

## ЦЕЛЕВОЙ АСПЕКТ В УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ СИСТЕМ РАССЕЛЕНИЯ И ПОСЕЛЕНИЙ

ВАЗГЕН АДОНЦ

В материалах XXVI съезда КПСС указывается на необходимость «...последовательно проводить линию на ограничение роста крупных городов, развивать малые и средние города...»<sup>1</sup>. Перед экономической наукой и плановыми органами по существу поставлена задача управления развитием систем расселения и их поселениями (городами, поселками городского типа (п. г. т.), сельскими поселениями).

В последние десятилетия неуправляемость процессом расселения привела к чрезмерному росту крупных городов, застою в развитии малых городов и сельских поселений. Неуправляемость урбанизации и процесса расселения вообще, по нашему мнению, обусловлена отсутствием до сих пор единого подхода к проблемам развития и эффективного функционирования расселения и его поселений и вследствие этого—неразработанностью экономической теории управления их развитием. Разработанные комплексные программы и планы развития городов не всегда согласовались с развитием всей системы расселения, в которую входили эти города, а также—с развитием других городских и сельских поселений. В силу этой несогласованности зачастую не был решен вопрос средств достижения этих комплексных программ и планов, что обуславливалось также отсутствием четкого целеобразования. Недооценка роли целеобразования нередко приводила к недостаточной реализации многих программ и планов, поскольку затруднялся как контроль за их выполнением, так и не было возможности, из-за недостаточности количественных целей, определить и зафиксировать их завершение.

Необходимо отметить, что некоторые авторы подчеркивают значение этапа целеобразования в процессе составления комплексных программ и планов развития городов. Так, например, М. В. Борщевский, С. В. Успенский и О. И. Шкаратан отмечают, что «в процессе разработки плана к разделу целеполагания приходится обращаться не только на начальном этапе, но и на последующих—при определении ресурсов и этапов планирования по различным разделам плана, при оценке эффективности намечаемых мероприятий... Этот раздел плана связан со всеми и является, по нашему мнению, важнейшим»<sup>2</sup>.

Отметим, что проблема противоречия между отраслевыми и территориальными принципами управления по существу также исходит из несогласованности отраслевых и территориальных целевых установок развития. Из-за этой несогласованности территориально-отраслевое управление превратилось в процесс конфликтного взаимодействия ор-

<sup>1</sup> «Материалы XXVI съезда КПСС», М., 1981, с. 138.

<sup>2</sup> М. В. Борщевский, С. В. Успенский, О. И. Шкаратан, Город. Методические проблемы комплексного социального и экономического планирования, М., 1975, с. 194.

ганизаций, имеющих на одной и той же территории несовпадающие интересы и, соответственно,—разные целевые установки.

В связи с этим Б. В. Дроздов справедливо отмечает, что «структура конфликта территориально-отраслевого управления трансформируется в конфликты территорий за относительные приоритеты в стремлении получить наиболее выгодные условия развития и в конфликты отраслей народного хозяйства за уровни приоритетов в стремлении получить доступ к наиболее выгодным территориям для решения своих хозяйственных задач»<sup>3</sup>.

Противоречие и конфликт целевых установок различных объектов, функционирующих в системе расселений, вероятно, обусловлены прежде всего различием экономических интересов этих объектов. В отличие от капиталистического способа производства, где в основе целевых установок различных объектов лежат антагонистические классовые интересы и классовые потребности, социалистический способ производства представляет возможность согласования целевых установок и целеобразования вообще в развитии различных поселений.

Целеобразование является важнейшим этапом в разработке целевых программ развития, так как именно на этом этапе планирующие органы сталкиваются с ещё окончательно не разработанной проблемой эффективности и оптимального функционирования расселения и поселений.

Цели и задачи экистической (расселенческой) политики по срокам осуществления делятся на долгосрочные и краткосрочные. Если цели экистической политики ранжировать в виде дерева целей, то долгосрочные цели, определяющие стратегию процесса расселения, займут верхние ступени иерархии дерева целей, а краткосрочные, являясь средством их достижения,—нижние ступени.

Мы считаем, что эффективность системы расселения или конкретного поселения остаётся неопределённой, пока не будут выяснены те функции и целевые установки развития, которые выполняются поселениями, или предполагается их достижение в будущем планируемого периода. Вот почему неверна практика определения оптимальности поселений исходя из численности населения, ибо при этом игнорируются функции, выполняемые различными поселениями, а также тот факт, что с изменением целевых установок развития и выполняемых функций изменяется и эффективность как системы расселения в целом, так и отдельных поселений в частности. Из вышеизложенного следует, что решение проблемы управления развитием систем расселения и поселений и, в частности, решение проблемы целеобразования комплексных программ и планов требует дальнейшего углубления и развития системных предположений.

В наблюдаемом росте публикаций, посвящённых системным исследованиям процессов развития расселения, наряду с серьёзными попытками создания единой концепции и общепринятой теории, в ряде работ применение системных принципов заменяется констатацией значимости системного подхода и того общепринятого факта, что города, как и все типы поселений, являются сложными, социально-экономическими системами.

---

<sup>3</sup> Б. В. Дроздов, Структура конфликтов территориально-отраслевого управления городом («Тезисы докладов Всесоюзной научной конференции «Социалистический город как объект исследования и управления», 21—23 октября 1981 г., Л., том II, с. 125).

Расселение является материальной системой, обеспечивающей средствами функционально-пространственной организации функционирование различных объектов, способствующих экономическим, социальным и экологическим воспроизводственным процессам. Именно из обеспечения этих трёх видов воспроизводственных процессов и вытекают три главные цели, которые должны преследовать целевые комплексные программы и планы развития расселения: экономические цели, обеспечивающие функционально-пространственную среду эффективного функционирования производственных объектов; социальные цели, обеспечивающие эффективную функционально-пространственную среду для социально-демографического воспроизводства населения; экологические цели, обеспечивающие воспроизводство экологической среды. С одной стороны, функционирующие объекты формируют и преобразовывают систему расселения, а с другой—сложившееся расселение формирует экономические, социальные и экологические связи и ставит свои ограничения на все виды деятельности и в том числе на хозяйственную деятельность. В этой взаимосвязи примат экономики очевиден, так как система расселения прежде всего является результатом функционирования объектов экономической системы, а сам тип расселения есть результат общественно-территориального разделения труда. Отметим, что эта взаимосвязь имеет форму всеобщего закона, действующего при всех общественно-экономических формациях. Так, например, со всеми крупными общественными разделениями труда, с развитием и сменой общественно-экономических формаций, форм собственности и присвоения результатов труда, с изменением главенствующих производственных отношений и целей общественно-экономических формаций претерпевала глубокие изменения и система расселения. Исходя из этого, попытаемся сформулировать этот всеобщий закон: каждой общественно-экономической формации соответствует свой исторический тип расселения. Если при антагонистических общественно-экономических формациях это соответствие происходит в интересах правящих классов, то при социализме—в интересах достижения полного благосостояния всех членов общества и свободного всестороннего развития личности каждого.

Исторический опыт, подтверждающий верность этого соответствия, позволяет прогнозировать не только закономерности развития расселения при социализме, но и дать общий прогноз типа расселения при коммунизме. Так, Б. С. Хорев и С. Г. Смидович считают, что при общенародной единой собственности возникнет новая «единая система расселения», обеспечивающая «относительное равенство условий жизнедеятельности населения в поселениях разного типа», при которой будет достигнуто «равенство условий жизни и распределения благ цивилизации в поселениях разного функционального типа при очень высокой подвижности населения, ведущей к более равномерно его распределению по территории»<sup>4</sup>.

Мнение вышеуказанных авторов о сохранении в перспективе поселений различного функционального типа абсолютно верно и согласуется с общепризнанным положением системного анализа, утверждающего, что развитие любой системы сопровождается увеличением её разнообразия. Иными словами устойчивость различных функциональных типов поселений в пространстве и времени обусловлена, с

<sup>4</sup> Б. С. Хорев, С. Г. Смидович, Расселение населения, М., 1981, с. 36—37.

одной стороны, тем, что каждый экономический регион нуждается в определённых целесообразных сочетаниях различных функциональных типов поселений различной величины, с другой—тем, что при размещении производств различных отраслей к поселениям и системе расселения предъявляются неодинаковые требования.

Очевидность сохранения и, на наш взгляд, даже возникновения в будущем совершенно новых функциональных типов поселений подтверждается также тем фактом, что базис формирования различных функциональных типов поселений—общественно-территориальное разделение труда при общенародной единой собственности будет не нивелироваться, а всё более развиваться и углубляться.

В основе функций любой системы лежат потребности и интересы, выражающиеся через систему целей, преследуемых системой и её элементами. Хотя из-за структурных ограничений системы и её элементов не все интересы и потребности переходят в цели, но в основе всех целей лежат интересы и потребности или системы, или её надсистемы.

Ввиду применимости к системам расселения и поселениям понятий цель, самоорганизация и гомеостаз они имеют некоторое сходство с системами организменного типа. Это сходство позволяет успешно применить к ним зафиксированный в системном анализе для живых организмов принцип циклической взаимозависимости структуры, функции и истории.

Указанный принцип даёт возможность решать следующие задачи, насущно необходимые при разработке целевых комплексных программ и планов развития поселений: анализ—по заданной структуре найти реализуемую ею функцию и синтез—по заданной функции подобрать одну из реализующих её структур или оптимальную структуру. Количественная и качественная характеристика структур системы расселения и её элементов в отдельности определяют количественную и качественную характеристику функционирования этих структур в системе в целом.

Циклическую взаимозависимость между структурой, функцией и историей поселений можно проиллюстрировать на примере миграционной подвижности населения. Известно, как демографическая структура населения влияет на её территориальную подвижность. Старение населения способствует сокращению интенсивности и дальности безвозвратных миграций и, наоборот, омоложение возрастной структуры ведёт к увеличению миграционной подвижности населения. С другой стороны, исторически сложившиеся традиции миграционных потоков и связей в силу инерционности продолжают влиять как на интенсивность миграции, так и на её направление и дальность.

Более глубокое осознание принципа циклической взаимозависимости между структурой, функцией и историей систем расселения и поселений, а в дальнейшем применение методов корреляционного и регрессионного анализа позволит определить степени взаимосвязи между этими тремя совокупностями параметров, что даст возможность не только прогнозировать любой процесс, происходящий в этих системах, но и управлять им.

К системам расселения и поселениям с некоторыми видоизменениями применимы понятия «пространство способностей», «пространство возможностей» и «пространство реализаций», впервые предложенные

в системном анализе В. А. Геодакяном<sup>5</sup>. Под пространством способностей подразумевается совокупность внутренних степеней свободы системы, образующих некое множество. Это—перечень внутренних потенциальных программ системы, а в конечном счёте—целей развития, которые позволяют выполнять структура системы. Под пространством возможностей будем понимать совокупность внешних степеней свободы, также образующих некое множество. Это—перечень целей развития, которые позволяют системе реализовывать условия окружающей среды. Под пространством реализаций имеется в виду множество целевых установок развития, одновременно принадлежащих и пространству возможностей, и пространству опособностей, которые характеризуют поведение системы. Пространствами способностей, возможностей и реализаций обладают как система расселения, так и все её перспективные поселения в отдельности, так как все типы поселений—города, п. г. т., сельские поселения являются открытыми социально-экономическими системами.

Применим вышеприведённые понятия для системы-город. Так как город является открытой системой и как подсистема входит в систему расселения, то пределы функционирования города, то есть множество целей развития, не могут не ограничиваться и не соотноситься с множеством целей системы расселения. Если не будет ограничений со стороны системы расселения, то город будет реализовывать все свои степени свободы, что приведёт к безудержному его росту со всеми вытекающими отсюда негативными экономическими, социальными и экологическими последствиями как для города, так и для всей системы расселения. Ограничения на город со стороны своей надсистемы могут быть в плане трудовых, сырьевых, энергетических, водных, транспортных ресурсов. Фактически получается, что множество целей реализации системы-город лежит в зоне пересечения двух множеств: целевого множества способностей города, которое позволяет ему его внутренняя структура, и целевого множества возможностей, которое может и хочет предоставить городу внешняя среда. Целевые комплексные программы и планы социально-экономического развития городов, целевые установки которых не лежат в зоне пересечения этих двух множеств, с самого начала обречены на провал и ввиду нереализуемости не могут служить даже в качестве долгосрочных целей.

Из вышеизложенного следует, что нереализуемость целевых комплексных программ и планов социально-экономического развития городов на практике обусловлена двумя причинами. Во-первых, целевые установки разработанной комплексной программы пересекаются с множеством целевых установок системы-город, соответствующим его структурным возможностям, но не пересекаются с целевым множеством возможностей, предоставляемых внешней средой. В этом случае целевая комплексная программа не выполняется из-за отсутствия ресурсов, предоставляемых внешней средой. Во-вторых, целевые установки комплексной программы пересекаются с целевым множеством возможностей, предоставляемых внешней средой, но не пересекаются с целевым множеством способностей системы-город. Тогда целевая комплексная программа не выполняется из-за отсутствия внутренних ресурсов города. На практике нереализуемость целей комплексных программ социально-экономического развития малых и средних городов в основ-

<sup>5</sup> В. А. Геодакян, Организация систем—живых и неживых («Системные исследования», М., 1970, с. 52—53).

ном обусловлена первым видом нереализуемости, а политика ограничения роста крупных городов—вторым. Приведённый подход показывает, что успешное претворение в жизнь целевых программ и планов развития городов возможно лишь при пересечении множества их целевых установок с множеством целевых установок пространства реализаций, только при этом совпадении произойдёт согласование структуры, функции и истории города и системы расселения.

Так как цели и задачи развития для каждого поселения, находящегося в системе расселения, будь то город, п. г. т. или сельское поселение, из-за ограниченности ресурсов взаимозависимы, то при объединении различных поселений в систему расселения претерпевают изменения и их целевые установки. На какие-то из них налагаются запреты и одновременно появляются новые целевые установки, отсутствовавшие у конкретного поселения. Исчезнувшие целевые установки поселений здесь можно рассматривать как плату за новую организацию, новые целевые установки системы расселения в целом.

При слабых связях между поселениями целевые установки складываются аддитивно и целевые установки системы расселения представляют простую сумму целевых установок различных поселений. Усиление взаимодействия между поселениями различного типа сопровождается появлением новых целевых установок системы расселения в целом, число и ассортимент которых растёт с усилением взаимодействия, в результате чего и возникает системный эффект организации.

Как отмечает В. А. Геодакян, «вероятно, для каждой системы должна существовать некая оптимальная сила взаимодействия между элементами, при которой интегральный эффект организации, учитывающий программы как элементов, так и системы, будет максимален. Если взаимодействие слабее оптимального, то интегральный эффект организации не достигает максимума из-за чрезмерной свободы элементов. Если же взаимодействие сильнее оптимального, то интегральный эффект организации опять меньше максимума, но уже из-за чрезмерной утраты свободы элементов»<sup>6</sup>. Из этого системного положения можно дать критерий оптимальности системы расселения. На наш взгляд, оптимальной можно считать лишь такую систему расселения, при которой *интегральный социально-экономический и экологический эффект* от достижения всех целей поселений (городов, п. г. т., сельских поселений), функционирующих в системе расселения, был бы максимальным. Применение этого критерия оптимальности даст возможность выбора эффективной стратегии в экистической политике, так как целевые установки комплексных программ и планов развития расселения, обеспечивающие максимальный интегральный эффект, будут ставить свои ограничения на все целевые установки развития отдельных поселений. Одновременно возникнет возможность операционально определить, ранжировать, выразить конкретно-временными нормативами или, по крайней мере, охарактеризовать с помощью количественно-качественных ориентиров экономические, социальные и экологические цели развития конкретных поселений.

---

<sup>6</sup> В. А. Геодакян, указ. соч., с. 54.

ՆՊԱՏԱԿԱՅԻՆ ԱՍՊԵԿՏԸ ՏԱՐԱԲՆԱԿԵՑՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԵՐԻ  
ԵՎ ԲՆԱԿԱՎԱՅՐԵՐԻ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՄԵԶ

ՎԱԶԳԵՆ ԱԴՈՆՑ

Ա մ փ ո փ ու մ

Տարաբնակեցման համակարգերի և բնակավայրերի սոցիալ-տնտեսական դարգացման կոմպլեքսային ծրագրերն ու պլանները մշակելիս կարևոր նշանակություն ունի նպատակադրումը: Հիմնավորված նպատակադրման համար անհրաժեշտ է հաշվի առնել յուրաքանչյուր բնակավայրի կառուցվածքը, ֆունկցիան ու պատմությունը, ինչպես նաև ունակությունների, հնարավորությունների և իրացման նպատակային տարածքները: Հասարակական-տնտեսական ֆորմացիայի և տարաբնակեցման համակարգի տիպի միջև գոյություն ունի համընդհանուր բնույթի համապատասխանություն: Աշխատանքի հասարակական-տերիտորիալ բաժանման խորացման հետևանքով ապագայում տարաբնակեցման համակարգերում կառաջանան բնակավայրերի նոր ֆունկցիոնալ տիպեր: