

# Региональное управление

# Лекция 1 – Государственное управление: теоретические ОСНОВЫ

## 1.1 Происхождение государства (основные теории)

# 1. Теологическая (теократическая)

- Августин Аврелий (Блаженный)
- Фома Аквинский
  
- Рассматривали государство как Божий промысел, считали, что вся власть от Бога.
- Данная теория имела реальные факты воплощения в жизнь. Первые государства имели религиозные формы (правление жрецов). Божественное право придавало государственной власти авторитет.

## 2. Патриархальная (VI-V вв. до н. э.)

- Конфуций (Китай), Аристотель (Греция)
- Государство – большая семья, отношения монарха и его подданных равны отношениям между отцом и членами семьи. Государство возникает в результате соединения родов в племена, племен в общности, а затем в государство. Монарх должен заботиться о своих подданных, а те должны повиноваться ему.

# 3. Договорная теория – XVII-XVIII вв.

(теория общественного договора)

Дидро, Руссо, Монтескье, Дж. Локк, А.Н. Радищев

Государство – общественный договор, по которому люди в целях надежного обеспечения своих прав соглашаются создать государство.

Государство является гарантом сохранения прав населения, имеет право ограничивать права и свободы. Источник власти – население.

## 4. Теория насилия (завоевания) – XIX век

Гумплович (Австрия)

Государство – результат прямого политического действия – внутреннего или внешнего насилия, завоевания.

В результате завоевания возникает не только государство, но и деление общества на классы, частная собственность.

# 5. Марксистская теория – XIX век

К. Маркс, Ф. Энгельс, В.И. Ульянов-Ленин

Государство возникло в результате  
разделения общества на классы для  
обеспечения более эффективного  
контроля одного класса над другими.

Экономически господствующий класс  
создает государство для подчинения  
себе неимущих.

## 6. Психологическая теория XIX – II половина XX века

Петражицкий

Государство является закономерным шагом психологической потребности человека в общении.

Уделяется внимание на роль и значение биологических и психологических особенностей человека.



## 7. Расовая теория XIX – XX век

Жозеф де Гобино (Франция),  
А.Гитлер (Германия)

В мире существуют «высшие» расы, призванные господствовать, а «низшие», которым по своей природе предназначено находиться в подчинении у «высших»

# Общий вывод

Государство призвано представлять  
всеобщий интерес  
(тезис из всех представленных  
теорий)

## 1.2 Понятие, признаки и сущность государства

В понятие «государство» с момента его появления вкладывался различный смысл.

Людовик XIV считал государством себя самого.

Аристотель сравнивал государство с олицетворением разума, красоты, справедливости и общего блага.

Т.Гоббс же, наоборот, с Левиафаном – библейским чудовищем.

Как показывает исторический опыт,  
государство не может быть ни добрым,  
ни злым.

Оно является особой организацией  
власти, призванной согласовывать  
несовпадающие интересы людей, групп  
и выражать их общезначимые  
потребности, опираясь на принуждение  
и нормы права.

- Термин «государство» возник в начале XVI века – итальянский мыслитель Н. Макиавелли.  
Stato – (status – лат. – положение, статус)

# Признаки государства

- Наличие определенной территории, границ;
- Государственный суверенитет, т.е. независимость, самостоятельность государства в решении вопросов как внешней, так и внутренней политики
- Наличие публичной власти – государство обладает механизмом в лице государственного аппарата для приведения своих решений в жизнь, в случае их неисполнения может применить механизмы принуждения.
- Неразрывная связь государства и права – государство проводит свои решения в жизнь в правовых формах (законах, уставах)

# Признаки государства

- Высокая специализация и разделение труда между правящими – законодательно выработанные правовые нормы. Администраторы применяют их к членам общества, судьи контролируют выполнение.
- Большой запас материальных и иных ресурсов для осуществления своих решений – армия, полиция.
- Качественные признаки (внутренние, внешние):  
Внутренние – предыдущие 6 признаков + налоги.  
Внешние – символика (герб, флаг, гимн).

И т.д.



# Сущность государства

- устойчивая совокупность внутренних черт, свойств, отражающих природу и назначение государства в обществе

## Подходы к сущности государства

- Общесоциальный, коммуникативный. Аристотель, Цицерон, Кант.

Государство – политическое общение, ассоциация граждан, возникшая, чтобы служить общему благу (Аристотель).

Государство – общество людей, которое само распоряжается и управляет собой, не связываясь с властными институтами (Кант).

# Подходы к сущности

## государства

2) Институциональный (Бодэн, XVI век, Франция).

Государство – особая организация верховной политической власти, обладающая суверенитетом, выражающимся в его исключительной возможности творить право и проводить в жизнь законы.

Вывод: Сущность государства может выражаться либо в осуществлении большинства, либо отдельных групп людей (социальных групп).

## 1.3 Функции государства: понятие, классификация, методы осуществления

Functio (лат.) – исполнение,  
осуществление.

Выполнение государством  
предназначенных ему функций отличает  
его от других политических институтов и  
обеспечивает стабильность и  
поступательность развития общества

# Функции государства

- Внутренние – направления деятельности государства по решению задач внутри страны.
- 1.1. Экономическая – организация, координация, регулирование экономических процессов с помощью налоговой и денежно-кредитной политики, создания стимулов экономического роста или осуществления санкций.
  - 1.2. Социальная – удовлетворение потребностей людей в работе, жилье, поддержании здоровья; предоставление социальных гарантий льготникам (пенсионерам, инвалидам и т.д.); страхование жизни, собственности,

# Функции государства

- 1.3. Правовая – обеспечение правопорядка, установление правовых норм, регулирующие общественные отношения и поведение граждан. Защита правовых норм осуществляется специальными правоохранительными органами государства (судом, прокуратурой и т.д.).
- 1.4. Культурно-воспитательная – создание условий для удовлетворения культурных потребностей населения, приобщения его к достижениям мировой культуры, возможности самореализации в творчестве.

# Функции государства

- 1.5. Политическая – обеспечение политической стабильности, осуществление властных полномочий, выработка политического курса, отвечающего потребностям широких слоев населения или поддержания политического господства класса – собственника.
  
2. Внешние – осуществление взаимовыгодного сотрудничества в экономической, социальной, технологической, культурной, торговой сферах с другими странами + функция обороны страны.
  - 2.1. – обеспечение безопасности государства.



# 1.4 Формы государства. Политический режим: понятие, виды

Понятие «форма государства» позволяет рассматривать государство как целостность, состоящую из отдельных взаимосвязанных элементов.

Эти элементы указывают на то, кем и как формируется государственная власть, как она распределяется на территории государства и какими методами осуществляется.

Форма государства – понятие, раскрывающее устройство государственной власти с различных сторон:

- Указывает на субъект власти – государство в лице своих органов;
- Указывает на порядок образования государственных органов;
- Определяет, как и между кем власть распределяется на территории государства;
- Указывает на методы реализации власти.

Форма государства – устройство, организация государственной власти, состоящая из формы правления, формы государственного устройства и государственного режима.

Форма правления – способ организации государственной власти

# Формы правления

- Монархия – форма единоличного правления, при которой власть передается по наследству.
  - 1.1. Абсолютная – власть монарха никем и ничем не ограничена (государства Персидского залива).
  - 1.2. Конституционная
    - 1.2.1. Дуалистическая – разделение властей: исполнительная власть за монархом, а законодательная – за парламентом. Монарх может распустить парламент, если не согласен с его решениями (Германия 1871-1918гг.).
    - 1.2.2. Парламентарная – законодательная власть – парламент, исполнительная – правительство. Монарх не оказывает серьезного влияния на внутривнутриполитическую жизнь, т.к. его повеления должны быть одобрены парламентом и правительством (Великобритания, Швеция, Дания и т.д.).

# Формы правления

2. Республика – органы верховной власти избираются населением на определенный период времени.

2.1. Президентская – жесткое разделение властей (США).

Президент – глава государства и глава правительства. Правительство назначается президентом с согласия парламента. Президент не располагает правом роспуска парламента.

# Формы правления

2.2. Парламентская. Правительство формируется победившей на выборах партией. Правительство ответственно перед парламентом. Президент выбирается парламентом, его власть ограничена. По предложению правительства президент может обнародовать законы, распускать парламент и т.д. (Италия).

2.3. Президентско-парламентская (Франция, Австрия, Польша, Болгария и т.д.). Двойная ответственность правительства – перед президентом и парламентом. Президент наделен широким кругом полномочий, но с другой стороны парламент имеет возможность контролировать действия правительства, назначенного президентом.

# Политический режим

Совокупность форм и методов осуществления политической власти, которая характеризуется демократизмом и антидемократизмом.

- 1) Тоталитарный – режим всеобщего контроля государства за всеми сферами жизни человека с помощью средств вооруженного насилия. Власть концентрируется в руках лидера монопольно правящей партии (вождя), которая является единственной политической организацией в государстве (Сталин - СССР).



# Политический режим

2) Авторитарный – принуждение сохраняется, но используется лишь тогда, когда противники режима ставят вопрос о перераспределении власти. Правительственные выборные органы власти не играют существенной роли в жизни общества, народ отстранен от процесса принятия политических решений и не может контролировать власть (Пиночет - Чили).

3) Демократия – источник власти – народ; конституционное закрепление прав и свобод; наличие оппозиции; многопартийная система; разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную; осуществление принципа законности и конституционности, которому подчиняются как граждане так и органы

**1.5 Факторы, определяющие  
территориальную организацию  
управления и регулирования  
экономики**

- Форма государственного устройства:

1.1 Унитарное государство – целостное, централизованное государство, части которого не имеют статуса государственных образований (Китай, Франция).

1.2. Федерация – сложное, союзное государство, части которого (субъекты) являются государствами или государственными образованиями (РФ, США).

1.3 Конфедерация – союз суверенных государств, образуемый для достижения определенных целей (Синегамбия-FC)

## 2) Административно-территориальное деление (АТД)

Заключается в делении территории на типовые части (экономические районы, субъекты, муниципальные образования).

# Новая парадигма регионального управления

3.1 Необходимость создания новой парадигмы регионального управления.

Переход России к рыночным отношениям, к демократии сопровождается новыми процессами, которые изменили сложившуюся систему регионов страны.

- Формируется новое геоэкономическое, геополитическое пространство РФ.
- Активно в РФ начал развиваться новый урбанизм (развиваются крупнейшие города, областные центры, развитие инфраструктуры, и т.д.)
- Рост конкуренции на всех уровнях
- Изменение финансово-бюджетных отношений
- Стал интенсивно развиваться регионализм: регионы самостоятельно решают свои проблемы, процессы.

Многие регионы стараются сохранить свою самобытность, свою индивидуальность, уникальность (регионализм).

Для РФ регион – новый процесс, федеральные органы власти боятся усиления регионов.

«При сильных регионах – слабая Россия»  
– В.С.Черномырдин (1995г.)

Учитывая, что регионы становятся игроками на мировом рынке

## 3.2 Особенности новой парадигмы регионального управления

- Должна базироваться на сущности региональных проблем, как сложного явления, включающей все особенности региона (экономические, демографические и прочие)

Проблема – препятствие, барьер.

А) Необходимо уйти от асимметрии развития регионов (1:200);

Б) Большинство регионов РФ – целевые территории, продукция которых неконкурентоспособна. РФ в мировом товарообороте занимает 1%;



В) Наполнение регионов населением, человеческим потенциалом.

Впервые за столетие восточные регионы теряют свое население (начиная с 1990-х гг. – отрицательные миграции в миллионном выражении);

Г) Региональные проблемы невозможно решить раз и навсегда.

2. Объектом управления являются сложные системы – субъекты РФ, федеральные округа, экономические

- районы
- А) Каждый регион должен быть способен к собственному развитию, мог адаптироваться к изменяющимся условиям.
  - Б) В этих регионах должен быть завершен воспроизводственный цикл (от сырья до готовой продукции), особенно связанный с обслуживанием населения (народонаселение: рождение – работа – семья – уход...) и также пищевая и любая отрасли.
  - В) Между тем, должно учитываться воздействие внешней среды: мирового окружения, мировых процессов.

4. Управление регионами должно основываться на системном подходе (принципе):

- совмещать принципы преемственности и инновации;
- сохранять разные формы собственности;
- четко разграничить полномочия федеральных, региональных и муниципальных органов власти.

5. В настоящее время управление регионами осуществляется сверху-вниз: Федерация - Федеральный округ - субъект Федерации.

Сверху-вниз идут и финансовые потоки.

Требуется новый процесс региональной политики, не только сверху-вниз, но и снизу-

6. Проблема управления регионами должна рассматриваться в рамках взаимодействия регионов с МСУ. Сегодня МСУ рассматривается изолированно, либо на принципах межбюджетных отношений.

Регионы и МСУ могут найти стык интересов в развитии малого бизнеса, благоустройства (озеленения и т.д.).

7. Курс на повышении самостоятельности регионов, на решение местных задач предполагает развитие горизонтальных связей (субъект - субъект). Должны усиливаться эти связи каждый год.

8. Глобальные тенденции и новое положение России (геополитическое и геоэкономическое).

Нужно развивать в стране крупные экономические районы, чтобы выдерживать конкуренцию, решать крупные задачи.

Яркий пример – Европа. Проект «Европа регионов» – Европейский Союз (300 регионов).

9. Регион – квазикорпорация, поэтому нужно применять к ним инструменты корпоративного управления – маркетинг,

10. Регион как сложная система, им нельзя управлять механически, как машиной, прямым воздействием.

Многими процессами вообще не надо управлять, т.к. происходит саморегуляция.

Эти процессы просто нужно отслеживать.

Управлять нужно только теми сферами, которые поддаются прямому воздействию.

Федерация – субъект Федерации.

Орган власти МСУ – органы власти субъекта.

Между отдельными властными структурами и субъектами хозяйствования (фирм, корпораций).

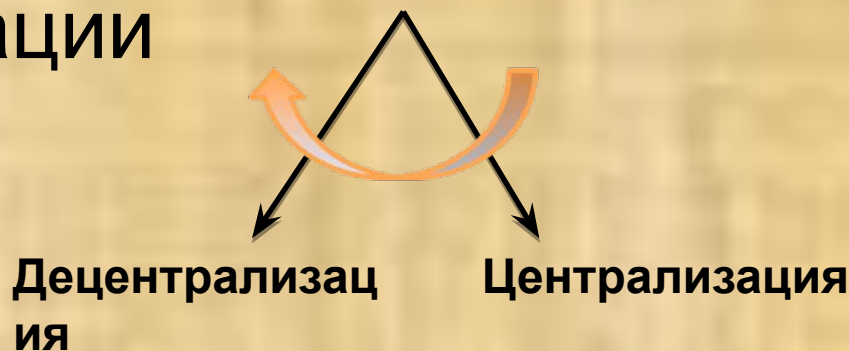
### 3.3 Основные принципы современного регионального управления

Любое управление, в том числе и региональное основывается на определенных принципах.

Принцип – первый, основа, исходное положение, мировоззрение (лат.).

1) Принцип децентрализации

отклонен в сторону децентрализации. Многие полномочия передаются на уровень МСУ. Но сегодня губернаторов назначают –



2) Принцип поляризованного, сфокусированного развития региональной экономики.

Во время советской власти действовал антипод – равномерное, плановое развитие всей страны.

Это приводило к выкачке из регионов ресурсов, поэтому не было стимулов работать ни территориям-донорам (у них всё отбирали), ни территориями-акцепторами (они ждали, когда им дадут).

Сегодня должны развиваться регионы-локомотивы, не нужно сдерживать их развитие. Бедные территории должны получать дотации из федерального



### 3) Принцип партнерства и сотрудничества.

Предполагает, что регионы между собой должны не только конкурировать, сотрудничать, но и партнерствовать.

Партнерство – все субъекты равны между собой.

### 4) Принцип субсидиарности.

Субсидиарность – дополнительный, резервный, вспомогательный (лат.), т.е. полномочия между государством и регионами должны быть построены так, чтобы каждый из этих уровней, которые ему под силу.

Если регион берет дополнительные функции лучше, чем государство, то государство должно ему эти функции передать, но также обязательно должны быть отданы финансовые средства на реализацию этих функций.

## 5) Принцип комплиментарности.

Комплиментум – дополнение к тому признаку, который уже есть (лат.).

Должны быть согласованы при управлении и интересы региона, и интересы государства.

Государство должно поддерживать, хвалить слабые регионы, для того, чтобы вдохновить их действовать дальше. Также нужно хвалить регионы-локомотивы, передовиков и т.д.

## 6) Принцип адаптации системы управления регионами к условиям внешней среды, её вызовам.

Альфрен Тоенби – вызовы внешней среды = активные действия, агрессия и адаптация должны быть до определенного предела.

7) Принцип дирижизма (дирижер).

В качестве дирижера должно быть государство при региональном управлении.

Государство должно быть не надсмотрщиком, не полицейским, а дирижером.

Все эти принципы являются основой новой парадигмы регионального управления.

## 3.4 Основные задачи регионального управления

Для решения основной цели управления регионами (повышение качества жизни населения) необходимо решить несколько задач:

- Совершенствование специализации регионов в соответствии с национальными, мировыми интересами;
- Трансформация хозяйства региона с учетом развития экономической, социальной, демографической, экологической, этнической, культурной, природо-охранной и других составляющих;
- Анализ прогнозирования развития регионов;

- 4) Обеспечение расширенного воспроизводства. Не только материального, но и с учетом жизни населения;
- 5) Оптимизация финансовых потоков (80% - Москва, 7% - Санкт-Петербург, менее 1% - Екатеринбург);
- 6) Обеспечение экологической безопасности в регионе;
- 7) Формирование структурной, научно-технической, институциональной и т.д. политики и инфраструктуры регионов.

## 3.5 Методы регионального управления

В научной литературе по-разному трактуются методы управления регионами. Но вывод один:

Под управлением регионами понимаются способы приема, анализа и оценки ситуации. Использование различных правовых, организационных и иных форм воздействия на сознание и поведение людей с целью достижения каких-либо задач.

Особенности методов в том, что:

- Они применяются по поручению государства;
- Учитывая, что регион – сложная система, поэтому и управление регионом – сложная система с разнообразными методами.

На основе анализа научной литературы, в составе управления регионами можно выделить несколько классов, типов:

- По характеру воздействия на рыночные процессы: формы управления: прямые или косвенные.
- По широте воздействия: Селективные (выборочные) и Общеэкономические
- По каналам воздействия:
  - Экономические
  - Административные
  - Морально-этические
  - Социально-политические
- По формам реализации методов:
  - Налоговые
  - 2. Бюджетные
  - 3. Денежные и кредитные
  - 4. Ценовые
  - 5. Антимонопольные
  - 6. Внешнеэкономические
  - 7. Институциональные



- По характеру воздействия:
  - 1.1 Прямые формы (обязательные):
    - Разработка проектов, планов, программ;
    - Бюджетное финансирование;
    - Размещение на предприятиях госзаказов;
    - Представление субвенций для отдельных предприятий, работающих в сложных условиях;
    - Осуществление национализации предприятий;
  - 1.2 Косвенные формы:
    - Создание условий для привлечения из других регионов и из-за рубежа инвестиций для развития программ регионов;
    - Предоставление налоговых льгот предприятиям, учреждениям, выполняющим социальные функции;
    - Регулирование цен на продукцию госсектора, предприятий-монополистов, социально-значимые товары.

## 2. По широте воздействия:

2.1 Общеэкономические – воздействуют на процессы в регионе, хозяйствующих субъектов для их адаптации в регионе:

- Бюджетные;
- Финансовые;
- Ценовые;
- Кредитные;

2.2 Селективные – избирательные (китайцы-торговцы).

### 3. По каналам воздействия

3.1 Административные – решающая роль сегодня (прямое управление) базируется на отношениях власти и подчинения (субординациями). Регион наделен полномочиями, осуществляющими воздействие с целью решения каких-либо задач.

Если административное воздействие на субъект будет слабое – регион будет развиваться слабо.

- Утверждение перечня объектов региональной собственности и создание перечня мероприятий по их эффективному развитию;
- Установление порядка и условий создания или приобретения объектов инфраструктуры, размещенных на территории региона;
- Установление правил лицензирования, сроков на их получение;
- Установление правил пользования природными ресурсами;
- Установление нормативов (санитарных, строительным, экологических и т.д.);

- Установление порядка предоставления и изъятия земельных участков;
- Определение порядка государственной регистрации предприятий разных форм собственности;
- Прямое участие государственных органов власти в работе предприятий региональной формы собственности;
- Участие региона в формировании спроса на отдельные виды товаров;

## 3.2 Экономические

В рыночной экономике играют решающую роль (косвенное управление):

- Регулирование цен и тарифов на определенные виды товаров и услуг;
- Стимулирование выпуска отдельных товаров и услуг путем предоставления льгот, дотаций на оплату продукта, снижение процентных ставок, создание страховых фондов, не облагаемых налогами;

- Стимулирование привлечения инвестиций:
  - Гарантии предпринимателю при получении кредита
  - Льготы на аренду помещения (убрать арендную плату)
  - Доступ к государственным патентам, другой информации
- Стимулирование производства отдельных видов продуктов на территории (повышение/снижение цен).

### 3.3 Морально-этические методы регионального управления

Основываются на достоинстве, чести и совести человек. Приобретает всё большее значение.

Половина нашей экономики – теневая.

Серая экономика – когда «мафиози» выходят из тени и вкладывают в производство.



# Виды региональной политики

- По степени осознанности:

А) осознанная;

Б) полусознанная – нет в целом региональной политики, но есть отдельные направления;

В) неосознанная;

2. По сфере и методам:

А) экономическая  
(поселенческая)

Д) экзистенциальная

Б) финансовая

Е) экологическая

В) социальная

Ж) научно - техническая

Г) демографическая

### 3. По целям:

- \* Выравнивания уровней развития регионов (Дж. Кейнс);
- \* Максимальное использование местных ресурсов;

### 4. По механизму:

- Проблемная;
- Автоматическая;
- Целевая;

5. По средствам:

А) финансовая;

Б) административная;

В) инфраструктурная;

6. По адресату:

А) региональным властям;

Б) организациям;

В) физическим лицам;

- Домашнее задание:  
Доклады об истории развития системы  
регионального управления в нашей стране  
1й доклад – Развитие системы  
регионального управления в царский  
период;  
2й доклад – Развитие системы  
регионального управления в советский  
период;  
3й доклад – Развитие системы  
регионального управления в постсоветский  
(современный) период.