

**Подсолонко Е.А.**

## **ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА РУКОВОДСТВА РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА.**

Многие авторы считают, что оптимальное разделение полномочий между центральными и местными органами власти установить очень сложно, здесь очень много противоречий. Но главное, в чем есть общее согласие, что “для целого ряда аспектов экономики необходимы национальные стандарты”<sup>1</sup> (стр.127). Поэтому важно иметь в каждом регионе подразделение, специализированное на формировании региональных нормативов и стандартов потребностей населения, производства продукции и оказания услуг. Эти региональные подразделения должны быть в подчинении аналогичному общегосударственному органу. Очевидно, эти функции должен выполнять Госстандарт в системной ориентации на законодательную базу Украины. Поэтому принципиально новым в работе органов Госстандарта будет только эта последняя их функция, а все остальное было и в прежней работе.

Создание органа по управлению материальными потребностями населения в каждом регионе может идти по пути слияния подразделений, занимавшихся продовольствием и питанием, жилищными вопросами, одеждой и обувью. Главное, чтобы в основе работы такого органа лежал полный набор материальных потребностей населения региона, с учетом половозрастных и национальных отличий, с учетом иерархической связи этих потребностей, динамики их изменения. Очевидно, вся розничная торговля и ресторанный сектор могут координироваться этим органом руководства. Здесь на повестку дня выступает вопрос: кому нужен этот орган? Населению. А кто его будет содержать и за какой счет? Если он нужен населению, то в чем должны проявляться результаты его деятельности? В расширении ассортимента материальных услуг, в увеличении их числа на душу населения, в снижении стоимости единицы услуг в сопоставимых их видах, в доведении покупательной способности населения до мировых стандартов. От этих и подобных им показателей должен зависеть уровень оплаты труда персонала рассматриваемого органа. На уровне страны должны появиться комитет, координирующий в этих вопросах все министерства, тяготеющие к выпуску продукции для населения, а также специальная комиссия в составе Верховной Рады, взаимодействующая со всеми региональными подразделениями.

Управление духовными потребностями населения обычно осуществляется в нескольких министерствах: культуры, образования, в некоторых других. По иерархии этот вид потребностей у человека появляется после физиологических. Но все развитие человека обязано прежде всего духовному развитию человека. Поэтому координация видов деятельности, удовлетворяющих духовные потребности человека, должна идти в направлении их расширения по количеству и разнообразию, по ускорению процессов их обновления, по снижению их единичной стоимости, по повышению качества оказания услуг. Соответственно зарплата персонала регионального подразделения, выполняющего такие функции координации, должна определяться вышеперечисленными параметрами. Очевидно и в этой сфере на уровне страны в составе Кабинета Министров может быть создан специальный комитет, координирующий деятельность соответствующих министерств в этом направлении. Вместе с тем в составе Верховной Рады должна быть сформирована специальная комиссия этого профиля, работающая с региональными подразделениями в этом направлении.

Управление оплатой труда и социальной защитой населения - это традиционный вид деятельности в регионах. Как правило, этими вопросами занимаются ряд подразделений на уровне исполкомов. Можно ли повысить эффективность их деятельности в направлении усиления влияния на рост заработной платы и разнообразных выплат населению (пенсий, стипендий, пособий, компенсаций и т.д.)? Очевидно, их деятельность должна замыкаться на вопросы управления процессами формирования бюджета и его распределения в части, касающейся оплаты труда и других выплат. Наверное, еще на уровне регионов можно дать обоснованные предложения по структуре налогов, связанных с заработной платой и социальной защитой населения, по структуре взаимодействия бюджетов территорий с центральным государственным бюджетом.

Управление уровнем использования человеческого потенциала внешне похоже на предыдущий вид деятельности. Однако это самостоятельное направление. В последнее время эту деятельность осуществляют разнообразные службы занятости населения, считая это направление прежде всего вопросом социальной защиты или помощи населению. Однако это направление следует рассматривать несколько шире, включая сюда и вопросы профессиональной ориентации, подготовки и переподготовки кадров и специалистов. Внешне - это вопросы отраслей хозяйствования. Но в условиях развала крупных предприятий и организаций, когда большое число квалифицированных работников в крупных городах остались без работы, эта проблема приобрела региональное значение. Нельзя не согласиться с зарубежными аналитиками, что “требования к образованию и стандарты профессиональной подготовки должны быть совместимы на всей территории страны”<sup>1</sup> (стр.127), но решать проблемы адаптации населения к современным условиям необходимо на конкретных территориях. Поэтому упомянутые службы занятости населения, возможно, должны перерасти в центры руководства развитием человеческого потенциала в регионах, взяв на себя все функции координации переподготовки кадров и специалистов в регионе. По-видимому, их уровень зарплаты должен зависеть от соотношения числа безработных и числа переподготовленных специалистов в регионе, а при отсутствии безработных - только от последней цифры.

Управление природопользованием и материальными ресурсами в регионах обозначено наличием отделов, а в Крыму Комитета, занимающихся близкими вопросами. В действительности руководящих или координирующих функций у этих организаций нет. Поэтому, учитывая стратегическое значение отмеченных вопросов для всего человечества, эти органы совместно с Госстандартом должны получить право наказывать юридическое или физическое лицо за плохое или нерациональное использование природных и сырьевых ресурсов. Именно

здесь проявляется возможность организовать четкие хозрасчетные взаимоотношения между человеком и природой. В пределах конкретного региона каждый человек, каждая организация должны расплачиваться прямо или косвенно с региональными властями и государством за все их усилия по сохранению и воссозданию природы в первозданном виде. Из величины этой “расплаты” должна слагаться величина оплаты персонала службы, призванной обеспечить рациональное природопользование. Здесь должна быть заложена такая идея, что любое нерациональное использование сырья и материалов в производстве приводит к необходимости дополнительного вовлечения природных ресурсов и обкрадывает наших потомков. Поэтому и рассматриваются совместно природные и материальные ресурсы. Именно за такие отклонения предприятия и организации, физические лица должны платить. Если такого рода потери технологически неизбежны, то за них все равно должны расплачиваться пользователи этих технологий, чтобы появился стимул их замены.

Необходимость управления уровнем совершенства техники и технологии в регионах во многом обусловлена предыдущими задачами рационального природопользования. Однако здесь проявляются совершенно самостоятельные задачи, решаемые прежде всего на основе новых технологий и техники: обеспечение роста производительности труда и роста общественного производства за счет смены экстенсивных факторов на интенсивные. Не хотелось бы соглашаться, но трудно возразить против мнения западных аналитиков: “Даже очень высокие темпы производства на протяжении целого поколения не смогут поднять страны, подобные бывшему СССР, до уровня беднейших членов Европейского Сообщества”<sup>1</sup> (стр. 112). Правда, у Премьер-министра Украины Пустовойтенко другое мнение. Выступая в середине декабря в Италии перед возможными инвесторами он заявил, что Украине хватит двух лет, чтобы стать равноценным партнером. Конечно, это не означает, что, не прилагая особых усилий, Украина начнет XXI век уже как такой партнер. Для этого надо сделать очень много. И не следует надеяться, что другие страны Европы, мира заинтересованы в возрождении нашей отечественной экономики больше, чем мы сами. Имеющийся в стране комитет по вопросам науки и технологий мог бы взять на себя функции управления форсированным развитием техники и технологий. Очевидно, уровень оплаты труда его сотрудников должен зависеть от прироста эффективности общественного производства, обеспечивающего рост благосостояния населения. Конечно, в их деятельности должны постоянно соизмеряться стратегические стандарты развития нации с фактическими показателями развития. Давно забытые двадцатилетние программы научно-технического прогресса и его социально-экономических последствий могли бы в связке с ответственностью за их реальность и обеспеченность руководством и организацией выполнения дать новый импульс развитию техники и технологий.

Все вышеперечисленные разнообразные подразделения по руководству развитием в регионе локальных социально-экономических составляющих требуют определенной координации их деятельности. Для выполнения этой функции в каждом регионе имеется совокупность подразделений в виде плано-экономических и финансовых управлений. Этим подразделениям не занимать опыта в выполнении своих функций. Главное, чего не было в их функциях - это реальной подчиненности им других подразделений, у которых бы их зарплата зависела от уровня развития руководимых ими объектов. В данной структуре взаимоотношений всех рассмотренных выше подразделений такая зависимость предусмотрена. Конечно, этому центральному регулирующему органу должны в регионе подчиняться и быть полностью подотчетны все подразделения, формирующие любые виды информации о развитии региона. Оплата работников этого регионального координатора должна быть поставлена в зависимость не только от результатов социально-экономического развития региона, но и от его вклада в получение конкретной экономии, конкретного эффекта для региона в целом, для предприятий и организаций. Наверное, для выполнения всех необходимых функций потребуется разработать совокупность методических и инструктивных материалов, где будут указаны показатели и критерии деятельности каждого исполнителя и руководителя, особенно оценки вклада каждого из них в получение общих результатов по региону, по отдельным составляющим, формирующим общий результат. Обязательным моментом будет описание ответственности любого руководителя и исполнителя за устойчивые недостатки в работе. Будут там отражены и вопросы переподготовки кадров, оплаты их из конкретных источников.

### **Меры по реализации разработок в практику руководства**

Первым и главным, отсутствующим в настоящей системе руководства звеном, должно быть сформировано подразделение независимой экспертизы результативности руководства социально-экономическим развитием регионов и страны. Очевидно, это должно быть подразделение Верховного Суда страны и областных судов в регионах, в Крыму - Республиканского.

В Конституции Украины есть статья, в которой говорится о праве каждого на возмещение материального и морального ущерба, причиненного действиями или бездействием государственных органов (ст. 56). Население этим правом не пользуется. Сегодня весь развал экономики нашей страны, обнищание населения вызваны нарушением прежде всего этой статьи. По всей видимости, абстрактное население и не должно выступать в роли инициатора привлечения к ответственности государственных чиновников за бездействие. Более эффективной будет подготовка информации об отклонениях от желаемых или планируемых результатов социально-экономического развития страны и ее регионов по всем рассмотренным ранее составляющим этого развития. Однако констатация фактов этих отклонений на самом высшем уровне руководства страной в какой-то мере происходит. Этим все и заканчивается. Поэтому нужен следующий шаг.

В отмеченные экспертные звенья ежемесячно и нарастающим итогом с начала года должна поступать информация не только об отмеченных отклонениях, но и о составе конкретных звеньев регионального руковод-

ства, с указанием должностей и фамилий лиц, повлиявших на результаты развития и эти отклонения. На этой основе появляется реальная возможность привлекать к ответственности конкретных виновников допущенных отрицательных отклонений в развитии. По всей видимости, необходимо провести большую подготовительную работу для всех звеньев рассмотренной ранее организационной структуры руководства развитием регионов и страны в целом по формированию своеобразной информационной модели выдачи отклонений в развитии регионов, по которым следует принимать решения на уровне экспертной комиссии Верховного, Республиканского или областного суда.

На основе отмеченной деятельности экспертной комиссии суд, в зависимости от уровня проявления упущений в работе (для отдельных регионов или для страны в целом) и в зависимости от размеров потерь в социально-экономическом развитии принимает несколько видов решений: понижение в должности, освобождение от должности без права занимать руководящие посты до определенного уровня служебной иерархии, выплата штрафов, конфискация имущества. Если бы такую экспертную комиссию создали еще несколько лет назад, наверное, многих потерь в экономике страны удалось бы избежать. Кстати, в Крыму накоплен некоторый опыт в проведении экспертизы программ социально-экономического развития. Так, в 1996-1997 гг. по инициативе одного из бывших Председателей Верховного Совета Автономной Республики Крым была сформирована группа экспертов для рассмотрения Программы развития Крыма до 2000 г., разработанной Правительством Крыма. В последней редакции Конституции Крыма также идет речь о важности экспертизы (ст.6, пункт 2).

Кроме решений, носящих явный санкционный характер, отмеченная экспертная комиссия может принимать решения совместно с отмеченными ранее подразделениями по управлению уровнем использования человеческого потенциала и по замене недееспособных руководителей более перспективными кадрами. Эта совместная деятельность двух разных по направленности функций подразделений требует проведения большой работы по выработке критериев отбора руководителей и исполнителей для разных уровней административной иерархии. В отечественной практике бытует два подхода для замены слабого руководителя: на его место приглашают одного из его заместителей; на это место приглашают специалиста со стороны с повышением в должности. Принципиальных отличий в этих подходах нет. В обоих случаях есть свои плюсы и минусы. В первом случае заместитель хорошо знает эту работу - это плюс, но он не смог помочь своему руководителю не допускать упущений - это минус. Во втором случае новый руководитель не знает коллектива и местных условий - это минус. Вообще же известно много случаев, когда заместитель создает специально условия для упущений руководителя, чтобы впоследствии занять его место. Но это уже вопросы этики и совести. Главным требованием для всех лиц, повышаемых в должности, должно быть повышение квалификации на специализированных курсах, ориентированных на современные условия развития экономики.

Важной мерой выхода из затянувшегося в стране спада в экономике является выбор приоритетов в ее реструктуризации. Причем реструктуризация должна охватить всю страну, каждую ее отрасль хозяйствования, каждый регион, все предприятия и организации. Естественно, в зависимости от объекта и уровня его сложности будет отличаться состав мер и направлений реструктуризации, ожидаемая структура объектов в проектируемых перспективных программах их развития. Например, в целом для страны важно определиться со структурой составляющих перспективных потребностей человека и необходимым сочетанием на эту перспективу поэтапно вовлекаемых потребных ресурсов и соответственно факторов производства, обеспечивающих в процессе деятельности населения нужное сочетание объемов производимой продукции и оказываемых услуг для удовлетворения выявленных и намеченных потребностей.

При внешнем сходстве с прежними подходами к составлению пятилетних планов, здесь главным отличием является многовариантный подход к осуществлению развития отраслей хозяйствования. Раньше стремились, опираясь на достигнутый уровень, обязательно обеспечить хоть небольшое приращение в развитии каждого предприятия. Научные разработки в 60-е годы с предложениями останавливать и демонтировать, к примеру, сталеплавильные агрегаты, а на их месте создавать новые, временно уменьшать объемы производства, чтобы сделать далее качественно новый рывок в развитии, не принимались руководителями отраслевого и государственного уровней. Равно как не принимались предложения по стимулированию процессов развития такими подготавливаемыми на плановой стадии скачками на основе научно-технического прогресса.

Сегодня нельзя пользоваться старыми методами руководства развитием социально-экономических объектов. Поэтому в новых программах развития любого региона отдельные отрасли хозяйствования могут быть приостановлены в своем развитии, другие, наоборот, получают толчок для дальнейшего технического переоснащения и обновления. Конечно, в каждом регионе должно быть обоснование приоритетов развития тех или иных отраслей на основе возможного взаимодействия их внутри каждого региона, привлечения результатов таких же отраслей из других регионов своей страны или из стран зарубежья. В отдельных регионах есть безусловно приоритетные отрасли хозяйствования, свойственные только этим регионам. Если мы говорим о Крымском регионе, то ни у кого не возникает сомнений о приоритете в нем рекреационного комплекса, в Донбассе - угледобывающего и перерабатывающего, в Кривбассе - горнодобывающего и перерабатывающего. Это - так называемые системообразующие отрасли хозяйствования, вокруг деятельности которых развиваются все остальные, играя роль обеспечивающих, потребляющих или сопутствующих отраслей.

Завершающей мерой служит оценка стратегических последствий реструктуризации экономики в результатах социально-экономического развития регионов и страны. Для Крымского региона очередь приоритетов в развитии отраслей хозяйствования может выглядеть следующим образом: рекреационный комплекс; сельское хозяйство; строительная индустрия; инфраструктура (дороги, транспорт, связь, информация, управление); бы-

товое обслуживание населения и рекреантов; культура и искусство; образование и наука. Остальные отрасли могут развиваться или сворачиваться в зависимости от того, как они будут вписываться в расширение и повышение отдачи рекреационного комплекса. Например, в Крыму имеется ряд предприятий, занимавшихся судостроением для оборонного комплекса. В них сосредоточены еще не устаревшие, но специализированные мощности, высококвалифицированные кадры. Реструктуризация этих предприятий должна быть ориентирована на выпуск прогулочных водных мотоциклов, катеров разнопланового назначения, вплоть до прогулочных подводных лодок и подводных баз отдыха. Выпуск таких плавсредств даст новый толчок отдыху на воде и приток финансов в бюджет Крыма. Создание при существующих туристических комплексах новых видов развлечений типа гольф-клубов, развитие уже традиционных теннисных клубов также усилит приток обеспеченных туристов на отдых и развлечение в этих комплексах. Недостаточно развитый, но исторически традиционный для Крыма специализированный отдых с использованием планеров в Коктебеле может получить толчок отдыха на паропланах, дельтапланах в воздушных экскурсиях над красивейшими местами горного Крыма от Феодосии до Алушты и от Алушты до Севастополя.

Все варианты получения наибольшей отдачи в бюджет Крыма и страны от реструктуризации перечисленных отраслей могут сравниваться, проходить экспериментальную проверку, и лучшие из них должны отбираться руководителями региона, предпринимателями для осуществления эффективной стратегии развития.

---

<sup>i</sup> Рынок труда и социальная политика в Центральной и Восточной Европе. Переходный период и дальнейшее развитие. ИКЦ "ДИС". – Москва. 1997.