

УДК 353 (075.8)

Т.Л. Миронова, Н.А. Полонская

## МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

В современных условиях, когда от качества управления социально-экономическим развитием региона зависит реализация государственной стратегии трансформации экономической системы страны, выбор механизма управления развитием регионов, направлений его совершенствования приобретает особую актуальность.

Целью статьи является изучение механизма управления развитием региона, его элементов, а также обоснование эффективности использования этого механизма при осуществлении прогнозно-программной деятельности в регионе.

В реальной жизни возможны несколько путей построения механизма управления развитием региона. Долгое время и в теории, и в практике территориальное управление представлялось в виде системы организационно-методических мер, а не как научное направление, исследуемое региональной наукой. По этому поводу профессор Т.С. Максимова отмечала: «Известен путь проб и ошибок, через апробацию разных структур, организационных форм и методов. Этот путь, хотя и кажется более простым и привлекательным с точки зрения ближайших результатов, на самом деле может оказаться очень долгим. Тех, кто выбрал его, подстерегает опасность многократного возвращения к прошлым структурным и организационным формам, опасность движения по кругу» [1, с. 45]. Практическая реализация теоретических и методических разработок в отрасли территориального управления во второй половине XX в. в основном сводилась к выработке налаженной процедуры составления, согласования и утверждения региональных планов, разработке унифицированной системы форм и показателей. Исходной методологической посылкой этих исследований было положение, вытекающее из преимущественной роли отраслевого управления, которое по существу и определяло весь ход экономического и социального развития региона. На разных исторических этапах одна схема управления народным хозяйством бывшего СССР (территориальная – 20-е гг. (НЭП), 1957г.) сменялась другой (отраслевой – начало 30-х гг., 1965г.), что в свою очередь дает основание говорить о поиске наиболее эффективных схем управления, в основе которых лежали изменения методов и организационных структур управления территориальными образованиями.

Следует согласиться с точкой зрения ученых и практиков, которые считают более обоснованным другой путь [2]. В его основе лежит идея приоритетности задания глубокого теоретического обоснования предмета исследования регионального управления. При этом исследование проблем регионального управления определяется не используемыми методами, а его предметом, для изучения которого необходимы соответствующие методы. По определению академика Н.Г. Чумаченко «... на данном уровне развития целесообразно и необходимо формировать как объект исследования и практической деятельности экономику региона, предметом которой выступает социально-экономическое развитие региона» [3, с. 125].

Таким образом, управление регионом – это управление его социально-экономическим развитием. Методологической основой регионального управления является теория воспроизводства, которая раскрывает предметное содержание региональных социально-экономических процессов.

Воспроизводственный подход в региональном управлении получил развитие во многих работах ученых-регионалистов. Исследование региональных воспроизводственных процессов позволило выделить и рассматривать эти процессы на государственном уровне в целом, на отраслевом, региональном и на уровне предприятия. Академик Н.П. Федоренко пишет, что регион как хозяйственная система является более сложным образованием, чем отрасль [4]. Если отрасль – совокупность предприятий и производств, однотипных в каком-либо отношении, то регион – это совокупность разнообразных отраслей хозяйства рассматриваемой территории, которые охватывают производство, распределение, обмен и потребление материальных благ и услуг. Таким образом, в рамках региона осуществляется весь процесс воспроизводства совокупного общественного продукта. Закономерности и параметры этого процесса определяют все пропорции и взаимосвязи экономического развития региона, в результате чего воспроизводятся как производительные силы,

так и производственные отношения. Изменения производительных сил и производственных отношений требует адекватного изменения механизма управления региональным развитием.

Следует отметить, что само понятие «механизм» в экономической теории не имеет четкого определения. В литературе находят отражение множество видов разнообразных механизмов: экономический, организационный, хозяйственный, рыночный, валютный, государственного управления и др. Т.С. Максимова отмечает: «Ограничивающим исследователей моментом, в некоторой степени затрудняющим творческий анализ, проектирование и синтез экономических и хозяйственных процессов, является возможное обвинение инициаторов в «механизме» как побочной отрасли развития экономической науки, в рамках которой происходит построение некоторых оторванных от реальности схем хозяйственной и экономической деятельности, носящих детерминированный и искусственный характер» [1, с. 112]. Тем не менее, следует признать, что использование понятия «механизм» при исследовании экономических процессов во многих случаях полезная и удобная форма абстракции, позволяющая получить интересные обобщения и эффективное решение экономических проблем. Так, В.П. Жданов в своей работе сделал попытку дать определение таким понятиям как экономический, хозяйственный и организационный механизмы [5]. По его мнению, экономический механизм включает необходимые взаимосвязи, возникающие между разными экономическими явлениями и ведущие к ожидаемым результатам. Хозяйственный механизм представлен общественной системой хозяйствующих субъектов с присущими им механизмами хозяйствования и институтами, регулирующими их деятельность. Организационный механизм включает систему методов, способов и приемов формирования и регулирования отношений объектов с внутренней и внешней средой.

На наш взгляд, хотя такая классификация не дала четкого разграничения сфер использования анализируемых понятий, прежде всего из-за отсутствия обоснованных критериев такого разграничения, однако позволила более глубоко выявить содержательную сущность понятия «механизм».

В широком понимании механизмы, будь то экономические или хозяйственные, являются результатом целенаправленной деятельности людей и представляют собой определенную совокупность условий, норм, правил, обеспечивающих формирование заданных экономических явлений. Отсюда, механизм управления развитием региона следует рассматривать как упорядоченную совокупность институциональных установок, обеспечивающих субъектам хозяйствования достижение прогнозных результатов развития. Эффективный механизм управления регионом призван обеспечить устойчивое экономическое развитие на основе расширенного воспроизводства и эффективного использования природного, научно-технического, экономического, социального потенциалов, концентрации интеллектуального потенциала на ключевых направлениях развития. К элементам механизма управления развитием региона следует отнести: систему прогнозно-программных документов, отражающих индикативные результаты функционирования региональной хозяйственной системы, и, в конечном итоге, формирующую региональную политику и стратегию социально-экономического развития; формы управления – организационно-управленческие структуры; методы управления – инструментарий, включающий способы, рычаги, технологии процессов достижения поставленной цели.

Создание системы прогнозно-программных документов, отражающих особенности современных общественно-экономических отношений, является необходимым условием формирования эффективной системы управления регионом. На рис. 1 представлена классификация прогнозно-программных документов, разрабатываемых в Украине по трем уровням управления: государственному, региональному и местному. К этим документам относятся прогнозные и программные документы, а также целевые программы.

В I блок прогнозно-программных документов нами включена группа документов, в советский период носящих название предплановых документов. При плановой административно-распределительной системе управления разработка директивно утверждаемых планов опиралась на систему предплановых разработок. Несмотря на недостатки административно-распределительной системы управления и ее общую неэффективность, она обладала необходимыми элементами, обеспечивающими управляемость и возможность продержаться на протяжении многих десятилетий. Важную роль в этом сыграли предплановые исследования, проведение которых вынуждало развивать единое научное организационно-методологическое обеспечение, требовало формирования информационной базы, характеризующей природно-ресурсный потенциал, долговременные тенденции демографического развития, показатели отраслевой специализации, социального развития и т.д.

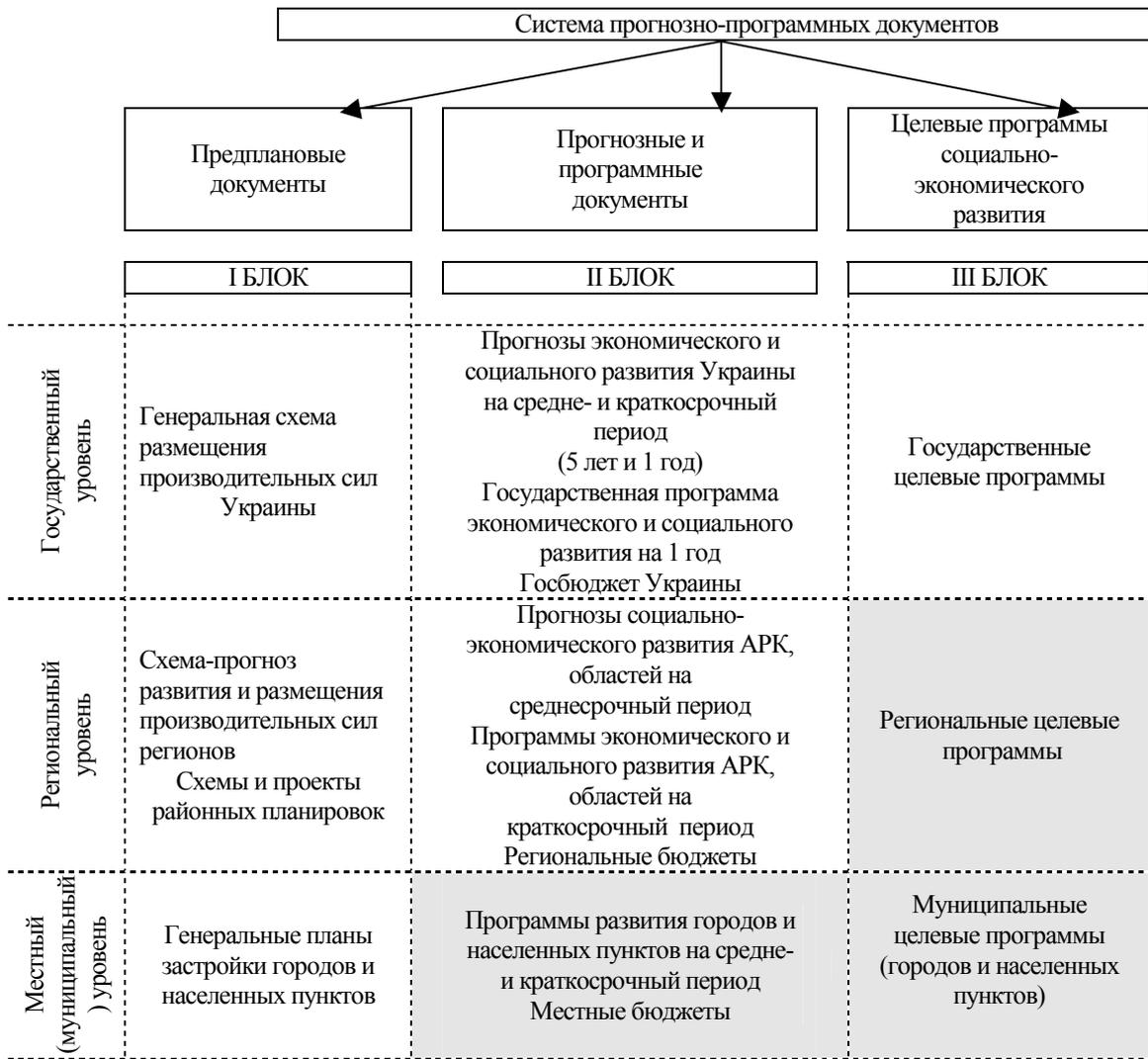


Рис. 1. Классификация прогнозно-программных документов, разрабатываемых в Украине

Естественно, изменение общественно-экономических отношений, переход к рыночной экономике, структурные сдвиги форм собственности делают невозможным использование старой системы предплановых разработок. Необходимо создание такой системы взаимосвязанных документов, которая бы основывалась на аргументированных научных представлениях о перспективах развития региона и содержала гипотезы о направлениях развития и будущем состоянии региона в целом и отдельных его составляющих, позволяла бы оценить различные варианты развития регионов. Поэтому, в классификацию прогнозно-программных документов на уровне региона введены:

- схема-прогноз развития и размещения производительных сил региона, позволяющая на долгосрочный период разработать несколько сценариев развития региона на основе взаимосвязанной системы региональных прогнозов (демографических, экономических, природно-ресурсных, экологических);
- схемы и проекты районных планировок, позволяющие осуществить размещение и проектирование новых, расширение и реконструкцию существующих крупных объектов производственной и непроизводственной сфер, а также все виды материальных и внутрирайонных коммуникаций;
- генеральные планы застройки городов и населенных пунктов, содержащие прогнозы территориального развития населенных пунктов, а также принципиальные направления его функционально-планировочных структур.

В целом I блок прогнозно-программных документов позволяет управленческим структурам не только определить прогнозные сценарии развития в зависимости от степени и сроков решения

существующих проблем, но и выбрать наиболее эффективный и наименее затратный вариант, отвечающий геополитическим и социальным заданиям развития региона.

Разработка прогнозно-программных документов и целевых программ социально-экономического развития осуществляется на основе таких нормативных документов как Закон Украины «О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины» от 23.03.2000г. № 1602-III, Постановление КМУ «О разработке прогнозных и программных документов экономического и социального развития и составлении государственного бюджета» от 26.04.2003г. № 621, Закон Украины «О государственных целевых программах» 2004г. [6].

Опыт реализации рыночных реформ в Украине, направленных на децентрализацию управления показал, что региональный и местный уровни управления оказались наименее подготовленными к переходу к новым экономическим отношениям. Это связано как с неопределенностью каждого уровня управления в сложившейся системе управления, так и со слабой информационно-статистической базой, адекватно отражающей интересы и функции регионального и местного звеньев системы управления, неурегулированностью форм и методов взаимодействия различных структур территориальной системы. Все это, естественно, отразилось на качестве и эффективности прогнозно-программных документов.

Экономическая самостоятельность регионов означает прежде всего ответственность за решение задач, в совокупности составляющих содержание функций управления. Поэтому, одно из основных требований, предъявляемых к новой системе прогнозно-программных документов, заключается в том, что задачи, решаемые в этих документах должны отражать функции региональной администрации соответствующего уровня. Общая эффективность системы управления регионом будет зависеть от того, насколько содержание и результаты прогнозно-плановой деятельности отражают функции и полномочия разных уровней управления, насколько они непротиворечивы и соответствуют целям социально-экономического развития регионов. К важному требованию, которому должна отвечать система прогнозно-программных документов, относится также преемственность и связь долгосрочной стратегии социально-экономического развития региона с прогнозом и программами на среднесрочный и краткосрочный периоды, а также с целевыми государственными, региональными и муниципальными программами. Это требование, получившее развитие в ряде работ ученых-регионалистов, к сожалению не находит своей реализации в современной прогнозно-программной практике.

Вторым элементом механизма управления развитием региона являются организационно-управленческие структуры. Управление на административной территории характеризуется функцией интеграции государственного управления и местного самоуправления.

В соответствии со ст. 5 Конституции Украины народ осуществляет власть непосредственно через органы государственной власти и органы местного самоуправления. С этого конституционного положения прямо вытекает, что органы местного самоуправления не входят в единый государственный механизм и, в силу этого, местное самоуправление можно рассматривать как отдельную форму реализации народом принадлежащей ему власти. Государственная власть представлена в Украине Президентом Украины и такими высшими органами как Верховная Рада Украины и Кабинет министров Украины. В областях и районах Украины, а также в городах Киеве и Севастополе исполнительную власть осуществляют местные государственные администрации, а в АР Крым - Верховная Рада АР Крым, Совет министров АР Крым, районные государственные администрации. Местное самоуправление является правом территориальной громады – жителей села, поселка и города – самостоятельно решать вопросы местного значения. Осуществляется местное самоуправление территориальной громадой через органы местного самоуправления: сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы.

Главная цель государственного управления местного самоуправления заключается в последовательном и устойчивом повышении уровня и качества жизни населения региона. Слаженная работа организационно-управленческих структур обеих ветвей власти, основанная на четком разделении функций и полномочий определяет рост эффективности управления регионом. Исходя из этого органы управления социально-экономическим развитием региона, сформированные двумя ветвями власти должны выполнять специфические задания, продиктованные потребностями и возможностями иерархических уровней управления.

В данный период теория регионального управления, а соответственно и современная практика не дают четко обоснованной специфики и границ объектов управления органов местного самоуправления и региональных органов. Однако принципиальные отличия объектов местного

самоуправления от объектов регионального уровня управления, обуславливающие расхождение решаемых ими задач, существуют. Эти расхождения заключаются в том, что орган местного самоуправления в качестве непосредственного объекта управления имеет громады, то есть разнообразные формы совместного проживания людей в городах, поселках, селах, которые имеют разный уровень и качество жизни, размер человеческого потенциала. Органы регионального управления как объект своего влияния имеют прежде всего «регион», «район», «территорию», то есть административно-пространственную среду жизнедеятельности людей. Кроме того, в рамках местного самоуправления жители городов и районов сами организуют и регулируют протекание социально-экономических процессов, региональные органы управления, как часть аппарата государственного управления, регулируют процесс развития территорий в их основных формах проявления – природно-ресурсный блок, производственно-хозяйственный, бюджетно-финансовый и экологический.

Такое разделение объектов управления позволяет на основе выявленной специфики более четко сформулировать задания и функции, которые должны решать и выполнять соответствующие структуры управления. Так, социально-экономическое положение тех или других видов поселений, их состояние и проблемы определяют функции, которые должны быть возложены на органы местного самоуправления. Это, в основном, функции жизнеобеспечения населения. В то же время состояние и проблемы территорий (природные ресурсы, производственный потенциал, экология и бюджет) должны иметь другую функциональную специфику управления и тем самым отличаться от местного самоуправления, прежде всего, своей ресурсной направленностью и обеспеченностью процессов развития.

Говоря об организационно-управленческих структурах местного самоуправления как о важном элементе механизма управления развитием региона, следует отметить, что серьезным тормозом в реализации функций местного самоуправления является территориальное устройство страны, не дающее полного комплекса полномочий органам управления, а также необходимых ресурсов для оказания населению социально-экономических услуг.

Территориально-административное устройство Украины, сформированное в условиях командно-административной системы, характеризуется чрезвычайно громоздкой структурой, забюрократизированной, с большим штатом работников. Территориально-административное устройство страны имеет три-четыре ступени: область район-сельсовет или область – район – горсовет – райсовет города, и построено по принципу матрешки. При такой схеме органам управления сложно не только распределить полномочия, но и осуществить расчет эффективности использования бюджетных средств, а также учет распределения и использования ресурсов.

Вопрос проведения территориально-административной реформы чрезвычайно актуален и хотя он активно дискутируется среди ученых-регионалистов, депутатского корпуса в органах местного самоуправления, суть реформы сформировалась окончательно и заключается в полной передаче полномочий и ресурсов на места, к местному самоуправлению, туда, где происходит контакт человека и первого властного института. Проведение реформы выступит в роли определенного стимулятора эффективной работы всех звеньев государственной власти и организационно-управленческих структур органов местного самоуправления на основе четкого разделения их функций и полномочий, позволит избавиться от «матричного» принципа построения системы управления в регионах и акцентировать внимание не столько на конечных целях экономического и социального развития регионов, сколько на непосредственных специфических целях и задачах как выражении зависимости использованных региональных ресурсов и полученных на их основе результатов.

Третьим элементом механизма управления развитием региона являются методы управления как инструментальный, включающий способы, рычаги, технологии достижения поставленных целей. Формы и методы управления социально-экономическим развитием регионов следует рассматривать с позиций государственного управления, реализующего общегосударственную политику, и регионального управления, учитывающего особенности развития регионов различного типа и определяющего региональную политику. В современной экономической литературе сформировалось несколько подходов в рамках различных научных школ, которые по-разному трактуют формы и методы управления социально-экономическими процессами региона. Так, научная дискуссия развернулась по вопросу влияния государственного управления (регулирования) на развитие регионов. Разнообразие анализируемых методов государственного управления различными научными школами позволяет утверждать, что успешной предпосылкой социально-экономического развития регионов является сохранение государственного регулирования. По определению И.В.

Запоточного и В.И. Захарченко, государственное регулирование регионального развития – это целенаправленная деятельность государства в лице соответствующих законодательных, исполнительных и контролирующих органов, которые с помощью системы различных подходов и методов обеспечивают достижение поставленной цели и решения намеченных экономических и социальных задач, отражающих конкретный этап развития региональной экономики [7].

Таким образом, система методов, представленных экономическими стимулами, организационными рычагами и другими элементами, используется как государственным, так и региональным управлением для формирования экономического пространства, развивающегося по законам рыночной экономики. Следует учесть, что эта система, с одной стороны, должна содействовать формированию рыночных отношений в регионе, обеспечивая рост эффективности производства, с другой стороны, должна ограничивать развитие этих отношений при решении тех социально-экономических проблем, которые не могут решаться с помощью рынка. В целом исследование элементов механизма управления регионом позволяет говорить о том, что эффективность этого механизма зависит от того, насколько эти элементы взаимосвязаны между собой, то есть насколько адекватно содержание и результаты прогнозно-программной деятельности отражают функции и полномочия организационно-управленческих структур, а последние – насколько владеют и умеют использовать систему методов управления (рычагов, стимулов и др.), которая должна находить свое отражение и принимать активное участие в прогнозно-программной деятельности, постановке целей развития региона.

Механизм управления социально-экономическим развитием региона не может быть неизменным. Он может и должен постоянно видоизменяться под влиянием достигнутого уровня развития производительных сил, зрелости производственных отношений. На него влияет множество факторов: исторические условия, в которых развивается страна, международная ситуация и другие. Заданием первоочередной важности является создание такого механизма управления развитием региона, который бы адекватно соотносил производительные силы и производственные отношения на конкретном историческом отрезке времени.

#### Литература

1. Максимова Т. С. Регіональний розвиток (аналіз і прогнозування). – Луганськ: Вид-во СНУ ім. В.Даля, 2003. – 304 с.
2. Гранберг А. Г. Оптимизация территориальных пропорций народного хозяйства. – М.: Экономика, 1989. – 376 с.
3. Чумаченко Н. Г. Очерки по экономике региона. – К.: Наук. думка, 1995. – 339 с.
4. Федоренко Н. П. Проблемы оптимального функционирования экономики. – М.: Экономика, 1982. – 368 с.
5. Жданов В. П. Инвестиционные механизмы регионального развития. – Калининград: БИЭФ, 2001. – 355 с.
6. Офіційний сайт Верховної Ради України // <http://www.rada.kiev.ua>.
7. Запоточний І. В., Захарченко В. І. Державне регулювання регіональної економіки. – Х.: “Одисей”, 2003. – 600 с.

УДК 504.062:330.15(447)

С.Л. Брошкова

### ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА КОМПОНЕНТОВ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА ОДЕССКОЙ ОБЛАСТИ

Современные приоритеты социально-экономического развития Украины требуют разработки новых концепций экономического роста регионов, позволяющих максимально реализовывать природный, материально-технический и кадровый потенциалы территорий. Поскольку состав компонентов природно-ресурсного потенциала определяет приоритетность тех или иных видов экономической деятельности, то большое значение имеет характер использования данных компонентов. Так, ограниченность природных ресурсов или неблагоприятные природные условия для жизнеобеспечения общества способны замедлить темпы социально-экономического развития региона.

Именно поэтому особую актуальность приобретает в настоящее время объективная и полная