

УДК 35.072.

В. Г. Ковальчук,
заместитель председателя
районной государственной администрации
г. Чугуев, Украина

ТЕНДЕНЦИИ СТАНОВЛЕНИЯ СТРУКТУРЫ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

Аннотация

Проанализированы сущность и проблемы функционирования механизма государственного регулирования, рассмотрены тенденции развития его структуры. Сформулировано содержание регионального механизма управления, приведены принципы формирования, комплекс региональных задач. Предложены приоритетные направления деятельности по совершенствованию государственного управления социально-экономическим развитием региона.

Ключевые слова: механизм государственного регулирования, структура, социально-экономическое развитие.

Аңдатпа

Мемлекеттік реттеу тетіктерінің жұмыс істеу мәні мен мәселелері талданды, оның құрылымының даму үрдістері қарастырылды. Өңірлік басқару тетіктерінің мазмұны тұжырымдалды, қалыптасу принциптері, өңірлік міндеттер кешені келтірілген. Өңірдің әлеуметтік-экономикалық дамуын мемлекеттік басқаруды жетілдіру қызметінің басым бағыттары ұсынылды.

Тірек сөздер: мемлекеттік реттеу тетіктері, құрылым, әлеуметтік-экономикалық даму.

Abstract

Analyzed the nature and problems of the mechanism of state regulation, discussed trends in its structure. Formulate the content of the regional management mechanism, are the principles of formation, complex regional problems. Proposed priorities to improve the state of socio-economic development of the region.

Keywords: mechanism of state regulation, structure, socio-economic development.

Практика богата эволюционным опытом изменения и совершенствования механизма управления удаленными территориальными составными частями государства или регионами. Более обоснованно эта проблема стала решаться с введением административно-территориальных образований. С практической целесообразности возникли и стали непрерывно совершенствоваться административные структуры управления регионом.

Происходящие процессы трансформации экономики и общества обуславливают объективную необходимость теоретического переосмысления внутреннего содержания и назначения всех элементов, которые составляют механизм регулирования социально-экономического развития региона.

Анализ последних исследований и публикаций, посвященных изучению сущности и проблемам функционирования механизма государственного регулирования, включая региональную социально-экономическую политику, демонстрирует, что для этой области исследования характерно наличие множества точек зрения, которые являются часто взаимоисключающими и противостоят друг другу. При этом диапазон мнений настолько велик, что начинается с позиции полного отрицания наличия подобного механизма управления в прошлом (опыт советской плановой экономики) [1] и заканчивается абсолютным признанием его обязательности в условиях преобразования системы хозяйствования [2].

Между этими полярными позициями встречается ряд научных взглядов по различным аспектам процесса создания и эволюционных преобразований механизма регулирования отдельных сфер жизнедеятельности на уровне региона.

Так, носители одной из групп мнений, подчеркивая необходимость, роль и значение функционирования указанного механизма, делают попытку оценить саму суть концепций, лежащих в основе его создания и функционирования [3]. При этом выделяются особенности их содержания, достоинства и недостатки, которые формируют сущность той или иной модели социально-экономического развития. Параллельно этому даются сравнительные характеристики, преимущества и несовершенства альтернативных механизмов государственного регулирования развития различных региональных систем, и уже в рамках родственных систем проводится необходимый анализ. Критериями же оценки

эффективности механизма государственного регулирования социально-экономического развития в той или иной модели в рамках однотипной системы выступают различия в макроэкономических результатах деятельности и уровне жизни населения.

Более многочисленную группу ученых, занимающихся данной проблематикой, составляют исследователи, доказывающие необходимость создания и функционирования механизма государственного регулирования в разрезе конкретного звена, сферы экономики или даже применительно к конкретной функции государства. При этом планомерное и комплексное региональное развитие рассматривается с позиции обеспечения выполнения концепции устойчивого развития (В. Семенов, С. Дорогунцов, Ю. Питюренко, С. Герасимчук).

На наш взгляд, следует отметить еще одну сторону проблемы, на которой обычно заостряют свое внимание исследователи. Это вопросы создания и функционирования механизма государственного регулирования, а именно: обособленное изучение любого из его составляющих.

Тем не менее, нам представляется, что в последнее время все четче прослеживается увеличение числа исследователей этой сложной научно-практической проблемы, которые рассматривают вопросы единства, взаимосвязи, взаимообусловленности и взаимозависимости составляющих механизма государственного регулирования социально-экономического развития страны и ее регионов [4, 5].

Формулировка цели статьи. Выполненный анализ развития регионального управления показывает, что в литературе отсутствует четко сформулированный региональный организационный и социально-экономический механизм управления. Поэтому представляется целесообразным рассмотреть исходных базовых предпосылок для введения этого механизма и определения его содержания.

Изложение основного материала исследования. Органы власти в субъектах регионального уровня выполняют не только функции управления, связанные с текущей деятельностью и процессами на соответствующей территории, но и осуществляют управление ее развитием. Несмотря на всю важность текущего управления, функция управления социально-экономическим развитием приобретает все большую значимость. Эта значимость особенно велика в условиях рыночных отношений, ибо без стратегического регулирования со стороны государства бессистемная деятельность хозяйствующих субъектов не способна обеспечить сбалансированное, устойчивое развитие. Поэтому соответствующие органы государственного управления на всех уровнях власти должны проводить системное регулирование регионального развития и целенаправленно, с помощью имеющихся экономических, административных, информационных, правовых механизмов, влиять на условия, приоритеты и ограничения развития определенных территориальных образований с целью воспроизводства потенциала социально-экономической системы территории.

При этом выделяются следующие два главных направлений деятельности.

1. Экономическое направление.

Органы государственной власти должны не только поддерживать уже имеющиеся производства на территории региона, но и способствовать созданию новых в целях укрепления экономического потенциала, увеличения налогооблагаемой базы, сохранения и роста количества рабочих мест.

2. Социальное направление.

Несомненно, одной из основных целей государственных органов власти является обеспечение необходимых условий для жизнедеятельности населения. Проведенный анализ свидетельствует о том, что набор важнейших типов потребностей граждан любого государства, которые реализуются в процессе их жизнедеятельности, практически не зависит от отраслей специализации территории, остается практически неизменным. Он включает в себя такие потребности, как питание, жилье, работа, духовное и физическое развитие, воспитание и обучение детей, образование, здравоохранение, различные материальные блага и услуги, транспортные средства для передвижения, средства связи для передачи и получения информации и т.п.

Диспропорции в развитии данных сфер приводят к снижению возможностей реализации главной цели общества. Именно совершенствование всей системы государственного управления, отдельных составляющих ее механизма как на уровне страны в целом, так и каждого региона позволит выполнить поставленную Президентом Украины В. Ф. Януковичем задачу политики современной модернизации, Главная цель направлена на «создание

справедливой и эффективной социальной системы, привлекательной и благоприятной среды для жизни, развития собственного бизнеса и самореализации каждой личности» [6].

В нашем представлении управленческий механизм государства можно рассматривать как совокупность различных экономических рычагов и стимулов, создающих определенную заинтересованность в решении региональных задач. Кроме того, он включает в себя не только организационно-экономические, но и социально-правовые методы управления, психологические и этические, которые обращены, прежде всего, к человеку и влияют на его деятельность. При этом в системе управленческого механизма следует учитывать направления инвестиционно-инновационной политики региона, расширение использования информационных технологий, кадровое обеспечение государственного управления.

Практика показывает, что на современном этапе экономических и общественных «реформ и обновления для улучшения жизни людей» [6] необходимо создание гибкого управленческого механизма, совершенного и действенного, который позволит оперативно решать проблемы взаимодействия центра и регионов.

Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что региональный управленческий механизм как общественно-экономическая категория представляет собой элемент общества, в котором реализуются экономические и политические законы, выявляются основные закономерности образования и функционирования субъектов, расположенных в регионе.

Представляется целесообразным сформулировать содержание регионального механизма управления как системную совокупность социальных, экономических и политических процессов, нормативно-правовых актов и управленческих действий, нацеленную на повышение эффективности управления регионом на основе оптимизации взаимодействия хозяйствующих субъектов и местных органов власти на территории функционирующего региона. В сложных посткризисных условиях механизм государственного управления можно определить как поиск подвижного внутреннего равновесия, достичь которого можно, с одной стороны, в результате адаптации к воздействиям внешней среды, а с другой – влиянием на эту среду через принятие и реализацию решений наступательного характера.

Предложенное рассмотрение сущности и содержания исследуемого механизма нам представляется наиболее адаптированным к современным требованиям украинской государственно-управленческой практики. В этой связи считаем целесообразным соединение двух единых взаимосвязанных и взаимообусловленных компонентов – организационного (субъективного) и социально-экономического (объективного), наличие которых определяет сущность механизма управления. Подобный подход вполне приемлем для определения содержания механизма управления регионами любого уровня интеграции (область, административный район и др.).

Механизм государственного управления должен включать в системное единство следующие принципы его формирования: правовой, социально-экономический, организационный, методологический и методический.

Правовой принцип этого механизма связан с разработкой и реализацией соответствующих законодательных и нормативных актов, регулирующих различные стороны жизнедеятельности региона, формированием правового пространства преобразований экономики и общества на государственном и других уровнях.

Социально-экономический принцип объединяет систему форм и методов прямого и косвенного государственного регулирования всего сложного комплекса отношений в регионе, возникающих в процессе его жизнедеятельности.

Организационный принцип включает в себя теоретические и практические вопросы формирования системы органов государственной власти и хозяйственного управления, их структуры, рационального распределения полномочий, выполнения ими функций контроля и координации деятельности объектов регулирования, осуществление взаимосвязей между ними на разных уровнях.

Методологический принцип регионального механизма представляет собой совокупность концептуальных подходов к разработке, определению стратегии, тактики, вариантов и сценариев его работы, выбор набора показателей (параметров), отражающих условия и конечную эффективность функционирования.

Методический принцип определяет проведение процедур расчетов показателей (параметров), что является результатом реализации мероприятий, проводимых через механизм регулирования развития региона любого уровня интеграции.

Соблюдение указанных принципов будет способствовать реализации функций

регионального управления, что создает основу для формирования системы локальных оптимизационных задач по принятию соответствующих решений. Построение эффективной организационной структуры является одним из основных направлений в решении проблемы управления устойчивым развитием региона. Она должна учитывать его специфические социально-экономические особенности, поскольку законодательно установленные функции субъектов государственного управления на уровне регионов реализуются через специально создаваемые органы, которые в своей совокупности формируют систему региональных органов власти.

Применение того или иного типа организации органов управления регионом зависит от множества факторов. К ним относятся: численность населения региона, его правовой статус, исторические, национальные культурные традиции, размер и географические особенности территории, объем и сложность решаемых вопросов, социальная, политическая, экономическая ситуация в регионе и др.

Региональная структура управления в общем случае должна содержать системную взаимосвязь горизонталей и вертикалей управления, соединять в единое целое отраслевое, территориальное управление, самоуправление и государственно-управленческую вертикаль.

Соотношение между этими видами управления имеет определенную тенденцию развития, связанную с особенностями социально-экономического развития государства.

Суть государственного регулирования заключается в том, что, используя различные формы (ценовые и неценовые), а также методы (прямые и косвенные), государство проводит региональную политику, способствует становлению и развитию социально-экономических процессов. Региональная политика фактически является основой трансформации структуры субъектов государства в территориальном аспекте. Реализация ее на практике обычно осуществляется по следующим направлениям: установление системы согласования интересов «центр-регион» по организационно-правовым вопросам; императивное государственное управление регионом по отдельным направлениям в соответствии с общегосударственными интересами; реализация отраслевых проектов в регионах; выработка собственной комплексной политики.

Итак, региональная политика – это механизм в руках государственных органов по регулированию экономического, социального, политического, экологического развития регионов. При таком понимании региональной политики субъектом управления выступает государство в лице региональных органов управления, а также специализированные институты, уполномоченные регулировать развитие хозяйствующих субъектов на государственном уровне.

Государственное регулирование следует рассматривать на отраслевом и региональном уровнях. Серьезными препятствиями для проведения государственной политики регулирования и поддержки хозяйственной инициативы на уровне региона могут стать консерватизм нерациональных и экстенсивных систем хозяйствования, которые сложились раньше. Существование такой опасности показывает, что механизм государственного регулирования и поддержки является достаточно сложным и многофункциональным, его применение должно быть оптимизировано.

Подчеркнем, что для мер, принимаемых внутри регионов, основное значение в этом контексте имеют масштабы государственных гарантий. Так, через несовершенный механизм государственной поддержки регион в целом и его отдельные субъекты теряют заинтересованность в поиске путей повышения эффективности деятельности, что может привести к разбалансированию ситуации на уровне всего государства.

Государственное регулирование должно обеспечивать решение следующего комплекса региональных задач:

- закрепление основных положений социальной и экономической политики в законодательных актах;
- оценка социально-экономического положения регионов на основе современных методов прогнозирования и оценки объемов производства продукции, эффективности использования ресурсов, качества жизни населения.
- формирование благоприятной ценовой, таможенной, тарифной и кредитно-финансовой политики на межрегиональном и межгосударственном уровнях для производства продукции, проведения работ и оказания услуг;
- анализ продовольственной безопасности на основе изучения наполнения продоволь-

ственного рынка, контроля над организацией централизованных продовольственных фондов и регулирования цен на продукцию сельского хозяйства в регионах, разработки предложений по созданию и использованию резервных государственных фондов;

- содействие развитию рыночной инфраструктуры в регионах; регулирование основных пропорций межотраслевого и внутриотраслевого обменов;
- обеспечение условий нормальной конкуренции на продовольственном рынке;
- проведение протекционистской политики в отношении отечественных товаропроизводителей, поощрение экспорта, активное привлечение инвестиций;
- разработка маркетинговых и консалтинговых программ для развития малого бизнеса и предпринимательства.

Государственное регулирование социально-экономических отношений регионального уровня должно предусматривать выполнение следующих мероприятий:

- долгосрочный прогноз, который определяет основные тенденции исследований развития региона на достаточно длительный период и выявляет возможные моменты будущих разрывов в этих тенденциях на основе поэтапного формирования и развития социально-экономических процессов;
- разработка стратегических концепций по использованию и развитию ресурсов (материальных, трудовых и финансовых) в общей региональной системе;
- разработка конкретных целей развития региона на пять лет с использованием средств их достижения на основе бизнес-планирования и инновационно-инвестиционного проектирования.

На уровне конкретных регионов и их интегрированных формирований (финансово-промышленные группы, холдинги, корпорации и т.п.) государственное регулирование должно осуществляться через:

- правовое обеспечение антикризисного управления и деятельности антикризисных управляющих;
- организационно-правовой и финансово-экономический анализ регионов;
- разработку мероприятий по выводу регионов из состояния кризиса на основе расчетов оценки недвижимости и бизнеса, инвестиционных проектов и бизнес-планов.

На современном этапе обновления системы управления представляется целесообразным учитывать следующие приоритетные направления деятельности. Их можно охарактеризовать коротко следующим образом:

- децентрализация компетенции;
- совмещение профессиональной и ресурсной ответственности;
- уменьшение иерархических уровней управления с уплотнением решаемых задач и объемов ответственности;
- выделение отдельных, конкретных функций и создание самостоятельных управленческих единиц;
- четкое разделение стратегических и тактических задач (использование принципа «заказчик-подрядчик»);
- ориентация на задачи и потребителей (предложение услуг потребителю);
- ускорение процессов администрирования, планирования и принятия решений, в том числе с помощью проектного менеджмента и использования управленческих команд
- развитие системы стимулирования, ориентированной на оптимизацию использования ресурсов;
- разработка показателей и стандартов измерения трудовых достижений и контроля за результатами;
- внедрение принципа трудовых достижений в государственной кадровой политике;
- введение бюджетирования и системы двойного бухгалтерского учета вместо подсчета затрат для обоснования решений;
- максимальное использование современных информационных технологий в информационно-телекоммуникационных системах, а также при подготовке документации;
- укрепление духа состязательности.

Считаем, что принятие соответствующих государственно-управленческих решений в указанных направлениях будет способствовать созданию и дальнейшему практическому выполнению региональных социально-экономических программ.

Выводы из данного исследования и перспективы дальнейших исследований в данном

направлении. Рассмотрение тенденций развития структуры механизма управления устойчивым развитием региона позволило углубить содержание некоторых базовых понятий регионального управления (взаимосвязь организационной и социально-экономической составляющих регионального механизма управления, содержание вертикальной и горизонтальной интеграции субъектов и т.д.). Выделенные элементы позволяют определить основные направления совершенствования управления устойчивым развитием региона, границы которого не совпадают с административно-территориальным делением.

Говоря о направлении дальнейшего исследования можно привести четкую и емкую задачу: совершенствование системы государственного управления, отдельных составляющих ее механизма, направленное на создание новых стандартов жизни, как на уровне регионов, так и всей страны.

ЛИТЕРАТУРА

- 1 Медведев П. Номинальные цели и реальная эффективность административного управления / П. Медведев, И. Нит. // Вопросы экономики. – 1988. – № 12. – С. 46–55.
- 2 Абалкин Л. И. Хозяйственный механизм развитого социалистического общества / Л. И. Абалкин. – М.: Мысль, 1973. – 263 с.
- 3 Биренберг Б. М. Организация управления народным хозяйством в регионе. – Киев: Наукова думка, 1989. – 212 с.
- 4 Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] // З. С. Варналій, А. І. Мокій, О. Ф. Новікова, С. А. Романюк, В. І. Чужиков та ін.; за ред. д. е. н., проф. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
- 5 Чужиков В. І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія: [монографія] / В. І. Чужиков. – К. : КНЕУ, 2008. – 272 с.
- 6 Янукович В. Ф. Виступ Президента на урочистостях з нагоди Дня Соборності та Свободи України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/26653.html>.

Дата поступления статьи в редакцию: 12 февраля 2013 г.