

5. Закон Украины «О жилищно-коммунальных услугах» от 24 июня 2004 г. №1875-IV : [Электронный ресурс] // Верховна Рада України : офіційне видання. – Режим доступа : <http://meget.kiev.ua/zakon/zakon-o-zhilischno-kommunalnih-uslugah/>.
6. Поляков В. Жилищная афера на государственном уровне : [Электронный ресурс] / В. Поляков. – Режим доступа : <http://www.from-ua.com/eco/8fa566b51295c.html>.

Добровольская О.П.

УДК 330.322.014

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

Постановка проблемы.

Реализация современной региональной политики государства немислима без использования научно-обоснованной системы управления региональным развитием, важной составляющей которой выступает информационно-аналитическое обеспечение управленческой деятельности органов государственной и региональной власти. Основным объектом реализации государственной региональной политики выступает регион, представляющий собой зачастую диффузную, плохо организованную, слабоструктурированную, динамическую систему, которая изменяется во времени и обладает определенной способностью к саморегулированию посредством рыночного механизма [1]. Функционирование эффективной системы управления региональным развитием направлено на обеспечение оптимальной пространственно-временной организации человеческой деятельности в регионах и определение путей ее достижения. Наряду с происходящим делегированием все большего объема полномочий регионам проявляется повышение ответственности региональных властей за уровень жизни населения и степень развития территории.

Следует отметить, что функционирование региона осуществляется в двух основных режимах: текущем и стратегическом.

Текущий режим функционирования – это деятельность, направленная на выполнение традиционных функций, внутренних целей, необходимых для обеспечения жизнедеятельности, среди которых: сохранение устойчивости, целостности, равновесия, прибыльности. Такой режим обеспечивается системой оперативного (текущего) управления или долгосрочного планирования.

Стратегический режим функционирования региона связан с формированием новых целей, ориентированных на внешнее окружение, а также новых характеристик и черт, структуры и функций, необходимых для существенного (качественного) изменения условий жизнедеятельности. Такой режим ведет к развитию региона и обеспечивается системой стратегического управления. Развитие региона предполагает изменения посредством нововведений, наращивания инновационного потенциала и стратегических ресурсов территории, повышения его конкурентоспособности в интересах нынешнего и будущего поколений. Региональное развитие обеспечивается интерактивным поведением всех субъектов – носителей целей региона (населения, делового сообщества и органов управления), ориентированным на внешнюю среду и режим стратегического управления.

Помимо указанной многоуровневой системы специфика управления регионом проявляется в отсутствии прямого административного воздействия на регион в целом и его элементы в рыночной экономике. Управление регионом преимущественно осуществляется через институты, среду обитания населения и функционирования бизнеса.

С точки зрения теории управления в регионе решаются задачи стабилизации и развития, которые представляют собой задачи поиска материальных и нематериальных (в том числе, информационных) ресурсов и перераспределения их между двумя контурами управления. Предупреждение конфликтных и кризисных социально-политических ситуаций, поиск наилучшего выхода из создавшегося положения, оценка возможных последствий принимаемых политических решений, выявление тенденций и закономерностей развития финансовой ситуации, стратегическое планирование, содержательный контроль и оценка эффективности исполнения программ, построение и оценка альтернативных социально-экономических сценариев, управление крупными корпорациями и многое другое - это проблемные области, для которых, в условиях политической и экономической нестабильности, традиционные методы решения проблем не всегда адекватны ситуации. Следует отметить, что проблематичность в системе регионального управления обусловлена: информационной открытостью и неопределенностью границ проблемной области принимаемых решений; уникальностью (неповторимостью) каждой ситуации и решений по ним; высокими требованиями к оперативности принятия решений при фрагментарности и противоречивости исходной информации; интуитивностью критериев оценки ситуаций и принятия решений; влиянием отклоняющих (от ранее намечаемого плана) тенденций на ход обсуждения решаемых вопросов; необходимостью выхода за рамки стереотипных решений, рассмотрения маловероятных альтернативных вариантов; хаотичностью среды, требующей применения нетрадиционных методов оценки процессов управления.

Несмотря на то, что в последнее время научно-методическое обоснование эффективного управления социально-экономическим развитием начинает обретать популярность, широкое внедрение этих методов пока сдерживается, по крайней мере, по двум причинам: во-первых, в результате отсутствия интегральной информационной системы управления регионом, основанной на качественной базе данных, позволяющей решать математически корректную оптимизационную задачу; во-вторых, в результате отсутствия

адекватных моделей систем управления регионом и их воздействия на процессы в экономике и обществе. Обе эти причины носят объективный характер и не могут быть устранены в административном порядке. Очевидно, их влияние будет снижаться в процессе развития и усиления значимости информационно-аналитической деятельности в общих задачах регионального управления. Кроме того, достаточно проблематичным является использование средств содержательного анализа имеющейся информации, что очевидно, обусловлено сложностью формализации значительной доли информации, представляемой часто в виде неформализованных текстов; глубоко субъективным характером процессов содержательного анализа; недостаточной структурированностью самих решаемых задач и предметных областей. Однако можно с уверенностью утверждать, что потребность автоматизации процессов содержательного анализа информации в последнее время все больше возрастает, что связано с большими размерностями прикладных задач; возрастающей необходимостью детального количественного обоснования, наглядностью предлагаемых решений практически в любой предметной области. Эти факторы, безусловно, и далее будут иметь устойчивую тенденцию роста.

Анализ существующих подходов к исследуемой проблеме.

В настоящее время в управлении развитием региона используют различные управленческие подходы и системы подготовки принятия решений [2, 5]. Часть этих подходов (концепций, региональных программ, информационных систем) базируются на известных моделях регионального управления, сформированных крупнейшими научными школами экономики и менеджмента [1-4]. В то же время, в региональных администрациях вызревают собственные, вызванные практической необходимостью, подходы к решению многих управленческих задач социально-экономического развития регионов [3, 6]. Однако, вне сомнения и то, что от преодоления сложившихся традиций деятельности управленцев в информационной сфере, в существенной мере, будет зависеть уровень эффективности управленческой деятельности в региональных органах власти. Эти процессы проявятся в функциональном (переход от автоматизации информационно-справочной деятельности к автоматизации аналитической обработки данных), технологическом (от централизации информации к распределенной системе хранения и аналитической обработки данных) и организационном аспектах (ЛПР все чаще доверяют информационно-аналитическим технологиям предварительную оценку своих решений).

Исходя из этого, **целью исследования** является анализ системы существующих проблем информационно-аналитического обеспечения системы управления региональным развитием и обоснование методов повышения эффективности ее функционирования.

Основные результаты исследования.

Следствием существования информационных пробелов в управлении региональным развитием в Украине является проявление ряда типичных проблем, связанных с принципами принятия решений органами регионального и местного управления (см. табл.1). Опыт управления региональным развитием в Украине доказывает, что для успешного решения стоящих перед региональными органами власти стратегических эколого-социально-экономических и общественно-политических проблем требуется, по крайней мере, выявление и структуризация этих проблем.

Каждая проблема, как правило, описывается несколькими десятками факторов, которые сложным образом влияют друг на друга. Причем, каждая проблема, по своей сути, уникальна и характеризуется:

- многоаспектностью происходящих в них процессов и их взаимосвязанностью;
- невозможностью вычленения и детального исследования отдельных явлений;
- отсутствием достаточной количественной информации о динамике процессов, что вынуждает переходить к качественному их анализу;
- изменчивостью характера процессов во времени и т.п.

Число существенных факторов даже в одной конкретной ситуации практически неизмеримо и определяется системой постоянно меняющихся во времени причинно-следственных связей. Эти изменения могут быть обусловлены внутренними причинами, например, реализацией некоторого решения, порождающего новые проблемы; и внешними причинами, обусловленными непрерывно действующими внешними возмущениями.

Внешние причины можно разделить на предсказуемые, очевидно существующие в логике событий и описываемые средствами массовой информации и другими источниками, и на непредсказуемые, о которых ЛПР узнает только после их возникновения. Независимо от характера причин, изменяющих ситуацию, их учет приводит к необходимости адекватного изменения исходной модели ситуации.

Система информационно-аналитического обеспечения деятельности органов власти основывается на анализе предметной области регионального управления и выделении приоритетных программно-целевых установок, ориентированных на создание оптимальных условий для эффективного функционирования хозяйствующих субъектов в регионе, улучшение основных экономических показателей, увеличение занятости населения, привлечение в регион внешних инвестиций, поддержку наиболее значимых инновационных проектов, планирование и увеличение налоговых поступлений, стабилизацию финансово-бюджетной сферы региона, эффективное управление и контроль финансовых потоков, развитие инфраструктуры, эффективное управление системами социального обеспечения, здравоохранения, образования, жилищно-коммунальным хозяйством, транспортом, создание и поддержку стабильности общественно-политической ситуации в регионе, охрану правопорядка и эффективную борьбу с преступностью, рационализацию природопользования в регионе.

Таблица 1. Сущность и проявления проблем информационно-аналитического характера в системе управления региональным развитием

№	Проблема регионального управления	Сущность проявления и последствия	Меры по преодолению проблем регионального управления
1.	Использование традиционных методов принятия решений и экспертных исследований для долгосрочного и среднесрочного планирования социально-экономических преобразований в регионе	Недостаточная эффективность применяемых методов при выявлении неявных проблем и формировании перечня направлений стратегического планирования; недостаточная глубина проработки предлагаемых решений; ограниченные возможности применения методов ситуационного моделирования для расчета последствий принимаемых решений; зависимость принимаемых решений от текущей политической ситуации и личных качеств политических лидеров	Внедрение в практику работы органов управления автоматизированных методов создания моделей эколого-социально-экономических и общественно-политических проблем и ситуаций; применение современных методов региональной диагностики.
2.	Низкий уровень технологического обеспечения оперативного и чрезвычайного управления регионом	Принятие управленческих решений в условиях просчета ситуаций на интуитивном уровне и недостаточной информированности; необходимость содержания на постоянной основе в органах управления большого количества высококвалифицированных специалистов; невозможность оптимизации информационных потоков и структуры обмена при разработке и внедрении информационных систем управления.	Создание многоуровневой системы информационной безопасности с целью обеспечения эффективного функционирования защищенной, территориально распределенной информационной системы региональных органов управления; создание автоматизированных рабочих мест специалистов органов управления; введение в практику работы специалистов и ЛПР элементов информационной поддержки управления.
3.	Отсутствие единых межведомственных норм, регламентов, форматов информационного обмена, низкий уровень межведомственной согласованности программ информатизации.	Недостаточный уровень осведомленности на региональном уровне о наличии первичной информации и информационных продуктов в ведомственных структурах; сложность организации прямого и регламентированного доступа к ведомственным информационным ресурсам; ограничение возможности льготного приобретения ведомственных информационных продуктов, в том числе, созданных на основе региональных информационных ресурсов; дублирование региональными ведомственными структурами работ по созданию первичных информационных ресурсов; необходимость дополнительной обработки при использовании ведомственных информационных продуктов в региональных органах управления.	Применение технологий обработки и представления информации для принятия решений в промышленном производстве, бизнесе; создание многоуровневой системы информационной безопасности с целью обеспечения эффективного функционирования защищенной, территориально распределенной информационной системы региональных органов управления; применение опыта организации деятельности автоматизированных ситуационных центров на региональных уровнях управления.
4.	Недостаточная информированность управленцев о нормативно-правовом обеспечении различных вопросов в законодательстве Украины и зарубежных стран.	Отсутствие возможности проведения прямого интерактивного автоматизированного поиска в отечественных и зарубежных базах данных аналогов правовых актов.	Правовое и организационное обеспечение каналов оперативного доступа лиц, принимающих решения к различным источникам информации.
5.	Необходимость использования в практике регионального управления возможностей современных информационных, аналитических и экспертных технологий.	Отсутствие возможности принятия эффективных управленческих решений на региональном и местном уровне.	Применение опыта организации деятельности автоматизированных ситуационных центров на различных уровнях управления.

Система информационно-аналитического обеспечения регионального управления должна иметь определенную привязку к отраслевой структуре производства, приоритетным направлениям развития экономики, природно-ресурсному потенциалу, демографическим и миграционным особенностям региона и быть ориентирована на реализацию стратегии развития региона, стабильность и преемственность власти.

Процесс управления регионом корректно рассматривать как сочетание следующих уровней принятия решений, адекватных существующим режимам функционирования региона, среди которых:

- стратегический уровень, который предполагает выявление проблемных областей в различных сферах жизнедеятельности региона, анализ долгосрочных тенденций социально-экономического развития, общественно-политических тенденций и создание системы уравнивания различных проявлений политической активности. На данном уровне генерируются методы решения проблем, разрабатываются концептуальные подходы, оптимизируются модели и сценарии развития региона;

- оперативный уровень, который предполагает осуществление мониторинга текущего состояния эколого-социально-экономической системы региона, формирование планов реализации концепций, моделей и сценариев развития региона, осуществление оперативного контроля и коррекции выполнения планов и проектов;

- чрезвычайное управление регионом, направленное на прогнозирование и предотвращение экстремальных ситуаций, создание сценариев их возникновения и развития, непрерывный мониторинг

характеристик и показателей потенциально опасных природных, техногенных, социально-политических факторов и обеспечение организационно-технических вопросов осуществления управления в экстремальных условиях.

В свою очередь, в зависимости от преобладающих механизмов подготовки решений можно выделить несколько форм управления регионом, в числе которых:

- балансовая форма регионального управления, основанная на поиске решений, сбалансированных с реальными ресурсами, находящимися в ведении органов управления;
- оптимизационная форма регионального управления, которая призвана решить задачу выбора оптимального варианта действий или оптимального использования ресурсов;
- политическая форма управления, которая отражает, преимущественно, субъективные представления лица, принимающего решения (ЛПР).

В практике регионального управления выделить существенное преобладание какой-либо из указанных форм можно только на уровне местного самоуправления. В основе информационных продуктов, создаваемых для поддержки регионального управления, находятся первичные информационные ресурсы муниципального уровня, создаются информационные ресурсы общего пользования, обеспечивается информационная безопасность, осуществляется информационный обмен.

К наиболее значимым для повышения эффективности оперативного управления направлениям информационной поддержки относят следующие:

- максимальное снижение затрат на ввод, хранение, поиск, модификацию, передачу, вывод и представление служебной и публичной информации;
- обеспечение возможности свободного доступа специалистов к разнообразным информационным источникам;
- обмен информацией и информационными продуктами, регламентированный в соответствии со служебной необходимостью, в собственной сетевой инфраструктуре, в региональных и глобальных сетях;
- подготовка и предоставление информационных продуктов и услуг для информационного бартера, для общественных целей;
- обеспечение возможности оперативной обработки и анализа большого количества данных, использования на рабочих местах средств автоматизированного интерактивного моделирования ситуаций;
- организация групповой работы над задачей или документом, подготовка и представление видов документов, контроль исполнительской дисциплины;
- исключение возможности несанкционированного доступа к информации, случайной и преднамеренной модификации или утраты информации; обеспечение независимости исполнения основных функций от конкретных исполнителей и их квалификации;
- освобождение специалистов от рутинных операций в процессе обработки информации;
- обеспечение совместимости и преемственности технических решений, максимальное снижение затрат на сопровождение, обслуживание и ремонт техники.

В функции оперативного управления регионом входит не только внутренняя административная работа, но и внешнее взаимодействие со структурами власти и управления всех уровней, гражданами, общественностью, хозяйствующими субъектами, средствами массовой информации. Эти связи образуют своеобразный контур обратной связи в классической схеме управления объектом. Исследование параметров контура позволяет делать выводы о реакции общества на отдельные стратегические и тактические решения, о качестве оперативного управления, направлениях корректировки планов и проектов.

Одним из условий развития экономики регионов является использование единой системы информатизации в практике управления, направленной на обеспечение оперативности принятия решений и обоснование перспектив социально-экономической политики.

Сбором, обработкой, анализом профильной и отраслевой информации для оперативного управления региональным развитием занимаются соответствующие структурные подразделения региональных органов власти, специалисты в которых являются фактически экспертами в той или иной сфере деятельности и, в силу исполнения своих служебных обязанностей, отвечают за достоверность, качество, полноту проводимого анализа. Как правило, основной функцией информационно-аналитических служб при этом выступает создание технологической и информационной среды, обеспечивающей максимально благоприятные условия для работы специалистов и, позволяющей решать определенные руководством собственные задачи, на основе такого рода распределенной информационно-аналитической, экспертной системы. Одной из задач информационно-аналитической службы является определение и проведение общей политики выбора и применения подобных средств, их встраивания в общую информационную систему, следование принципам совместимости, многократного использования накапливаемой информации.

В процессе разработки и контроля исполнения планов и программ социально-экономического развития, подготовки инвариантных решений для ЛПР, корректировке текущей деятельности важным обстоятельством является возможность самостоятельного повседневного учета значимых параметров и показателей, характеризующих те или иные процессы, их сопоставление и анализ непосредственно специалистами структурных подразделений без привлечения сторонних экспертов и сотрудников информационно-аналитических служб. Подобные возможности предоставляют специально разработанные

или типовые программные продукты, предназначенные для автоматизации административной деятельности.

В практике регионального управления в Украине используются адаптированные для конкретных регионов универсальные программные продукты для статистической обработки и анализа отраслевой информации (заболеваемость, преступность, производство продукции, загрязнение окружающей среды), параметрического ситуационного моделирования (бюджетное планирование, налоговые отчисления, тарифы и т.п.). В числе автоматизированных систем поддержки регионального оперативного управления, помимо офисных программ, целесообразно использовать:

- информационно-правовые справочные системы («Консультант-Плюс», «Гарант», «Кодекс», «ЮСИС», «Эталон» и т.п.);

- системы регистрации писем и документов, системы текущего контроля исполнения документов, за результатами отработки обращений граждан, системы (реестры) учета государственных служащих, резерва, наград (как правило, разработки информационно-аналитических служб);

- системы автоматизации бухгалтерского учета (преимущественно, бюджетные версии программ «Парус», «1С»);

- специализированные системы отраслевых (экономики, финансов, соцзащиты, налоговой службы и т.п.) баз данных, средств проведения расчетов, моделирования ситуаций и генерации отчетных форм (обычно распространяются непосредственно соответствующим ведомством, разрабатываются или модифицируются собственными исполнителями).

Однако, следует отметить, что эффективность применения тех или иных информационно-аналитических технологий в практике регионального управления будет зависеть от их качества и, как следствие, будет определять качество итогового информационного продукта.

Выводы.

Информационные потребности государственного и регионального уровня управления обычно находятся в различных плоскостях, поэтому важной задачей является оптимизация информационных связей, усилий и затрат на обеспечение сбора, обработки и предоставления информации.

Важнейшим условием повышения эффективности управления региональным развитием выступает создание единой информационно-аналитической системы управления, ориентированной на обеспечение органов государственной власти региона оперативной, актуальной аналитической и прогнозной информацией о состоянии эколого-социально-экономической системы региона.

Внедрение информационно-аналитической системы управления региональным развитием позволит оперативно выявлять, анализировать проблемы региона, усиливать контроль изменений в рамках эколого-социально-экономической обстановки в регионе, а также повышать эффективность процесса принятия решений за счет сокращения времени на получение необходимых и достоверных данных, которые представляются в удобном для пользователя виде (табличном и/или графическом). Кроме того, такая система обеспечит централизованный сбор, хранение, обновление, структуризацию, систематизацию, интеграцию, обработку и консолидированный анализ многообразных данных социально-экономических показателей региона, мониторинг социально-экономического положения региона, формирование обоснованных управленческих решений по координации деятельности региональных образований со стороны органов государственной власти.

Источники и литература:

1. Белокрылова О. С. Региональная экономика и управление : учеб. пособие / О. С. Белокрылова, Н. Н. Киселева, В. В. Хубулова. – М. : Альфа-М; Инфра-М, 2009. – 237 с.
2. Иванова Е. И. Информационные проблемы управления региональной экономикой / Е. И. Иванова // Региональная экономика : теория и практика. – 2007. – № 5. – С. 3-12.
3. Кретинин В. А. Управление региональной экономикой: механизмы перехода от антикризисного к устойчивому развитию / В. А. Кретинин, Т. Д. Омарова, Н. В. Чайковская. – Муром : Изд. полиграф. центр МИ ВлГУ, 2005. – 215 с.
4. Нелинейные методы прогнозирования экономической динамики региона / Р. М. Нижегородцев, Е. Н. Грибанова, Л. П. Зенькова, А. Ю. Хатько. – М., Харьков, Ижевск : Доброе слово, 2008. – 319 с.
5. Новоселов А. С. Методологические проблемы управления экономикой региона / А. С. Новоселов // Регион : экономика и социология. – 2008. – № 2. – С. 49-67.
6. Ярошенко О. В. Программно-цільовий метод управління на регіональному рівні: зарубіжний досвід і Україна / О. В. Ярошенко // Економіка та держава. – 2008. – № 3. – С. 71-74.