

УДК 338.242.

Е.А. Подсолонко

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

В настоящее время существует острая необходимость найти организационные и экономические пути приостановления развала экономики в стране и регионе, придать им системно - обоснованные формы и на их основе создать условия для поступательного и эффективного социально - экономического развития Украины и ее регионов. Для этого необходима разработка научных и практических предложений по формированию организационно - экономического механизма реструктуризации переходной экономики региона и трансформации ее в рыночную экономику, обоснование состава рычагов, стимулов и форм организации производства, обеспечивающих возрождение экономики региона и ее трансформации в рыночную. В их число вошли институционализация управления, результатно ориентированная оплата управленческого труда и предпринимательство в регионе. Конечным практическим результатом должна быть системно обоснованная организационная структура управления социально - экономическим развитием страны и ее регионов, которая должна охватить институциональную сферу управления, отраслевые и региональные аспекты развития, законодательную деятельность и судебную экспертизу результативности деятельности руководителей всех звеньев государственного и регионального управления. В отраслевом аспекте должно быть предусмотрено усиление акцента на развитие предпринимательства, ускоряющего процессы перехода к рыночной экономике.

Предметом научного исследования и разработок должны быть важнейшие составные части процесса реструктуризации экономики, такие как динамичность и гибкость организационных структур государственного и регионального управления, многообразие форм организации производства, экономические рычаги и стимулы управления.

В современных условиях развития Украины необходимо решить ряд задач, среди которых анализ динамики развития экономики Украины и Крыма по ее важнейшим показателям; выявление приоритетных направлений реструктуризации экономики; формирование предложений по совершенствованию важнейших составляющих организационно - экономического механизма реструктуризации экономики, проблемы создания которого должны базироваться на уже существующих материалах исследований и учитывать реальный опыт в этом направлении ведущих звеньев власти Украины, Крыма и Европейского Союза. Результатам таких исследований должно уделяться достаточное внимание, прежде

всего звеньями государственного и регионального управления социально - экономическим развитием Украины и Крыма.

В связи с обоснованной необходимостью эффективного управления социально - экономическим развитием страны и ее регионов, создания новых, дополнительных институтов власти на государственном и региональном уровнях руководства, должны произойти некоторые изменения в функциях сложившихся ранее структур управления. Эти изменения в основном коснутся более четкой их специализации, большего разделения труда в их подразделениях, и в отдельных случаях – уменьшение числа этих подразделений. В частности, все функциональные Министерства и ведомства могут быть переданы из Кабинета Министров Украины в состав Государственного Институционального Совета. Останутся только отраслевые Министерства. В таком случае Кабинет Министров превратится в Совет отраслевых Министров и будет четко отвечать за развитие в стране всех отраслей хозяйствования, за процессы реструктуризации экономики в каждой конкретной отрасли, в их производственных звеньях – на предприятиях. Возможно не обязательно, чтобы в этом органе были представлены Министерства абсолютно всех отраслей хозяйствования. Во всем мире осуществляются самые разнообразные группировки отраслей в Министерства. Все страны обычно стремятся свести их к минимуму (рис. 1).

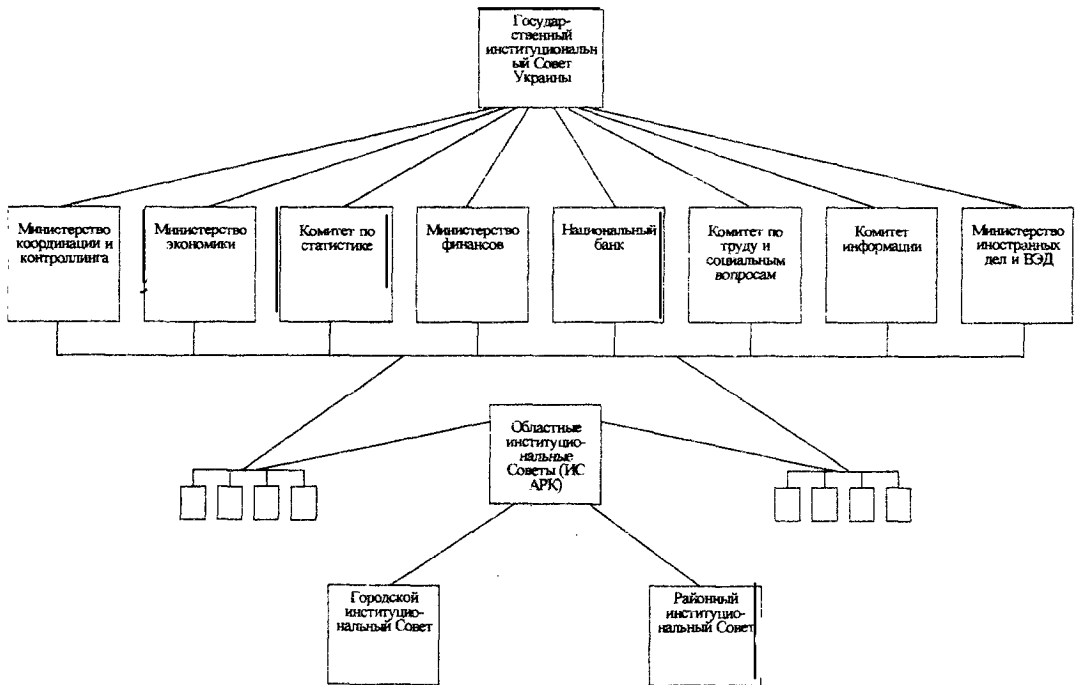


Рис. 1. Организационная структура институционального управления в Украине

Опираясь на главную цель любого государства – обеспечение достойного уровня жизни населения страны, в числе важнейших групп отраслей должны быть представлены прежде всего отрасли, обеспечивающие удовлетворение всех видов потребностей населения. Укрупненно все потребности человека можно разделить на три группы: питание, товары потребления, интеллектуальные и культурные потребности. Каждый вид этих потребностей сегодня удовлетворяется деятельностью многих отраслей и сфер деятельности, имеющих свои специфические технологии, несопоставимые между собой. Очевидно, подход к группировке отраслей по технологической близости может сохраняться в составе Министерств на уровне их специализированных управлений или подотраслей. Но жизнь все больше заставляет искать пути объединения усилий в направлении получения конечных результатов для человека. Поэтому если создать Министерство питания, то оно будет ориентировано на производство конечных продуктов питания, потребляемых населением Украины и экспортируемые его излишки. В это Министерство войдет и сельскохозяйственное производство, и пищевая промышленность, и весь цикл торговли продуктами, и все общественное питание. Деятельность такой многообразной отрасли можно будет оценивать по вполне учитываемому конечному результату по объемным, качественным, стоимостным, ассортиментным и прочим характеристикам.

Формирование отрасли промышленных товаров для населения сталкивается также с проблемой большого количества технологических процессов. В отечественной практике были попытки создавать при крупных предприятиях разных отраслей цехи товаров народного потребления, координировать эту деятельность через региональные и государственные целевые программы. Но эти попытки не дали должных результатов в виду отсутствия цельной системы управления этими процессами. Создание же специализированного Министерства товаров народного потребления в современных условиях переходной экономики будет способствовать скоординированности деятельности разных технологических подотраслей, ориентированных на конечный результат для населения. Сконцентрированность информации по производству товаров народного потребления в одном органе руководства позволит регулировать все процессы обновления ассортимента, его расширения или уменьшения в соответствии с контролируемыми процессами реализации этих товаров через свою сеть специализированных магазинов. Под контролем или при непосредственном участии именно этого Министерства может быть решена задача оснащения всех торговых точек стационарными или мобильными кассовыми аппаратами по доступной цене даже для индивидуальных торговцев.

Министерство интеллектуального и культурного развития может объединить деятельность по образованию и науке, физической культуре, спорту и туризму, искусству, культуре. Если же сюда включить еще и здравоохранение, то эту сложную отрасль можно будет назвать Министерством развития человека. Здесь также можно скоординированно решать ряд взаимосвязанных задач по удовлетворению потребностей человека в развитии, совершенствовании и самореализации. Сегодня многие из задач перечисленных сфер деятельности,

важных для человека, - на грани деградации. Объединение же их в единый комплекс позволит возродить многие, специфичные только для Украины или ее отдельных регионов, виды деятельности. Это Министерство также должно иметь свою сеть реализации услуг населению.

Несмотря на технологические отличия отраслей инфраструктуры, целесообразно рассмотреть возможность объединения их в единое Министерство инфраструктуры. Сюда войдут крупные управления или корпорации по транспорту, энерго, тепло и водоснабжению, связи, природным ресурсам и окружающей среде, строительству. Все эти подотрасли должны развиваться в соответствии со стандартами ЕС и скоординированно обеспечивать поступательное развитие экономики всей страны, ее регионов и всех отраслей хозяйствования.

Отрасли промышленности могут быть рассмотрены в составе одного Министерства промышленной политики, как принято в настоящее время, но можно обосновать создание, например, двух взаимосвязанных Министерств: топлива, строительных и конструкционных материалов; машино и приборостроения. В любом случае, задачей этих отраслей является создание материальной базы функционирования и развития всех предыдущих отраслей деятельности. Здесь также будет четко просматриваться ориентация деятельности этого Министерства и всех составляющих его отраслей на текущие и перспективные потребности населения страны и ее регионов (рис. 2).



Рис. 2. Организационная структура отраслевого управления в Украине

Такое разделение труда по отраслевым министерствам создаст предпосылки для формирования на основе их подотраслей специализированных бизнес единиц, работающих на условиях индикативной координации их деятельности в составе Совета отраслевых Министров. В отечественной практике 70 – 80-х годов прошлого столетия попытка создания подобных единиц в виде промышленных объединений не имела успеха даже в условиях централизованного планирования. В условиях рыночной экономики на контрактной основе и установлении ответственности оплатой труда за достижение запланированных на конкретные сроки результатов, например, в Новой Зеландии получены прекрасные результаты социально-экономического развития.

Одной из проблем в деятельности Совета отраслевых Министров является отсутствие организационного механизма его взаимодействия с регионами страны. Исключение составляет Автономная Республика Крым, где функционирует Совет Министров. Но в Украине есть области с более крупным социально - экономическим потенциалом, чем Крым. Однако если в Крыму существует официальная конституционно признанная региональная автономия, то в других областях – это административная регионализация, которой свойственны функции подчиненности общему государственному управлению экономическим развитием (рис. 3). И для всех областей возникает необходимость в поиске организационной формы отраслевой преемственности с деятельностью Совета отраслевых Министров Украины.

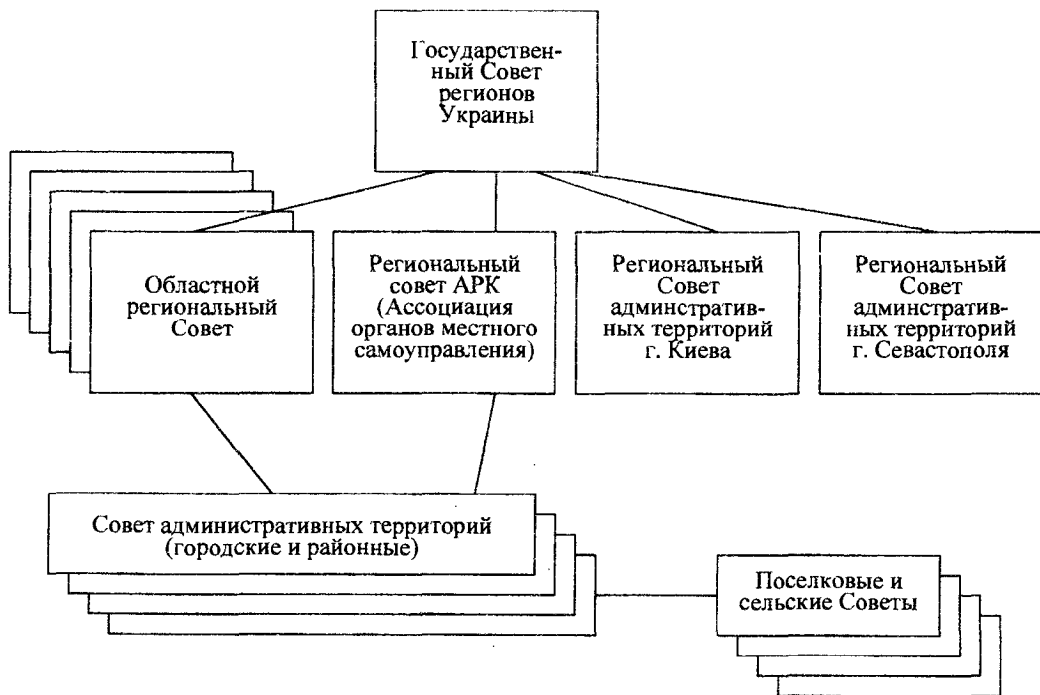


Рис. 3. Организационная структура регионального управления в Украине

В отечественной практике накоплен определенный опыт отраслевого управления развитием регионов страны по областям или группам областей. Еще живы многие работники бывших Советов народного хозяйства, известных под аббревиатурой Совнархоз, функционировавших в областях Украины в 1957 – 1965 гг. Известна положительная роль Совнархозов в обеспечении комплексного развития областей, их инфраструктуры, производства продуктов питания и товаров народного потребления. Однако, известна и отрицательная роль отсутствия отраслевых министерств в тот период. Это отсутствие привело к сбоям в научно - техническом прогрессе почти всех отраслей деятельности. Не каждый регион имел достаточный научный и проектно-конструкторский потенциал, способный охватить все отрасли деятельности и конкретные предприятия, функционирующие на его территории. После ликвидации с 1966 г. Совнархозов неоднократно возникал вопрос о необходимости поиска путей согласования отраслевого и территориального подхода в управлении развитием отраслей, их городов и районов. Этот вопрос не решен и в настоящее время.

При решении этой проблемы возникает конфликт интересов развития самой отрасли и территорий, на которых расположены ее предприятия. Часто конфликт возникал из-за отсутствия в регионе реальной заинтересованности у населения и у руководства региона в развитии предприятий той или иной отрасли. Как правило, ситуации таких конфликтов были стандартными. В основном они происходили из-за игнорирования центральной властью необходимости решения побочных проблем возникающих на фоне развития основного производства (по добыче руды, газа, нефти, известняка и т.д.). Известно, что развитие любого предприятия взаимосвязано с необходимостью развития всей инфраструктуры региона, как производственной, так и непроизводственной, целым комплексом мер по защите окружающей среды, воспроизводству природных ресурсов, социальной защите населения.

Существует множество реальных примеров, подтверждающих необходимость комплексного развития. Когда, например, специалисты по вопросам качества металла представляют на региональной конференции свои успехи и новые технологии щелочной и кислотной обработки металлов, а региональный руководитель задает вопрос о способах и технике утилизации щелочей и кислот, используемые в этих технологиях, они отвечают, что не решают эту проблему, так как это не является их специализацией. Тот факт, что щелочи и кислоты при применении новой технологии сбрасываются в канализацию, попадают в подпочвенные воды, губят растительный и животный мир, включая и человека, их не волнует.

Одним из путей создания на уровне городов и районных центров подразделений, учитывающих отраслевые интересы в их развитии, может послужить опыт создания общественных организаций, подобных упомянутой ранее Ассоциации органов местного самоуправления. В каждом городе и районе это может быть ассоциация предприятий и организаций, построенная по структуре Совета отраслевых Министров Украины. Чем ниже уровень, тем меньше таких отраслевых ассоциаций. На уровне районного центра могут остаться только

ассоциации, ориентированные на сельское хозяйство и частично – элементы инфраструктуры. Безусловно, что сегодня отсутствуют рецепты создания таких общественных организационных структур, обоснования их функций, позволяющих детально решить задачу согласования развития предприятий и организаций на каждой административной территории. Предстоит поиск и, несомненно, этот поиск позволит найти пути ускорения экономического роста в стране и ее регионах и развития при этом гражданского общества.

Структура деятельности Высшего законодательного органа страны – Верховного Совета Украины, должна будет полностью опираться на приведенную выше тройственную структуру государственного управления. Конституция Украины и вся законодательная база страны должны будут учитывать потребности новых трех ветвей государственного управления – институционального, регионального и отраслевого, для обеспечения поступательного социально-экономического развития страны. В каждом регионе необходимо будет сформировать региональные юридические советы, которые будут выявлять аналогичные потребности трех таких же ветвей власти своего уровня. Это будут областные (кроме АРК, где есть свой Верховный Совет), городские и районные юридические Советы. Полная взаимная подчиненность всех этих региональных юридических Советов Верховному Совету Украины позволит на Высшем законодательном уровне использовать реальную информацию для осуществления всех законодательных инициатив. Кроме того, в Верховный Совет Украины можно будет делегировать лучших представителей из юридических Советов всех регионов Украины. Каждый регион может выдвигать на выборах в депутаты всех уровней Советов профессионалов в конкретных вопросах, а не представителей надуманных партий.

Совершенно новая функция должна быть возложена на судебные органы страны. Имеется в виду потребность осуществления постоянного контроля за правильностью и результативностью выполнения своих функций всеми четырьмя рассмотренными органами и институтами государственного управления: Верховным Советом Украины, Государственным институциональным Советом, Государственным Советом регионов и Советом отраслевых Министерств. В этой связи он может получить наименование «Верховный Институциональный суд». Особенностью его работы будет самостоятельность в выявлении и анализе причин и факторов, определяющих эффективность социально-экономического развития, и в привлечении к ответственности виновников на высшем уровне государственного управления. На уровне областей (АРК), городов и районов аналогичные функции будут выполнять применительно для их органов управления региональные институциональные суды. Дело не в том, как суды будут называться, а в их функциях и роли в процессе управления социально-экономическим развитием страны и ее регионов. Также здесь создаются предпосылки для постоянной подготовки и переподготовки квалифицированных кадров на низших уровнях и своевременной замены безрезультатно работающих руководителей и исполнителей на высшем уровне (рис. 4.).

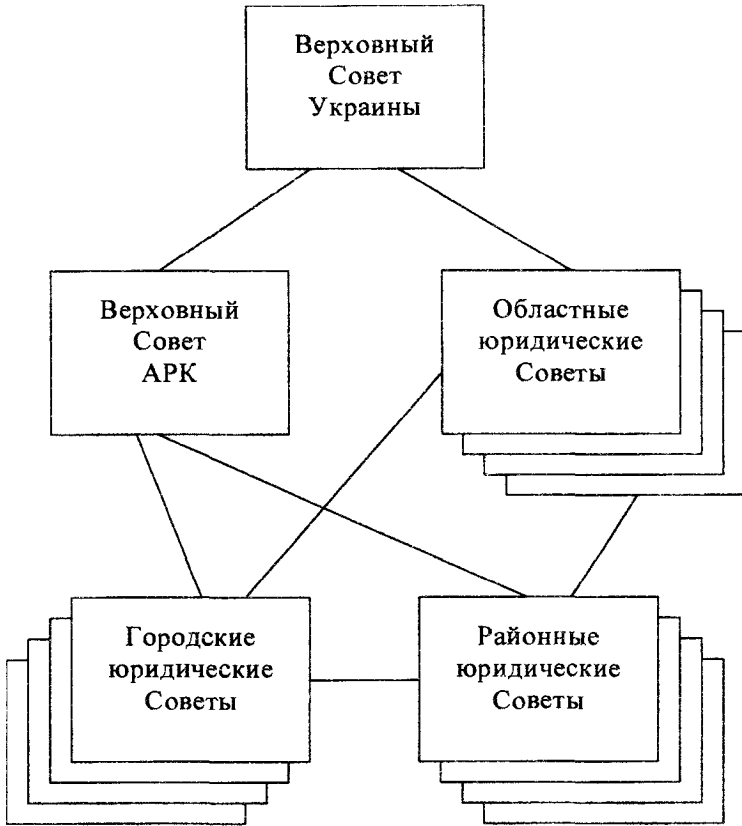


Рис. 4. Организационная структура законодательного управления Украины

Очевидно, для всех пяти рассмотренных звеньев государственного управления должна быть разработана единая во времени и в направлениях осуществления система ротации кадров. Например, раз в четыре года все высшие должности перечисленных пяти видов Государственных и региональных Советов должны переизбираться по конкурсу. В основе конкурсного отбора кроме чисто профессиональных характеристик (образование, повышение квалификации, стаж работы по специальности, профессиональные отзывы в газетах и журналах и т.п.) решающими критериями являются показатели результативности и эффективности деятельности на предыдущем месте работы. Укрупненно сюда должны войти основные составляющие ВВП – уровень зарплаты подчиненного коллектива и уровень рентабельности подотчетных или курируемых предприятий и организаций. По некоторым специфическим видам деятельности может контролироваться уровень или доля налогов, отчислений или сборов за пользование, например, инфраструктурой или природными ресурсами в оценочной их стоимости.

Здесь возникает совокупность социальных вопросов, касающихся всех лиц, продвигающихся по службе от низовых до самых высших звеньев. К ним относятся квартирные проблемы, неизбежность перемещений не только снизу вверх, но и по

горизонталю и сверху вниз при истечении конкурсных сроков полномочий, при появлении еще более активной смены. Их необходимо предварительно оговаривать в соответствующих контрактах для всех звеньев руководства.

Вышеперечисленные предложения представляют собой лишь постановку задачи и намечают контуры решения проблем трансформации переходной экономики Украины в рыночную. Вместе с тем эти предложения гармонично вписываются в направления деятельности Всемирного банка в Украине, что позволяет сформировать своеобразный координационный центр представителей регионов Украины, способствующий реализации возможностей Всемирного банка в Украине и ее регионах, экспертизу результативности реализации этих путей и обеспечивающий прозрачность результатов этой деятельности с помощью специально создаваемого web-site. В координационный центр могут входить как независимые эксперты по проблемам управления, так и представители общественных организаций регионального и отраслевого управления (ассоциаций органов местного самоуправления и отраслевых ассоциаций). Такой центр может быть сформирован в результате осуществления международного проекта, что позволит в рамках совместной международной деятельности эффективно решить многие проблемы реструктуризации экономики на основе использования накопленного отечественного опыта и применения мировых достижений с их адаптацией к местным условиям.

Список литературы

1. РАНДМА.Т./Зарубежная помощь: выгоды и проблемы. Опыт Эстонии. // Государственное управление в переходных экономиках. Бюллетень LGI. Институт открытого общества. Ежеквартальное издание программы «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг». Весна 2002. – 68 с., - С. 31 – 36.
2. Джини Даниэль ДАК. Монстр перемен. Причины успеха и провала организационных преобразований. – М.: Альпина Паблишер, 2002. – 320 с.
3. Хамел Г., Прахалад К.К. Конкурируя за будущее. Создание рынков завтрашнего дня / Пер. с англ. – М.: ЗАО «Олимп – Бизнес», 2002. – 288 с.
4. Мазур И.И., Шапиро В.Д. и др. Реструктуризация предприятий и компаний. / И.И. Мазур, В.Д. Шапиро и др. Справочное пособие / Под ред. И.И. Мазура. – М.: Высшая школа, 2000. – 587 с.
5. Классики менеджмента / Под ред. М. Уорнера / Пер. с англ. Под. Ред. Ю.Н. Каптуревского. СПб.: Питер, 2001. – 1168 с.: ил. – (Серия «Бизнес – класс»).