

УДК 502.36:352/354

РЕГИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ КАК ОБЪЕКТ ИЗУЧЕНИЯ

Карпенко С. А.

Вопросы перехода к экономически устойчивому, экологически приемлемому развитию, как на национальном, так и на региональном уровнях активно обсуждаются в научной литературе.

В концепциях перехода к устойчивому развитию, разработанных для Украины [1,2], а также для Автономной Республики Крым [3], в основном рассматриваются индикаторы, пути и механизмы достижения поставленных целей. За рамками обсуждения остаются вопросы соответствующего реформирования собственно *управляющей подсистемы (органа управления)*, представляющей собой *совокупность организационных структур различных ветвей государственной власти, объединенных информационными потоками, возникающими при подготовке и обосновании различных типов управленческих решений.*

Совершенно очевидно, что переход на новый уровень планирования социально-экономического развития требует и качественного изменения информационного базиса органов регионального управления. На фоне достаточно быстрого изменения в Украине организационной структуры и нормативно-законодательной базы деятельности органов регионального управления, их научно-методическое и информационно-технологическое обеспечение изменилось за последние 10 лет незначительно. Так, по данным [4,5] в строительной отрасли Украины 97% действующих ГОСТов, а в вопросах охраны атмосферного воздуха – 94%, разработаны до 1990 года.

Сложившаяся в Украине система территориального управления по ряду параметров уже не соответствует современным требованиям.

1. Существующая система внутриведомственных нормативов позволяет каждому министерству создавать полнопрофильную и обособленную от других информационную среду (субъекты управления практически не обмениваются первичными данными, либо оперативность такого взаимодействия не высока).

2. Цели управления слабо связаны с регламентом сбора информации об управляемых объектах, в результате чего эффективность наблюдательных сетей недостаточна. Так, по данным Н.Ф. Тимчука [6, с. 188], для адекватного управления среднестатистическим городом, в информационную систему необходимо ввести около 1200 показателей, а реально можно получить информацию не более чем по 300.

3. Слабое использование современных управленческих технологий не позволяет внедрить в практическую деятельность властных органов даже уже имеющиеся научные разработки (математические модели, оптимизационные задачи и т.д.).

4. В управлении территориальным развитием преобладают административные и практически не используются экономические, а также эколого-экономические методы, что снижает стимул к рациональному хозяйствованию.

5. Нормативно-правовая база, регламентирующая отношения субъектов управления (в т.ч. их информационное взаимодействие), в настоящее время достаточно противоречива. Это приводит к нарушению принципа согласования интересов, а также к увеличению роли субъективных факторов в вопросах межведомственного обмена информацией о состоянии управляемых объектов и территорий.

Изучение региональных систем управления (PCY) социально-экономическим развитием является межотраслевой предметной областью, формирующейся на пересечении ряда проблемных полей: эколого-географического, экономико-технологического, математико-кибернетического, социально-политического и др.

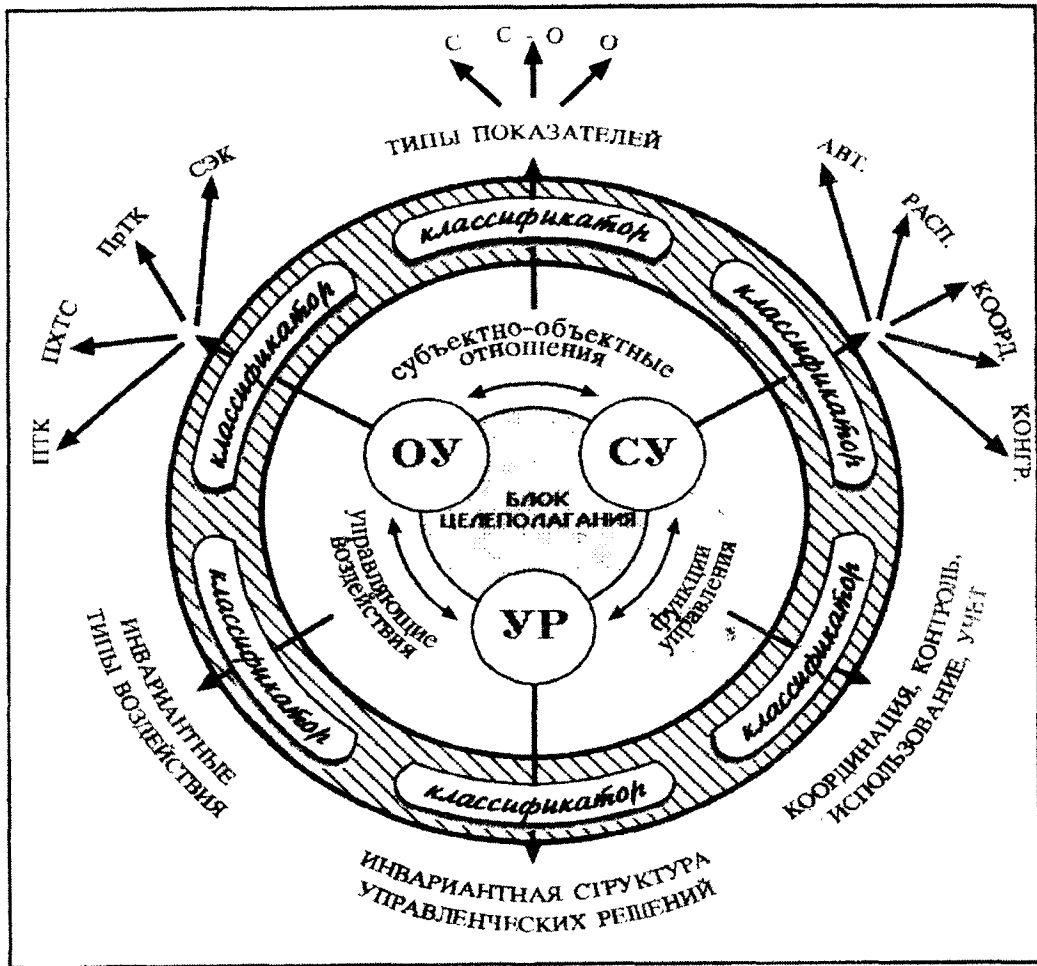
Анализ информационных потоков в пределах перечисленных проблемных полей показал, что методические аспекты функционирования PCY изучены недостаточно: отсутствуют общепринятые классификации объектов и субъектов управления, не выделены основные виды управленческих решений, а также не определен объем и перечень необходимой для их принятия информации.

Именно системному рассмотрению этих вопросов, обоснованию комплекса методологических подходов к изучению основных аспектов функционирования региональных систем управления и посвящена настоящая работа.

В макроструктуре PCY можно выделить два основных блока (рис. 1) – *управленческое ядро*, представленное субъектами, объектами управления, взаимодействующими через управленческие решения и *информационно-методическую среду системы*, обеспечивающую эти взаимодействия. Кроме функций управления, управляющих воздействий и субъектно-объектных отношений, к информационно-методической среде PCY относятся блок целеполагания, классификаторы и методики изучения элементов управленческого ядра.

Блок целеполагания является элементом PCY, формулирующим цели и приоритеты развития территории в форме, доступной для использования субъектами регионального планирования. Как правило, организационно оформлен в виде комплекса межведомственных региональных структур – комиссий, координационных комитетов и советов, а также исполнительных органов программ по ключевым вопросам регионального развития. Примером может служить Межведомственная комиссия по размещению производительных сил при Совете министров Автономной Республики Крым.

Результаты межведомственной координации «овеществляются» в форме концепций, региональных программ, а также при разработке различных видов



ОУ - Объект управления
 СУ - Субъект управления
 УР - Управленческие решения

С - Субъектные
 С - О - Субъектно-объектные
 О - Объектные

ПТК - Природно-территориальный комплекс
 ПХТС - Природно-хозяйственная территориальная система
 ПрТК - Производственно-технологический комплекс
 СЭК - Социально-экономический комплекс

АВТ. - Автоном
 РАСП. - Распорядитель
 КООРД. - Координатор
 КОНТР. - Контролер
 ИСП. - Исполнитель

Рис.1. Макроструктура региональной системы управления социально-экономическим развитием

планировочной документации – схем и проектов районной планировки, территориальных комплексных схем охраны окружающей среды и т.д.

Изучение сложившейся практики территориального управления показало, что уровень межведомственной координации при обосновании и выборе приоритетов регионального развития уже не соответствует современным требованиям. Принимаемые многочисленные комплексные и отраслевые программы не стыкуются между собой, анализ эффективности их выполнения не проводится, что затрудняет разработку научно обоснованных путей и механизмов перехода к устойчивому региональному развитию.

Субъекты управления являются классическим примером организационных систем, обладающих априори определенным статусом, устойчивой структурой, распределенными (пространственно и межведомственно) функциями, внешними и внутренними связями и целями функционирования.

Деление на субъект и объект управления в достаточной мере условно и невозможно без учета иерархического уровня изучаемых систем. Так, субъект на низком иерархическом уровне является объектом управления для более высокого организационного уровня (исполкомы местных Советов относительно Совета министров Автономной Республики Крым, в свою очередь представляющего объект управления для Кабинета Министров Украины).

Существует несколько видов типологий по отношению каждого элемента субъекта управления к принятию решений. Наиболее известной является типология, предложенная Э.Б. Алаевым [7, с. 146], в которой ключевое значение имеет термин "распорядитель" – любой элемент управляющей подсистемы, способный принимать какие-либо управляющие решения. В результате, автором предложена следующая типология распорядителей – автоном, санкционер, координатор, контролер.

В связи с типологией распорядителей могут быть соответственно выделены и исполнители региональной системы управления – управляемые автономно, управляемые местными органами с санкционированием сверху, полностью управляемые сверху, регулируемые объекты.

С учетом изложенного выше, в структуре РСУ можно выделить пять типов субъектов управления – представительные и исполнительные органы, органы правосудия и прокуратуры (республиканские и местные), региональные подразделения органов центральной исполнительной власти (налоговая инспекция и др.), а также организации с делегированными полномочиями (опытные станции, экспедиции и др.).

При изучении субъектов РСУ важное значение имеет учет распределение между ними **функций управления**, представляющих виды деятельности, с помощью которых субъект воздействует на управляемый объект, разделяет процесс достижения поставленной перед ним цели на ряд более простых операций. В соответствии с [8,9,10] функции управления могут подразделяться по принадлежности к видам управленческой деятельности (административные, технические, экономические, производственные, хозяйственные и др.), по степени охвата системных целей (общие, конкретные, специальные), по месту в структуре

управленческого процесса (планирование, учет, анализ, организация работ, координация, контроль).

Декомпозиция функций управления позволяет перейти к выявлению и детальной характеристике *управленческих решений*, которые могут рассматриваться как операции или процедуры, представляющие собой законченную систему последовательно реализуемых действий, правил и предписаний, направленных на решение конкретной задачи.

Важной особенностью процесса бюрократического управления является документирование, т.е. фиксирование в бумажной или иной форме результатов принимаемого решения. Как правило, ряд документов системы регионального управления имеет правовой статус (постановления, акты проверки, госстатотчетность и т.д.) в поле действующего законодательства.

Анализ показывает [10, с. 58-173], что формальные вопросы документирования и организации документопотоков в бюрократических системах управления разработаны достаточно неплохо. Однако для содержательного анализа конкретных управленческих решений необходимо сформулировать представление об их структурных и функциональных *инвариантах* (присутствующих во всех типах управленческих решений сходных свойств в составе и процессе их подготовки).

Содержательный анализ управленческих решений различных министерств, ведомств и организаций показал, что независимо от вида и иерархического уровня управляемых объектов в них присутствуют общие функциональные элементы. К примеру, элементарным объектом архитектурно-планировочной деятельности является здание или предприятие, с которым можно произвести следующие операции:

- закрыть, открыть (построить);
- временно приостановить его деятельность (изменить режим функционирования);
- изменить технологию функционирования (перейти на локальное энергообеспечение);
- оценить все виды воздействия на рассматриваемый объект, его влияние на окружающие объекты.

На микрорегиональном уровне объектом архитектурно-планировочного процесса является функциональная зона населенного пункта или крупного промышленно-производственного объекта.

Перечисленные выше функциональные инварианты управленческого решения присутствуют и в данном случае. Так, при подготовке нового генплана (или корректировке существующего) можно эту функциональную зону закрыть, изменить режим функционирования (внести ограничения транспортных потоков или изменить их конфигурацию), реконструировать застройку, повысив ее этажность (изменить режим функционирования) и т.д. Эти подходы применимы и на мезорегиональном уровне к функциональным зонам районной планировки, включающим различные типы локальных объектов управления.

Естественно, что выявление структурных и функциональных инвариантов системы управленческих решений должно осуществляться в комплексе с анализом их содержания. За исключением [7,11] классификаций управленческих решений органов государственной власти по их содержанию обнаружить не удалось. Важным и, пожалуй, единственным источником информации о содержании принимаемых решений являются правоустанавливающие документы, регламентирующие деятельность, цели и задачи органов управления – положения, уставы, инструкции, детализирующие требования действующего законодательства применительно к субъектам РСУ.

Объекты управления (понимаемые как то, на что направлено управляющее воздействие субъекта) являются наиболее изученным с научной точки зрения элементом РСУ. С точки зрения задач, поставленных в данной работе, главным свойством объектов управления является их территориальный характер, так как именно территория пространственно интегрирует находящиеся на ней природные и общественные структуры.

При изучении территориальных объектов управления, которые могут состоять из несколько подсистем – природной, технической, социальной, необходимо учитывать ряд их особенностей:

1. *Иерархический характер организации*, выражающийся в наличии пространственно-временных уровней территориальной дифференциации природы, хозяйства и социума.

2. *Наличие организационных уровней (элементы, компоненты, комплексы)*, характеризующих степень сложности рассматриваемой территориальной системы. Так, можно изучать распределение отдельного вещества в воздухе (элемента природы), состояние атмосферы (как компонента природы) и состояние ландшафта, как территориальной системы, объединяющей все компоненты природы на данной территории. Организационные уровни пронизывают кроме природных и системы других иерархий – социальные, производственно-технические и др.

3. *Полиструктурный характер организации территории*, когда в одной точке взаимодействуют системы или подсистемы, относящиеся к различным генетическим типам и уровням организации. При этом вектор развития систем может не совпадать. Так, в точке могут одновременно взаимодействовать почвенная система (почвенный контур), сельскохозяйственное поле, земельный участок, закрепленный в кадастре за пользователем, часть территории административной единицы, геоморфологическая система (склоновая), мелиоративная подсистема (грунтовые воды) и т.д.

Предлагаемый в работе методологический подход был использован для обоснования пространственно-распределенного межведомственного банка данных Крыма [11], что позволяет считать его достаточно практичным и эффективным средством для комплексного изучения региональных систем управления территориальным развитием.

Список литературы

1. Конденція сталого розвитку України / НАНУ: Під керівництвом Ю.І. Костенко, Б. Е. Патона. – Київ, 1997. – 17 с.
2. Наукова доповідь “Україна: проблеми сталого розвитку” / РВПС України, НАН України. – К., 1997. – 149 с.
3. Устойчивый Крым. План действий / Научные труды КИПКС. – Киев–Симферополь: СОНАТ, 1999. – 400 с.
4. Перелік нормативних документів у галузі будівництва, що діють на території України / Міністерство України у справах будівництва і архітектури. – К., 1993. – 88 с.
5. Перелік діючої законодавчої, нормативної та методичної документації з питань охорони атмосферного повітря станом на 01.01.98 / ВАТ “УкрНТЕК”. – Донецьк, 1998. – 18 с.
6. Тимчук Н. Ф. Автоматизация планирования комплексного развития регионов. – К.: Техніка, 1986. – с. 188.
7. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983.
8. Боголюбов В. С., Стеняев В. М. Управление городским хозяйством. – Л.: Стройиздат, 1989. – 168 с.
9. Научные основы организации управления и построения автоматизированных систем управления / Под ред. В. Л. Бройдо, В. С. Крылова. – М.: Высшая школа, 1990. – 192 с.
10. Основы управления социалистическим производством / Под ред. Д. М. Крука. – М.: Экономика, 1985. – 173 с.
11. Научно-технический отчет по теме “Обоснование создания межведомственного пространственно-распределенного банка данных Автономной Республики Крым”. – Симферополь: ИД ЕРІІК, 2000. – 106 с.