

УДК 338.24

ББК 65.05

П. Ю. Курмаев

ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Статья посвящена исследованию проблемы реформирования организационной модели государственного регулирования социально-экономического развития на региональном уровне в Украине. Предложены новые элементы организационной модели государственного регулирования регионального развития. Сформулированы направления повышения эффективности регулирования регионального социально-экономического развития в Украине.

Ключевые слова: регион, государственное регулирование, социально-экономическое развитие, организационная модель, эффективность

P. Iu. Kurmaev

PRACTICAL ASPECTS OF THE REFORM OF THE ORGANIZATIONAL MODEL OF PUBLIC MANAGEMENT AT THE REGIONAL LEVEL

The article deals with the problem of reforming the organizational model of state regulation of social and economic development at the regional level in Ukraine. We propose new elements of the organizational model of state regulation of regional development. Formulated ways of increasing the effectiveness of regulation of regional socio-economic development in Ukraine.

Key words: region, state regulation, socio-economic development, organizational model, effectiveness

В работах [1; 2] отмечается, что в современных условиях важно сформировать эффективную, стабильно функционирующую систему государственного регулирования на основе четкого определения, законодательного закрепления распределения полномочий и обязанностей между органами власти регионального и субрегионального уровней.

Именно поэтому, актуальной проблемой является реформирование организационной модели государственного регулирования экономического развития на региональном уровне.

Основными задачами данного исследования являются:

- анализ проблем функционирования действующей организационной модели

государственного регулирования регионального развития;

- обоснование направлений реформирования организационной модели государственного регулирования социально-экономического развития на региональном уровне.

История возникновения данного вопроса берет свое начало в 1991 году – с обретением Украиной независимости. В то время особенно остро ставился вопрос о двоевластии на региональном уровне, авторитаризме местных государственных администраций, ликвидации института местного самоуправления [3]. Суть проблемы заключалась в том, что старые механизмы разграничения полномочий органов власти на местах не работали из-за разногласий о степени ответственности,

конфликта интересов, а новые – воспринимались враждебно.

Существенно осложняли ситуацию не-продолжительный период работы глав госадминистратий всех уровней, отсутствие преемственности политики, не эффективность механизмов контроля.

В результате этого, недостаточными темпами проводилась имплементация рациональных инструментов регионального управления.

Государственная муниципальная политика должна основываться на правовых принципах и не может использовать лишь командно-административные методы, как это было во времена Союза ССР. Сферы взаимодействия государственных администраций и органов местного самоуправления могут быть самые разнообразные – экономические, социальные, культурные, экологические, религиозные, национально-бытовые и другие [3].

Так, согласно Конституции Украины, исполнительную власть в областях и районах, городах Киеве и Севастополе осуществляют местные государственные администрации, которые, таким образом, являются составляющими системы исполнительной власти, высший орган которой – Кабинет Министров.

Руководители (председатели) государственных администраций назначаются/освобождаются от занимаемой должности Президентом Украины по представлению Кабинета Министров, а в своей деятельности – "ответственны перед Президентом Украины и Кабинетом Министров Украины, подотчетны и подконтрольны органам исполнительной власти высшего уровня" [4].

Государственное управление на региональном уровне, как отмечалось выше, не в полной мере реализовало свой потенциал развития. В частности, на уровне регионов, советы лишены собственных исполнительных органов, поскольку исполнение решений областных советов возложено на соответствующие государственные администрации. К тому же, органы местного самоуправления не имеют достаточных полномочий и ресурсов, а потому на них не может быть полностью возложена ответственность за ситуацию в регионах.

Дальнейшее развитие и адаптация научных подходов изложенных в [5, С.25] позволили сформулировать следующие принципы совершенствования организационной модели государственного регулирования социально-экономического развития на региональном уровне:

- концентрации полномочий и обязанностей при решении задач регулирования за счет рационального перераспределения полномочий между уровнями государственного управления;
- комплексности реализации функции регулирования;
- сбалансированности задач и ресурсного обеспечения;
- соотношения ответственности и полномочий каждого уровня государственного управления;
- согласованности региональных и общегосударственных интересов;
- обратной связи;
- сочетания функционального и территориального подходов в процессе государственного регулирования социально-экономического развития на региональном уровне.

Именно поэтому, по нашему мнению, наиболее важной является задача совершенствования организационной модели государственного регулирования на региональном уровне с учетом необходимости обеспечения баланса интересов. Первоосновой при решении этого вопроса должно быть право органов местного самоуправления на региональном, городском и районном уровнях образовывать собственные исполнительные органы.

Речь идет о ликвидации института государственных администраций и создании новых органов исполнительной власти на региональном, городском и районном уровнях, компетенция которых будет ограничиваться задачами жизнеобеспечения территориальных общин. Их перечень должен быть законодательно определен.

В рамках своих полномочий исполнительный комитет соответствующего уровня:

- обеспечивает регулирование социально-экономического развития административно-территориальной единицы;
- разрабатывает и вносит на рассмотрение соответствующего совета планы социально-экономического развития административно-территориальной единицы;
- обеспечивает выполнение государственных и региональных программ социально-экономического развития, охраны окружающей среды и культурного развития;
- разрабатывает, утверждает бюджет и обеспечивает его выполнение;
- обеспечивает управление коммунальной собственностью;

- обеспечивает управление сферой науки, образования, культуры, здравоохранения;
- осуществляет меры по защите интересов государства, общественного
- порядка, прав и свобод граждан;
- принимает меры в рамках, установленных действующим законодательством, по обеспечению государственной безопасности.

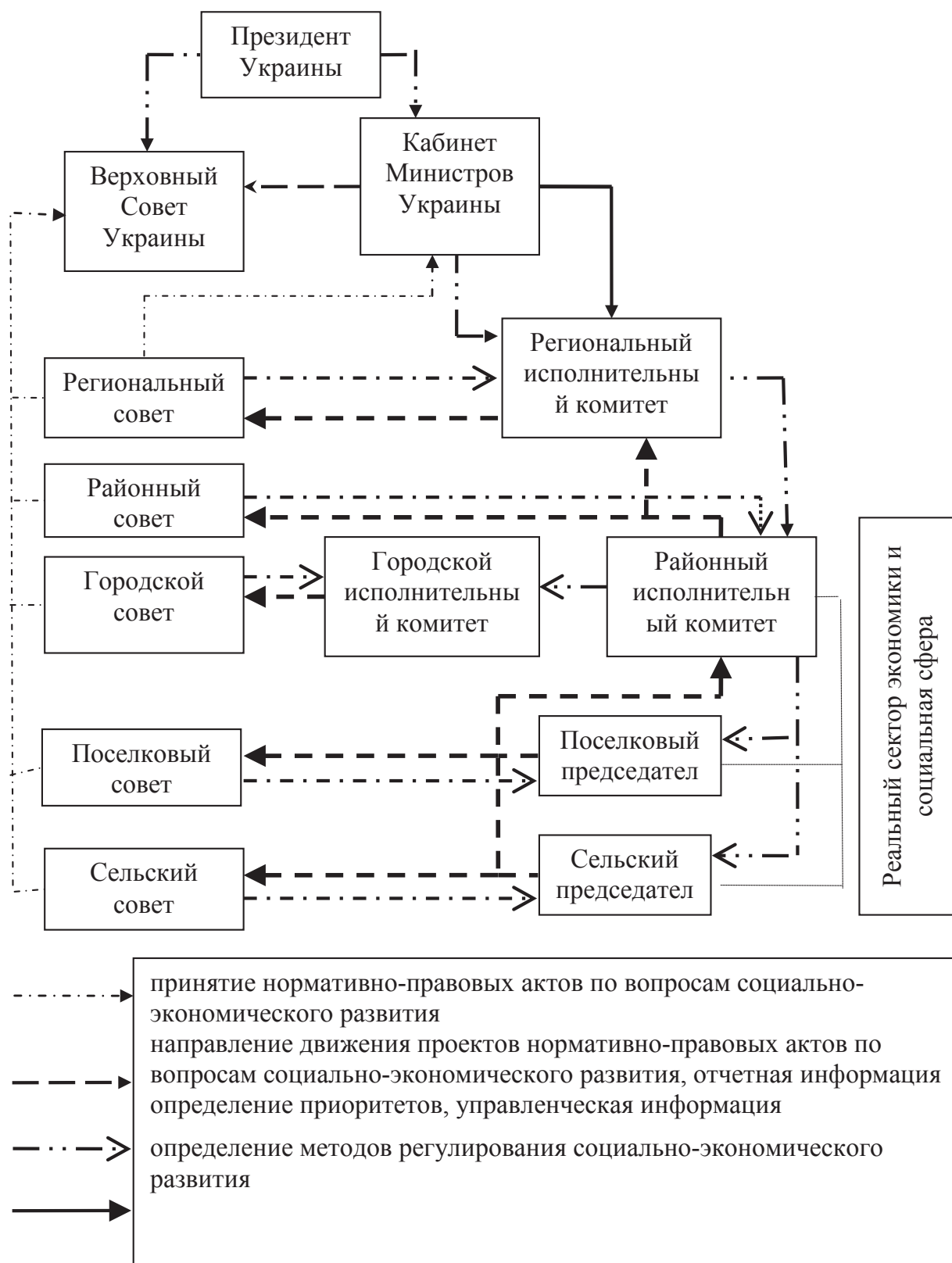


Рис. 1. Организационная модель государственного регулирования социально-экономического развития на региональном уровне*

* Источник: составлено автором

Правовыми формами деятельности исполкома является нормотворческая, правоприменительная и контрольная [6, С. 581]. Нормотворческая форма реализуется путем принятия решений носящих нормативный характер. Правоприменительная форма осуществляется путем принятия решений по организационным вопросам, а также деятельности по соблюдению норм законодательства Украины и решений местных советов. Контрольная форма проявляется в контроле за эффективностью деятельности предприятий, учреждений, организаций находящихся в коммунальной собственности.

Главы региональных и районных органов местного самоуправления должны избираться соответствующими советами из числа их депутатов по представлению Премьер-Министра и согласованию с Президентом Украины.

При этом исполнительный комитет районного и городского уровней должен быть подотчетным региональному, а последний, в свою очередь, Премьер-Министру Украины. Учитывая то, что кандидатуру Премьер-Министра, с согласия Верховного Совета Украины, назначает Президент, предложенная модель построена на нормах действующей Конституции. Целесообразно, по нашему мнению, адаптировать путем внесения изменений в ст.51 и 54 Закона Украины "О местном самоуправлении в Украине" нормы определяющие порядок осуществления полномочий исполнительного комитета и его структуры.

Исполнительный комитет создается на срок полномочий соответствующего совета [7]. По истечению срока полномочий совета, исполнительный комитет осуществляет свою работу до формирования нового своего состава.

Структура исполнительного комитета состоит из следующих должностных лиц:

- председатель исполкома;
- заместитель (заместители) председателя по вопросам деятельности исполнительных органов совета;
- управляющий делами (секретарь) исполкома;
- руководители отделов, управлений и других исполнительных органов совета;
- секретарь сельского, поселкового, городского, областного совета;
- аппарат исполкома.

Должностные лица, входящие в состав исполнительного комитета, кроме тех, кто работает в исполнительных органах совета на постоянной основе, на время заседаний исполнительного комитета, а также для осуществления полномочий освобождаются от выполнения производственных или служебных обязанностей с возмещением им среднего заработка по основному месту работы и дру-

гих расходов, связанных с исполнением обязанностей члена исполнительного комитета, за счет средств соответствующего местного бюджета [8].

Исполнительные комитеты всех уровней подотчетны советам, которые их сформировали. Поселковые и сельские советы не образуют исполнительных комитетов, их функции выполняет аппарат поселкового и сельского председателя. Поселковые и сельские председатели назначаются из числа всенародно избранных депутатов соответствующего совета по представлению председателя райисполкома.

Районы в составе городов также формируют собственные представительные и исполнительные органы власти. Совет соответствующего района города из числа депутатов по представлению председателя горисполкома избирает председателя исполкома района города.

При региональном исполнительном комитете для решения вопросов, связанных с координацией процесса регулирования развития социально-экономического комплекса региона, целесообразным является функционирование Президиума регионального исполнительного комитета в качестве постоянно действующего органа.

Предложенная организационная модель позволяет:

- сохранить четкую вертикаль государственного управления в результате подотчетности новообразованных органов региональной власти Премьер-Министру Украины;
- обеспечить реализацию общенациональных целей развития;
- установить рациональные взаимоотношения между органами государственной власти и местным самоуправлением, которое, в свою очередь, сохраняет свои неотъемлемые права и, одновременно, осуществляет функции исполнительной власти.

Выводы. Данная модель вертикали власти предполагает иерархическую субординацию, включая все основные элементы отношений организационного подчинения: обязательность выполнения решений вышестоящих звеньев, право высшего уровня управления отменять/корректировать решения нижестоящих уровней, подотчетность низших звеньев [1, С.8-9].

В то же время, она дает возможность территориальной общине самостоятельно решать весь комплекс вопросов своего развития, согласовывая его с государственной региональной политикой.

В данном случае, местное самоуправление, одновременно, будет выступать институтом

как территориального, так и государственного управления. Органы самоуправления смогут обеспечить фактическое участие граждан Украины в решении вопросов местного значения в соответствии с требованиями законодательства.

Гармонизации политико-управленческих отношений будет также способствовать департизация и деполитизация органов власти путем четкого разграничения политической и административной составляющих в управленческом процессе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Теоретические основы решения проблем государственного управления в Украине: научный доклад / Под общей ред. акад. Ю. Шемшученка. – К., 1995. – 23 с.
2. Курмаев П.Ю. Теоретические аспекты государственного регулирования экономики регионов / П.Ю. Курмаев // Современные научные исследования и инновации. – Июль, 2013. – URL: <http://web.snauka.ru/issues/2013/07/25576> (дата обращения: 15.12.2013).
3. Государственное управление в Украине / Под общей ред. проф. В. Аверьянова. – К.: Институт государства и права НАНУ, 1999. – 265 с.
4. Конституция Украины. – К.: Научная мысль, 2012. – 98 с.
5. Территориальное управление в новых условиях хозяйствования / М.К. Бандман и др. – Новосибирск, 1987. – С.25. – (Перепринт Сибирского отделения АН СССР)
6. Ярмыш А. Государственное строительство и местное самоуправление в Украине / А. Ярмыш, В. Серёгин. – Харьков: Издательство университета внутренних дел, 2002. – 672 с.
7. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец./ Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гарашук и др.]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харьков: Право, 2003. – 576 с.
8. Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине». – URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата обращения: 15.12.2013).
9. Курмаев П.Ю. Практические подходы к оцениванию эффективности социально-экономического развития на региональном уровне / П.Ю. Курмаев // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – Тольятти : ТГУ, 2012. – № 4. – С. 115-117.

REFERENCES

1. *Teoreticheskie osnovy reshenija problem gosudarstvennogo upravlenija v Ukraine: nauchnyj doklad* [Theoretical basis of solving problems of public administration in Ukraine: research report]/Pod obshhej red. akad. Ju. Shemshuchenka. Kiev, 1995. 23 p.
2. Kurmaev P. Ju. *Teoreticheskie aspekty gosudarstvennogo regulirovanija jekonomiki regionov* [Theoretical aspects of state regulation of the economy of regions]. *Sovremennye nauchnye issledovanija i innovacii* [Modern scientific research and innovation]. – Ijul', 2013. Available at: <http://web.snauka.ru/issues/2013/07/25576> (accessed 15 December 2013).
3. *Gosudarstvennoe upravlenie v Ukraine* [Public administration in Ukraine]/Pod obshhej red. prof. V. Aver'janova. Kiev, Institut gosudarstva i prava NANU, 1999. 265 p.
4. *Konstitucija Ukrainy* [The Constitution of Ukraine]. Kiev, Nauchnaja mysl', 2012. 98 p.
5. *Territorial'noe upravlenie v novyh uslovijah hozjajstvovanija* [Territorial administration in the new conditions of management]. Novosibirsk, 1987. p.25. – (Pereprint Sibirskogo otdelenija AN SSSR).
6. Jarmysh A. *Gosudarstvennoe stroitel'stvo i mestnoe samoupravlenie v Ukraine* [State building and local self-government in Ukraine]. Har'kov: Izdatel'stvo universiteta vnutrennih del, 2002. 672 p.
7. *Administrativnoe pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine]. *Uchebnik dlja studentov vyssh. ucheb. zavedenij jurid. spec./ Ju.P. Bitjak, V.V. Boguckij, V.N. Garashuk i dr.; Pod red. prof. Ju.P. Bitjaka* [Textbook for university students. educational institutions jurid. spec. / Y.P.Bitjak, V.V.Bohutsky, V.N.Garashchuk and others]. Har'kov, Pravo, 2003. 576 p.
8. *Zakon Ukrainy «O mestnom samoupravlenii v Ukraine»* [The Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”]. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (accessed 15 December 2013).
9. Kurmaev P.Ju. Practical approaches to the evaluation of the effectiveness of social and economic development at the regional level. *Vektor nauki Tol'jattinskogo gosudarstvennogo universiteta – Vector of science of Togliatti State University*, 2012, no.4, pp.115-117 (in Russian).

Информации об авторе

Курмаев Петр Юрьевич (Украина, г.Умань) – Доцент, доктор экономических наук, профессор кафедры «Экономическая теория и право». Уманский государственный педагогический университет имени Павла Тычины. E-mail: petrol09@i.ua

Information about the author

Kurmaev Petr Iur'evich (Ukraine, Uman) – Associate Professor, Doctor of Economic Sciences, Professor of the Department «Economic theory and law». Pavlo Tychyna Uman State Pedagogical University. E-mail: petrol09@i.ua