

К.: Атіка, 2005. – 280 с.

5. Чумаченко Н.Г. Очерки по экономике региона. – К.: Наукова думка, 1995. – 338 с.

*Получено 23.02.2006*

УДК 658.51

В.П.БАБИНЦЕВ, д-р филос. наук

*Белгородский государственный университет (Российская Федерация)*

В.А.САПРЫКА

*Харьковская национальная академия городского хозяйства*

### **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКСЕОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Рассматриваются теоретические основы разработки проектов социально-экономического развития городских территориальных образований, а также их использование в существующих условиях как в России, так и в Украине.

Современный этап развития общества характеризуется резким возрастанием роли и значения управления социально-экономическими процессами на всех уровнях развития социума. Крайне актуальной в данной связи представляется проблема управления крупными городами, представляющими собой крайне сложные в экономическом, социальном и политическом отношениях образования. Крупный город сегодня представляет собой самостоятельную социальную целостность, отличающуюся сложившейся полифункциональностью; социальной структурой и специализацией производства конкретным уровнем развития производительных сил; производственной и социальной инфраструктурой; социальной интеграцией, динамизмом социальных изменений и культурным своеобразием; способностью к воспроизводству социальной жизни и воздействию на другие общности; особенностью состава, интересов, деятельности и поведения групп людей и их образа жизни.

Они выступают как открытые системы, которые в силу особенностей развития государств на территории постсоветского пространства представляют собой неравновесные системы, находящиеся в точке бифуркации или приближающиеся к ней. В силу данного обстоятельства концептуальной основой управления крупными городами может выступать синергетическая теория с ее ведущей установкой на мягкое регулирование. Поясняя сущность синергетического подхода к управлению, Г.А.Котельников пишет: «Синергетическая теория доказывает, что управление саморазвивающимися системами (каковыми являются общество, социальные группы и общности и даже отдельный человек)

и контроль над ними в современных условиях уже не может осуществляться только посредством увеличения силового давления на них ... Вызвать к жизни инновации, заставить систему эволюционировать помогает особый способ действия: в точках бифуркации иногда достаточно в нужном направлении и месте инициировать сравнительно небольшое (локальное) взаимодействие для того, чтобы общественные структуры начали перестраиваться и возник новый уровень самоорганизации, новое состояние системы в целом» [1].

На основе синергетической концепции может быть разработан и внедрен в практику административный комплекс городского управления, состоящий из нескольких подсистем. К их числу относятся: структурно-функциональная (включает управленческие организации, подразделения и исполнители); информационно-поведенческая (управленческая идеология, интересы и поведенческие нормы участников процесса, информация и информационное обеспечение коммуникаций); подсистема саморазвития (ресурсы, инновация). Главным условием становления подобной системы является самоорганизация, возникающая как следствие притяжения хаотически действующих элементов системы к аттрактору. В качестве такого аттрактора и должен выступать административный комплекс городского управления. При этом очевидно, что функциональная роль аттрактора может быть выполнена комплексом лишь при условии его внутренней целесообразной организации, структурирования и реализации самоорганизующего метода управления городским развитием.

Таким методом управления, применяемым административным комплексом, на наш взгляд, должен стать метод программно-целевого управления, основанный на разработке и реализации проектов и программ социально-экономического развития.

Разработка целевых комплексных проектов и программ городского развития рассматривается в данном контексте как обоснованное научное исследование, устанавливающее причинно-следственные отношения между поставленными целями, программными мероприятиями и необходимыми ресурсами для их выполнения.

Применение программно-целевого подхода неизбежно сопровождается изменением стиля управления: вместо реактивного (управление представляет собой реакцию на отклонение от нормы), приходит упреждающий, перспективный стиль. Программно-целевой подход заставляет анализировать перспективу, исходить из ее требований.

Существует еще одно принципиальное отличие механизма целевого управления проектами от сложившихся методов управления регулярными установившимися процессами. Оно обуславливается суще-

ственно различающейся степенью определенности задач и условий регулируемой деятельности. Важнейшим требованием к социально-экономическим проектам при этом является гибкость текущего планирования, обеспечивающая наилучшее приспособление процесса реализации программы к вероятностным результатам и переменчивым условиям взаимодействия в слабо организованной системе. Только при наличии гибкости может быть сведено к минимуму вероятное негативные следствия проектирования, казалось бы, неизбежные в современной ситуации повышенного социального риска. Главное из таких следствий связано с тем, что в плохо организованной системе любая активность в конечном счете оборачивается против самой системы.

К сожалению, современный украинский город в большинстве случаев может быть определен как слабо организованная система, характеризующаяся многочисленными дисфункциями. В данной ситуации процесс реализации любого проекта, скорее всего, приводит к двум наиболее вероятным последствиям. Первое связано с «недостижением» целей проекта и – как результат – с дискредитацией не только субъекта управления, но и самой идеи проектирования. Второе – с «функциональной перегрузкой» системы управления, возникновением напряженности внутри нее и усилением дисфункций. Оба варианта развития событий являются нежелательными и требуют принятия решений, обеспечивающих максимально благоприятный результат. В свою очередь эти решения возможны лишь при ясном представлении руководителей административного комплекса городского управления и чиновников о процедурах проектирования, их концептуальной основе.

Рассматривая концепцию управления проектами, следует отметить, что в зарубежной и отечественной литературе преобладает «процессная концепция» проектирования, которая рассматривает реализуемый проект как совокупность процессов (рис.1).

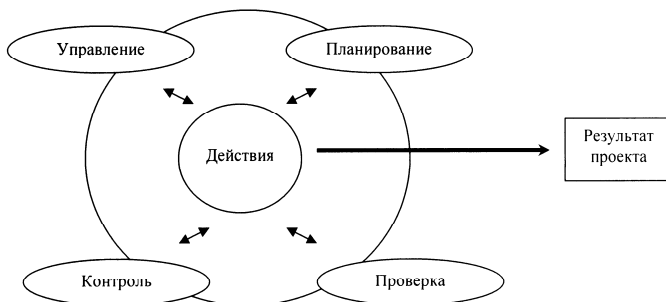


Рис.1 – Процесс реализации проекта

Проект – это временное предприятие, предназначенное для создания уникальных продуктов или услуг. Определение «временное» означает, что у любого проекта есть начало и непременно наступает завершение, когда достигаются поставленные цели, либо возникает понимание, что эти цели не могут быть достигнуты. Ссылка на «уникальность» означает, что создаваемые продукты или услуги существенно отличаются от других аналогичных продуктов и услуг.

Поскольку понятие проекта, прежде всего, связывается с целенаправленными изменениями больших систем, самое общее определение понятия «управление проектами» – это «управление изменениями».

Некоторые руководители характеризуют управление проектом как форму современного искусства, произвольный набор идей и принципов, позволяющих преодолевать возникающие по ходу дела трудности и успешно завершать проект. Другие рассматривают управление проектом исключительно с точки зрения научного подхода, исходя из того, что все факторы могут быть предсказаны, и все альтернативы заранее проанализированы. Управление проектом - это планирование, координация и контроль работ по проекту для достижения его целей в рамках заданного бюджета и сроков, с надлежащим качеством. Управление проектами традиционно рассматривается, как процесс выполнения некоторой задачи вовремя, в соответствии с бюджетом и техническими спецификациями и используется главным образом для управления сложными инженерными проектами [2].

Управление проектами признано важной методологией и инструментом планирования, контроля и координации осуществления проектов.

Значение разработки проектов городского развития определяется тем, что город сегодня находится в ситуации, когда он вынужден брать на себя ответственность за перспективы собственного развития и, в связи с этим, взвешивать и оценивать свои возможности и ресурсы. В настоящее время очевидно, что сложности, с которыми сталкивается город, не могут быть преодолены за счет помощи извне, будь то государственные субсидии, потенциал работающих предприятий или какое-либо спонсорство. Город сегодня, в значительной степени, предоставлен самому себе, и только его собственные возможности организовывать свою жизнедеятельность могут рассматриваться в качестве надежного (и, в этом смысле, основного) ресурса воспроизводства и развития.

С помощью проектов социально-экономического развития город, как открытая и дифференцированная система, корректируется с помощью последовательно реализующихся проектов (рис.2).

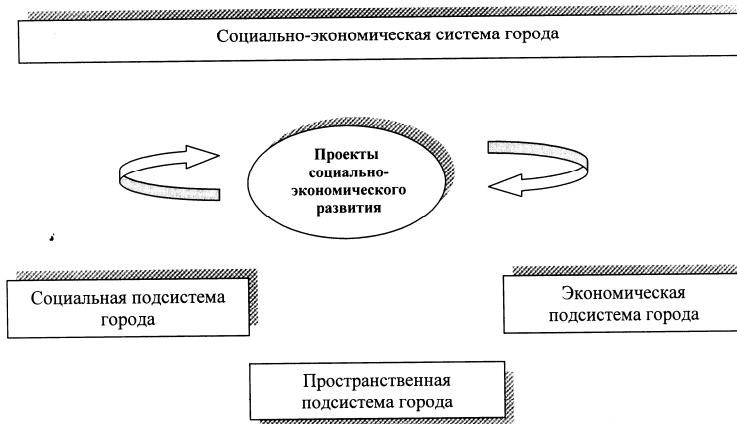


Рис.2 – Моделирование систем города

При этом проекты социально-экономического развития являются не только действенным инструментом по достижению поставленных целей, но и формируют механизмы согласования интересов субъектов регулирования территориального развития. И задача согласования интересов является одним из приоритетов при развитии любого территориального образования.

Процесс разработки проектов включает:

- перспективные и промежуточные цели развития организации;
- основные направления достижения целей;
- критерии определения и выбора конкретных путей, средств и задач реализации стратегических направлений развития;
- программы, подпрограммы решения стратегических задач в рамках имеющихся возможностей ресурсного обеспечения;
- конкретные мероприятия, обеспечивающие реализацию стратегии развития в рамках оперативно-технического управления;
- этапы и сроки исполнения;
- механизм увязки процесса реализации проекта с текущим и среднесрочным планированием.

Представляется, что проектирование на городском уровне должно строиться с учетом нескольких важнейших правил. К их числу относятся: системный характер; вариативность; перспективность; многофакторная обусловленность; ценностная обусловленность.

Системный характер проектирования проявляется в нескольких аспектах:

во-первых, социально-экономические проекты должны учиты-

вать, что городское социально-экономическое пространство имеет системный характер, а стратегия его развития – есть проекция и результирующая различных пространственных срезов;

во-вторых, атрибут системности в идеале должен быть присущ и процессу субъектно-объектного взаимодействия на городском территориальном уровне;

в-третьих, любой социально-экономический проект может быть в полной мере реализован лишь как подсистема более общих (региональных и государственных) проектов. Только в случае их гармонизации достигается синергетический эффект, многократно усиливающий потенциал каждого из проектов. Напротив, внутренние (системные) коллизии усиливают ситуацию хаоса и снижают уровень управляемости территориальным образованием;

в-четвертых, эффективность и действенность проектов могут в полной мере проявляться только в комплексе с другими элементами управления социально-экономической политикой (технологическими, организационными, экономическими, техническими).

*Вариативность.* Она обеспечивается, во-первых, использованием при разработке проекта нескольких возможных сценариев развития как общества в целом, так и городских муниципальных сообществ; во-вторых, широким набором предлагаемых для реализации проекта технологических решений; в-третьих, возможностью корректировки проекта по мере изменения социальной ситуации.

По нашему мнению, в настоящее время существует несколько возможных сценариев развития местного самоуправления в городах на территории «постсоветских государств».

1. *Развитие на основе принципов общественной теории самоуправления.* Согласно данной теории, муниципальные (территориальные) образования противостоят государству, равно как и гражданское общество, элементами которого они являются. А.Г.Гладышев подчеркивает, что «общественная теория содержала, с одной стороны, правильный вывод о том, что органы местного самоуправления должны быть выделены из системы общей государственной администрации, а с другой – несостоятельное положение об их полной обособленности от органов государственной власти [3].

2. *Государственный сценарий,* в основе которого лежит взгляд на территориальное управление как на одну из форм организации государственного управления. Эта точка зрения разделяется сегодня значительной частью практических работников, неудовлетворенных разрывом между государственными и муниципальными структурами и стремящихся к сохранению позиций государства на всех уровнях со-

циально-экономического пространства.

3. *Дуалистический сценарий*. В соответствии с этим сценарием, местное самоуправление самостоятельно в своих делах, но в то же время осуществляет на местном уровне некоторые государственные функции. Эта позиция нашла отражение в Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который разграничивает предметы ведения местного самоуправления и полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления. При этом подчеркивается, что в ведении городских муниципальных образований находятся, кроме всего прочего, «отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления» [3].

4. *Сценарий социального обслуживания*. Согласно ему, территориальные образования должны сосредоточить свое внимание на предоставлении услуг своим гражданам и на социальном обслуживании населения. Именно эта схема сегодня является приоритетной во многих западных странах. Осуществление ее означает сведение территориальной политики по преимуществу к социальному обеспечению и социальной защите.

5. *Корпоративный сценарий*, в соответствии с которым, в основе самоорганизации территориальных сообществ должна лежать специфическая система ценностей, особая культура. По мнению В.И.Патрушева, основными параметрами этой культуры являются: а) определение стратегии изменений, ориентированной на приоритетные цели и задачи; б) поддержка и поощрение творческой активности населения; в) гласность, поощрение и стимулирование творческой инициативы населения на основе использования всех видов ресурсов; г) определение в качестве миссии, кредо территориального образования обеспечения качества и уровня жизни населения, его здоровья, продолжительности жизни, материального достатка, социальной безопасности; д) воспроизводство жизненных сил муниципального образования на основе открытой модели [5].

Анализ свидетельствует, что, скорее всего, ни один из рассмотренных сценариев не будет реализовываться в чистом виде. Развитие городских муниципальных образований, очевидно, будет выглядеть (и уже выглядит сегодня) как комбинация нескольких вариантов. Степень их выраженности зависит от ряда обстоятельств: характера социально-экономического развития региона; расстановки политических сил; позиции региональных и местных руководителей. Это многозначность и «многослойность», с одной стороны, осложняет процесс социального проектирования; с другой – дает возможность маневра, так как при

наличии ведущей неблагоприятной тенденции субъекты социально-экономической политики способны частично ее скорректировать.

*Инновационность.* Понятие «инновации» органически связано с понятием социального проекта, так последний нередко характеризуется как «сконструированное инициатором проекта социальное *нововведение*, целью которого является создание, модернизация или поддержание в изменившейся среде материальной или духовной ценности, которое имеет пространственно-временные и ресурсные границы и воздействие которого на людей признается положительным по своему социальному значению» [6]. Однако исследователи нередко выделяют инновационные проекты в качестве особого типа, указывая в качестве их наиболее характерной черты внедрение принципиально новых разработок [6].

*Перспективность.* Одним из недостатков действующих ныне проектов и программ является их краткосрочность, не позволяющая выявить, учесть и использовать долговременные тенденции, чрезмерная на быстрый успех. Но парадоксальность ситуации, – как справедливо отмечают Л.В.Генин, В.Ю.Вишневский, Г.Б.Кораблева, – состоит в том, что на основе сиюминутной стратегии, стратегии сегодняшнего дня кризисные явления можно лишь отодвинуть, отсрочить. Лишь перспективная, инновационная стратегия способна преодолеть кризисную ситуацию «По оценкам зарубежных экспертов – специалистов по менеджменту, острота кризиса в России (и проблематичность его одоления в обозримом будущем) во многом связана с крайне медленным, запоздалым обращением к перспективным, инновационным стратегиям» [6]. На наш взгляд, данное утверждение применимо не только к российским условиям, но и к реалиям большинства постсоветских государств.

Перспективность социального проектирования обеспечивается в первую очередь эффективным социальным прогнозированием, технология которого, согласно модели И.В.Бестужева-Лады включает семь процедур:

1. Разработку программы исследования (предпрогнозная ориентация): определение и уточнение объекта, предмета, цели, задач, структуры, рабочих гипотез, методики и организации исследования.

2. Построение исходной (базовой) модели и ее анализ: уточнение параметров «инновационного поля», формулирование альтернативных вариантов, ранжирование их приоритетности.

3. Построение модели прогнозного фона и ее анализ: рассмотрение внешних факторов, влияющих на судьбу нововведения, определение возможных последствий нововведения для системы (стандартный



прогнозный фон содержит семь групп данных: а) научно-технические и экологические, б) демографические, в) экономические, г) социологические, д) социокультурные, е) внутриполитические, ж) внешнеполитические);

4. Поисковый прогноз: вариативное непосредственное «взвешивание» последствий намечаемого нововведения с определением «дерева проблем»;

5. Нормативный прогноз: определение возможных путей решения проблем, выявленных прогнозным поиском, идеального (без учета ограничений прогнозного фона) и оптимального (с учетом этих ограничений) состояния системы, в которую вводится инновация, коррекция данных «взвешивания» последствий, полученных в прогнозном поиске;

6. Верификацию прогноза: определение степени его достоверности, точности и обоснованности;

7. Выработку рекомендаций для управления [7].

*Многофакторная обусловленность.* Социально-экономическая политика в границах любых социальных пространств имеет свои объективные и субъективные предпосылки, динамика и характер влияния которых с необходимостью должен быть учтен при проектировании.

*Ценностная обусловленность.* Исключительная значимость данного правила заключается в том, что, согласно наиболее распространенному в настоящее время подходу, социальное проектирование не является безотносительным к миру ценностей, норм и установок. В.А.Луков отмечает, что данная точка зрения далеко не сразу утвердилась в теории и практике социального управления. Первоначально они были ориентированы на фактор успеха. «Но симптомы надвигающегося экологического кризиса, проявившиеся в 70-е годы, привели к кардинальной смене приоритетов в социальном проектировании и, в целом, к преобразованию проектного мышления. Успех как достижение цели стал недостаточной характеристикой эффективности проекта. В новой парадигме мышления внимание уделяется не столько связи цели проекта и ее достижения, сколько самой постановке цели. Здесь сложилась новая стратегия проектирования и новая его технология при выработке целей проекта: они должны устанавливаться после изучения последствий инновации для ценностного мира, в рамках которого будет реализовываться проект» [6].

Безусловно, ценностный аспект социального проектирования не должен абсолютизироваться, что может привести и приводит к возникновению «мистико-проектного сознания» [8]. Но роль его нельзя преуменьшать, сводя все проектные процедуры лишь к чисто техноло-

гическим процессам.

Необходимость соблюдения правил проектирования, как важнейшего условия эффективности проектной деятельности, повышает требования к аналитическому обеспечению деятельности административного комплекса городского управления. Очевидно, что проектирование в условиях города является одним из видов стратегического управления. Специалисты в области проектирования настоятельно подчеркивают: «Проектирование и совершенствование стратегического управления подразумевает рассмотрение новой или модифицированной миссии организации, а также ее целей, задач и стратегий» [2].

Следовательно, стратегическое управление требует стратегического мышления, недостаток которого проявляется на всех уровнях управления социумом. Сопутствующим фактором недостатка стратегического мышления (и одной из его причин) является осязаемое снижение уровня аналитической деятельности в институтах социального управления и в обществе в целом. Показательно в данном отношении мнение Ю.В.Курносова и П.Ю.Конотопова, которые подчеркивают: «Общество обладает высокой инерцией – не только и не столько в области экономики, но, как это ни странно, – интеллектуальной инерцией. Общество отторгает новые идеи, даже не удосуживаясь подвергнуть их критическому осмыслению. Оказывается, что людей, способных осуществить анализ новой информации, явно недостаточно для того, чтобы идеи могли сыграть свою позитивную роль. Особо печальная ситуация сложилась в России – вот уже несколько десятилетий наша страна теряет ценнейшие кадры, которые находят себе применение, где угодно, только не у нас. А ведь чем ниже интеллектуальный потенциал общества, тем ярче выражены деструктивные тенденции»[9]. На наш взгляд, подобная оценка может быть дана и в отношении ситуации в украинских городах.

Разработкой различных комплексных и целевых программ городская бюрократия нередко пытается компенсировать дефицит аналитического стратегического мышления и поведения. В результате сегодня в России на федеральном и региональном уровне управления, фактически, сформировалась ситуация программной избыточности [10], но при этом программные цели, как правило, не достигаются по основным параметрам.

Г.И.Оглоблина на примере анализа региональных программ развития образования делает довольно примечательный вывод: «Во многих региональных программах развития образования (а мы изучили около 30 таких программ) явно просматривается в последние годы попытка руководителей образовательных регионов увязать реализацию

новых целей регионального управления лишь с обновлением организационных структур (появляются специальные подразделения, связанные с осуществлением диагностической, прогностической деятельности, с социологическими исследованиями, психологические и экономические службы), реализующих целевые программы» [11].

Она подчеркивает, что в своей основе программы представляют собой традиционные планы мероприятий, воспроизводящие многие недостатки такого рода планов, которых стараются избежать создатели метода программно-целевого управления (или, как его называют в западном менеджменте, – управления проектами). Изменения, производимые на уровне организационных структур управления образованием, часто не имеют никаких обоснований. Просто называются конкретные службы, центры, ассоциации и др., которые предполагается создать в соответствии с программой развития и часто исходя из чужого опыта или собственной интуиции. Это приводит к частым и неоправданным реорганизациям, дополнительным потерям сил, времени, ресурсов. Создаваемые при региональных органах управления образованием многочисленные ВТК, центры, институты развития образования и др. мало ориентированы (а часто и вообще не ориентированы) на изменение систем управления [11].

Таким образом, мы имеем дело с парадоксальной ситуацией. Формально действия органов управления выглядят как технологичные, основанные на применении программно-целевого подхода, технологий социального проектирования. Фактически же, незавершенность, а, по сути – утопичность, разрабатываемых проектов, как уже отмечалось выше, компрометирует модель программно-целевого управления.

Все сказанное в значительной мере справедливо не только в отношении управления образованием, но и, практически, любой другой сферы Российского и Украинского общества.

Сложившаяся ситуация требует радикального изменения, которое связано с повышением уровня информационно-коммуникационной компетентности управленческих кадров.

1. Котельников Г.А. Теоретическая и прикладная синергетика. – Белгород, 2000. – С.103.

2. Управление проектами: Пер. с англ. / Под ред. В.Н.Фунтова. – СПб., 2004.

3. Гладышев А.Г. Развитие местного сообщества: теория, методология, практика. – М., 1999. – С.53.

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон. – М., 1995. – С.8.

5. Патрушев В.И. Типология формирования корпоративной культуры муниципального образования (МО) // Проблемы развития социальной сферы села. – Белгород, 1998. – С.28.

6.Луков В.А. Социальное проектирование. – М., 1997. – С.41.

7.Бестужев-Лада И.В. Поисквое социальное прогнозирование: перспективные проблемы общества. – М., 1984. – С.28-29; Бестужев-Лада И.В. Прогнозное обоснование социальных нововведений. – М., 1993. – С.75-76.

8.Утопия и утопическое мышление. Антология зарубежной литературы. – М., 1991. – С.14.

9.Курносев Ю.В., Конотопов П.Ю. Аналитика: методология, технология и организация информационно-аналитической работы. – М., 2004. – С.12.

10.Игрунова С.В. Улучшение качества жизни сельских женщин в стратегии регионального управления: Дисс... канд. соц. наук. – Белгород, 2004.

11.Оглоблина Г.И. Программно-целевой подход к управлению развитием образования на региональном уровне // Программно-целевое управление развитием образования: опыт, проблемы, перспективы. – М., 2001. – С.235.

*Получено 27.02.2006*

УДК 631 : 364

К.В.ПРОКОПИШАК, д-р екон. наук, Н.С.ЦІЦЬКА

*Львівський державний аграрний університет*

### **ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ**

Карпатський регіон характеризується своєрідними природними, демографічними, етнічними, соціальними, економічними, рекреаційними, екологічними особливостями. Характерною для регіону є співпраця прикордонних регіонів України та центрально-європейських країн в економічній, соціальній та політичній сферах.

Умови життя населення різних регіонів України значно відрізняються. Причому ці відмінності є суттєвими і між адміністративними районами неоднакової людності. Практика підтверджує, що регіони з високим економічним потенціалом характеризуються високим рівнем розвитку соціальної сфери. Тому відмінності в рівнях економічного розвитку окремих районів і сільських поселень значні. На наш погляд, регіон – це територія, яка характеризується своєрідними природними, демографічними, етнічними, соціальними, економічними, рекреаційними, екологічними особливостями і створює умови для господарської діяльності та відпочинку населення.

Метою дослідження є обґрунтування регіональних особливостей Карпатського регіону. Питанням регіонотворення в Україні приділяли увагу в своїх дослідженнях вчені-економісти М.Долішній, М.Паламарчук, В.Поповкін [1,3]. Зокрема, беручи до уваги демографічні та економіко-географічні особливості О.Шаблій виділяє Західний економічний район, до складу якого увійшли області: Львівська, Волинська, Рівненська, Тернопільська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька [2]. Такої ж схеми соціально-економічного районування України дотримуються: М.І.Долішній, М.М.Паламарчук, О.М.Пала-