

БАЗОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ РЕГИОНА

В настоящее время во многих регионах Украины предпринимаются шаги по совершенствованию структур местного управления или самоуправления путем создания новых, реорганизации или ликвидации существующих административных структур исполнительных органов городского самоуправления, в том числе и исполнительных комитетов, отделов, управлений, департаментов, администраций, служб, префектур и т. д. Одновременно идет процесс определения и уточнения их функций, структур, штатов и расходов на содержание. При решении этих задач практика сталкивается с широким кругом проблем концептуального характера, опыта решения которых еще не имеется или почти не имеется.

К числу важнейших вопросов, имеющих принципиальный характер, которые следовало учитывать при реформировании систем местного управления и самоуправления, по мнению автора, следовало бы отнести следующие.

1. Учет принципов государственной региональной политики при формировании системы управления экономикой города.

Система управления экономикой региона является составной частью системы управления экономикой страны. Она призвана способствовать более эффективной реализации на практике экономических функций государства, его целей и задач. В своей основе система управления экономикой региона базируется на системе административно-территориальной организации Украины и определяется государственной региональной политикой. Понятие “регион” употребляется, с одной стороны, как административно-территориальная единица государства (область, Автономная Республика Крым, город, район), с другой — как более широкая совокупность

* Доктор экономических наук, профессор кафедры экономики и управления экономико-правового факультета ОНУ им. И. И. Мечникова.

административно-территориальных единиц, имеющих сходные, а подчас и общие, природно-государственные и экономические условия, определяющие их место в народнохозяйственном и международном разделении труда, стратегические приоритеты развития, состав и структуры хозяйственной системы и механизмы их функционирования. Например, Украине можно говорить о Западном регионе, Южном регионе, Восточном регионе, и т. д. Несмотря на наличие регионов, включающих в себя ряд областей как административно-территориальных единиц, однако формирование механизмов управления экономикой региона определяется, прежде всего, системой территориальной власти, т. е. системой административно-территориального устройства. В основе экономических взаимоотношений между регионами и центром (государством), определяющим состав, структуру и уровень хозяйственной системы региона, механизмы управления экономикой региона, находится государственная экономическая региональная политика.

В Украине государственная региональная политика представляет собой комплекс мер, которые должны обеспечить, с одной стороны, унитарность и целостность Украинского государства как единого политического, социально-политического и правового пространства, с другой — децентрализацию, выравнивание экономических и социальных условий развития различных регионов, развитие межрегиональных отношений, эффективную реализацию функций местного самоуправления.

Исходя из этого можно считать, что основными принципами, которыми руководствуется государство при формировании своей региональной политики, являются:

- 1) безусловное подчинение регионов центру;
- 2) приоритет, верховенство общегосударственных интересов над местными;
- 3) сочетание, согласованность и скоординированность централизованных и децентрализованных методов управления.

Субъектами государственной региональной политики являются: **Парламент Украины**, который по представлению Президента Украины определяет основы государственной региональной политики и ее законодательного обеспечения, утверждает государственные программы и проекты регионального и местного развития.

Президент Украины, который выступает гарантом прав органов территориального и местного самоуправления. Президент

утверждает Конституцию государственной региональной политики, осуществляет контроль за соблюдением органами регионального и местного самоуправления Конституции и законов Украины, контролирует выполнение государственных программ и проектов регионального и местного развития органами исполнительной власти страны.

Кабинет Министров Украины, который обеспечивает реализацию государственной региональной политики, разрабатывает и организует реализацию государственных программ и проектов регионального и местного развития, направляет и координирует работу министерств, других органов центральной исполнительной власти, государственных администраций на местах по вопросам реализации положений государственной региональной политики.

Кроме этого, субъектами государственной региональной политики являются центральные и местные органы исполнительной власти, государственные администрации, органы местного самоуправления всех уровней, территориальные общины, органы судебной власти в пределах их компетенции и полномочий.

2. Полный учет и реализация функций местных советов как общие экономические условия и предпосылки успешного функционирования системы управления городом.

Известно, что рыночные методы хозяйствования основаны на безубыточной деятельности и прибыльности. Применительно к региону и органу управления регионом концепция хозяйственной региональной системы, с одной стороны, должна исходить из функций местных органов управления, с другой — учитывать правовое положение предприятий, организаций, учреждений, занимающихся различными видами предпринимательской деятельности в условиях различных видов и форм собственности. Эти предприятия, организации, учреждения и составляют основу хозяйственной системы региона. Поэтому в структуре функций местного Совета как выборного органа и его исполнительного комитета следует выделить, прежде всего, такие важнейшие функции, как:

- обеспечение на местном уровне единого законодательства страны, законодательных актов органов центральной власти, организации контроля за соблюдением украинского законодательства;
- осуществление функций органа местной власти, т. е. осуществление властных полномочий в пределах компетенций и полномо-

1502416

Научная библиотека
Служацкого университета
им. І. І. Мечникова

чий. Механизм реализации этих функций связан с принятием решений, обязательных как для граждан, проживающих на данной территории, так и для предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории данного региона;

– обеспечение нормальных условий для жизнедеятельности населения и социально-экономического развития региона. Механизм развития этих функций связан с анализом воспроизводственных процессов в регионе, выбором приоритетов в социально-экономическом развитии, формированием налоговой политики и платы за местные ресурсы для субъектов хозяйственной системы региона, формированием местного бюджета и его использованием с учетом выбранных приоритетов, формированием и реализацией местных целевых программ, а также участием в формировании и реализации республиканских целевых комплексных программ социально-экономического развития, касающихся интересов региона;

– непосредственное осуществление хозяйственной деятельности как собственника определенного имущества. Эта функция реализуется в рамках существующих законоположений для субъектов всех форм собственности. Местные советы осуществляют непосредственную хозяйственную деятельность только в хозяйственных структурах, им принадлежащих на правах собственности (коммунальная собственность). Остальные структуры и звенья хозяйственной системы в своей деятельности непосредственно руководствуются законодательством Украины, а с местными Советами имеют опосредствованные экономические связи. Именно это обстоятельство должно учитываться при разработке нормативных документов по региональному управлению экономикой.

3. Сочетание форм и методов государственного и рыночного регулирования как основа создания эффективных систем управления экономической сферой города.

Современные механизмы управления экономикой представляют собой, в конечном счете, симбиоз рыночного и государственного регулирования экономических процессов, которые сами по себе являются продуктом развития общества, с одной стороны, коррекцией результатов работы рыночного механизма — с другой. Этот симбиоз представляет собой устойчивую систему, которая постоянно усложняется и совершенствуется. Зародившись первоначально как примитивная, регулирующая система, этот комбинированный меха-

низм в меру усложнения самой экономической жизни непрерывно эволюционирует, приспосабливается к среде, которая постоянно изменяется.

Следовательно, процесс приспособления механизмов функционирования рыночных механизмов можно сравнить с вирусом гриппа, который постоянно приспосабливается и видоизменяется в зависимости от объективных факторов внешней среды, вызвавших эти изменения. Таким образом, хозяйственный механизм управления рыночной экономикой представляет собой постоянно изменяющиеся формы и методы государственного и рыночного регулирования экономических процессов в обществе.

Следовательно, переход к рыночной экономике представляет собой процесс одновременного реформирования как государства, так и экономики.

Рыночные механизмы функционирования экономики являются не идеальными. Поэтому государство должно стремиться с помощью используемых им средств обеспечить рост производства общественных благ, охрану окружающей природной среды, регулирование природных монополий, корректирование социальных результатов деятельности, порождающих существенное неравенство в доходах и потреблении.

С другой стороны, рыночные механизмы должны способствовать эффективному функционированию всех производственных ресурсов, вовлекаемых в среду производства, полученного прибавочного продукта, который может быть эффективно использован как в интересах товаропроизводителя, так и общества в целом. Следовательно, сочетание и эффективное взаимосогласованное функционирование форм и методов государственного и рыночного регулирования социально-экономических процессов являются важным условием и основой создания и реформирования современных структур и систем управления городом.

4. Обеспечение эффективного регулирования и управления воспроизводственными процессами в регионе на основе формирования и эффективного функционирования хозяйственной региональной системы.

При формировании хозяйственной системы региона, механизмов ее регулирования следует исходить из того, что такая система должна определять способы воздействия на все стороны произ-

водственных процессов в регионе, определяемых всей совокупностью действующих социально-технических, природных, организационно-технических факторов развития, формирующих, в конечном счете, условия жизни населения региона.

Региональная хозяйственная система — это форма регулирования и управления воспроизводственными процессами региона на основе непрерывного возобновления и эффективного функционирования всех форм жизнедеятельности населения, определяемых всей совокупностью действующих производственных, отраслевых и территориальных факторов. Исходя из этого региональную хозяйственную систему следует рассматривать, как совокупность форм и методов местного самоуправления и территориального управления, направленных на создание наиболее благоприятных социально-экономических, экологических условий жизнедеятельности в регионе, их непрерывного совершенствования и саморегулирования. Это процесс непрерывного возобновления и улучшения качества жизни, ее материально-вещественных и социальных факторов производства, инфраструктуры, производственной среды и быта.

Из такого понимания сущности и содержания региональной хозяйственной системы могут быть обоснованы: характер решаемых задач на каждом уровне иерархической системы территориального управления, формы и методы взаимоотношений между органами местного самоуправления, территориального управления и субъектами хозяйственной системы региона, в качестве которых выступают различные организационные формы и структуры, образующие территориальную хозяйственную систему. Характер решаемых социально-экономических задач в каждом регионе определяется, с одной стороны, состоянием всей совокупности действующих факторов, определяющих воспроизводственные процессы и качество жизни населения в регионе, с другой — правами и ответственностью местных советов перед населением в создании надлежащих социально-экономических условий их деятельности.

Административное деление территорий в настоящее время предусматривает в качестве местного уровня управления поселковый или сельский совет, город, сельский район, городской район (в составе города), область. Эти местные уровни играют неодинаковую роль в механизме управления жизнедеятельностью населения в регионе. Село, поселок, город представляют собой места компактного

проживания и их органы управления могут непосредственно воздействовать на все стороны жизни и деятельности граждан. Областные и районные (сельские) образования представляют собой форму территориальной организации государства, общества. Их роль и функции в механизмах управления экономикой региона опосредствована. Поэтому следует разграничивать уровень регионального местного самоуправления, уровень, где компактно проживающие люди своим трудом могут и должны решать все вопросы, связанные с условиями их жизни. Сельские районные органы и областные местные органы являются органами управления территориями, где компактно проживают люди (села, поселка, города). Основными субъектами отношений, непосредственно определяющими и влияющими на факторы, формирующие условия и качество жизни населения, являются основные звенья хозяйственной системы, расположенные и функционирующие на территории города или района и вступающие в непосредственное взаимодействие с управленческими структурами этих уровней.

В силу этого в иерархической структуре управления регионами основными уровнями местного самоуправления следует считать поселок (поссовет), город (горсовет) и село (сельский совет). Из этого также следует, что на этих уровнях должны проявляться и обеспечиваться высокая самостоятельность органов местного управления в выработке ими целей и программ социально-экономического развития, местная налоговая политика и механизм ее реализации, состав и структура местного самоуправления, их функции и полномочия в рациональном использовании местных ресурсов.

Общими задачами, стоящими перед хозяйственной системой региона, ее экономическим блоком следует считать:

- обеспечение проведения в регионе общенациональной государственной экономической политики;
- обеспечение комплексного развития региона, рационального использования трудовых и природных ресурсов;
- формирование стратегии и приоритетов социально-экономического развития региона;
- определение роли и места региона в общереспубликанском и международном разделении труда;
- участие региона в межрегиональной кооперации и интеграции;
- обеспечение условий для развития производственного, научно-технического и экспортного потенциала производства;

- формирование и развитие региональных рынков;
- формирование системы и органов местного территориального управления и местного самоуправления, а также механизмов регулирования экономической системы региона;
- формирование и управление производственной системой коммунальной собственности региона, осуществление эффективной политики по подбору, расстановке и работе с кадрами в этой системе.

5. Перестройка системы формирования местных бюджетов на основе совершенствования налогообложения как важного фактора успешного решения местных проблем.

Уровни регионального управления должны функционировать на широких полномочиях самоуправления. Иерархическая система подчинения низших структур (органов) местного самоуправления высшим должна быть перестроена в направлении придания большей самостоятельности, автономии основным, базовым структурам местного самоуправления как функционально активному звену, способному эффективно и непосредственно влиять на все стороны социально-экономических процессов в местах компактного проживания населения. Исходя из этого должны быть пересмотрены в законодательной практике права и полномочия местных органов самоуправления в направлении расширения полномочий, прежде всего, местных Советов городов, поселков и сельских советов.

Изменение функции и роли органов местного самоуправления базовых уровней предполагает соответствующую перестройку системы формирования местных бюджетов. Местные органы власти базовых уровней должны быть наделены (законодательно) правом устанавливать налоги на все хозяйственные структуры и звенья, располагающиеся на данной территории независимо от форм собственности структур их управления и подчинения. Политика налогообложения органов местного самоуправления базового уровня должна основываться на анализе и оценке реальных процессов всей совокупности производственных процессов, характерных для данной территории и отражать необходимость целевого и комплексного характера управления этими процессами со стороны местного органа территориального управления. Иными словами, местный налог, составляющий основу местного бюджета, должен устанавливаться и взиматься, как правило, на базовом уровне. Естественно, такой подход предполагает существенное перераспределение прав, функций, соподчиненнос-

ти, прежде всего между областным Советом и его исполкомом, сельским районным советом и его исполкомом, которые не относятся к базовому уровню, и соответствующими органами городов, поселков в направлении повышения их роли и самостоятельности в решении местных проблем, определяющих условия жизни населения данной территории, где компактно оно проживает.

6. Совершенствование системы территориально-административного управления города на основе сокращения численности аппарата управления и повышения эффективности управленческой деятельности.

Совершенствование структуры органов территориально-административного управления городом является требованием времени и не является самоцелью. Целью может быть повышение эффективности всей управленческой деятельности в сложной системе управления городом при одновременном сокращении численности работников аппарата управления и снижения затрат на управленческом уровне. В свою очередь, эти задачи в значительной мере связаны с успешным решением широкого круга проблем. Среди первоочередных задач следовало бы выделить, во-первых, разработку и внедрение в практику новых технологий управления с использованием ЭВМ на всех иерархических уровнях и во всех управленческих структурах и их звеньях на базе разработки и внедрения комплексной системы управления городом в целом и ее подсистемами. Во-вторых, следует предусмотреть широкое использование экономических регуляторов в практике управления на основе разработки и внедрения в практику системы социально-экономических нормативов и, в первую очередь, нормативов численности работников аппарата управления во всех звеньях системы путем утверждения лимитов численности и предельных ассигнований. При разработке указанных и подобных нормативов следовало бы в качестве важной цели поставить задачу сокращения существующей численности работников аппарата в сфере управления и управленческих расходов против существующих примерно на 25-30%. В третьих, повысить культуру управления во всех структурах и звеньях управленческой системы. Решение этой задачи связано с задачами формирования и становления открытого демократического общества с рыночной экономикой, которые в качестве стратегической цели провозгласила Украина. Повышение общей культуры управления предлагает

приобретение новых знаний, опыта и умений, которые бы соответствовали провозглашенным идеалам и требованиям времени. Особенно это актуально для депутатского корпуса и работников управленческих структур, лидеров и функционеров политических партий и общественных объединений и союзов, работников органов государственной власти и управления всех уровней и звеньев. Практической реализации задач, связанных с совершенствованием структуры и системы управления городом, повышением ее эффективности, может способствовать создание в г. Одессе научно-образовательного центра нового типа, который будет способствовать решению поставленных задач.

Литература

1. Конституция Украины. Принятая на пятой сессии Верховной Рады Украины 28 июня 1996 г. — К., 1996.
2. Закон Украины “О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины” (март 2000 г. № 1602-111).
3. Концепция государственной региональной политики Украины. Утверждена 11 Всеукраинским съездом Союза лидеров местных и региональных властей Украины 9 сентября 2000 г. // Голос Украины. — 2000. — 4 ноября.
4. Турецкий О. А. Национальная экономика и её регулирование: Монография. — Одесса: СМИЛ, 2002. — 380 с.
5. Запоточний І. В., Захарченко В. І. Державне регулювання регіональної економіки / За заг. ред. д. е. н., проф. Захарченка В. І. — Харків; Львів; Одеса: Тов. Одісей, 2003. — 592 с.