

УДК 338

І.А.Гриджук,  
кандидат наук з держ. управління,  
Державна академія житлово-комунального господарства, м. Київ

## МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТА ДІАГНОСТИКА СТАЛОГО ПРОСТОРОВОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

*У статті розроблено організаційну систему управління сталим просторовим розвитком, яка включає стратегічний, проектний та оперативний рівні. Обґрунтовано переваги її використання в порівнянні з діючою організаційною структурою управління соціально-економічним розвитком регіону, насамперед забезпечення міждисциплінарного підходу до здійснення процесу управління його сталим просторовим розвитком.*

**Ключові слова:** *сталий, просторовий, розвиток, регіон, методи діагностики, управління, комплексність, системи, організаційна структура.*

*The organizational control system by steady spatial development is developed in the article, which includes strategic, project and operative levels. Advantages of its use as compared to the operating organizational structure of management by socio-economic development of region, above all things providing of between disciplined approach to realization of process of management by his steady spatial development are reasonable.*

**Keywords:** *steady, spatial, development, region, methods of diagnostics, management, complexity, systems, organizational structure.*

**Актуальність проблеми.** В процесі управління сталим просторовим розвитком необхідно враховувати вертикальні та горизонтальні зв'язки таких рівнів управління: державного, регіонального, місцевого, підприємств та організації. Застосування традиційно авторитарних методів до забезпечення управління сталим просторовим розвитком не є дієвим, що пояснюється наявною складністю функціонування просторових систем. Традиційні методи управління не здатні враховувати та реалізувати міждисциплінарний підхід, який дозволяє розв'язувати проблеми просторового планування, організації та регулювання розвитком регіонів на системній основі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний вклад у дослідження проблеми управління сталим просторовим розвитком в Україні внесли такі провідні вчені, як П. Беленький, І. Бистряков, В. Геєць, З. Герасимчук, М. Долішній, А. Мельник, О.Царенко, М. Чумаченко та ін. Доцільно підкреслити, що у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі розкрито різнопланові питання щодо теоретичних основ та узагальнення досвіду просторового розвитку регіональних економічних систем, обґрунтовано підходи до розв'язання проблем регіонального розвитку. Проте, існуючі наукові розробки не охоплюють всього комплексу методологічних завдань щодо повномасштабного залучення регіонів в загальну схему облаштування території країни, які необхідно вирішити на основі забезпечення їх сталого просторового розвитку. Досі не розроблено організаційно - інституціональні засади сталого просторового розвитку регіонів країни, що є важливим кроком у просуванні відповідної стратегії збалансованого регіонального розвитку.

**Мета і завдання дослідження.** Метою статті є науково-методичне обґрунтування дієвого засобу вдосконалення регіонального управління шляхом розробки та впровадження організаційної системи управління сталим просторовим розвитком регіонів.

**Вклад основного матеріалу.** Відмова від адекватних методів управління сталим просторовим розвитком як на державному, так й на регіональному рівнях виступає причиною подальшого поглиблення кризи розвитку регіонів та гальмування реалізації реальних дійових реформ в Україні. Це призводить до того, що вся діяльність структур з управління розвитком просторових систем зводиться лише до екстреного реагування на проблеми, які виникають. Вважаємо, що ефективним засобом вирішення цієї проблеми може бути розробка організаційної моделі управління сталим просторовим розвитком регіону відповідно до його специфіки, що сприяло б вирішенню питань щодо організації та перспектив розвитку цієї території, інфраструктурної забезпеченості та зв'язаності, ефективності заходів, спрямованих на досягнення конкурентоспроможності, стимулювання інвестиційної діяльності та підвищення інвестиційної привабливості. Вона може слугувати основою для узгодження цілей й спільного вирішення загальнодержавних завдань щодо використання просторових систем.

Загальновідомо, що одним з важливих інструментів успішної реалізації будь-якого проекту є його організаційна система. Питанням ефективності використання різноманітних організаційних систем розробки та реалізації різних видів проектів щодо управління регіональними системами присвячено немало дослідницьких робіт, а саме [1; 2; 4; 5].

На жаль, у вітчизняній регіональній науці ще в недостатній мірі висвітлені теоретико-методологічні та прикладні аспекти формування і використання організаційних систем управління сталим просторовим розвитком. У переважній більшості досліджень превалює статичний підхід, який полягає в констатації факту наявності відповідних структур управління та визнання необхідності саме їх використання в системі проектування сталого просторового розвитку території.

Враховуючи зарубіжний досвід та світові теоретико-методологічні напрацювання щодо організаційних схем управління сталим розвитком просторових систем регіонального масштабу в даній інституції пропонуємо виділити систему управління процесами сталого просторового розвитку в ранг самостійної організаційної структури, де проглядаються три рівні організаційної системи управління, а саме: стратегічний, проектний та оперативний.

Доведено, що організаційна структура управління - це соціально-економічна категорія, що характеризує відносини сукупності ланок апарату управління та наявних між ними організаційних зв'язків, які виражають взаємодію й координацію елементів усередині даної системи [3]. Структура розкриває склад елементів, внутрішню форму організації системи, її статичку, тоді як організаційні відносини забезпечують тісноту і ефективність структурних зв'язків. Елементи організаційної структури в сукупності утворюють організаційну єдність для реалізації спільної мети. Принципову схему організаційної структури управління сталим просторовим розвитком регіону зображено на рисунку 1.

До стратегічного рівня організаційної структури управління сталим просторовим розвитком регіону відносяться: діючі органи державного управління, які здійснюють функції стратегічного, довгострокового планування розвитку, безперервність збору даних та їх аналізу, визначення цільових показників соціального, економічного та екологічного порядку, розробку заходів щодо сталого просторового облаштування регіонів, організацію відповідних проектів та контроль за їх реалізацією. Вони відрізняються централізованим підходом, необхідним для забезпечення єдності стратегічних рішень, які приймаються, та довгострокового розвитку регіону.

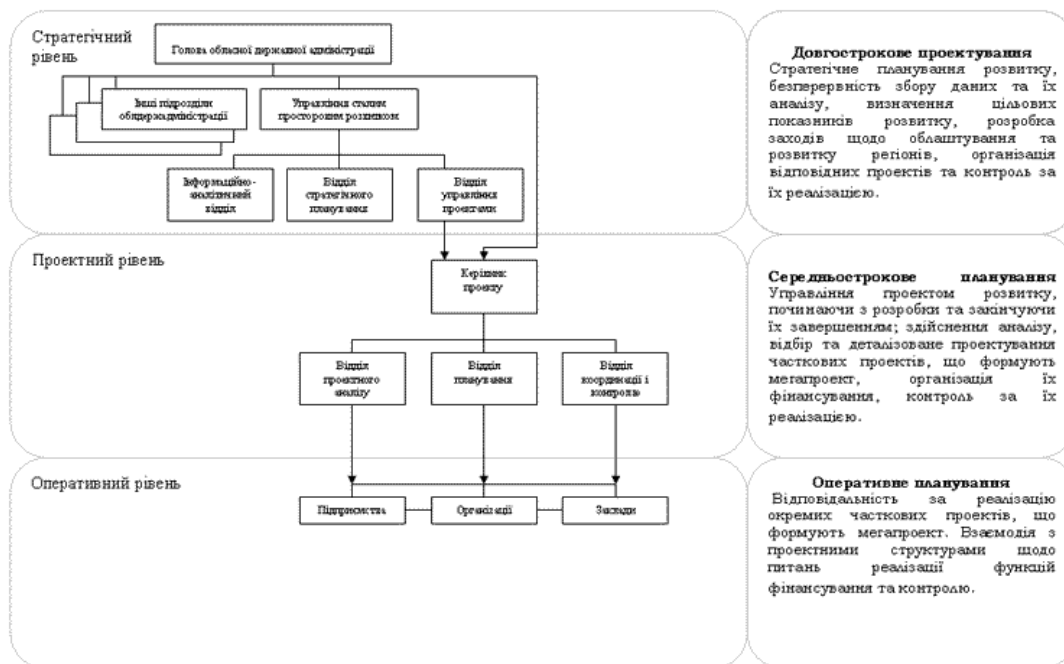


Рис.1. Організаційна структура управління сталим просторовим розвитком регіону  
(авторська розробка)

До проектного рівня організаційної структури управління сталим просторовим розвитком регіону відносяться тимчасово діючі державні структурні одиниці, які створюються на період життєвого циклу мегапроекту. Вони реалізують функції управління проектом розвитку, починаючи з розробки та закінчуючи їх завершенням; здійснюють аналіз, відбір та деталізоване проектування часткових проектів, що формують мегапроект, організацію їх фінансування, контроль за їх реалізацією.

До оперативного рівня управління сталим просторовим розвитком регіону відносяться різного роду підприємства та організації – державні, приватні, суспільні - як тимчасового, так і постійного характеру, які несуть відповідальність за реалізацію окремих часткових проектів, що формують мегапроект. Вони взаємодіють з проектними структурами щодо питань реалізації функцій фінансування та контролю. Зазначимо, що оперативні структури характеризуються найбільш високим ступенем децентралізації.

Для забезпечення функціонування організаційної структури стратегічного рівня управління сталим просторовим розвитком регіону необхідно створити Управління (департамент) сталим просторовим розвитком як підрозділ обласної державної адміністрації. Мета його діяльності полягає у виділенні загальних закономірностей та специфіки просторово-управлінських завдань і на цій основі визначенні стратегічної перспективи розвитку та просторовому плануванню регіону.

Діяльність управління сталим просторовим розвитком спрямована на підвищення конкурентноздатності, фінансового забезпечення та інвестиційної привабливості регіону, що забезпечуватиметься шляхом раціонального розміщення виробництва, виявлення процесів інтеграції, ефективного просторового розподілу праці між регіонами та в межах їх територій, відтворення ландшафту тощо [6]. В межах цього управління доцільно виділити такі спеціалізовані відділи, як інформаційно-аналітичний, планування та управління проектом.

Інформаційно-аналітичний відділ виконує завдання щодо збору, обробки та аналізу інформації, необхідної для управління проектом. Цей відділ забезпечує єдність і безперервність аналітичного процесу та надає інформацію, що необхідна для розробки цільових показників розвитку.

Відділ стратегічного планування здійснює довготермінове планування розвитку регіону, в тому числі просторове планування, визначає цільові показники розвитку та розробляє конкретні заходи. В цьому відділі також здійснюється стратегічний контроль за досягненням попередньо визначених цільових показників проекту.

Відділ управління проектами здійснює методичне та кадрове забезпечення проектування. При цьому керівник цього відділу виробляє методичну підтримку всієї діяльності, а також втілює в життя функцію стратегічного контролю за реалізацією мегапроекту та проектами на всіх рівнях управління.

Щодо організаційної структури проектного рівня управління сталим просторовим розвитком території, то він охоплює безпосередньо керівника проекту та три відділи, які складають його виконавчий апарат. Вони формуються шляхом залучення в ці тимчасові структурні утворення працівників облдержадміністрації, а також фахівців зі сторони відповідно до укладеного контракту.

Керівник проекту затверджує всю проектну документацію, включаючи бізнес-плани та календарні плани розробки часткових проектів. Він затверджує кандидатури керівників часткових проектів, узгоджує організаційні структури та інші важливі питання щодо реалізації часткових проектів.

Відділ проектного аналізу здійснює роботи з аналізу, оцінки та відбору часткових проектів, які формують поточний проект. Крім того, відділ займається розробкою власних інвестиційних часткових проектів, які реалізуються виключно за рахунок бюджетних засобів. Відділ планування здійснює деталізовану розробку проекту розвитку регіону, а також забезпечує узгодження різноманітних часткових проектів на стадії розробки. Відділ координації та контролю здійснює поточні координацію та контроль часткових проектів, що реалізуються.

Крім того, відділи проектного аналізу, планування, координації та контролю забезпечують функціональне управління операційною структурою, рівень якої розташований на схемі нижче. Вони перевіряють та узгоджують проектну і планову документацію, допускають частковий проект до реалізації, організовують необхідну підтримку, в тому числі організаційне фінансування, здійснюють поточний контроль за проектами, передусім з точки зору заданих цільових показників.

Організаційна структура оперативного рівня управління формується підприємствами, організаціями та закладами, які утворюють господарську систему регіону. Оперативні структури формуються існуючими та новоствореними структурними утвореннями: державними, приватними, колективними організаціями, силами яких здійснюється реалізація конкретних часткових проектів. Види цих структур є різноманітні: функціональні, дивізійні, матричні, проектно-матричні, проектні. При цьому головною вимогою назвемо персоналізацію управління та відповідальності. Частковим проектом повинна керувати одна особа, права та повноваження якої затверджує керівник проекту.

Вибір підприємств та організацій, здатних реалізувати часткові проекти розвитку, здійснюється керівником проекту та проектною адміністрацією. Керівники часткових проектів організовують поглиблену розробку своїх часткових проектів і узгоджують проектну документацію з керівником всього проекту. Керівники часткових проектів відповідають за результати цих проектів і несуть економічну відповідальність перед головою адміністрацією, що закріплюється у відповідній документації (контрактах, дозволах).

Вважаємо, що перевагами використання описаної вище організаційної структури управління сталим просторовим розвитком в порівнянні з діючою організаційною структурою управління соціально-економічним розвитком регіону є: єдність управління сталим просторовим розвитком на всіх рівнях та горизонтах планування; організація та регулювання функцій щодо стратегічної, проектно-оперативної діяльності; моніторинг та наскрізний контроль за використанням бюджетних грошових засобів, можлива самостійна акумуляція необхідних грошових ресурсів; мотивація та професіоналізм на всіх рівнях управління.

Організаційна структура управління сталим просторовим розвитком територій повинна базуватися на принципі субсидиарності. Він полягає в тому, щоб представити найнижчим ланкам влади такі повноваження і завдання, які не можуть бути виконані краще або ефективніше органами вищого рангу [5]. При цьому вищий рівень управління може втручатися в дії нижчого лише в тій мірі, в якій останній проявив свою нездатність до ефективного управління. Втручання вищого рівня влади в справи нижчого рівня є обов'язковим і здійснюється тільки з метою надання необхідної допомоги нижчому рівню влади у розв'язанні його завдань.

Формування ефективної адміністративної структури на регіональному та місцевому рівнях є важливим кроком до успіху суспільно-приватного партнерства. В національному масштабі повинні бути сформовані подібні структури, які б керувалися суспільними інтересами і здійснювали відповідний нагляд за виконанням проектів. Це потребує, в свою чергу, встановлення певних правил і укладання відповідних угод.

З огляду застосування методології та сукупності методів діагностики сталою просторового розвитку, а також дії закономірності комплексності цього процесу, використовувати широкий спектр підходів, серед яких провідними є проектний аналіз, системний аналіз, метод економіко-географічного дослідження, балансний метод, картографічний метод, варіантний метод, методи соціологічних досліджень, економіко-математичні методи, передусім кластерний аналіз, SWOT-аналіз, аналіз стратегічних позицій регіону та формування портфелю стратегічних зон розвитку тощо [4].

Проектний аналіз регіонального простору передбачає здійснення дослідження відповідної просторової системи, який представляє собою вивчення цієї системи на основі використання різноманітних економіко-математичних методів, моделей розселення, міжрайонних зв'язків та оптимального розміщення продуктивних сил.

Регіональний простір як об'єкт проектного аналізу представляє собою середовище життєдіяльності людей та інтегральний ресурс [1]. Тому метою дослідження кроків забезпечення його сталого розвитку є систематизація процесу діагностики, що охоплює аналіз та оцінку соціальної, економічної, екологічної ситуації (рис. 2).

Проведення проектного аналізу дозволить визначити перспективи протікання демографічних процесів, розвитку соціальної сфери, господарського комплексу, інженерно-транспортної інфраструктури, створити можливості для забезпечення екологічної безпеки та розробити пропозиції щодо реалізації основних проектних рішень моделі сталого розвитку просторової системи.

Системний аналіз є основним методом дослідження динаміки просторової системи, базою для об'єктивних кількісних оцінок та здійснення проектного управління її розвитком та дає змогу органічно поєднувати методи і підходи з інших наукових дисциплін, що необхідні для комплексного вивчення проблем управління її сталим розвитком.

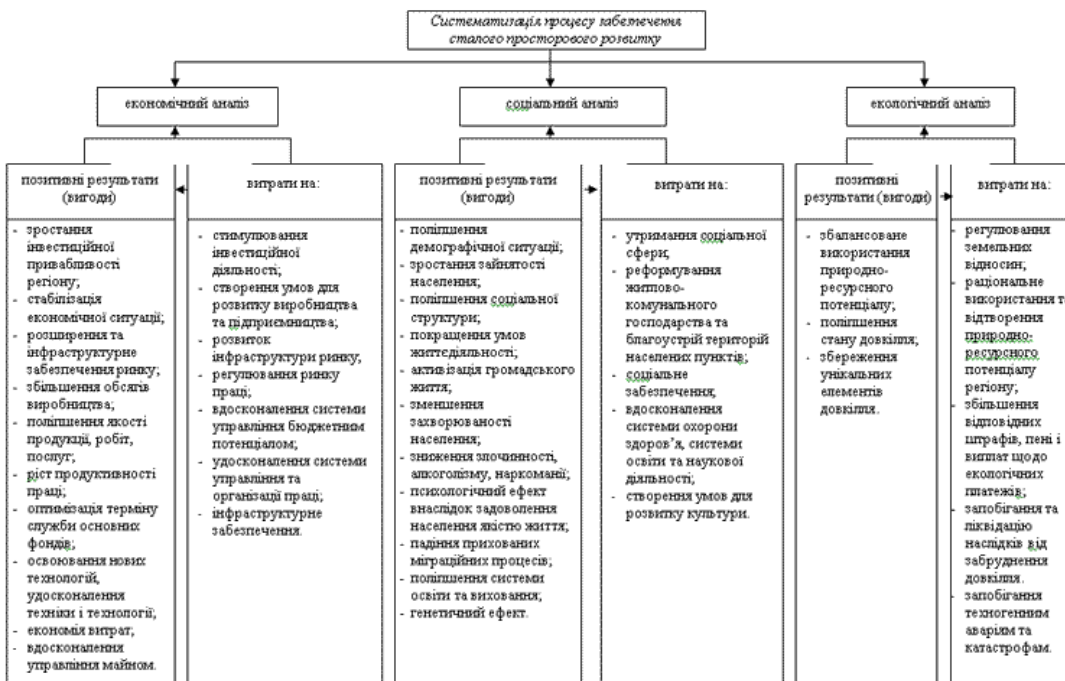


Рис.2. Систематизація процесу забезпечення сталого просторового розвитку регіону

Сучасні соціальні, економічні, екологічні процеси і явища, що відбуваються в регіональному просторі, часто носять масовий характер та зумовлені складним комплексом причин. Тому аналізувати їх можна за допомогою точних кількісних методів дослідження, що мають назву економіко-математичних методів, суть яких полягає у формалізованому описанні явищ і процесів у вигляді відповідних моделей – систем математичних рівнянь.

Одним з методів, що дає можливість групувати регіони в однорідні поєднання, використовуючи широке коло показників, є кластерний аналіз, який, будучи найбільш могутнім інструментом для проведення багатовимірних досліджень, не виключає можливості використання інших методів угруповань у процесі типології регіонів [2]. Проведення кластерного аналізу не вимагає апріорних значень про розподіл генеральної сукупності. Кожен регіон у нашому випадку представляє собою сукупність параметрів, які можна інтерпретувати як координати точок в багатовимірному просторі. Головною метою застосування дискримінантного аналізу є класифікація регіонів за рівнем якості життя населення.

Автор спробував вибрати поєднання описаних вище методів, яке б найбільш повно відповідало висунутим вимогам до методики визначення рівня якості життя, і в той же час не був би надзвичайно трудомістким і дорогим. Вважаємо, що одним з найпоширеніших методів дослідження розвитку просторових систем є SWOT-аналіз або аналіз сильних і слабких сторін в їхній взаємодії із загрозами та можливостями зовнішнього середовища.

Як головна гіпотеза при здійсненні SWOT-аналізу розвитку регіонального простору приймається дотримання принципів політики розвитку країни та відповідність обраним стратегічним пріоритетам. Адаже регіон є просторовою системою відкритого типу, він безпосередньо реагує на політичні, економічні, соціальні, природно-географічні та інші фактори, які проявляються на всіх зовнішніх рівнях – міжнародному, національному, регіональному. Зрозуміло, що при змінах зовнішніх умов розвитку просторової системи повинна відповідно коректуватися стратегія.

SWOT-аналіз дає змогу побачити наявний потенціал для забезпечення сталого просторового розвитку регіону. Перспективи розвитку визначаються на основі використання як сприятливих можливостей, так і на подолання несприятливих тенденцій. Досягнення цих перспектив передбачає активізацію потенціалу саморозвитку регіону.

Основним моментом управління при цьому виступатиме визначення точок росту на основі виявлення процесів самоорганізації та їх спрямування в напрямку забезпечення розвитку. Точки росту повинні володіти синергетичним потенціалом розвитку. Іншими словами дія на ці точки, спричиняючи вплив на інтенсифікацію процесу саморозвитку та підвищення ефективності управління, повинна призвести до такого соціально-економічного результату, який дозволив би забезпечити сталий просторовий розвиток.

Важливим методом дослідження розвитку просторових систем є аналіз стратегічних позицій регіону та формування портфелю стратегічних зон розвитку. При цьому стратегічна зона розвитку регіону визначається природно-географічною, технологічною, економічною та соціально-етнічною структурою. Перспективи стратегічної зони розвитку оцінюються з точки зору можливостей її росту, соціально-економічного ефекту, сталості та ключових факторів успіху.

Стратегічна зона розвитку представляє собою географічно, економічно, технологічно та соціально-етнічно диференційований сегмент регіонального простору, розвиток якого цілеспрямовано підтримується для досягнення поставленої мети. Виділення стратегічних зон розвитку просторової системи повинне відповідати раніше сформованим цілям розвитку та виділенім проблемним зонам.

Необхідно також оцінити синергетичний ефект стратегічного портфелю розвитку. Під синергетичним ефектом розуміється поява додаткового економічного, соціального, екологічного ефекту внаслідок одночасного розвитку різноманітних стратегічних зон регіону. Даний ефект добре досліджений у сфері великих господарських систем, але практично він ігнорується в дослідженнях проблем регіонального розвитку.

Назвемо такі види синергетичних ефектів: ринкова синергія, яка виникає внаслідок сумісного або більш ефективного використання каналів дистрибуції товарів, загальної інфраструктури регулювання ринку, виробнича синергія, що виникає в результаті ліпшого використання засобів виробництва, виробничої інфраструктури, ефективного функціонування відкритого ринку праці; інвестиційна синергія, яка виникає внаслідок сумісного використання інвестицій у розробці та дослідженнях нових технологій; технологічна синергія, що виникає в результаті технологічної сумісності різноманітних технологічних процесів, застосування ефективних технологій в різноманітних галузях; управлінська синергія, яка виникає в результаті єдності управління розвитком просторової системи, використання сучасних управлінських методологій у різноманітних зонах розвитку; соціальна синергія, яка виникає внаслідок мимовільного збільшення позитивного ефекту в соціально-етнічній підсистемі та його поширення на інші підсистеми просторової системи; екологічна синергія, яка виникає в результаті мимовільного збільшення позитивного ефекту в екологічній компоненті просторової системи та його поширення на інші її підсистеми.

Оцінка синергетичного ефекту здійснюється за допомогою матриці взаємодії стратегічних зон розвитку. Стовпці відповідають зонам, які дають додатковий ефект, а строки – зонам, що отримують синергетичний ефект від сумісної діяльності. Підсумковий стовпець узагальнює оцінку загальної залученості стратегічних зон розвитку. Зазначимо, що кожна стратегічна зона, виявлена в результаті досліджень розвитку просторових систем, повинна бути врахована та використана на кожному з етапів розробки мегапроекту сталого просторового розвитку. Наголосуємо, що структура управління проектом має бути багаторівневою та ізоморфною загальній схемі управління розвитком регіону.

Останнім часом ряд міжнародних агентств надають перевагу наведенню узагальнюючих показників розвитку відповідно до країни загалом, що, на наш погляд, не розкриває повного бачення проблеми забезпечення належного рівня якості життя населення, оскільки не враховуються відмінності стану розвитку різних

її регіонів. Тим більш, що за більшістю показників, що характеризують динамічні процеси розвитку, відповідна статистика є недосконалою.

**Висновки:** Таким чином, доречними для застосування в контексті управління розвитком регіону є розробка організаційних структур управління на стратегічному, проектному та оперативному рівнях забезпечення сталого просторового розвитку. Кожен з описаних вище рівнів організаційного забезпечення управління сталим просторовим розвитком території має свої особливості та своє призначення, але при цьому відповідає і за цілісністю всієї організаційної структури. Це дає можливість взаємопов'язати та узгодити стратегічне, індикативне та оперативне планування в системі управління сталим просторовим розвитком з реалізацією мегапроєкту та окремих часткових проєктів.

#### Література

1. Беленький П.Ю. Методологічні аспекти міжрегіонального та транскордонного співробітництва / П.Ю. Беленький, Н.А. Мікула // Зовнішньоекономічний кур'єр. – Львів: ТПП, 2001. – № 1-2. – С. 9-13.
2. Бистряков І.К. Еколого-економічні основи розвитку продуктивних сил / І.К. Бистряков // Економіка та держава. – 2009. – № 7. – С. 40–44.
3. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети. – Київ: «Наукова думка», 2006. – 512 с.
4. Мельник С.А. Управління регіональною економікою / С.А. Мельник. – К.: КНЕУ, 2000. – 124 с.
5. Царенко О. В. Методичні підходи до виявлення джерел формування та нарощення конкурентних переваг регіональних економічних систем / О. В. Царенко // Економічний простір: [збірник наукових праць]. – Дніпропетровськ: вид-во ПДАБА, 2010. – № 43. – С. 94–103.
6. Чумаченко М.Г. Проблеми регіонального управління в Україні / М.Г. Чумаченко // Регіональна економіка. – 2008. – №1-2. – С. 39-42.

*Стаття надійшла до редакції 08.12.2010 р.*



ТОВ "ДКС Центр"