального управления связана с поддержанием пропорционального, стабильного развития территории при достижении оптимального качества жизни территориальной общности населения.

К числу закономерностей управления регионом, наиболее значимых с позиций территориального подхода, следует отнести: соотносительность объекта и субъекта регионального управления, общность главных целей на всех уровнях региональной иерархии, единство системы и принципов управления для всех регионов независимо от их уровня и др.

Основные принципы управления региональной формацией включают: принцип доминанты территориальных интересов, принцип комплексности управления, принцип самоорганизации и самоуправления, принцип равнозначности целей развития всех функциональных подсистем, принцип комплексной (социолого-эколого-экономической) эффективности управления, принцип уникальности региональной формации, принцип достижения компромисса развития главных функциональных подсистем, принцип полноты территориального охвата управления и т.д.



Анализ региона как территориальной формации позволил выделить систему функций управления, которые необходимы и достаточны для организации эффективного управления регионом при должном учете интересов развития территории. К ним относятся: региональное прогнозирование и региональное планирование, организация, координация, регулирование региональной системы, мониторинг региона и анализ региональной системы.

Оптимальная организационная структура системы управления региональной формацией в своей основе ближе всего к линейно-функциональному типу. Территориальная структура определяется как совокупность многосторонних, относительно устойчивых, повторяющихся связей и отношений в системе управления регионом, обусловленных территориально дифференцированным и локализованным развитием и размещением, как отдельных элементов этой системы, так и их территориальных сочетаний.

Перспективны два типа территориальной структуры:

- Характеризуемый наличием центра - инстанции, выполняющего основные функции управления регионом и располагающегося на территории региона.

- Координационный тип, для которого характерно наличие центра, выполняющего ряд функций управления, исключая администрирование, и размещаемого на территории региона или за ее пределами.

Процесс управления региональной формацией характеризует состав и последовательность операций при формировании и осуществлении управляющих воздействий субъекта на объект управления. В его состав включаются этапы, связанные с выполнением отмеченных выше общих функций управления. Одной из принципиальных особенностей процесса является его циклическая повторяемость или цикличность. Главный цикл формируется обратными связями между анализом состояния и прогнозом региональной системы.

Рассмотренные выше особенности трактовки понятия "регион", опыт анализа территориальных систем обуславливают формирование специфичных методов анализа процессов управления региональной формацией. Перспективными в этом плане являются геоинформационный метод и метод, основанный на решении территориальных проблем. Первый рассматривает процесс управления регионом как процесс сбора, передачи, переработки и использования географической информации, второй - как процесс возникновения и решения проблем развития территории региона.

Территориальный подход выдвигает ряд критериев выработки и оценки качества управленческих решений, главными особенностями которых являются: приоритет основополагающих интересов развития территории, комплексность анализа варианта решения в территориальном плане. К числу перспективных теоретико-методических направлений анализа управленческих решений в этом плане следует отнести: теорию принятия компромиссных решений и комплекс ее методов, теорию оценки состояния территориальной системы, теорию и методы анализа эффективности функционирования и развития территориальных систем, теорию территориальных целевых комплексных программ и систему ее методов.

Положения территориального подхода нацелены не только на совершенствование теории региона, регионального управления. Их практическое применение позволяет достичь лучшей территориальной организации общества, избежать возникновения сложных проблем регионального развития, выявить и предупредить нежелательные состояния региональной системы, повысить эффективность управления регионом за счет лучшего учета основополагающих интересов существования и развития его территориального комплекса.

## ЛИТЕРАТУРА

Абдурашитов Р.Т., Пиддэ А.Л., Сергеев С.Г. Автоматизированная система комплексного анализа ситуации в регионе // Регионоведение. – 1999. - №1. - с.225-230.

Абрамов В.С. Об основе понятия экономико-географического процесса // Известия ВГО. – 1986.- т.118.- № 1. - с.38-43.

Агафонов Н.Т. Территориально-производственное комплексобразование в условиях развитого социализма. – М: Наука, 1983. - 188с.

Агафонов Н.Т. К вопросу о закономерностях размещения производства // География и современность. - Л.- 1985.- с.40-64.

Агафонов Н.Т., Межевич М.Н., Старинский В.Н. Эволюция региональной среды производства и жизнедеятельности: теоретические проблемы становления системы "город - область". - Л., 1985.- 52с.

Адухов А. Реформирование экономики и взаимодействие центра и регионов Российской Федерации // Вопросы экономики. - 1996.-№6. - с.113-118.

Аитов Н.А. Можно ли управлять социальными процессами // Социологические исследования. -1998. -№3. - с.24-30.

Алаев Э.Б. Географическое мышление и геопрограммная парадигма // Известия ВГО.- 1981.- т.113.- № 6. - с.419-422.

Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь. - М.: Мысль, 1983. - 350с.

Алаев Э.Б., Чадаева Н.В. Вопросы управления и решение их географической наукой // Вопросы географии. М., 1978.- сб.109. - с.61-80.

Алампиев П.М. Экономическое районирование СССР.

Кн.2.- М.: Экономическая литература. – 1963.- 248с.

Алампиев П.М. Некоторые вопросы экономико-географического исследования ТПК // Методические и региональные проблемы развития Сибири.- Новосибирск, 1985. - с.7-31.

Алексеев А.И. Социальные аспекты развития геосистем // Динамика географических систем.- М., 1983. - с.7-31.

Алисов А.И., Воронцов В.К. Управление экономикой региона. - Казань: Тат.книж.изд-во, 1986. - 280 с.

Анимица Е.Г., Шарыгин М.Д. Региональная социально-экономическая география: теория, методология, практика. - Пермь: изд-во ун-та, 1994. – 179с.

Анненков В.В. Историческая география для районной планировки и регионального планирования // География и природные ресурсы.- 1986.- №1. - с.118-125.

Анненков В.В. Противоречия территориальной организации общественного воспроизводства: основы выявления и оценки // Территориальная организация хозяйства как фактор экономического развития. М. – 1987. - с.190-202.

Анохин А.А. Вопросы теории общественно-территориального образования // Прикладная социальная география Калининградской области. - Калининград, 1986. -с.42-49.

Арманд А.Д. Саморегулирование социально-природных систем // Система "общество - природа": проблемы и перспективы. М., 1983. - с.47-51.

Арманд А.Д. Процессы саморазвития и управления в геосистемах // Основные понятия, модели и методы общегеографических исследований: Мат.Всес.теор.конф.- М., 1984.- с.82-88.

Артоболевский С.С. Региональное развитие в Великобритании (Послевоенный этап). – М: изд-во ИГ РАН, 1992. – 165с.

Афанасьев В.Г. Мир живого: системность, эволюция и управление. - М.: Политиздат, 1986. - 333 с.

Бабурин В.Л. Влияние географических особенностей распространения инновационных волн на территориальную организацию общества // Вестн.МГУ.- Сер.5., геогр. – 1999. -№1.- с.42-46.

Бабурин В.Л., Казьмин М.А. Столичные функции и проблемы территориального управления развитием Московского региона // Вестн.МГУ.- сер.5., геогр.- 1998.- №1.- с.43-47.

Баженов Ю.Н., Чистобаев А.И. Проблемный подход в географии // География и современность. - Л., 1985.- с.22-38.

Бакланов П.Я. Пространственные системы производства: (Микроструктурный уровень анализа и управления). - М.: Наука, 1986. - 150с.

Балацкий Е.В. Управление государственным сектором экономики и бюджетное прогнозирование // Вестник МГУ. - сер.эконом. – 2000.- №1.- с.3-14.

Бандман М.К. Некоторые черты современного этапа развития теории ТПК // Моделирование социально-экономического развития территориальных систем: опыт исследования в социалистических странах. - Новосибирск, 1983.- с.103-116.

Бандман М.К., Лаппо Г.М., Машбиц Я.Т. Проблемные регионы: понятие, типы, особенности // Изв.РАН. – сер.геогр. – 1994. - №2. – с.13-23.

Баранский Н.Н. О связи явлений в экономической географии. - Избранные труды. Научные принципы географии. М., 1980.- с.160-172.

Бинкин Б.А., Черняк В.И. Эффективное управление: наука и практика. - М.: Наука, 1982. - 144с.

Богачева О. Бюджетные механизмы в мировой практике

развития депрессивных и отсталых регионов // Вопросы экономики. - 1996.- №6. - с.100-112.

Богорад Е.Д. Количественные методы оценки эффективности проектных решений районной планировки // Проблемы территориальной организации производства и расселения в районной планировке. - Киев, 1985.- с.58-70.

Бугаев В.К. Территориальная структура экономического района. Теоретико-методологический аспект. - Л.: Наука, 1986. - 166с.

Бугроменко В.Н. Оценка и управление территориальной структурой города: социальные и социологические аспекты // Прикладные социально-географические исследования: Тезисы докл. респ. семин.-совещ. - Тарту, 1984.- с.214-217.

Бугроменко В.Н. Категория "цель" в географии // Известия АН СССР. - сер.геогр. – 1986.- № 3.- с. 110-118.

Бурс А. Управление по территории как метод экономического регулирования // Пробл. теории и практики управления. – 1992. - №2. – с.27-32.

Ващалова Т.В., Мягков С.М. Устойчивости субъектов Российской Федерации в социо-экологическом кризисе. Этнокультурный подход // Изв.РАН.- сер.геогр.- 1998.- №1.- с.62-73.

Венделин А.Г. Подготовка и принятие управленческого решения. Методологический аспект. - М.: Экономика, 1977. - 150с.

Видацкий В. Взаимосвязь "человек - среда" как проблема управления // Рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды. Опыт социалистических стран. М., 1982.- вып.4.- с.41-59.

Волков Ю.Е. Социальное управление как вид управленческой деятельности в общественных системах //Социально-политический журнал.- 1997.- №3. -с.65-74.

Выпасюк В.Л., Носиков С.В. Принципы формирования системы территориального управления // Система взаимоотношений органов территориального управления с предприятиями в условиях рыночной экономики: Тез. докл. науч.-практич. конференции. – Красноярск, 1991. – с.38-40.

Географическая информатика и геоинформационные системы / В.С. Преображенский, А.А. Райк, Ю.Г. Симонов, В.А. Шальнев. - Проблемы геоинформатики: Тез.докл.респ.науч.конф. - Тарту, 1983.- с.5-11.

Герасимов И.П. Конструктивная география как наука о целенаправленном преобразовании и управлении окружающей средой // Известия АН СССР. - сер.геогр.- 1972.- №3.- с.3-12.

Герасимов И.П. Глобальные и региональные общегеографические прогнозы // Географический прогноз: теория, методы, региональный аспект.- М., 1986.- с.7-17.

Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1998. – 659 с.

Глущенко В.В., Глущенко И.И. Разработка управленческого решения. Прогнозирование-планирование. Теория проектирования экспериментов. - Железнодорожный: ТОО НПЦ "Крылья". - 1997. -398с.

Голуб В.А. Эффективность территориального управления. – Минск: Вышэйш.шк., 1992. – 106с.

Гольц Г.А. Уникальное и общее в географических исследованиях // Основные понятия, модели и методы географических исследований: Тез.докл.всесоюз.конф. М., 1983.- с.8-10.

Гольц Г.А. Стадии развития, структурные уровни и константы территориальных общностей расселения и хозяйства // Известия АН СССР. - сер.геогр.- 1986.- №2.- с.34-48.

Горленко И.А. Проблемы комплексного развития террито-

рии. - Киев: Наук. Думка, 1994.- 295с.

Горшкович Б.Л. Регион и его интересы // Вестник Пятигорского лингв. ун-та.- 1996.- №1.- с.66-75.

Горькова Т.Ю., Шаповалов Г.М. Проблемы совершенствования государственной региональной политики // Регион: Политика. Экономика. Социология.- 1999 . -№3.- с.8-13.

Горюшин О.А. Инструментальные средства и модели социально-экономического мониторинга региона (опыт внедрения) // Экономические проблемы стран и регионов: РАН. Центр.экон.-мат.ин-т. - М., 1994. - с.121-139.

Грин А.М. Временная организованность геосистем // Геосистемный мониторинг. Строение и функционирование геосистем.- М., 1986. - с.7-18.

Грицай О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И. Центр и периферия в региональном развитии. – М.: Наука, 1991.- 168с.

Грицай О.В., Трейвиш А.И. Длинные циклы Кондратьева и региональное развитие // Изв. ВГО. – 1991. – вып.123. - №2. – с.171-178.

Гродзинский М.Д. Устойчивость геосистем: теоретический подход к анализу и методы количественной оценки // Изв. АН СССР. - сер. геогр.- 1987 - № 6. - с.5-15.

Груздев Г.В. Управление как система деятельности: методологический аспект // Философия и общество. - 1998. -№14.- С.50-167.

Гуревич М.А. Основные принципы и цели комплексного планирования социально-территориальной общности // Территориальные социально-экономические системы Урала. -Пермь, 1987.- с.27-35.

Дашкевич З.В. К проблеме устойчивости геосистем // Изв. ВГО.- 1984.- №3.- с.211-218.



Долятовский В.А. Зарубежный опыт комплексного развития регионов (территорий) // Регионоведение. – 1994. - № 2-3. – с.149-156.

Дорожкин Ю.Н. Реформа местной власти // Социологические исследования. - 1997. - №8. - с.9-20.

Дроздов Б.В. Об иерархических и гетерархических представлениях при построении систем управления городом // Проблемы совершенствования и автоматизации управления городом. - М., 1983.- с.22-28.

Дульщикова Ю.С. Региональная политика и управление. - М.: Изд-во РАГС, 2001.- 257с.

Душков Б.А. География и психология. Подход к проблемам. - М.: Мысль, 1987. - 225с.

Зайцев Б.Ф. Основные стадии процесса управления // Проблемы организации процесса управления. - М., 1985.- с.5-12.

Закономерности региональной экономики. - Л.: Ин-т соц.-экон.пробл. - 1986. - 42 с.

Зверев Ю.М. Региональная политика. Основные проблемы и новые подходы // Проблемы физической и экономической географии Калининградской области / Калининградский гос.ун-т. – Калининград, 1995. – с.11-18.

Зейдис И.М., Симонов Ю.Г. Эффект структурной памяти в динамике географических явлений // Вестник МГУ.- сер.геогр.- 1980.- №4.- с.21-26.

Зубков Ю.С. Становление и сущность геоинформационного подхода к территориальному управлению // Информатика и вычислительная техника. – 1994. -№1. – с.11-15.

Иванов И. Д. Европа регионов // Мировая экономика и международные отношения. -1997. -№ 9.- с.5-19.

Ивенский Л.М. Власть: практические аспекты метауправле-

ния. - Йошкар-Ола: изд-во Мар.политехн.ин-та им.А.М.Горького. - 1994.- 175с.

Израэль Ю.А. Экология и контроль состояния окружающей среды. - М.: Гидрометеиздат. - 1984. - 560 с.

Иоффе Г.В. Управление расселением: возможности и ограничения // Методы изучения расселения. - М., 1987.- вып.52.- с.38-42.

Исаченко Г.А. Регион как объект фундаментального географического исследования // Регион и география: Тез. докл.междунар.научн.-практ.конф., Пермь, май, 1995. Ч.2. – Пермь, 1995. - с.6 - 9.

Каганский В.Л. Основание регионального анализа в гуманитарной географии // Изв.РАН. - сер.геогр.- 1999.- №2.- с.42-50.

Казакевич Д.М. Экономические методы в планировании и управлении. - Новосибирск: Наука. - 1985. - 327с.

Калашникова Т.М. Экономическое районирование. - М.: изд-во МГУ. - 1982. - 216с.

Калашникова Т.М. Научно-технический прогресс и методологические проблемы современной экономической географии // Вопросы географии.- 1984.- сб.123.- с.64-67.

Калашникова Т.М. Основные законы экономической географии // Производство, населения, природопользование: географич. и соц.-экон. аспекты.- Уфа, 1995.- с.38-44.

Каратыгина Е.Н., Краснопольский Б.Х. Целевые программы развития районов Севера. - М.: Наука, 1985. - 150с.

Кашбразиев Р.В., Панасюк М.В., Трофимов А.М. Теория и модели управления региональными системами // Известия РАН. Серия географическая.– 2004. – № 5. – с.7 – 14.

Кожурин Ф.Д. Процесс управления (Системное исследование и разработка на примере региона). - М.: Мысль, 1988. - 239с.

Козьменко С.Ю. Циклические колебания социально-экономического развития. – СПб.: изд-во ун-та экономики и финансов. – 1995. – 106с.

Колосовский Н.Н. Теория экономического районирования. - М.: Наука. - 1969.

Колотиевский А.М. Вопросы теории и методики экономического районирования. - Рига: Знание. - 1967. - 246с.

Кондратьев К.Я. Стратегия управления окружающей средой: нидерландский опыт // Изв. ВГО.- 1994.- №4.- с.38-40.

Корнев И.Н. Демографический район как объект планирования и управления // Известия ВГО.-1983.- т.115.- №1.- с.38-42.

Космачев К.П. Географическая экспертиза "методологические аспекты". - Новосибирск: Наука. - 1981. - 109с.

Космачев К.П., Лаппо Г.М., Коронкевич Н.И. Принципы и методы географической экспертизы // Методологические аспекты современной конструктивной географии.- М., 1985.- с.30-42.

Костинский Г.Д. Новый этап в географических исследованиях человека// Прикладные социально-географические исследования. – Тарту, 1984. – с.27-30.

Кошкарев А.В., Каракин В.П. Региональные геоинформационные системы. - М.: Наука, 1987. - 128с.

Кропачев С.В. Основные подходы к определению понятия и сущности целевых комплексных программ в экономической литературе // Методологические проблемы целевой ориентации научно-технического прогресса в регионе. - Новосибирск, 1986.- с.17-27.

Кугаевский А.А. Методологические основы согласования интересов в системе экономических отношений региона/ Проблемы стабилизации экономики Северного региона при переходе к рыночным отношениям /РАН СО Ин-т экон. комплекс. освоения

природ. рес-ов Севера. – Якутск, 1993. – с.4-12.

Куперштох В.Л., Соколов В.М, Ягольницер М.А. Проблемы проблемного региона // ЭКО. - 1997. - №4. - с.96-113.

Лаженцев В.Н. Регулирование территориальной структуры хозяйства // Трансформация региональных структур в период перехода к рынку. - М., 1994.- с.14-19.

Лаппо Г.М. Города на пути в будущее. – М.: Мысль. - 1987. – 236с.

Лаппо Г.М. География и региональная политика // Изв.РАН. – сер.геогр. – 1998.- №2. – с.150-152.

Левинтов А.Е. От района региону: на пути к хозяйственной географии // Изв.РАН. - сер.геогр.- 1994.- № 6.- с.120-129.

Лейзерович Е.Е., Шлихтер С.Б. Проблемные регионы и проблемные районы, различие в подходах // Изв.РАН. - сер.геогр.- 1994.- № 5.- с.41.

Лексин В., Швецов А. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения // Российский экономический журнал.-1994.- №2.- с.41-51.

Лексин В., Швецов А. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения // Российский экономический журнал.-1994.- №3.- с.42-48.

Лексин В., Швецов А. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения // Российский экономический журнал.-1995.- №2.- с.22-31.

Лексин В., Швецов А. Региональная политика России: концепции, проблемы, решения // Российский экономический журнал.-1995.- №3.- с.64-71.

Липец Ю.Г. Устойчивость систем в экономической и социальной географии // Устойчивость геосистем. М., 1983.- с.78-87.

Липец Ю.Г. Прогнозирование в социально-экономической

географии // Теория и методы географического прогнозирования: возможности и пути. М., 1992.- с.101- 110.

Литовка О.П. Методологические проблемы прогнозирования регионального расселения // Учен.зап.Тартусского ун-та, 1982.- сб. № 623.- с.55-63.

Маергойз И.М. Территориальная структура хозяйства. - Новосибирск: Наука. - 1986. - 303с.

Маккиндер Х. Дж. Географическая ось истории. // Полис. - 1995. - №4. - с. 162 – 169.

Матрусов Н.Д. Региональное прогнозирование и региональное развитие России /РАН. Комиссия по изучению производительных сил и природных ресурсов. - М.: Наука. - 1995.- 221с.

Месхия Я.Е. Вопросы методологии регионального экономического прогнозирования. - М.: Наука, 1983. - 193 с.

Методологические положения разработки крупных территориальных программ / Р.И.Шнипер, А.С.Маршалова, А.С.Новоселов и др. - Новосибирск: Наука. - 1986. - 306с.

Методы и модели социально-экономического мониторинга. Сб.: РАН, Центр экономико-математических исследований. – М., 1992. – 183с.

Механизмы устойчивости геосистем. М.: Наука, 1993. – 207с.

Мильнер Б. Управление будущего: предпосылки и тенденции // Экономист.- 1995.- №4.- с.23-32.

Мир управления проектами: основы, методы, организация, применение. / Под ред.Х.Решке, Х.Шелле. - М.: АЛАНС, 1994. - 303с.

Михайлов Ю.П. К вопросу о целях и задачах географии // Известия ВГО.- 1984.- т.116.- № 3.- с.200-205.

Михайлов Ю.П. Административно-территориальная система

России и проблемы устойчивого развития // Изв.РГО.- 1999. - т.131.-вып.1.- с.3-9.

Мухина Л.И. Геоэкологический анализ и управление // Геоэкологический анализ: принципы, методы, опыт применения. – М., 1995. – с.269-280.

На пороге новой регионализации России. Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа. – Нижний Новгород: изд-во "Митра-Информ" (Ижевск). - 2001. – 124с.

Новые концепции в географии и прогнозирование. - М.: Наука. - 1993. – 112с.

Ныммик С.Я. Проблемы социально-экономического районирования // Советская география. - Л., 1984. - с.131-141.

О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе. (Указ Президента Российской Федерации от 13 Мая 2000г.) // Российская газета, от 16 Мая, 2000.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ).

Общество как система: самоорганизация, управление, менеджмент. – Казань: Филос.общ-во Республики Татарстан. - 1995.- 104с.

Организация процессов управления / Под.ред. Г.Х.Попова. – М.: Экономика, 1975. – 279с.

Орлов А.Б. Некоторые вопросы информационного обеспечения планирования экономического и социального развития территории // Совершенствование методов планирования экономического и социального развития в регионе. - М., 1985.- с.122-126.

Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации.

(Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 15 Октября 1999г., №1370).

Основные положения региональной политики в Российской Федерации (Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996г., № 803).

Осташов П.И. Теоретические аспекты регионального управления и самоуправления // Территория и общество. – Пермь: изд-во ун-та. – 1992. – с.61-69.

Павлов В.В. Методологические аспекты управления. - М.: Мысль. - 1981. - 176с.

Павлюченко В.И. Управление эффективностью экономических процессов. - М.: Мысль. - 1986. - 255с.

Паламарчук М.М. Общественно-территориальный комплекс: теоретическая концепция // Теоретические проблемы географии: система географических концепций. - Л., 1983.- с.21-24.

Панасюк М.В. Геоинформационные системы и математико-географическое моделирование // Математико-географическое моделирование территориальных систем. Казань, 1984.- с. 54 - 65.

Панасюк М.В. Управление экономико-географическими объектами. - Казань: изд-во Казанск.ун-та. - 1989. - 140 с.

Панасюк М.В. Географическая концепция управления регионом. // Теория и модели социально-экономического развития территориальных систем. - Казань, 2001. – с.33-52.

Панасюк М.В. Анализ конкурентных позиций в рамках разработки экономической стратегии города и региона. // Инфокоммуникационные технологии глобального информационного общества. Сб.тр. 2-й ежег.междунар.конф. - М., 2004. – с.187-197.

Панасюк М.В. Регион как территориальная формация: новый подход к изучению. // Научные технологии. – 2004. – т. 5. - № 4. – с.6 – 12.

Панасюк М.В. Математическая модель регионализации // Научные технологии. – 2005. - № 8–9. – т. 6. – с.13 – 25.

Панасюк М.В., Пудовик Е.М. Территориальный подход к управлению региональной системой // Проблемы глобализации и антиглобализм в современном мире (сборник докладов и статей). – Казань: РИЦ «Школа», 2003. - с. 106 – 114.

Панасюк М.В., Руденко А.В. Теоретические основы анализа системы «центр - периферия» региона // Территориальные общественные системы: проблемы делимитации, развития, управления: Материалы Междунар.науч.-практ. конф. (21 – 24 сент. 2005г., Пермь)/ Пермский унт-т. – Пермь, 2005. – с.47 – 52.

Панасюк М.В., Трофимов А.М., Хрущев А.Т. Географические аспекты управления социально-экономическими объектами // Вестник МГУ.- Сер. 5.,геогр.- 1989.- № 2.- с. 3 - 8.

Планирование экономического и социального развития административного района /К.Ф.Богородицкий, В.В.Дудукин, Н.Д.Прендкович, А.С.Яценко // Совершенствование методов планирования экономического и социального развития в регионе. - М., 1985.- с.35-50.

Поздняков А., Дульщик Ю. Основные положения государственной региональной политики Российской Федерации // Регионология.- 1995.- №1.- с.21-42.

Полонский М.Л. Геокибернетика. Предмет и метод (Из цикла лекций по экономической кибернетике). – Минск: Высшэйш.шк.. - 1963. - 87 с.

Полутин С.В. Регион как феномен экономики, политики и культуры // Регионология.- 1994.- № 4.- с.171-174.

Попов А.И. Циклический характер развития местного самоуправления // Цикличность как форма экономической динамики: Структурная и инвестиционная политика:



Тез.докл.Всеросс.научн.конф., Санкт-Петербург, 19-21 июня, 1997. - СПб, 1997.- с.42-46.

Попов Г.Х. Проблемы теории управления. - М.: Экономика, 1974. - 318с.

Портянский И.А. Прогнозирование развития городов // Известия АН СССР.- сер.геогр.- 1986.- № 6.

Преображенский В.С. Проблемы изучения устойчивости геосистем // Устойчивость геосистем.- М., 1983.- с.4-7.

Преображенский В.С. Уроки и перспективы использования системного подхода в географических исследованиях. Мат.всес.теор.конф.- М., 1984.- с.82-88.

Приваловская Г.А. Проблемы изучения взаимодействия территориальной организации хозяйственной деятельности с природно-ресурсной средой // Территориальная организация хозяйства как эффективный фактор экономического развития. - М., 1987.- с.6-17.

Проблемы регионального географического прогноза: состояние, теория, метод. / Под ред.А.П.Капицы, Ю.Г.Симонова. - М.: Наука, 1982. - 215с.

Проблемы территориальной организации общества. – Пермь: изд-во Пермск.ун-та. - 1993. -167с.

Пробст А.Е. Эффективность территориальной организации производства. - М.: Мысль, 1965. - 208с.

Пробст А.Е. Проблемы размещения социалистической промышленности. - М.: Экономика, 1982. - 215с.

Развитие региона: цели, проблемы и перспективы. Л.: ИСЭП АН СССР. - 1989. - 73с.

Развитие управления городами и агломерациями / М.Беньямин, В.Любовный, О.Пчелинцев, П.Томашек. - М.: Международный НИИ проблем управления, 1985. - 73с.

Региональная программа и принципы ее разработки / Р.И.Шнипер и др. - Новосибирск: Наука. - 1986. - 291с.

Региональная экономика. - Л.: ИСЭП АН СССР, 1986. - 48с.

Родоман Б.Б. Узловые районы // Вопросы географии. - Вып. 88.- М.- 1971.- с.97-118.

Родоман Б.Б. Социально-экологический фундамент рациональной организации территории // География и природные ресурсы.- 1984.- № 1.- с.152-158.

Родоман Б.Б. Территориальные ареалы и сети. Очерки теоретической географии. Смоленск: Ойкумена. - 1999.- 256с.

Романова Г.А. Формирование целей социально-территориальных общностей в системе экономико-математического моделирования регионального развития. - Сб.тр. ВНИИ системных исследований, 1986.- № 4.- с.25-30.

Рубцов В.А., Степин А.Г. Структурно-функциональная устойчивость территориально-производственных систем (вопросы метризации). - Казань: КГМА. - 2004. - 197с.

Руденко Л.Г. Картографическое обоснование территориального планирования. - Киев: Наукова думка, 1984. - 168с.

Руткевич М.Н. Трансформация социальной структуры российского общества // Социологические исследования.- 1997.- №7.- с.3-19.

Рю М.Ю. Об управляющих воздействиях на процессы расселения при освоении новых районов // Сб.тр. ВНИИ системных исследований.- 1986.- № 4.- с.30-38.

Рябов В.В. и др. Региональное сообщество: многостороннее развитие и управление. - М.: Луч, 1993. - 179с.

Садыков Ф.Б. "Центр - регион": проблемы взаимоотношений // Социологические исследования.- 1997.- №8.- с.5-9.

Саенко Ю.И. Состояние общества. К вопросу о его измере-

нии // Социс. – 1999. - №10. – с.26-30.

Саушкин Ю.Г. Экономическая география: история, теория, методы, практика. - М.: Мысль, 1973. - 559с.

Светлосанов В.А. Общие идеи управления экосистемами // Вопросы географии.- Сб.104.- М., 1977.- с.205-209.

Светлосанов В.А. Трудности и успехи в исследовании устойчивости гео- и экосистем // Вестник МГУ.- сер.геогр.- 1977.- №4.- с.30-38.

Сдасюк Г.В., Колосов В.Н. Опасность региональной дезинтеграции России // Изв.РГО.- 1999.- т.131.-вып.1.- с.9-15.

Севостьянов В.Н. Региональный проблемный мониторинг: методы и возможности функционирования в системе территориального управления // Географические исследования для целей планирования, проектирования, разработки и реализации комплексных программ. Тез. докл. на секц. 18-го съезда ГО СССР. - Л., 1985.- с.17-19.

Селиверстов Ю.П. Устойчивость геоэкосистем: проблемы и суждения // Эколого-географический анализ состояния природной среды: проблема устойчивости геоэкосистем. - СПб, 1996. – с.5 - 16.

Семенов Л. Субъекты собственности и управления в рыночной экономике // Проблемы теории и практики управления. - 1994. - №6.- с.27-35.

Сигов И.И. Региональная политика на современном этапе. - Чебоксары: изд-во Чувашск.гос.ун-та. - 1999. - 205с.

Синягов А. Вопросы создания систем управления регионом // Экономист.- 1993.- №8.- с.51-55.

Скопин А.Ю. О новой региональной парадигме в социально-экономической географии. // Изв. РАН. - сер. геогр. – 1992. - №5. – с.36-40.

Смирнягин Л. Региональная стратегия России // Геополитические и геоэкономические проблемы России. - СПб, 1995.- с.119-130.

Соколова И. О взаимодействии федеральной и местной властей в региональных экономических программах // США. Экономика, политика, идеология.-1994.- №1.- с.82-87.

Солнышков Ю.С. Обоснование решений: Методологические вопросы. - М.: Экономика, 1980. - 168с.

Сочава В.Б. Введение в учение о геосистемах. - Новосибирск, 1978.

Стратегия развития Казани до 2015 г. – СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003. – 116с.

Сутягин В.С. Анализ и прогнозирование народнохозяйственной динамики / РАН. Ин-т народнохоз. прогнозир. – М.: Наука, 1992. – 129с.

Сухарев А.И. Основы регионологии. - Саранск: НИИ регионологии , 1996. - 120с.

Сухоруков В.Д. Геопространственная система: сущность и структурные аспекты // Изв.РГО.- 1998.-т.130. - вып.5.- с.61-67.

Сысоев А.П. Некоторые вопросы реформирования территориального управления экономикой // Вестн. МГУ.- сер.эконом.- 1997.- №4.- с.59-69.

Тархов С.А. Пространственная морфология транспортных сетей: методы анализа топологических закономерностей. – М.: изд-во ИГ АН СССР, 1989. – 221с.

Твердохлебов И.Т. О законах, системообразуемых отношениях в пространственно-временных общественно-производственных системах // Теоретические проблемы географии: система географических концепций. - Л., 1983. - с.41.

Темкина А.Я. Самоорганизующиеся системы в социально-

экономической географии // Вестник МГУ.- сер.геогр.- 1986.- №4.- с.85 - 88.

Тикунов В.С. Моделирование в картографии. – М.: изд-во МГУ. – 1997. – 403с.

Тимонина И.Л. Япония: опыт регионального развития. М.: Наука, 1992.- 124с.

Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. – М.: Наука, 1987. – 335с.

Ткаченко А.А. Территориальная общность в региональном развитии и управлении – Тверь: изд-во Тверск.ун-та, 1995. - 155с.

Ткаченко А.А., Файбусович Э.Р. Территориальная организация – общий предмет исследования географии и регионологии // Регионология. –1994. - №4. –с.165-170.

Топчиев А.Г. Концепция территориальных структур // Вопросы географии.- М.- 1984.- сб.123.- с.32-40.

Трапезников В.А. Управление и научно-технический прогресс. - М.: Наука, 1983. - 224с.

Трейвиш А.И. География российских кризисов // Изв. РАН. сер.геогр.- 1999.- №2.- с.7-16.

Трофимов А.М., Котляков В.М., Селиверстов Ю.П., Панасюк М.В., Рубцов В.А., Пудовик Е.М. Сбалансированное развитие - устойчивое состояние геосистем // Известия РГО.- 1999.- т.131.- вып.3.- с.9 - 16.

Трофимов А.М., Чистобаев А.И., Шарыгин М.Д. Теория организации пространства. Сообщение 1 // Изв. РГО.- 1993.- №2.- с.10-19.

Труфанова Н.Я. Вопросы организации информационного обеспечения региональных исследований // Методические и региональные проблемы развития экономики Сибири. - Новосибирск,

1985.- с.79-88.

Турков С.Л. Принятие решений в системах управления природными ресурсами (Вопросы методологии и теории). – Владивосток: Дальнаука. - 1994. – 240с.

Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. - М.: Мысль, 1978. - 272с.

Файоль А. Учение об управлении // Научная организация труда и управления. - М., 1966.

Фатеев В.С. Менеджмент и региональная политика за рубежом. - Минск: Наука и техника. - 1994. - 213с.

Федирко О.Н. Использование теории принятия решений в регулировании природных процессов // Известия ВГО.- 1981.- т.113.- №6.- с.502-506.

Федоренко Н.П., Реймерс Н.Ф. Природные ресурсы: системные классификации, учет и общие принципы управления // Вопросы географии. - М., 1977.- сб.104.- с.179-196.

Хакимов Э.М. Иерархия и неиерархия и принципы управления социальными системами // Философия на рубеже веков. СПб, 1996.

Хансон Ф. Проблемы взаимоотношений центра и регионов в российской экономической политике // Вопросы экономики.- 1994.- №9.- с.30-31.

Холл П. Городское и региональное планирование. – М.: Стройиздат. - 1993. – 247с.

Хорев Б.С. Актуальные проблемы территориальной организации советского общества, социально-экономическое районирование и территориальное планирование // Вопросы географии.- М.- 1978.- сб.109.- с.25-61.

Хорев Б.С. Территориальная организация общества: (Актуальные проблемы регионального управления и планирования в

СССР). - М.: Мысль, 1981. - 320с.

Хорев Б.С. Региональная политика в СССР. М.: Мысль, 1989.- 284с.

Хрущев А.Т. Географические основы государственной региональной политики в России // Вестн. МГУ.- Сер.5.,геогр.- 1999.- №4.- с.3-10.

Хузеев Р.Г. Теория принятия компромиссных решений: (Географические аспекты). - Казань: Изд-во Казан.ун-та, 1987. - 153с.

Хузеев Р.Г., Парамонов И.М., Степин А.Г. Проблемы изучения структуры геосистем // Проблемы комплексной географии. – Казань. – 1985. – с.26 – 33.

Хунагов Р.Д. Проблема рациональности в политике и управлении. - М.: Высшая школа. – 1995. - 193с.

Черкасов Г. Российские регионы: неуклонный рост влияния // Власть.- 1995.- № 1.- с.25-28.

Черкашин А.К. Закономерности пространственной структуры и организации низового административно-территориального устройства России // География и природные ресурсы.- 1996.- №4.- с.5-17.

Четыркин В.М. Проблемные вопросы экономического районирования. - Ташкент: Фан, 1967. - 128с.

Чистобаев А.И. Развитие экономических районов. Теория и методы исследования. Л.: Наука, 1980.-127с.

Чистобаев А.И., Баженов Ю.Н. Территориальные комплексные программы. - Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1984. - 229с.

Шарыгин М.Д. Региональная организация общества (теоретико-методические проблемы совершенствования). Пермь: Изд-во пермского ун-та, 1992. - 203с.

Шахов Ш.К. Местное самоуправление как одна из форм

обустройства народов РФ // Регионология., 1994.- № 4.- с.59-62.

Швебс Г.И., Позаченюк Е.А. Географические основы социально-экономической экспертизы и мониторинга // География на пороге третьего тысячелетия. Сб.науч.трудов к X съезду РГО. СПб. – 1995. – с.91-98.

Шнипер Р.И. Методологические положения разработки комплексных программ областного уровня // Комплексные программы областного уровня. - Новосибирск, 1984.- с.5-18.

Шупер В.А. О природе импульсов территориального развития // Изв. РАН. - сер.геогр.- 1998.- №4.- с.16-24.

Щербаков В. Региональные аспекты управления: предпосылки и практика местного самоуправления // Вопросы экономики.- 1993.- №6.- с.62-68.

Щербина В.В. Средства социологической диагностики в системе управления. - М.: изд-во МГУ. - 1993. – 117с.

Эпштейн А.С. О сущности и эффективности экономико-географического подхода к принятию хозяйственных решений // Изв.РГО. – 1995. – 1995. – вып.127. - №5. – с.8 - 14.

Friedmann J. Regional development policy. - Boston: Mass. Instt. Techn. - 1966.

Hoekveld G.A., Hoekveld-Meijer G. Regional development in spatial and social contexts: Key concepts of a regional geographic methodology // Ned. Geogr. Stud., 1994, № 179, p.13-22.

Karimi H.A., Blais J.A.R. Current and future directions in GISs // Comput., Environ. And Urb. Syst., 1996, 20, № 2, p.85-97.

Kashbrasiev R., Panasyuk M. (2005) “Urban Strategic Planning in the Russian Federation: The Case of Kazan” *Cities in Global Perspective: Diversity and Transition* (Ed. Y.Murayama and G.Du).- Fujiwara Printing Ltd., Tokyo, 2005.- p.491-501.

Kresl P. The determinants of urban competitiveness. // North



American cities and the global economy: Challenges and opportunities. Eds. P. Kresl, G. Gappert. - London: Sage, 1995, pp. 45–68.

Leitner H., Sheppard E. Economic uncertainty, inter-urban competition and the efficacy of entrepreneurialism. // The entrepreneurial city: Geographies of politics, regime and representation. Eds. T. Hall, P. Hubbard. Chichester: Wiley, 1998, pp. 285–307.

Moshe I.E. Some observations made on the development of GIS // Period.polytechn.Civ.Eng. – 1996. – 40. - № 1. - p.31-35.