

І. В. Пушкарь, кандидат наук з державного управління, Запорізький національний університет

МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ

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

В статті розроблена організаційна система управління устойчивим просторовим розвитком, которая включает стратегический, проектный и оперативный уровни. Обоснованы преимущества ее использования по сравнению с действующей организационной структурой управления социально-экономическим развитием региона, прежде всего обеспечение междисциплинарного подхода к осуществлению процесса управления его устойчивым просторовым развитием.

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.

© **І. В. Пушкарь, 2010**

Ключові слова. Сталий просторовий розвиток, регіон, методи діагностики, управління, комплексність, системи, організаційна структура.

Вступ. У процесі управління сталим просторовим розвитком слід урахувати вертикальні та горизонтальні зв'язки таких рівнів управління: державного, регіонального, місцевого, підприємств та організацій. Традиційно авторитарні методи забезпечення управління сталим просторовим розвитком уже не діють, що пояснюється складністю функціонування просторових систем. Традиційні методи управління не здатні враховувати й реалізовувати міждисциплінарний підхід, який дозволяє розв'язувати проблеми просторового планування, організації та регулювання розвитку регіонів на системній основі.

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

Постановка завдання. Мета статті – науково-методичне обґрунтування дійового засобу вдосконалення регіонального управління шляхом розробки та впровадження організаційної системи управління сталим просторовим розвитком регіонів.

Результати дослідження. Відмова від адекватних методів управління сталим просторовим розвитком як на державному, так і на регіональному рівнях виступає причиною подальшого поглиблення кризи розвитку регіонів та гальмування 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 розв'язання 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 бути основою для узгодження цілей і спільного виконання 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 досліджень [1–4].

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

Ураховуючи 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, яка матиме три рівні організаційної системи управління, а саме: стратегічний, проектний та оперативний.

Доведено, що організаційна структура управління – це соціально-економічна категорія, яка характеризує відносини сукупності ланок апарату управління та організаційних зв'язків між ними, котрі виражають взаємодію й координацію елементів усередині даної системи [5]. Структура розкриває склад елементів, внутрішню форму організації системи, її статичку, тоді як організаційні відносини забезпечують міцність та 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 рис. 1.

До стратегічного рівня організаційної структури управління сталим просторовим розвитком регіону належать: органи державного управління, які здійснюють функції стратегічного, довгострокового планування розвитку, безперервність збирання даних та їх аналізу, визначення цільових показників соціального, економічного й 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 та довгострокового розвитку регіону.

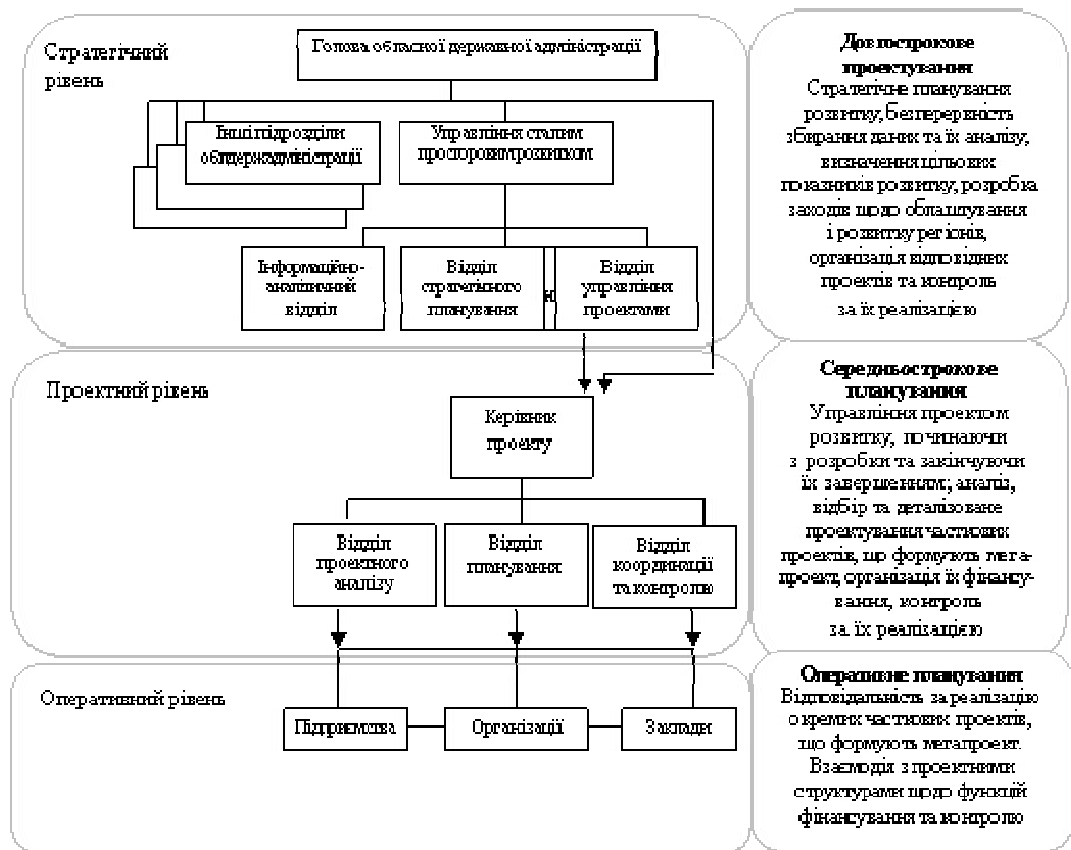


Рис. 1. Організаційна структура управління сталим просторовим розвитком регіону (авторська розробка)

До проектного рівня організаційної структури управління сталим просторовим розвитком регіону належать тимчасові 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 фінансування, контроль за їх реалізацією.

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

Для забезпечення функціонування організаційної структури стратегічного рівня управління сталим просторовим розвитком регіону слід 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 просторового планування регіону.

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

Інформаційно-аналітичний відділ збирає, обробляє та аналізує інформацію, необхідну для управління проектом. Цей відділ забезпечує єдність і безперервність аналітичного процесу та надає інформацію, необхідну для розробки цільових показників розвитку.

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

За методичне та кадрове забезпечення проектування відповідає відділ управління проектами. Керівник цього відділу забезпечує методичну підтримку всієї діяльності, а також втілює в життя функцію стратегічного контролю за реалізацією мегапроекту та проектами на всіх рівнях управління.

Організаційна структура проектного рівня управління сталим просторовим розвитком території охоплює безпосередньо керівника проекту і три відділи, які становлять 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 виконує аналіз, оцінку та відбір часткових проектів, які формують поточний проект. Крім того, відділ розробляє власні інвестиційні часткові проекти, які реалізуються виключно за рахунок бюджетних коштів. Відділ планування детально розробляє проект розвитку регіону, а також забезпечує узгодження різноманітних часткових проектів. Відділ координації та контролю здійснює поточну 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 організацію фінансування, здійснюють поточний контроль за проектами, передусім з погляду 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 реалізуються конкретні часткові проекти. Види цих структур різноманітні: функціональні, дивізіональні, матричні, проектно-матричні, проектні. При цьому головною вимогою назвемо персоніфікацію управління і відповідальності. Частковим проектом має керувати одна особа, права та повноваження якої затверджує керівник проекту.

Вибір підприємств та організацій, здатних реалізовувати часткові проекти розвитку, здійснює керівник проекту та проектна адміністрація. Керівники часткових проектів організовують їх поглиблену розробку та узгоджують документацію з керівником усього проекту. Керівники часткових проектів відповідають за їх результати і несуть економічну відповідальність перед головою адміністрації, що закріплюється у відповідній документації (контрактах, дозволах).

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

Організаційна структура управління сталим просторовим розвитком територій має базуватися на принципі субсидіарності. Він полягає в тому, щоб віддати найнижчим ланкам влади такі повноваження і завдання, які не можуть бути виконані краще або ефективніше органами вищого рангу [4]. При цьому вищий рівень управління може втручатися в дії нижчого лише тією мірою, якою останній проявив свою нездатність до ефективного управління. Втручання вищого рівня влади у справи нижчого рівня обов'язкове і здійснюється тільки з метою надання необхідної допомоги нижчому рівню влади у виконанні його завдань.

Формування ефективної адміністративної структури на регіональному та місцевому рівнях – важливий крок до успіху суспільно-приватного партнерства. У національному масштабі повинні бути сформовані подібні структури, які б керувалися суспільними інтересами і здійснювали відповідний нагляд

за виконанням проєктів. Це потребує, у свою чергу, встановлення певних правил і укладання відповідних угод.

У зв'язку із застосуванням методології та сукупності методів діагностики сталого просторового розвитку, а також комплексності цього процесу використовується широкий спектр підходів, серед них провідні такі: проєктний аналіз, системний аналіз, метод економіко-географічного дослідження, балансовий метод, картографічний метод, варіантний метод, методи соціологічних досліджень, економіко-математичні методи, передусім кластерний аналіз, SWOT-аналіз, аналіз стратегічних позицій регіону та формування портфеля стратегічних зон розвитку тощо [3].

Проєктний аналіз регіонального простору передбачає дослідження відповідної просторової системи, тобто 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 проєктного аналізу – це 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 проєктного аналізу дозволить визначити перспективи демографічних процесів, розвитку соціальної сфери, господарського комплексу, інженерно-транспортної інфраструктури, створити можливості для забезпечення екологічної безпеки та розробити пропозиції щодо реалізації основних проєктних рішень моделі сталого розвитку просторової системи.

Системний аналіз – основний метод дослідження динаміки просторової системи, база для об'єктивних кількісних оцінок та проєктного управління її розвитком, дає змогу органічно поєднувати методи і підходи з інших наукових дисциплін, що необхідні для комплексного вивчення проблем управління її сталим розвитком.

Сучасні соціальні, економічні, екологічні процеси і явища, що відбуваються в регіональному просторі, часто мають 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 описі явищ і процесів у вигляді відповідних моделей – систем математичних рівнянь.

Один з методів, що дає можливість групувати регіони в однорідні поєднання, використовуючи широке коло показників, – це кластерний аналіз, який, будучи найбільш потужним інструментом для проведення багатовимірних досліджень, не виключає можливості використання інших методів групувань у процесі типології регіонів [2]. Проведення кластерного аналізу не потребує апріорних знань про розподіл генеральної сукупності. Кожний регіон у нашому випадку являє собою сукупність параметрів, котрі можна інтерпретувати як координати точок у 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 було 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 під час SWOT-аналізу розвитку регіонального простору береться дотримання принципів політики розвитку країни та відповідність обраним стратегічним пріоритетам. Адже регіон – це просторова система 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 має 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 подоланні несприятливих тенденцій. Досягнення цих перспектив передбачає активізацію потенціалу саморозвитку регіону.

Основним моментом управління при цьому виступатиме визначення точок зростання на основі виявлення процесів самоорганізації та їх спрямування на забезпечення розвитку. Точки зростання повинні мати синергетичний потенціал розвитку. Іншими словами, дія на ці точки, з одночасним впливом на інтенсифікацію процесу саморозвитку та підвищення ефективності управління, повинна забезпечити таке соціально-економічне зростання, яке дозволило б мати сталий просторовий розвиток.

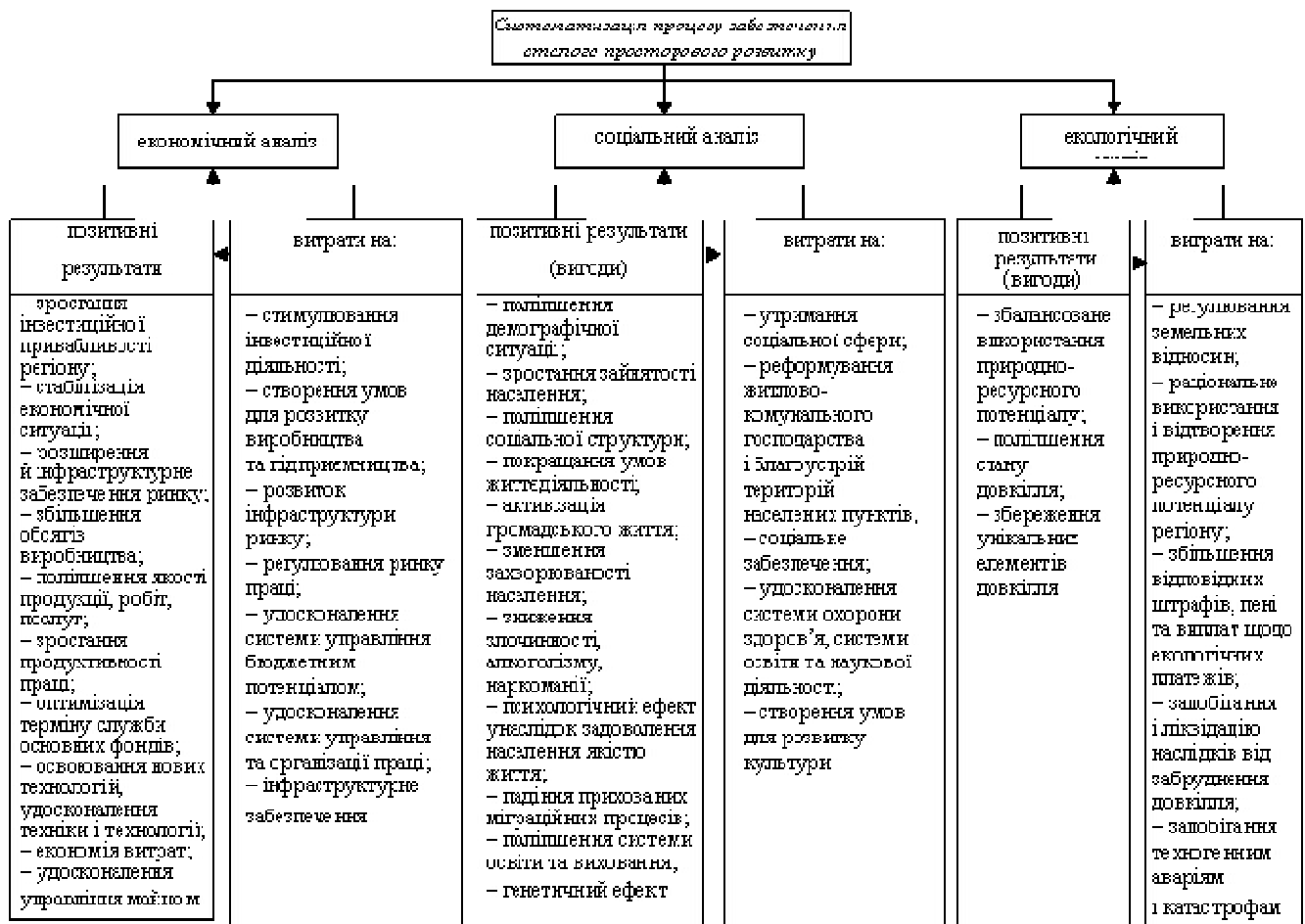


Рис. 2. Систематизація процесу забезпечення сталого просторового розвитку регіону

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

Стратегічна зона розвитку являє 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 має відповідати раніше сформованим цілям розвитку та виділений проблемним зонам.

Необхідно також оцінити синергетичний ефект стратегічного портфеля 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 залежить від сумісного або більш ефективного використання каналів дистрибуції товарів, загальної інфраструктури регулювання ринку; виробнича синергія виникає в результаті кращого використання засобів виробництва, виробничої інфраструктури, ефективного функціонування відкритого ринку праці; інвестиційна синергія утворюється внаслідок сумісного використання інвестицій у розробці та дослідженнях нових технологій; технологічна синергія – це результат технологічної сумісності різноманітних технологічних процесів, застосування ефективних технологій у різноманітних галузях; управлінська синергія стає результатом єдності управління розвитком просторової системи, використання сучасних управлінських методологій у різноманітних зонах розвитку; соціальна синергія виникає через мимовільне збільшення позитивного ефекту в соціально-етнічній підсистемі та його поширення на інші підсистеми просторової системи; екологічна синергія утворюється внаслідок мимовільного збільшення позитивного ефекту в екологічній компоненті просторової системи та його поширення на інші підсистеми.

Оцінка синергетичного ефекту здійснюється за допомогою матриці взаємовпливу стратегічних зон розвитку. Стовпці відповідають зонам, які дають додатковий ефект, а рядки – зонам, що отримують синергетичний ефект від сумісної діяльності. Підсумковий стовпець узагальнює оцінки загальної залежності

стратегічних зон розвитку. Зазначимо, що кожна стратегічна зона, виявлена в результаті досліджень розвитку просторових систем, має враховуватися та використовуватися на кожному з етапів розробки мегапроєкту сталого просторового розвитку. Наголошуємо, що структура управління проєктом має бути багаторівневою та ізоморфною загальній схемі управління розвитком регіону.

Останнім часом ряд міжнародних агентств надає перевагу узагальнюючим показникам розвитку щодо країни загалом. На наш погляд, це не розкриває повного бачення проблеми забезпечення належного рівня якості життя населення, оскільки не враховуються відмінності стану розвитку різних її регіонів. До того ж за більшістю показників, що характеризують динамічні процеси розвитку, відповідна статистика недосконала.

Висновки. Таким чином, для застосування в контексті управління розвитком регіону потрібна розробка організаційних структур управління на стратегічному, проєктному та оперативному рівнях забезпечення сталого просторового розвитку. Кожен з описаних вище рівнів організаційного забезпечення управління сталим просторовим розвитком території має свої особливості та призначення, але при цьому відповідає і за цілісність всієї організаційної структури. Це дає можливість взаємопов'язати й 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. – 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. Мельник С. А. Управління регіональною економікою / Мельник С. А. – К. : КНЕУ, 2000. – 124 с.
4. Царенко О. В. Методичні підходи до виявлення джерел формування та нарощення конкурентних переваг регіональних економічних систем / О. В. Царенко // Економічний простір. – 2010. – № 43. – С. 94–103.
5. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети / Долішній М. І. – К. : Наукова думка, 2006. – 512 с.
6. Чумаченко М. Г. Проблеми регіонального управління в Україні / М. Г. Чумаченко // Регіональна економіка. – 2008. – № 1–2. – С. 39–42.