

ж параметри, оцінені для втілених проектів-аналогів; V_k – обсяг реалі-

зації продукції для втілених проектів-аналогів; $\sum_{k=1}^{m_k} V_k$ – сукупний об-

сяг реалізації продукції діючих підприємств-аналогів; m_k – кількість підприємств-аналогів, що підлягали розгляду.

Розроблена модель дає практичний інструмент для формування раціонального портфелю проектів інвестора діагностичним фірмам та підрозділам, дозволяє знизити сукупний ризик інвестування. На етапі планування інновацій це сприятиме досягненню їх стратегічної мети – нарощенню і структурній перебудові потужностей підприємств, технологічному оновленню, збільшенню обсягів, асортименту та конкурентоспроможності продукції, оптимізації структури галузевих та регіональних інвестицій, зростанню ефективності їх втілення.

1. Федоренко В.Г., Чувардинський О.Г. та ін. Міжнародні і правові аспекти інвестиційної діяльності в Україні. – К.: Науковий світ, 2002. – 505 с.

2. Шпаков А.В. Перспективна модель функціонування інвестиційно-діагностичного відділу в складі будівельної корпорації // Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин: Зб. наук. праць. Вип.11. – К.: КНУБА, 2003.

3. Шпаков А.В. Організаційне проектування фірм по наданню управлінських послуг в інвестиційній сфері та основи їх ефективного функціонування // Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин: Зб. наук. праць. Вип. 10. – К.: КНУБА, 2002.

Отримано 27.06.2003

УДК 65.9 (2) 441.1

А.Л.ШУТЕНКО

Харьковский областной Совет

ФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ ОПТИМАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Рассматриваются особенности и направления повышения эффективности государственного управления региональным развитием на основании разграничения функций государственного управления и местного самоуправления.

Как свидетельствует мировая практика, эффективность государственного управления и местного самоуправления в первую очередь зависит от существующих механизмов регулирования процессов развития научно-технологической сферы, способности учитывать интересы больших социальных групп при принятии управленческих реше-

ний. Изучение индивидуальных, субъективных реакций членов общества на изменение их социального состояния дает возможность ввести в анализ многофакторных источников проблемных ситуаций «человеческое измерение» для решения проблем государственного регулирования. Такой комплексный анализ должен выявить перспективные социальные, экономические и политические проблемы, создать базу для диагностики степени управления принимаемыми решениями.

Необходимо сформулировать и провести исследования по выработке методологических начал для оптимизации функций государственного управления и местного самоуправления, чему и посвящена настоящая работа.

Переход экономики Украины к рыночным условиям существенно изменяет представления о целях, критериях и механизмах функционирования социальной сферы [1]. В соответствии с этими представлениями и формируется социальная политика. Ее актуальной задачей является не пассивное приспособление к сегодняшним ограничениям финансово-материальных ресурсов, а обеспечение сбалансированного подхода к соответствию этих ресурсов потребностям Украины.

Главным содержанием в социальной политике Украины в перспективе должна стать система приоритетов [2] и разработанных механизмов по эффективному использованию ресурсов, которые выделяются на социальные нужды. При этом решаются такие важные на современном этапе задачи:

- защита нетрудоспособных граждан, которые требуют поддержки государства;
- активизация различных слоев населения в экономической жизни государства, развитие их способности адаптироваться к рыночным условиям;
- содействие государства в реализации тех преимуществ, которые формируются новыми экономическими условиями для возможного увеличения трудового вклада и соответственно дохода каждого работника.

Такие широкие задачи можно выполнить с помощью соответствующих составляющих элементов социальной политики. Для ее проведения необходимо изучить глубинные социальные процессы, происходящие в обществе. За прошедшие годы независимости Украины социальные процессы изменялись под воздействием различных факторов, а вместе с ними изменялись и подходы к их проведению.

Все этапы управления социальными процессами в той или иной мере используются соответствующими государственными и местными

органами управления.

На *местном уровне* (местное самоуправление) – это содействие развитию предпринимательской деятельности путем создания условий для предприятий, предоставление финансовой помощи, организация контактов с инвестиционными фондами, создание системы гарантий и страхование рисков в малом бизнесе, предоставление информации, юридическая помощь.

На *региональном уровне* – это разработка отдельных программ развития региона, создание инвестиционных фондов для их реализации, активное участие в создании рабочих мест, регулирование цен на отдельные товары и услуги, подготовка и переподготовка кадров, развитие отдельных направлений развития региона и др.

На *государственном уровне* – законодательное регулирование экономической и социальной политики, принятие законов, которые содействуют развитию регионов, местного самоуправления, принятие бюджета и др.

Механизм государственного регулирования регионального развития должен умело объединять методы прямого и опосредованного влияния на социально-экономические процессы.

Примером прямого экономического регулирования является безвозвратное целевое финансирование: прямая финансовая помощь, выборочная финансовая помощь (адресная помощь), прямые субсидии (дотации). Опосредованными формами экономического регулирования являются рычаги кредитно-денежной, налоговой, валютной, внешне-экономической политики.

Влияя на развитие социально-экономических процессов в обществе, государство проводит социальную политику в соответствии с этими процессами с целью их совершенствования.

В современных социально-экономических условиях Украины управление региональным развитием имеет характер децентрализованного централизма [3, 4], что реализуется огосударствлением всей исполнительной власти по вертикали и подчинением ее непосредственно центральному правительству, осуществляется в виде института представителей Президента Украины в Автономной Республике Крым, в областях и районах, в Киеве и Севастополе и в их регионах, а также государственных администраций при этих представителях. Но попытка на законодательном уровне подчинить председателей облисполкомов непосредственно Президенту и ликвидация Советов ведет, по мнению специалистов [5], к укрупнению неэффективной централизованной системы управления, которая противоречит развитию демократии и преобразованию экономики в открытую рыночную систему. В

связи с этим необходимо развивать принцип самоуправления.

По своей сути самоуправление – это не государственная, а общественная форма организации управления, чрезвычайно важная для нормальной жизнедеятельности общества. Самоуправление предполагает законодательное разграничение функций и полномочий между государством и обществом в целом и его территориальными общностями. Оно значительно отличается от такого понятия, как «делегирование функций и полномочий», которые имеют место при децентрализации и децентрализации государственного управления. Перераспределение полномочий между центральным и региональным уровнями должно осуществляться на началах договора между Правительством Украины и местными представительными органами и обязательно начинается «снизу». Будучи негосударственной формой организации управления, органы самоуправления не могут механически включаться в государственно-властную вертикаль (вертикаль Советов или государственной исполнительной власти). Но они могут органично вписаться в механизм реализации этой власти его элементами, передавая полномочия по самоуправлению органов самоуправления по вертикали, плюс делегированные им Правительством полномочия по исполнению некоторых государственных функций в системе судебного, законодательного и административного надзоров.

Следует обратить внимание на тот факт, что при самоуправленческом типе региональных структур последние получают административную автономию [6], т.е. их полномочия имеют только административный, а не конституционный и законодательный характер. В этом случае региональные и местные образования обретают статус юридического административного лица с автономным региональным или местным бюджетом. Органы власти таких административных образований формируются исключительно на избирательных началах. Что касается конкретных функций, то при таком подходе Правительство Украины и его органы действуют в пределах выполнения главным образом политических задач (в области обороны, внешних отношений, национальных финансов) и вся совокупность других управленческих функций (в области образования, благотворительной деятельности, содержания дорог, поддержания порядка и т.п.) возлагается на территориальные общности и местные коллективы.

Рассматривая проблему развития, разграничения и сочетания функций государственного управления и самоуправления, следует обращать внимание на то, что она сводится не к названию местных органов власти и управления, а к определению в их деятельности фактического, научно обоснованного соотношения общегосударственных,

коллективных, групповых и личных интересов по иерархии управленческой вертикали [7].

В Украине наступило время, когда территориальным представительным органам можно предоставить права принятия необходимых нормообразовательных и исполнительных актов, действующих в пределах подведомственных им территорий [1].

Нужно также разработать и принять пакет национальных законов Украины о статусе областей. В этих условиях автономия территориальных образований будет оставаться значительно ограниченной, поскольку, с одной стороны, государственная управленческая вертикаль включает региональные отделения специализированных министерств, не подчиненные областным органам власти, с другой – подавляющее большинство структурных подразделений региональной исполнительной власти имеет двойное подчинение, а с третьей – центральное правительство контролирует формирование региональных и местных бюджетов.

Создание государственных интеграционных органов в территориальных единицах, подобных тем, которые существуют, специалистами не рекомендуется [3], но и не исключается в том случае, если Украина пойдет по пути французской децентрализации. Но в этом случае рассматриваемым органам следует предоставить такие же полномочия, какие есть у аналогичных органов во французском варианте. Кроме того, необходимо будет учесть существование в Украине Автономной Республики Крым.

Рассмотрим и конкретизируем ситуацию в дальнейшем. Для того, чтобы Президенту Украины в существующей управленческой вертикали действительно хватало механизма влияния на деятельность исполнительных органов регионов, необходимо создать развитую систему законодательного, судебного и административного надзоров за деятельностью региональных властных структур. В этом случае административный надзор за их деятельностью преобладает над законодательным: система административного надзора более гибкая по отношению к административной власти и изменяется быстрее, чем законы и нормативные акты, принимаемые законодательной властью и Правительством.

В настоящее время *область* выступает основным административно-структурным звеном реализации региональной политики государства, которое призвано обеспечивать создание надлежащих условий для жизни определенной общности людей [8], эффективного использования местных хозяйственных ресурсов и развития взаимовыгодных межрегиональных производственных отношений. На ближайшее вре-

мя область как промежуточный уровень в административно-территориальном устройстве Украины целесообразно оставить. Именно на областном уровне должен реализоваться принцип региональной экономической «самостоятельности» и «самоуправления», так как именно здесь удовлетворяется немало первичных человеческих потребностей, хотя большая часть хозяйственных ресурсов будет воспроизводиться путем межобластного обмена. Области как социально-экономические комплексы необходимо с помощью государства сбалансировать по главным функциональным подсистемам (а именно природно-ресурсной, демографической, производственной, социальной и экологической), а также с учетом областных производственных циклов [9]. Для этого областные органы управления следует преобразовать из объектов управления социально-экономическим развитием в их субъекты.

Реализация заложенной в законодательных и нормативных актах идеи перераспределения и разграничения имущества между субъектами различных уровней иерархии управления кардинально ничего не изменит, поскольку в настоящее время прямой связи между владением имуществом и эффективностью его использования не существует, о чем говорит и современный отечественный опыт [1, 5, 8, 9]. Однако существует тесная связь между эффективностью хозяйствования и присвоением его стоимостных результатов. Таким образом, на сегодняшний день в Украине доминирует чисто юридический подход, а собственно экономическая суть дела остается в тени [10]. Речь идет о том, чтобы ввести такой режим хозяйствования, который бы позволил социально-экономическим субъектам различных уровней осуществлять раздельно-совместное присвоение результатов экономической деятельности. Собственность в этом случае будет зарабатывать, а не распределяться.

Такой подход мог бы обеспечить естественное, плавное, безконфликтное обретение областями нового социально-экономического статуса.

В настоящее время для превращения областных органов в настоящие субъекты управления и регионального социально-экономического развития большое значение имеет правильное распределение полномочий, а не самих имущественных объектов. Поэтому главное внимание следует сосредоточить не только на разгосударствлении и приватизации существующих объектов собственности, но и на разгосударствлении механизма хозяйствования (присвоения) [1,10].

Важную роль в налаживании действенной системы раздельно-совместного присвоения в Украине должна сыграть коренная реформа

механизма формирования и использования финансовых ресурсов, которая, в частности, должна включать в себя перераспределение бюджетных функций между субъектами различных уровней государственного управления, а также расширение финансовой компетенции административно-территориальных образований.

Главная задача, которую надо решить в ближайшее время, заключается в том, чтобы четко определить и осуществить распределение полномочий между общегосударственным, областным и местным уровнями управления, расширяя полномочия двух последних. Вместе с тем нужно активизировать деятельность управленческих органов всех уровней. Передавать регионам полномочия в сфере управления экономическими процессами необходимо после тщательного исследования [11] и обдуманно.

Задачами региональных органов по реформированию экономики являются поддержка развития различных форм бизнеса и рыночной конкуренции, содействие внедрению системы научного менеджмента на предприятиях [12] независимо от форм собственности. В то же время эти органы содействуют стабилизации экономики регионов и взаимопоглощению отраслевых производственных циклов. Однако сегодня местные органы мало что делают для перехода на рыночные отношения. И не только потому, что не имеют действенного комплекса мер по выводу экономики территории из кризиса, но и потому, что не решена проблема перераспределения функций по управлению экономикой между центром и местами, а также не определены объемы и структура региональной собственности, организационная структура региональных органов, форм и методов управления в рыночных условиях и т.п.

Организационная структура исполнительной власти в области и на местах должна отвечать условиям становления рыночной экономики и особенностям переходного периода. Это означает, во-первых, передачу значительной части управленческих функций, которые выполняются государством, не только низовым уровням государственного управления и местного самоуправления, но и общественным организациям, юридическим и частным лицам; во-вторых, предоставление региональным и местным органам больших полномочий в отношении установления их собственной организационно-функциональной структуры управления и изменения ее в силу объективных обстоятельств. Такими обстоятельствами могут стать освобождение упомянутых органов от выполнения определенных функций, которые не свойственны им в условиях рыночной экономики и могут быть делегированы на более низкий уровень или общественным организациям; появление иных функций под влиянием изменения социально-экономических

условий; реорганизация существующих структурных подразделений в связи с утверждением новых организационных структур и методов управления и т.д.

Появление в деятельности региональных органов управления новых функций возможно также в связи с перераспределением между государством и региональным, а также местным уровнями полномочий в сфере управления социально-экономическими и экологическими процессами. Одним из первых примеров в этом отношении является передача территориальным органам функции управления коммунальным имуществом [1, 11] с его постепенной приватизацией, что привело к созданию нового подразделения – Фонда коммунального имущества. Однако недостатком в этом случае является то, что в сфере управления коммунальным имуществом временно остаются функции [13], не свойственные рассматриваемым органам управления. К таким функциям, которые сегодня выполняются областными и местными органами и которые следовало бы передать объединениям, частным юридическим организациям и физическим лицам, можно отнести функции по управлению торговлей, общественным питанием, бытовым обслуживанием населения, транспортом, гостиничным хозяйством и др. Нет сомнения, что с развитием рыночных отношений и по окончании процесса «малой» приватизации названные функции в таком виде, в каком они существуют сегодня, уйдут в прошлое вместе с соответствующими подразделениями. Вместо них могут появиться новая функция – защита потребителей и соответствующее подразделение.

Новыми функциями для региональных органов власти являются управление свободными экономическими зонами [14]; поддержка малого бизнеса и предпринимательства; стимулирование развития конкуренции; регулирование земельных отношений; мониторинг уровня жизни населения, проживающего на территории, и т.п. К настоящему времени очень малая функция на этом уровне – управление занятостью населения. С вхождением в рыночную экономику, согласно данным исследований А.Е.Ачкасова [15], ее значение будет постепенно возрастать в направлении создания так называемого «гибкого» рынка труда на местах. Набирает силу функция взаимодействия региональных органов власти с профсоюзами и работодателями в отношении влияния на уровень заработной платы и стимулирования спроса на рабочую силу. Уже сегодня под рассматриваемые функции создаются соответствующие новые подразделения (управления, центры, фонды); информационное обеспечение (база данных облгосадминистрации); управление свободными экономическими зонами; региональные и му-

ниципальные банки; центры содействия малым предприятиям и предпринимательству; управление земельными ресурсами; управление рынком труда и т.д.

Появление новых функций и реорганизация некоторых существующих структурных подразделений связаны с применением новых организационных форм и методов управления. Так, предоставление регионам больших прав и полномочий в социально-экономической сфере и наделение их властными полномочиями [1] приведут к кардинальным изменениям в деятельности и структуре главного экономического управления как экономического штаба области [16]. Деятельность этого подразделения будет направлена и на разработку долгосрочных социально-экономических программ развития региона [17], финансирование которых предполагает привлекать как государственные, так и негосударственные источники. На современном этапе выхода из кризиса, стабилизации и перехода к социальной рыночной экономике такими программами могут быть: развитие товарного производства; стабилизация экономических процессов и выход области из кризиса [18]; структурные преобразования в АПК; механизм региональной земельной реформы [19]; преобразования в строительстве [20]; преобразования в транспортном хозяйстве и др. Руководство и ответственность за ход и результаты реализации по каждой из этих программ (максимум по двум) необходимо возложить на одного из заместителей председателя облгосадминистрации. Такой подход требует значительных изменений в организационной структуре и функциях областной исполнительной власти, а также качественно новых управленческих подходов.

Выполнение взятых на себя функций местные органы всех уровней могут организовать тремя путями: создание собственных служб и наём штата сотрудников на постоянную работу; привлечение частных фирм на контрактно-конкурсных началах; выплата гарантов (субсидий) добровольным организациям, в том числе общественным. Разовые проекты или работы, выполняемые по инициативе местных исполнительных органов, могут выставляться на конкурс. Его можно применить и к таким видам деятельности, как строительство автомагистралей, энергосетей и т.д. При целевом использовании денежных средств в случаях, когда может быть достигнута экономия, необходимо поощрять привлечение частных фирм. В целом могут быть задействованы предприятия, отнесенные к коммунальной собственности или подчинению, а также другие хозяйственные субъекты с разными формами собственности, действующие как на подчиненной территории, так и за ее пределами. Взаимоотношение этих объединений с местны-

ми и региональными органами власти могут быть отрегулированы договорами, имеющими юридическую силу.

Таким образом, решение большинства проблем социальной политики, правозащитной и другой деятельности органов государственной власти целесообразно делегировать на областной и местный уровни управления. Это будет содействовать осуществлению структурной перестройки и системы управления обществом при создании социально-рыночной экономики, установлению благоприятных условий для развития предпринимательства и рынка, в том числе местного. Направления реформирования организационно-функциональной структуры местных органов необходимо разрабатывать поэтапно, в зависимости от изменений, происходящих в экономике. В этом случае перспективы развития системы управления территориями (ее структура, функции, полномочия и методы) будут связаны с потребностями современного социально-экономического и политического положения Украины.

При написании работы автор использовал богатый опыт и материалы ученых и специалистов Украины, СНГ и дальнего зарубежья, стараясь при этом в полной мере оставить в неприкосновенности их права согласно Закону Украины "Про авторське право: суміжні права" (Голос України. – 1994. – 23 лютого. – С.3-5). Если авторы, работы которых были использованы, найдут несоответствия этим положениям, мы заранее приносим свои извинения и с благодарностью их // примем и учтем в дальнейшей работе.

Все замечания и пожелания по материалу, изложенному в статье, просим направлять по адресу: Шутенко А.Л., Харьковский облсовет, ул. Сумская, 64, Харьков, 61000, Украина. Ваши отзывы и предложения будут приняты с благодарностью.

1.Бабаев В.М. Практика муніципального управління: Навч. посібник. – Харків: ХДАМГ, 2002. – 311 с.

2.Ким М.Н. О финансировании высшей школы в условиях рыночной трансформации экономики // Социальная экономика. – 2001. – №2. – С. 125-130.

3.Борденюк В. Поняття регіону в контексті державної регіональної політики: конституційно-правовий аспект // Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України. Вип.1. – К.: УАДУ, 2001. – С.337-347.

4.Конституційне право України. – К.: Наукова думка, 1999. – 610 с.

5.Дорофиенко В.В. Управление научно-техническим потенциалом региона. – К.: УкрИНТЭИ, 1995. – 216 с.

6.Гамаюнов В.Ф., Дорофиенко В.В., Поважный С.В. Менеджмент в непродуцтвенной сфере: Учебник для вузов. – Харьков: Основа, 1997. – 433 с.

7.Амитан В.Н. Автоматизация информационных процессов в системе регионального управления (методология и инструментарий): Дис. в виде научн. докл. д-ра экон. наук: 08.00.05. – М., 1990. – 43 с.

8.Торкатюк В.І., Шутенко А.Л., Соболева Г.Г. Інноваційна політика науково-

технічного розвитку міста: Курс лекцій для викладачів, слухачів ф-ту післядипломної освіти і студентів. – Харків: ХДАМГ, 2003. – 74 с.

9.Внукова Н.М., Колот І.П. Концептуальні основи управління розвитком ринкової інфраструктури на регіональному рівні // Реструктуризація економіки та інвестиції в Україні: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Чернівці, 1998. – С.40-42.

10.Кваснюк Б. Соціально-економічні аспекти розвитку України у середньостроковій перспективі // Вісник Національного банку України. – 1998. – №12.- – С.58.

11.Дорофійенко В.В. Регіональне управління науково-технічним потенціалом в умовах ринкової трансформації економіки: Автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 25.00.04 / Харківський держ. ун-т ім.В.Н.Каразіна. – Харків, 1998. – 37 с.

12.Шутенко Л.Н. Проблемы маркетинга инвестиций при формировании и оптимизации жизненного цикла городского жилого фонда // Економічні проблеми розвитку регіонів та підприємств на початку XXI століття: Тези докл. Всеукр. наук.-практ. конф. У 2-х т. Т.1. – Полтава: ПДТУ ім. Юрія Кондратюка, 2001. – С.176.

13.Торкатюк В.И., Соловьев А.В., Нохрина Л.А. Формирование многоуровневой системы оценки устойчивого развития городов // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып.37. – К.: Техніка, 2002. – С. 16-22.

14.Гуторова Л.Д. Путь к процветанию и успеху: свободная экономическая зона. – Харьков: РИП «Оригинал», 1998. – 208 с.

15.Ачкасов А.Є. Стратегія регулювання зайнятості населення України: теорія і практика. – Житомир, 2002. – 512 с.

16.Про програму залучення інвестицій в розвиток економіки області: Розпорядження голови Харківської облдержадміністрації від 11.08.97 р. №848.

17.Регіональна комплексна програма соціально-економічного розвитку Харківської області до 2010 року. – Харків: Основа, 1999. – 150 с.

18.Строкович А. Инвестиционная привлекательность предприятий Харьковского региона // Бизнес - Информ. – 1998. – №5. – С.39-40.

19.Дегтярев Н.И., Бондаренко Г.И. Земля и недвижимость как важнейший материальный ресурс городского хозяйства // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып.37. – К.: Техніка, 2002. – С.90-94.

20.Торкатюк В.І., Соловійов О.В., Нохрина Л.А., Денисенко А.П. Особливості проектування організаційної структури будівельного підприємства // Регіональні перспективи: Наук.-практ. журнал. – Полтава. – 2001. – №5-6. – С.31-33.

Получено 12.06.2003