

УЧЕБНЫЙ КУРС  
**«УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ  
РАЗВИТИЕМ»**

*к.э.н. Плюхин М.Ю.*

---

Калининград, 2019г.

# ДОБРЫЙ ВЕЧЕР!

## Я - Плюхин Михаил Юрьевич:

**1991 – 2003 г.** – консультант, начальник отдела, Председатель комитета по развитию СЭЗ-ОЭЗ, вице-губернатор Калининградской области.

**02.2005 – 10.2015г.** – Министр территориального развития и муниципальных образований Правительства Калининградской области, заместитель Председателя Правительства Калининградской области (экономический блок, внутренняя политика).

*Управление экономическим и промышленным развитием региона. Разработка Стратегии и других программных документов развития Калининградской области и его муниципальных образований, разработка и ведение ФЦП «Социально – экономическое развитие Калининградской области», организация внесения изменений в Закон об ОЭЗ Калининградской области, продвижение калининградской продукции на внутреннем и внешних рынках, анализ бизнес-планов, подготовка решений по предоставлению налоговых льгот предприятиям Калининградской области, исследования по региональной проблематике.*

**В настоящее время –руководитель Калининградстата, автор (соавтор) более 30 научных публикаций.**

**Есть три проявления Бога на Земле: природа, любовь и чувство юмора.**

**М. Задорнов**

# **ПРОСЬБА: ПРЕДСТАВЬТЕ МНЕ ВАШ ПРОФИЛЬ:**

---

**Фамилия, имя и отчество –**

**Место проживания/ занятости/ интересов –**

**Текущий статус/ занятость, если работаете –**

**Ваш перспективный/ желаемый профиль  
деятельности –**

**Спасибо! Буду учитывать при дальнейшем  
общении.**

# В ДАННОМ УЧЕБНОМ КУРСЕ:

---

рассматриваются теоретические и методологические **проблемы развития территорий** в условиях современной России, а также комплекс вопросов, связанных с проблемами управления развитием территорий, влияющими факторами, механизмами и инструментарием поддержки территориального развития, учетом их роли в жизнеобеспечении и стратегическом управлении регионами и муниципальными образованиями.

**Для справки:** В России насчитывается более 23 тыс. территорий, развитием которых надо управлять.

Это:

- сама Российская Федерация – 1;
- субъекты Российской Федерации – 85;
- муниципальные образования России – 22 923.

---

Существенную часть истории развития человечества можно определить как «освоение и адаптация пространств». Человек разумный на протяжении 40 тысяч лет последовательно осваивал континенты Земли, ее прибрежные и морские пространства, приспособлял их под себя, и, начиная с середины прошлого века, предпринимает активные усилия по выходу в космос.

Нельзя сказать, что активность homo sapiens всегда носила признаки безусловного блага. Очевидно только то, что человеческая деятельность стала одним из глобальных геотформирующих факторов. Результатами воздействия этого фактора стали:

- существенное изменение природных территориальных комплексов (примеры: водохранилища, каналы, дамбы, террасы, транспортные магистрали, спрямления естественных ландшафтов, сопровождающиеся в ряде случаев исчезновением рек, вырубкой лесов и др.), формирование пустынных зон;
- снижение биологического и культурного разнообразия;
- загрязнение окружающей среды промышленными отходами;
- климатические изменения в глобальном масштабе.

**«Бог сотворил нас по своему образу и подобию. Но откуда уверенность, что он работал в реалистической манере?»**

**Станислав Ежи Лец**

---

# **Немного о Российской Федерации и ее территории**

**Россия — огромное государство с непредсказуемым прошлым!**

**М. Задорнов**

# РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ - КРУПНЕЙШЕЕ ГОСУДАРСТВО В МИРЕ

---

Площадь Российской Федерации составляет **17 125 191 кв. км (11,5 % суши планеты)**. Площадь морских пространств, находящихся под юрисдикцией России, составляет более **7,5 млн кв. км**. Протяженность территории России с запада на восток приближается к **10 тыс. км**, с севера на юг – превышает **4 тыс. км**. Соответственно, на столь огромной территории наблюдается значительное разнообразие условий жизни, рельефов и климатических зон (от полярной арктической до субтропической).

Численность населения страны – **146 804 372 чел.**, это **9-е место** среди государств мира. По показателю плотности населения, а это – **8,57 чел. на кв. км** – Россия занимает **180-е место** в мире.

Остро стоят проблемы обустройства и комплексного развития территории РФ.

Эта деятельность многогранна и крайне сложна.

# РОССИЯ – ФЕДЕРАТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО

---

По форме политического устройства современная Россия является федерацией.

Российская Федерация – это единое союзное государство, состоящее из 85 субъектов, из которых 22 классифицируются как национально-государственные, а 63 – административно-территориальные образования. В состав ряда субъектов Российской Федерации входят также отдельные национально-территориальные образования (автономные области и национальные округа).

Как государство Российская Федерация исторически сформировалась в виде несимметричной системы составляющих субъектов на основе единой территории и этнопоселенческой общности.



# РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ - 1

Принципиальная позиция относительно выделения в составе Российского государства значительного числа субъектов, обладающих определенной самостоятельностью/автономностью, связана с тем, что управление всеми сферами общественной и экономической жизни столь обширной и разнородной территории из единого федерального центра малоэффективно.

В случае же распределения или частичного делегирования полномочий по управлению территориями на низший уровень, сами субъекты Федерации (или, иначе, регионы), относительно самостоятельно управляющие отдельными сторонами развития своих территорий, **более точно оценивают свои возможности, обеспечивают сохранение необходимого разнообразия в социальной сфере и вносят позитивный вклад в экономический потенциал страны с учетом своих особенностей.**

Разграничение предметов ведения Российской Федерации и субъектов основывается на принципе равенства всех ее субъектов.

# РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ - 2

Значительная часть функций государственного управления относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В частности, **к совместному ведению относятся вопросы:**

- обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности;
- владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;
- охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народностей;
- отдельные объекты транспорта и связи, а также социальной инфраструктуры и др.

# БАЗОВЫЕ ИЕРАРХИЧЕСКИЕ УРОВНИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СИСТЕМ РФ

Выделяются следующие иерархические уровни территориальных социально-экономических систем, взаимодействующих в рамках федеративного обустройства России:

- национальная социально-экономическая система, ограниченная территорией Российской Федерации;
- макрорегиональные социально-экономические системы в рамках территорий федеральных округов;
- мезорегиональные социально-экономические системы, ограниченные территорией субъектов Российской Федерации;
- локальные или микрорегиональные социально-экономические системы в рамках территорий муниципальных образований, сельских районов, городских и сельских поселений.

Различающиеся макро- и мезоэкономические образования в системе национальной экономики образуют ее пространственную административную структуру, элементы которой в системе отличаются автономностью в хозяйственной ориентации, но объединяются принадлежностью к общей для страны правовой и макроэкономической системе.

---

# **Содержание процесса управления территориальным развитием**

**Хватит откладывать - пора высиживать!**

**(Афоризмы «Русского радио»)**

---

# Определим, что такое территория

# ТЕРРИТОРИЯ (1)

Территория: наименование любой части поверхности суши; может относиться к любому таксону пространственной иерархии – ареалу, городу, району и т. п. В то же время это эмпирическое **выражение абстрактного понятия пространства**. Территория обладает свойством **протяжённости** и особым ресурсом – **площадью** суши, выполняя тем самым роль пространственной основы среды обитания человека и любых видов его деятельности. С этим связана количественная оценка степени освоенности и расчеты емкости территории при условии введения чёткой границы территории и привязке к конкретному таксону.

Особую роль играет **государственная территория** ввиду особого статуса государственной границы и понятия государственного суверенитета. В эту территорию включают также части акваторий: внутренние воды и территориальные воды (шельфы морей и экономические зоны), а также недра (в пределах технической досягаемости) и воздушное пространство над государственными границами. Государственными территориями юридически признаются также морские, воздушные и космические суда и корабли за рубежом, несущие флаг государства, территории посольства и миссий, кабели и трубопроводы и др.

**Географический словарь**

# ТЕРРИТОРИЯ (2)

Территория, пространство (суши, воды и др.), которое данная особь защищает от других представителей своего вида (иногда и чужих). Границы территории обычно маркируются различными продуктами метаболизма (мочой, калом, пахучими выделениями специальных желез, звуковыми характерными сигналами – криками, пением). Территория позволяет животным более эффективно использовать ресурсы среды, снизить конкуренцию за пищу, убежище, место для размножения. Территория представляет собой также важный фактор регуляции плотности популяции.

**Экологический словарь**

Территория (лат. territorium) – часть поверхности Земного шара с определенными границами. Территорией, прежде всего, называется земельное пространство, на которое распространяется юрисдикция государства или административной единицы (территориального образования) в его составе. ... один из признаков государства на относительно поздней стадии социального развития.

**Википедия**

---

На своей территории государством устанавливается территориальное верховенство, осуществление высшей и единственной власти, которая является одной из неотъемлемых частей государственности. Границами государственной территории устанавливаются пределы действия высшей государственной власти данной страны и издаваемых ею норм.

### **Статья 4**

1. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию.
2. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.
3. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

### **Статья 71**

В ведении Российской Федерации находятся:

....

- б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;

**Конституция Российской Федерации**



## **И ТЕМ НЕ МЕНЕЕ!**

**В новейший период активно развивается глобализация как процесс сближения наций и государств мира, сопровождающийся выработкой общих политических, экономических, культурных и ценностных стандартов на фоне быстрого развития технического прогресса (транспорт, связь, информатизация и т. д.).**

**В этих условиях размывается суверенитет государств над территорией, но возникают повышенные требования к конкурентоспособности экономик государств, как к основе их финансового благополучия.**

# ТЕРРИТОРИИ ОБЛАДАЮТ СВОЙСТВАМИ:

- **размерности:**

- площадью и объемом как пространственной основой биоценоза, включая среду обитания человека;
- протяженностью как свойством отделенности одних элементов территории от других;

- **географических особенностей:**

- позиционирование относительно других территорий;
- физико-климатическими характеристиками (рельеф, природа, климатические параметры и др.);

- **ценностью (по различным категориям):**

- социальной (с позиций возможностей расселения людей и их оценкой условий проживания);
- экономической (с позиций ведения отдельных видов деятельности);
- исторической;      **В нашей жизни не очень просто определить, где найдешь, а**
- культурной;      **где потеряешь. На каком-то этапе потеряешь, зато завтра**
- ресурсной;      **приобретешь, и как следует!**
- природоохранной и т. д.

**В. С. Черномырдин**

# ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРИЗНАКИ ТЕРРИТОРИИ:

- **системность:** территория – это большая сложная система, являющаяся частью системы более высокого уровня;
- **принадлежность** к государству (или государствам) или административной единице (территориальному образованию) в его составе;
- **четко определенные границы** на поверхности суши и акваторий, недр и воздушного пространства – в пределах государственных границ;
- **распространение юрисдикции (системы права)** государства на всю данную территорию.

# КЛАССИФИКАЦИЯ ТЕРРИТОРИЙ (1)

---

## **А. По природной принадлежности:**

- **суша** – часть поверхности планеты, не покрытая водами, в пределах государственных границ;
- **внутренние и территориальные воды, континентальные шельфы морей и экономические зоны;**
- **воздушное пространство** (тропосфера, стратосфера, ионосфера, а также значительная часть вышележащего пространства) – в пределах государственных границ;
- **недра** – часть земной коры, расположенная ниже земной поверхности и дна водоемов до доступной глубины (в пределах технической досягаемости).

***Да такие люди, да в таком государстве, как Россия, не имеют права плохо жить!***  
***В.С. Черномырдин***

# КЛАССИФИКАЦИЯ ТЕРРИТОРИЙ (2)

## Б. По субъектности:

- международные территории;
- территории межгосударственных объединений;
- территория государства;
- территории государства, соответствующие принятому административно-территориальному делению:

**а) территория субъектов государства (регионов, макрорегионов);**

**б) территория муниципального образования или общественного самоуправления:**

- сельское поселение,
- городское поселение,
- муниципальный район,
- городской округ,
- внутригородская территория города федерального значения,
- городской округ с внутригородским делением,
- внутригородской район.

# КЛАССИФИКАЦИЯ ТЕРРИТОРИЙ (3)

## **В. По целевому назначению:**

- земли сельскохозяйственного назначения;
- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения ;
- особо ценные земли (земли, в пределах которых имеются типичные или редкие ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций);
- земли особо охраняемых территорий и объектов ;
- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;
- земли запаса.

# КЛАССИФИКАЦИЯ ТЕРРИТОРИЙ (4)

## Г. По режиму использования:

- категории территорий:
  - государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники и заказники;
  - национальные парки;
  - природные парки;
  - государственные природные заказники;
  - памятники природы;
  - дендрологические парки и ботанические сады;
  - рекреационного назначения (предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности – земельные участки, на которых находятся дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, туристические базы, детские туристические станции, учебно-туристические тропы, трассы, детские и спортивные лагеря, другие аналогичные объекты);

# ПРОДОЛЖЕНИЕ 4

---

- зоны с особыми условиями использования территорий (англ. restricted use areas):
  - охранные,
  - санитарно-защитные зоны,
  - зоны затопления, подтопления,
  - зоны охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), в том числе объекты археологического наследия,
  - водоохранные зоны,
  - зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения,
  - зоны охраняемых объектов,
  - иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством.



---

**Территорию следует рассматривать комплексно «как совокупность пространственно совпадающих частей социального, природно-ресурсного и иных потенциалов государства, по отношению к которой (совокупности) можно производить соответствующие регулятивные действия, как со стороны государства, так и со стороны органов власти или самоуправления этой территории» [Лексин В. Н., Швецов В. Н., 2009].**

**Кое-какое место следует оставить и для случая. Б. Рассел**

# □ ВНИМАНИЮ ГОССЛУЖАЩИХ

**Территория – это пространство и система проживания людей, предполагающая ведение в ее рамках созидательной деятельности общества под общей юрисдикцией государства.**

Госслужащие, являясь частью государственной власти на данной территории, должны создать условия для ее рационального развития с учетом требований жизнеобеспечения населения и возможностей хозяйственной деятельности, а также того, что эта территория – также **часть планеты Земля с соответствующим климатом, историей, культурным наследием, биоценозом и пространственным строением.**

Большинство государств сегодня включает вопрос устойчивости социокультурных, производственных и экологических систем в свои долгосрочные программы развития.

## **Статья 58.**

Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

**Конституция Российской Федерации**

---

# Определим, что такое «развитие»

Курс у нас один – правильный!

В.С.Черномырдин

---

Развитие – необратимое, закономерное, направленное, качественное изменение материальных и идеальных объектов. Развитие характеризуется специфическим объектом, механизмом, источником, формами и направленностью.

### **Краткий словарь философских терминов**

Некое существо встало на двух своих конечностей, а потом опустилось опять на четыре колеса.

Станислав Ежи Лец

# ОБЪЕКТ РАЗВИТИЯ -

**территории во всем многообразии пространственного строения, системы расселения, биосферы, ресурсов, истории, культурного и исторического наследия, форм, ролей/назначений, режимов использования, их характеристик и взаимодействий с обществом в пределах государства и с миром в целом.**

На современном этапе ключевыми для выживания человечества являются ресурсы биосферы: чистые воздух и вода, ландшафты, продуктивные почвы, леса, недра, биологические ресурсы различных природных зон, сохранение природного биоразнообразия. Это необходимо для существования человека как биологического и социального вида на планете Земля и прилегающем космическом пространстве. Эти ресурсы являются ограниченными, и поэтому обладают существенной ценностью, что, необходимо учитывать при оценке вариантов развития/преобразования территорий.

# ФОРМЫ РАЗВИТИЯ –

---

**это целенаправленные изменения свойств территории, связанные с формированием качественно новых состояний, приобретением новых свойств/качеств в экономическом, социальном, техническом, функциональном, эстетическом, культурном, экологическом или в любом другом плане.**

**В данном курсе рассматриваются только те существенные изменения территории, которые осуществляются в рамках осмысленной деятельности человека.**

# НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

**А. Строительство новой или коренная модернизация существующей пространственной инфраструктуры** (автомобильные дороги или железнодорожные линии, метрополитены, порты и аэропорты и т. д.), объектов энергетики, связи, систем водного регулирования и т. д.

**Б. Градостроительство.**

**В. Развитие сети поселений** и соответствующей **инженерной инфраструктуры.**

**Г. Формирование территориальных социально-экономических и природных систем** с новым назначением (особые экономические зоны, территории опережающего развития, природные заказники, туристические зоны и т. д.).

**Д. Формирование крупных производственных систем** (кластеры, промышленные, агропромышленные комплексы, курортные и иные зоны и т. д.).

**Е. Мероприятия по улучшению качества окружающей среды** и многое другое.

# НАПРАВЛЕННОСТЬ РАЗВИТИЯ

определяется целью или системой целей. Если эта направленность соответствует росту потенциала/возможностей безопасного развития общества и сложившимся социальным запросам, то отмечают прогрессивный характер изменений; если нет, то этот вариант развития определяют как регресс или деградацию. Развитие предполагает движение вперед, на следующую ступень эффективности, формирование новых или качественно лучших системных, структурных характеристик территории, учитывающих интересы будущих поколений.

**Необратимость процесса развития:** в отношении территории изменение ее отдельных характеристик нельзя устранить и привести к первоначальному состоянию, даже если приложить значительные усилия: останется, как минимум, историческая память о неудавшемся эксперименте.

**Хотели как лучше. Получилось – как всегда.**

**В.С. Черномырдин**



# СИСТЕМА ЦЕЛЕЙ И РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

---

определяется властями в каждом конкретном случае при безусловном взаимодействии их с обществом и деловыми кругами и исходит из субъектности территории (страна, регион, город, сельское поселение и др.), с учетом ее физико-географических и природных особенностей, а также обеспечения национальной безопасности государства (в нашем случае – Российской Федерации) и социально-экономических запросов резидентов территории.

**Природа даже в состоянии хаоса может действовать только  
правильно и слаженно. И. Кант**

# МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ

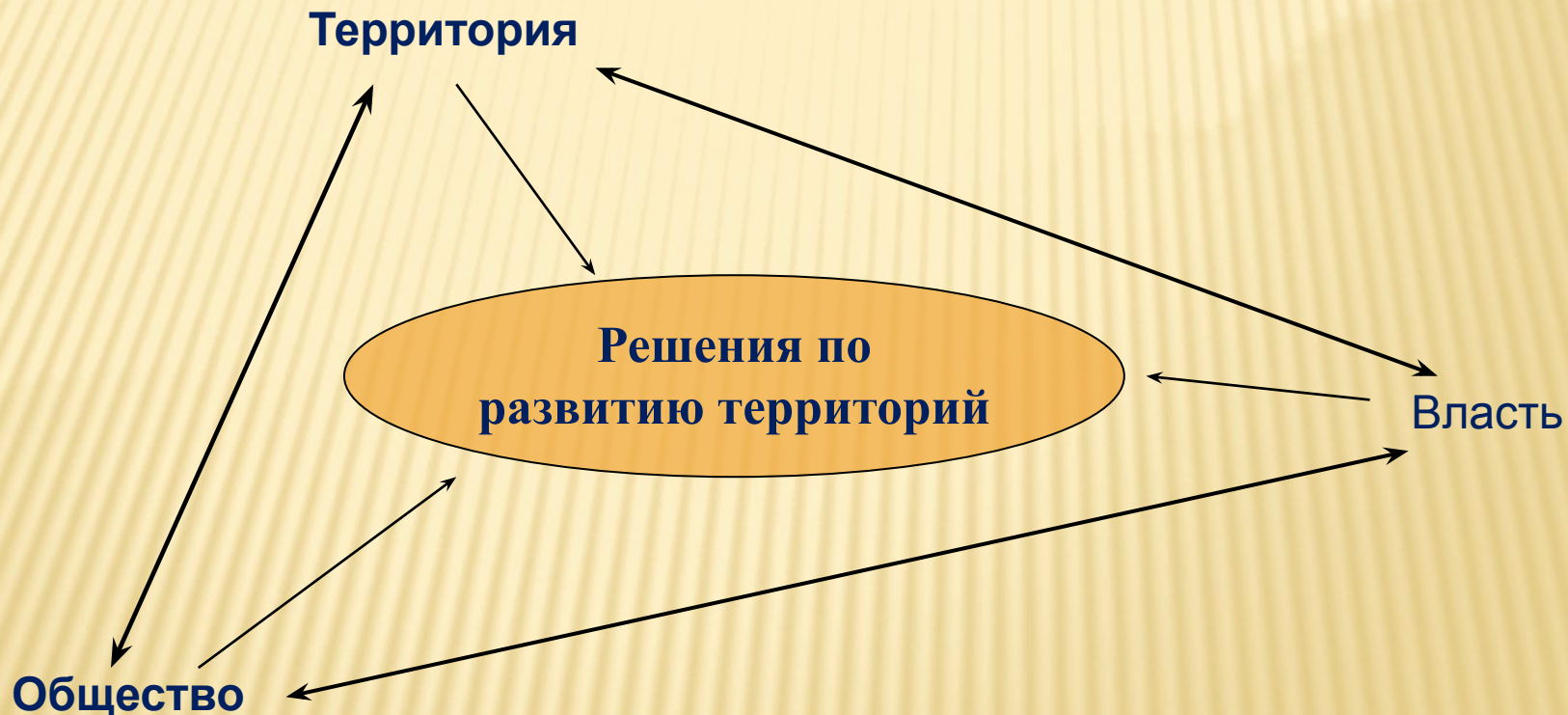
**В случае преобразования территорий - различные формы государственного или муниципального управления.**

**Источниками развития** в основном являются общенациональные цели и задачи, обусловленные социальными запросами и процессами внутри государства. Развитие стран и регионов всегда предполагает определенную цель или несколько целей, изменяющихся во времени.

В **Конституции Российской Федерации** основной целью российского государства определено повышение уровня и качества жизни населения: «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Но эта весьма общая формулировка пока не развернута российским государством в систему общепризнанных, законодательно оформленных и измеримых целей/индикаторов, что во многом осложняет процедуры целеполагания при решении многих государственных социально-экономических проблем, включая задачи развития территорий.

**Черномырдин о планах Правительства: «Мы продолжаем то, что мы уже много наделали»**

# ТРЕУГОЛЬНИК ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ/ ВЗАИМОВЛИЯНИЙ ПРИ ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ ПО РАЗВИТИЮ ТЕРРИТОРИЙ



---

**Развитие территорий – это результат постоянного взаимовлияния и взаимодействия сил в треугольнике «Общество» – «Территория» – «Власть»,** в котором главная обязанность последнего блока («Власть») – принятие рациональных/эффективных/оптимальных решений по управлению территорией. Рациональными считаются не только решения об изменении свойств территорий по запросам общества, но и решения и меры по сохранению этих свойств/улучшению качественного состояния окружающей среды .

Решения по изменению свойств территорий принимаются по мере их «созревания»/подготовки, носят дискретный и, в основном, проектный характер.

Функция контроля за охраной окружающей среды ведется со стороны государства/властей непрерывно.

**Компромисс всегда обходится дороже, чем любая из альтернатив.**

**Из законов Мэрфи**

---

# Определим, что такое управление

**Быстро бегать мы научились. Остается определить, куда бежать.**

**Сто парламентских выражений**

# БАЗОВЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ

---

Управление – сознательное целенаправленное воздействие со стороны государства, экономических субъектов, на людей и экономические объекты, осуществляемое с целью направить их действия в нужное русло и получить желаемые результаты.

**Юридическая энциклопедия**

Деятельность, направляющая и регулирующая общественные отношения через посредство органов государственной власти.

**Толковый словарь Ефремовой**

Государственное управление – специальный вид государственной деятельности, целью которого является руководство конкретными сферами (областями, отраслями) государственной жизни и (или) разрешение конкретных вопросов распорядительного характера. Причем, это подзаконная деятельность, т. е. она осуществляется на основе и во исполнение законов и либо вообще не приводит к созданию новых норм права, либо приводит, но таких, которые продиктованы необходимостью исполнения законов, проведения их в жизнь. Они не заменяют и не подменяют, а развивают требования законов. В случае необходимости государственное управление опирается на силу государства, государственное принуждение.

**Энциклопедический словарь**

# ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ

---

В сфере территориального развития является совокупность хозяйствующих субъектов и населения данной территории.

**Предметом управления** развитием территорий является все многообразие производительных сил, кооперационных связей, природных условий, полезных ископаемых, ресурсов биосферы, условий жизни, средств жизнеобеспечения и многое другое на данной территории.

**Управление развитием территорий** – это системные действия властей, направленные на достижение поставленной цели: обеспечение сбалансированного использования и устойчивого воспроизводства социального, хозяйственного и природного потенциалов территории в интересах повышения уровня и качества жизни населения.

# СОВРЕМЕННЫЕ УСЛОВИЯ

---

Россия, как, впрочем, и все мировое сообщество, в настоящее время оказалась в крайне сложной для принятия управленческих решений турбулентной среде, для которой характерны:

- возрастающая неоднозначность и неопределенность направлений мирового развития, обусловленная появлением новых растущих центров развития и усилением их влияния на формирование мирохозяйственных трендов;
- исчерпание относительно доступных источников экономического роста и развития;
- становление в качестве ключевого фактора развития инновационной деятельности в условиях неизбежности перехода к новому технологическому укладу.

Для Российской Федерации ситуация дополнительно осложняется режимами взаимных санкций и ростом напряженности международных отношений вплоть до прямых угроз национальной безопасности. Это предъявляет особые требования к качеству управленческих решений в целом, в том числе в отношении развития территорий.



# УРОВНИ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЯМИ

---

**В федеративном государстве, каким является современная Россия, различаются три взаимодействующих уровня (или контура) регулирования:**

- общегосударственный – федеральный;**
- субъекта Федерации – региональный;**
- местного самоуправления – локальный.**

**Соответственно, по этим уровням декомпозированы и задачи управления территориями.**

---

# Субъект, объект, цели и процедуры управления развитием территории

Жизнь это как вождение велосипеда. Чтобы сохранить равновесие,  
ты должен двигаться. А. Эйнштейн

# СУБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ

– это управляющая подсистема в системе управления. Субъект – это источник управляющего воздействия и/или лицо/лица, принимающее решение (ЛПР).

Специфический аспект процедур управления развитием территорий – **это крайне ограниченный круг** управленцев/лиц, причастных к принятию и исполнению реальных решений в части развития территорий.

Это:

- первые лица, возглавляющие органы власти соответствующих территорий;
- руководители государств, в состав которых входят данные территории.

# АКТОРЫ И СТЕЙКХОЛДЕРЫ

---

Наиболее значимые группы, оказывающие существенное влияние на развитие территорий, определяются специальным термином – акторы.

Актор (лат. actor, auctor от agere – делать, вести) – участник преобразования территорий, движимый собственными мотивами и обладающий для этого соответствующим опытом .

В составе акторов можно выделить особую категорию – стейкхолдеры. Стейкхóлдер (англ. stákeholder) – это заинтересованная сторона, причастная сторона – физическое лицо или организация, имеющая права, долю, требования или интересы относительно системы или ее свойств, удовлетворяющих их потребностям и ожиданиям .

# МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ

Спектр применяемых при этом механизмов управления разнообразен: от прямого директивного администрирования до «мягкой силы», используемой для усиления общественно значимой мотивации исполнителей, действующих, как правило, в собственных интересах.

В современных условиях российские органы власти в своей деятельности используют преимущественно формы прямого непосредственного управления. В этом случае деятельность по реализации полномочий организуется на базе собственной инфраструктуры.

Несколько реже используются опосредованные формы управления территориальным развитием, когда полномочия органа власти реализуются посредством организации или регулирования деятельности иных хозяйствующих субъектов. Преимуществом опосредованных методов регулирования является то, что они не нарушают рыночной ситуации, а недостатком – определенный или даже слабо прогнозируемый временной лаг, возникающий между моментами принятия государством действий, реакции на них экономики и реальными изменениями в желаемой сфере.

**Люди привыкают к порядку долго, поэтому внедрять его нужно быстро.**

**Сто парламентских выражений**

# ТИПЫ УПРАВЛЕНИЯ

Четыре типа управления в сфере развития территорий:

- эволюционное следование – минимально возможное вмешательство в процессы, протекающие на территории, вмешательство только в случае возникновения ситуаций аварийного характера;
- администрирование – создание системы соподчиненных элементов для исполнения полномочий органа управления. Основным содержанием деятельности органа управления является контроль правоприменения, основным механизмом воздействия выступают санкции за неисполнение норм и правил;
- хозяйственное управление – исполнение полномочий органа управления через функции собственника и (или) через государственный и муниципальный заказ;
- индикативное управление – управление посредством создания соответствующих условий и мотиваций.

**Я всегда думал, почему Косыгин ходил хмурый, никогда не улыбался, хотя все вокруг и улыбались, и целовались аж в засос. А потом, когда я сам стал Премьером, я понял как это тяжело...**

**В.С.Черномырдин**

# ТИПОЛОГИЯ ВИДОВ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ

Вид/подвид управления	Субъекты воздействия (управления)	Ожидаемые результаты	
Эволюционный	В зависимости от сложившихся условий	Определенные изменения, которые могут быть как положительными, так и отрицательными для данной территории	
Административный	Государственные органы (отраслевые министерства и ведомства)	Выполнение заданий отраслевых министерств и ведомств в рамках их функционала, плановая застройка/ освоение территории	
Хозяйственный (инфраструктурный)	Государственные органы	Развитие инфраструктуры, повышение эффективности хозяйственной деятельности и управления государственной собственностью, размещение производительных сил, в т. ч., в рамках госкорпораций	
	Муниципальные органы	Развитие инфраструктуры, повышение эффективности хозяйственной деятельности и управления муниципальной собственностью	
Индикативный:	Комплексный	Различные субъекты (в первую очередь, гос.и муниципальные органы власти)	Достижение определенного уровня развития для удовлетворения потребностей населения и государства на данной территории
	Качественный	Множественность субъектов/стейкхолдеров (гос.и муниципальные органы власти, население и бизнес-сектор)	Улучшение благосостояния населения (более полное удовлетворение потребностей), вовлечение его в управление и сохранение среды обитания
	Мягкая сила	Отсутствуют формальные институты, методы и рычаги управления, создается система мотивации субъектов (убеждение, поощрение и принуждение)	Создание для стейкхолдеров совокупности внешних и внутренних условий в отношении данной территории, ведущих к желаемому варианту ее развития

# ВНИМАНИЮ ГОССЛУЖАЩИХ

Надо учитывать, что применительно к регионам или муниципальным образованиям на территории субъекта управления действуют одновременно и другие органы управления (федеральной власти), не подчиняющиеся региональным властям и органу местного самоуправления. К ним, в частности, относятся: налоговая инспекция, транспортная инспекция, пенсионный фонд, органы социальной защиты, экологические ведомства, полиция, прокуратура и многие другие.

Для достижения желаемых результатов орган власти и управления территории при определении целей и методов воздействия на объект управления должен не только учитывать присутствие на своей территории других субъектов управления (со своими целями и инструментами управления), но и **организовывать эффективное взаимодействие и проведение единой согласованной с ними политики.**

**Для того, чтобы быть другом, не обязательно быть собакой.**

**М. Задорнов**



# ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ

---

– это управляемая подсистема, то, что подвергается управлению со стороны субъекта. Объект – это приёмник и исполнитель заданного управляющего воздействия, представленного в виде набора функций или задач.

Объектом управления в сфере территориального развития является совокупность хозяйствующих субъектов, организованных групп людей, населения данной территории и отношений между ними, возникающих по поводу использования разнообразных ресурсов территории (природных, материальных, трудовых, исторических и др.).

Объектами управленческих воздействий со стороны властей являются, в основном, действующие на территории хозяйствующие субъекты, различные по своей природе, масштабам, способам организации, формам собственности и другим характеристикам.

# ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ

Власти имеют определенные намерения в отношении развития подведомственной территории (видение, стратегии, планы, программы и т. д.). У населения, в свою очередь, имеются свои особые интересы в отношении желательного развития территории. Интересы хозяйствующих субъектов также имеют вполне конкретное территориальное измерение. Все стороны в той или иной степени в своей деятельности используют местные ресурсы. Деятельность населения и хозяйствующих субъектов в разной степени способствует реализации вектора целей деятельности властей на конкретной территории. Важно согласовать/сбалансировать интересы сторон на справедливой основе, несомненно, беря во внимание обеспеченность территории ресурсами и интересы будущих поколений.

**Цель** - обеспечение устойчивой жизнеспособности региональных социально-экономических систем на рыночном пространстве.

**«Суперцель»** национального развития – сохранение территориальной целостности российского государства на основе эффективного функционирования национальной социально-экономической системы» .

---

# **Уровни и классификация задач развития территорий**

# ПОТЕНЦИАЛ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ

---

Классификацию задач территориального развития удобно проводить с позиций одной из базовых категорий экономической теории – **потенциала, определяющего состояние и возможности развития социально-экономических систем различного уровня**, в данном случае – локальной территории, региона или национального хозяйства в целом.

**Достижение более высокого потенциала является одной из главных целей комплексного развития социально-экономических систем.**

При этом необязательно, чтобы управляемая система непрерывно выдавала «максимальные обороты», важно, что такой результат система может выдать в нужный момент времени.

# ВИДЫ ПОТЕНЦИАЛОВ ТЕРРИТОРИЙ:

---

- **природно-ресурсный потенциал**, учитывающий также уровень экологического благополучия территории, ее рекреационные (восстановительные) возможности;
  - **производственно-инвестиционный потенциал**, включающий масштабы и качество материально-технической базы, инфраструктуру, административные органы, привлекательность территории для инвестиций;
  - **инновационно-интеллектуальный потенциал**, отражающий научно-технические факторы функционирования хозяйственных систем. К нему непосредственно примыкает человеческий потенциал, включающий национально-этнический состав, образовательный уровень и духовную культуру народа страны, региона, локальной территории;
  - **трудовой (кадровый) потенциал**, отражающий размеры и качественные показатели трудовых ресурсов (квалификация, здоровье, структура, отношение к труду и т. д.).

# КЛАССИФИКАЦИЯ И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЗАДАЧ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ ПО УРОВНЯМ

№	Вид потенциала	Задачи развития территорий	Уровни:		
			локальный	региональный	федеральный
1.	Природно-ресурсный потенциал, включая морские/водные пространства, находящиеся под национальной юрисдикцией	1.1. Комплексное изучение территории		+	+
		1.2. Прогнозирование и планирование социально-экономического развития территории	+	+	+
		1.3. Разработка стратегических документов развития территории	+	+	+
		1.4. Создание регулируемой системы городов и сельских поселений, включая совершенствование их хозяйственных взаимоотношений		+	+
		1.5. Разведка полезных ископаемых			+
		1.6. Освоение новых сырьевых баз, повышение уровня обеспеченности территории ресурсами		+	+
		1.7. Развитие безопасной добычи и использование природных ресурсов	+	+	+
		1.8. Оценка природного потенциала территории		+	+
		1.9. Формирование природных заказников		+	+
		1.10. Оценка экологической нагрузки на территорию, ограничение различных видов ущерба, наносимого хозяйственным развитием окружающей среде	+	+	+
		1.11. Оценка воздействия крупных проектов на окружающую среду	+	+	+
		1.12. Повышение экологического благополучия/«очистка» территории	+	+	+
		1.13. Ликвидация/ограничение последствий воздействия природных катастроф	+	+	+
2.	Производ	1.1. Специализация территории в мировом и		+	+

2.	<b>Производственно-инвестиционный потенциал</b>	1.1. Специализация территории в мировом и национальном экономическом пространстве		+	+
		1.2. Создание на территории условий для размещения новых промышленных и сельскохозяйственных производств, развитие современных форм поддержки хозяйствующих субъектов		+	+
		1.3. Развитие сбалансированной инфраструктуры территории, ее инфраструктурное обустройство (транспорт, связь, энергетика и энергомагистралы)	+	+	+
		1.4. Подготовка к запуску на территории крупных инвестиционных проектов	+	+	+
		1.5. Улучшение инвестиционного климата территории (повышение инвестиционного потенциала и снижение инвестиционных рисков)	+	+	+
3.	<b>Инновационно-интеллектуальный потенциал</b>	3.1. Специализация территории в национальном и мировом инновационно-интеллектуальном пространстве		+	+
		3.2. Развитие материально-технической базы производства, науки и технологий	+	+	+
		3.3. Повышение образовательного уровня населения территории	+	+	+
		3.4. Развитие информационных технологий, совершенствование доступа к использованию информации	+	+	+
		3.5. Сохранение и творческое развитие традиций и духовной культуры на территории	+	+	+

4.	<b>Трудовой / кадровый потенциал</b>	4.1. Комплексное социальное развитие территории (образование, квалификация, здоровье, культура, спорт, структура расселения и т. п.)	+	+	+
		4.2. Создание благоприятных условий для проживания населения	+	+	+
		4.3. Развитие социальной инфраструктуры на территории		+	+
		4.4. Разработка и реализация территориальных целевых программ поддержки депрессивных территорий		+	+
		4.5. Развитие трудового потенциала территорий, повышение качественных характеристик (структура, образовательно-квалификационный уровень и т. п.)	+	+	+



# СТАДИИ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПРОЦЕССА ПО РАЗВИТИЮ ТЕРРИТОРИИ

---

**Целеполагание** (видение, форсайт, граничные условия)

**Стратегическое планирование** (разработка, согласование, принятие Стратегии)

**Перевод Стратегии в систему скользящих индикативных планов Правительства** (мероприятия, сроки, индикаторы выполнения, ответственные за исполнение)

**Реализация планов Правительства** (управление корректирующими и предупреждающими действиями).

**Мониторинг** (оценка эффективности, принятие мер).

Туча, проливающая дождь над морем, впустую потеряла свою жизнь. (Йоахим Гюнтер)

---

Обозначенный спектр задач развития территорий лежит в пределах от хорошо структурируемых (повторяющихся и рутинных, реализуемых выработанными стандартными процедурами) до слабо- и/или же принципиально неструктурируемых, для ко-торых описание процесса решения (т.е. алгоритмическая «раскладка») затруднены или невозможны. Причем, последних – большинство.

**С практической точки зрения каждая задача преобразования/модернизации территорий является уникальной.**

**Нашему народу гораздо легче придумать вездеход, чем привести в порядок дороги.**

**М. Задорнов**

# ЛИЦА, ОТВЕТСТВЕННЫЕ ЗА РЕШЕНИЕ ЗАДАЧ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

## А. **Федеральный уровень:**

1. Президент Российской Федерации.
2. Руководители Федерального собрания.
3. Председатель Правительства Российской Федерации.
4. Заместители председателя Правительства (по направлениям).
5. Министры Правительства Российской Федерации.
6. Руководители процессов федеральных министерств и ведомств.

## Б. **Уровень регионов – субъектов Федерации:**

1. Губернатор.
2. Председатель Правительства субъекта Федерации.
3. Заместители председателя Правительства (по направлениям).
4. Председатель законодательного органа субъекта Федерации.
5. Министры Правительства (по направлениям).
6. Руководители процессов региональных органов власти.

## В. **Уровень локальных территорий:** *У каждой ошибки есть имя,*

1. Глава местного самоуправления. *отчество и фамилия. (Л.П. Берия)*
2. Председатель местного Совета.
3. Заместители главы местного самоуправления.

# ВНИМАНИЮ ГОССЛУЖАЩИХ

Территория, которую Вы представляете, не должна являться только пассивным базовым **форматом, который «выбирают» покупатели** – потенциальные потребители благ и услуг территории. Территориальные органы власти обязаны **вести активную работу по целенаправленному развитию/преобразованию территории в наиболее рациональных для нее направлениях**, позиционируя ее преимущества в стране и мире для привлечения желательных категорий клиентов, как минимум, в среднесрочной перспективе .

Для этого необходимо определить:

- за счет каких факторов можно обеспечить прорывное развитие территории;
- какие виды деятельности следует развивать и поддерживать на территории в приоритетном порядке;
- как сформировать и сохранить на длительный период устойчивые конкурентные преимущества территории.

# УПРАВЛЕНИЕ КОРРЕКТИРУЮЩИМИ И ПРЕДУПРЕЖДАЮЩИМИ ДЕЙСТВИЯМИ

**Процесс** – совокупность взаимосвязанных или взаимодействующих видов деятельности, преобразующая входы в выходы.

**Руководитель процесса/ владелец процесса** – должностное лицо, ответственное перед потребителями и вышестоящим руководством за все этапы процесса и за конечный результат. **Это не ЛПР! – Есть разница.**

**Анализ** – деятельность, предпринимаемая для установления пригодности, адекватности, результативности рассматриваемого объекта для достижения установленных целей.

**Аудит/ проверка** – систематический, независимый и документируемый процесс получения свидетельств аудита и объективного их оценивания с целью установления степени выполнения согласованных критериев аудита.

**Несоответствие** – невыполнение требования.

**Предупреждающее действие** – действие, предпринятое для устранения причины потенциального несоответствия или другой нежелательной ситуации.

**Корректирующее действие** – действие, предпринятое для устранения причины потенциального несоответствия или другой нежелательной ситуации.

**Пинок под зад сулит восторг полета (Русское радио)**

---

# ***БЛАГОДАРЮ ЗА ВНИМАНИЕ***

**Всегда найдется в Африке один негр, который будет учить скандинава на лыжах кататься. (Русское радио)**