

УДК 351/354

О. Х. ЮЛДАШЕВ
М. Н. КУРКО

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (на прикладі сфери інноваційного розвитку)

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 185–190

Важливим чинником удосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління, розвитку інноваційного потенціалу, інноваційної активності території є подальше вдосконалення нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади шляхом використання методів, напрацьованих у рамках теорії менеджменту (на прикладі сфери інноваційного розвитку).

В умовах перехідного періоду і кризової ситуації в нашому суспільстві все більшого значення набувають методи впливу державних органів та органів місцевого самоврядування на різні сфери життя і процеси, що відбуваються. Детальний розгляд методів, які могли б з метою підвищення ефективності управління використовуватися в роботі місцевими органами виконавчої влади, — методів, напрацьованих у теорії менеджменту, системного аналізу, — має не тільки науково-методологічне, а й важливе практичне значення. Адже саме використання цих методів сприятиме вдосконаленню роботи органів державного управління.

Заслуговує на увагу трансформація методів державного управління, яка відбувається у найрозвиненіших країнах світу. Цю трансформацію деякі фахівці розглядають як свого роду всесвітню революцію в державному управлінні, що створює певні перспективи і виклики для України.

Вважаємо за доцільне обґрунтувати вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління, діяльності органів державної виконавчої влади, шляхом використання методів, напрацьованих у рамках теорії менеджменту (на прикладі сфери інноваційного розвитку).

Щодо наукових досліджень і публікацій з проблем методів діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, то ці питання досліджувались як вітчизняними, так і зарубіжними вченими, зокрема: В. Аверьяновим, О. Андрійко, Ю. Битяком, Л. Вороною, І. Голосніченко, Є. Додіним, Р. Калюжним, І. Коліушко, В. Колпаковим, А. Комзюком, О. Крупчаном, О. Кузьменко, В. Нагребельним, Н. Нижник, М. Орзіхом, О. Рябченко, В. Сіренко, М. Тищенко, О. Фрицьким, В. Цветковим, Ю. Шемшученко та ін.

Серед робіт зарубіжних авторів, які досліджували методологічні засади державного управ-

лінія, вирізняються дослідження як класиків (Ч. Бернарда, М. Вебера, С. Опнера, Ф. Тейлора, А. Файоля, С. Янга), так і сучасних авторів (Т. Аресона, Р. Барро, Д. Гринвуда, Г. Джонсона, У. Скотта, Д. Уілсона). Водночас цілком виправданим видається звернення до компаративної адміністративістики, практики використання методів, напрацьованих у сфері державного управління зарубіжних країн, теорії менеджменту. У цьому сенсі надзвичайно цінним джерелом є також роботи таких авторів, як Б. Боземан, Л. Осборн, П. Пластрік, Т. Пітерс, Л. Моргунов, Д. Строссман, Р. Уотермен та ін.

Змістовний аналіз поняття адміністративно-правового забезпечення державного управління в Україні, проведений українськими адміністративістами, свідчить, що воно включає сукупність адміністративно-правових норм, які визначають принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, вдосконалення їх владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси, та оптимізації внутрішньоорганізаційної діяльності державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [1].

Найменш дослідженими і водночас надзвичайно важливими є методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади [2].

У державному управлінні більшою мірою використовуються досягнення з теорії і практики менеджменту. Для сучасного українського адміністративного менеджменту, що здійснюється Президентом України, органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, характерні значна нестабільність, непевність та дедалі вища динаміка з мінімізації соціальних програм. Адже великий зовнішній борг та фінансовий дисбаланс обмежують простір для можливих маневрів влади. У цьому контексті традиційні владні структури (як в центрі, так і на місцях) та методи управління стають менш ефективними. Щоб підвищити саму здатність органів влади та управління, включаючи місцеве самоврядування, потрібно ефективно управляти та якісно виконувати адміністративні функції, проводити необхідні радикальні зміни. Одним з можливих напрямів підвищення ефективності виконавчої влади є використання в процесі публічного управління методів і моделей, напрацьованих у рамках теорії менеджменту. На Заході, де такого роду методи та моделі давно використовуються, цей напрям

позначають як “поява і розвиток моделі “Нового державного менеджменту”.

Зазначається, що серед численних підходів до організації процесу публічного управління “Новий публічний менеджмент” зіграв особливу роль у зв’язку з високим ступенем орієнтації цієї моделі на ефективність, тобто результативність процесу управління. Нова модель державного управління є результатом тривалого періоду пошуків його ефективності, який, як вважають деякі дослідники, почався в кінці 40-х років ХХ ст., коли найбільші держави зіткнулися з недоліком ресурсів перед лицем глобальних проблем. Основні риси нової моделі державного управління запозичені у недержавному секторі економіки. Їх оформлення в організаційну модель та ідеологію практики державного апарату відбулося у другій половині 70-х років ХХ ст., які зазвичай пов’язують з внутрідержавними ініціативами прем’єр-міністра Великобританії М. Тетчер і президента США Р. Рейгана.

Як відзначає Л. В. Сморгунов, основною причиною модернізації державного апарату були бюджетний дефіцит і всезростаючий тиск на державні витрати низки чинників соціального порядку, зумовлених збільшенням кількості пенсіонерів при катастрофічному зниженні економічно активного населення, підвищенням безробіття і постійним зростанням споживчих очікувань населення не тільки щодо загальних стандартів життя, а й щодо стандартів суспільних послуг, які надаються державою [3].

Таким чином, уряди розвинених країн (незалежно від того, які політичні сили їх формували) пішли на часткову або радикальну перебудову системи управління публічним сектором, що свідчить про наявність загальної потреби в реформах органів виконавчої влади, хоча і в різний час, і з різною інтенсивністю.

Найвищий ступінь інтенсивності у проведенні реформ відмічений в англосакських країнах. У центрі реформ було поставлено проблему ефективності в усіх її формах — економічній, соціальній, організаційній. Наприклад, у США до середини 90-х років практично всі штати повідомили про здійснені заходи із підвищення якості управління. Водночас відзначимо, що при введенні нової моделі управління відбувалася серйозна політична боротьба, оскільки з моменту початку обговорення політиками нововведень і до моменту ухвалення реальних політичних рішень у кожній країні минав певний проміжок часу. Наприклад, у Великобританії М. Тетчер і її консервативна партія при-

йшли до влади в 1979 р., і лише з 1986 р. з'явилися позитивні зміни. У 1982 р. один з міністрів уряду М. Тетчер запропонував увести нову управлінську ініціативу, яка не дала позитивних результатів, тож уже через 4 роки було запропоновано переглянути цю ініціативу і зробити наступні кроки. Результати стали відомі тільки в 1988 р., а потім було зроблено реальні дії з перетворення системи управління. Тобто минуло шість років, поки уряд зміг випробувати, вивчити і втілити свої ініціативи в життя. Або також при зміні моделі місцевого самоврядування у Великобританії у 1986 р. було розпущено раду Великого Лондона через те, що лейбористи, які перебували в опозиції, заважали проведенню реформ уряду консерваторів. Отже, в західних країнах при спробах змін у системі управління, так само як і в нашій країні, були сили, які просували відповідні реформи, так і сили, які перешкоджали цьому процесу.

У документах Світового банку ("Держава у світі, що змінюється") підкреслюється важливість ефективного державного управління для забезпечення сталого економічного розвитку: "Підвищення добробуту людей вимагає збільшення ефективності роботи держави, тобто її здатності ефективно виконувати та сприяти виконанню колективних дій. На цьому основоположному твердженні базується стратегія того, як зробити будь-яку державу більш надійним та ефективним партнером у справі розвитку країни..."

Основоположники державного менеджменту Девід Осборн і Тед Геблер зазначали: "Найбільш підприємливі уряди підтримують конкуренцію між надавачами послуг. Вони дають владу громадянам, передаючи контрольні функції від бюрократії самій громаді. Вони вимірюють ефективність своєї роботи не витраченими зусиллями, а досягнутими результатами. Вони керуються власними цілями — своїм завданням, а не власними правилами та нормативними актами. Вони вважають своїх клієнтів замовниками та пропонують їм вибір — між школами, між освітніми програмами, між варіантами житла. Вони попереджують проблеми, не чекаючи, поки вони з'являться, а не просто пропонують свої послуги, коли проблеми вже є. Вони спрямовують свої зусилля на те, щоб заробляти гроші, а не просто витратити. Вони децентралізують владу, запроваджуючи активну громадську участь в управлінні державою. Вони надають перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними. І вони прагнуть не просто керувати, а каталізувати роботу всіх секторів, — державного, приватного

та громадського, — щоб розв'язати проблеми, які стоять перед ними".

На думку цих авторів, перетворення всіх рівнів і ланок державного управління базується на десяти головних принципах:

1. Стимулююче управління: регулювати, а не керувати.
2. Управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити.
3. Конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг.
4. Управління, кероване власною місією: перебудова організацій, що керуються правилами і нормами.
5. Управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу й самоцільного дотримання встановлених правил.
6. Управління, орієнтоване на споживача: первинними є потреби споживача, а не бюрократії.
7. Добропорядне і дбайливе управління: збереження та примноження благ замість їх марнотратства.
8. Передбачливе управління: профілактика замість терапії.
9. Децентралізоване управління: командна праця замість ієрархічного підпорядкування.
10. Проринкове управління: послідовні зміни на ринкових засадах.

У 90-х роках ХХ ст. системі адміністративно-державного управління були характерні такі головні структурні елементи:

- розробка, здійснення та оцінювання державних програм з використанням сучасних методів соціально-політичної і соціально-економічної діагностики, ідентифікації й розпізнавання образів, агрегування інформації та її комп'ютерної обробки (за допомогою методів математичного моделювання соціальних процесів під час розробки управлінських рішень на локальному, регіональному і національному рівнях);
- прогнозування та облік у практичній діяльності позитивних і негативних тенденцій у розвитку суспільних явищ, розробка заходів щодо локалізації й усунення недоліків, визначення потреб у змінах і нововведеннях та здійснення практичних дій щодо їх реалізації;

- аналіз, узагальнення та інтерпретація соціальних, політичних і економічних показників, що характеризують становище населеного пункту, регіону і цілої країни;
- організація і проведення емпіричних досліджень із вивчення соціально-політичних і соціально-економічних процесів у регіоні або цілій країні для пошуку й вироблення оптимальних управлінських рішень та їх ухвалення;
- застосування раціональних прийомів пошуку, обробки, зберігання й використання необхідної соціальної, політичної, економічної і наукової інформації.

Особливо важливим є вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління, використання методів, напрацьованих у рамках теорії менеджменту, у сфері розвитку інноваційного потенціалу, інноваційної активності території.

За сучасного формування глобальної економічної системи на постіндустріальних засадах економічне зростання окремих країн та їх міжнародна конкурентоспроможність визначальною мірою обумовлюються інтелектуалізацією основних факторів виробництва та наявністю потужного інноваційного потенціалу.

Досвід високорозвинених країн світу засвідчує, що створення постіндустріального суспільства можливе лише на інноваційній основі при максимальному використанні інноваційного потенціалу регіонів та з урахуванням особливостей кожного з них. З цього приводу М. І. Маниліч зазначає, що найсучаснішим вважається регіонально-комплексний підхід до розуміння соціально-економічної сутності регіону. Значення зазначеного підходу зростає у зв'язку з реформуванням управління економічною і соціальною сферами в регіонах на основі розширення їхніх прав, самоврядування і самофінансування [5].

Необхідність переходу України до інноваційної стратегії розвитку доводить М. Павловський. Він зазначає, що важливим у цьому процесі є належне забезпечення державного регулювання економіки [6]. На думку Л. К. Семів, інноваційний шлях розвитку пов'язаний з конкурентоспроможністю економіки і передбачає ефективне функціонування науково-технічної, виробничої, фінансової, соціальної, мотиваційної, духовної сфер, природного середовища життєдіяльності людини та важливих суспільних інститутів [7]. У зв'язку з цим домінуючим принципом в інноваційно-інвестиційній політиці регіону стає принцип “клас-

терності”. Кластерний підхід дає можливість активізувати діяльність регіональної ланки управління із залученням місцевих фінансів. Як зазначає М. П. Бутко, сучасному регіональному розвитку бракує ефективності використання матеріальних та інтелектуальних ресурсів, рівня прибутковості виробництва, досконалої структури експорту та детінізації економіки. Тому значна увага має приділятися переходу регіонів виключно до інноваційної моделі розвитку [8]. До того ж, щоб не втратити інноваційний потенціал, окремі складові якого є конкурентоспроможними на світовому економічному просторі, необхідно на належному рівні розвивати політику інноваційної якості людських ресурсів.

Слід зазначити, що нині плідно працюють у напрямі дослідження інноваційної складової регіонального розвитку, яка пов'язана з оцінюванням конкурентоспроможності, такі вчені: М. Долішній, М. Чумаченко, Д. Стеченко, І. Лукінов, Я. Побурко, В. Пила та ін.

Регіональна інноваційна стратегія є потужним інструментом для успішного розвитку місцевої економіки, особливо доцільною вона є для регіонів, що мають високий інноваційний потенціал. Головна ж мета — це дослідження функціонування регіональної інноваційної системи, яка передбачає створення в регіонах належної інноваційної інфраструктури, підтримки венчурних підприємств, а також інститутів для партнерського співробітництва між дослідницькими установами, комерційними компаніями та місцевими органами влади.

Надзвичайно важливим для України, в контексті становлення і розбудови її національної інноваційної системи та інтеграції у світовий науково-технічний простір, є узагальнення досвіду країн Європейського Союзу щодо створення єдиного інноваційного простору. Як відомо, із середини 90-х років Європейська Комісія стимулює і підтримує розробку регіональних інноваційних стратегій, з допомогою яких більш як 120 європейських регіонів отримали підтримку досвідчених консультантів з аналізу інноваційного потенціалу та розробок регіональних інноваційних стратегій. Завдяки регулярним європейським конкурсам фінансувались регіональні інноваційні проекти, причому депресивні території отримували 75 % фінансових засобів. Крім того, значних зусиль ЄС докладає при створенні мережі для обміну інформацією між регіонами [9].

Управління інноваційною політикою на рівні регіону необхідно здійснювати програмно-ці-

льовими та економічними методами. Адже регіоналізація дає змогу залучати в господарський механізм додаткові фактори розвитку суб'єктів господарювання, що зумовлено територіальним поділом праці, нерівномірністю розвитку продуктивних сил, а також — наукового потенціалу регіонів. Необхідно визначити довгострокову стратегію інноваційного розвитку регіонів та розробити регіональні науково-технічні програми, що користуються регіональною підтримкою. Економічні методи управління мають охоплювати: пряме фінансування, пільгове кредитування інноваційних проектів, фінансову підтримку інфраструктури тощо.

Існує доволі багатий досвід ефективної регіональної економічної підтримки інноваційних процесів, який може бути застосований і в Україні. Особливе значення належить регіональному податковому стимулюванню, яке має різні цілі: залучення фінансових засобів у наукомісткі виробництва; сприяння венчурному бізнесу; залучення підприємців та висококваліфікованих наукових кадрів у депресивні регіони; створення потужних високотехнологічних кластерів, технополісів, інноваційної інфраструктури та ін. Тому потрібно звільняти малі інноваційні підприємства від сплати місцевих податків на визначений термін, а також різні позабюджетні фонди, які інвестують свої засоби в інноваційні проекти регіону.

З метою підвищення статусу регіональних наукових центрів важливо залучати до співпраці всі організації та інститути, які займаються інноваційною діяльністю і мають вільні кошти. До того ж потрібно створити потужну систему фінансування інноваційної діяльності з усіх можливих джерел. Ними можуть бути регіональні венчурні фонди, бюджети, засоби юридичних та фізичних осіб, іноземні інвестиції тощо. Управління процесами регіональної підтримки венчурного бізнесу доцільно здійснювати силами обласних держадміністрацій з допомогою науково-координаційних рад, експертних органів. Ради визначатимуть фінансування науково-технічних та інноваційних проектів регіону, а також міру допомоги венчурним структурам. Крім того важливо створити центри розвитку венчурного бізнесу при органах виконавчої влади, при науково-координаційній раді.

Необхідна всебічна підтримка розвитку міжрегіонального співробітництва у сфері науково-технічної діяльності. Для реалізації пріоритетів розвитку надзвичайно важливим є міжрегіональний обмін результатами наукової діяльності. Розши-

рення співробітництва варто проводити завдяки створенню спільних підприємств у високотехнологічних галузях промисловості та залученню коштів іноземних інвесторів.

Отже, важливим чинником вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління, розвитку інноваційного потенціалу, інноваційної активності території є подальше вдосконалення нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади. Потрібно підвищити здатність органів влади та управління, в тому числі місцеве самоврядування, ефективно управляти та якісно виконувати адміністративні функції, проводити необхідні радикальні зміни. Одним з можливих напрямів підвищення ефективності виконавчої влади є використання в процесі публічного управління методів і моделей, що напрацьовані в рамках теорії менеджменту.



Література

1. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні. — Рукопис. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук за спец. 12.00.07. — Одеська нац. юрид. акад., Одеса, 2008. — С. 23. — С. 9.
2. Кузьменко О. О. Менеджмент в органах державної податкової служби України // Наук. вісн. Нац. ун-ту ДПС України. — 2008. — № 3 (42). — С. 179–183; Кузьменко О. О. Концепція "раціональної бюрократії" у галузі державного управління // Наук. вісн. Нац. акад. ДПС України. — 2006. — № 3 (34). — С. 160–165.
3. Сморгунів Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции "governance" // Полит. — 2003. — № 4; Комаровский В. С., Сморгунів Л. В. Политико-административное управление: Учебник. — М., 2004. — 372 с.
4. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, Mass. 1992; Осборн Д., Пластик П. Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства. — М., 2001.
5. Маниліч М. І. Трансформація регіонального економічного механізму: Моногр. — Чернівці: Книги — XXI, 2004. — С. 13.
6. Павловський М. А. Макроекономіка перехідного періоду: Український контекст. — К.: Техніка, 1999. — С. 168.
7. Семів Л. К. Стратегія інноваційного розвитку держави та її вплив на людські ресурси // Регіональна економіка. — 2004. — № 2. — С. 8.
8. Бутко М. П. Передумови трансформації та механізми регулювання регіональних економік // Економіка і прогнозування. — 2004. — № 2. — С. 101.
9. Колодко, Гжегож В. Глобалізація і перспективи розвитку постсоціалістичних країн. — К.: Основні цінності, 2002. — С. 60.

Обґрунтовується, що важливим чинником вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління, розвитку інноваційного потенціалу, інноваційної активності території є подальше вдосконалення нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади шляхом використання методів, напрацьованих у рамках теорії менеджменту (на прикладі сфери інноваційного розвитку).

Обосновывается, что важным фактором совершенствования административно-правового государственного управления, развития инновационного потенциала, инновационной активности территорий является дальнейшее совершенствование нормотворческой и распорядительной деятельности органов исполнительной власти путем использования методов, наработанных в рамках теории менеджмента (на примере сферы инновационного развития).

In the article grounded, that the important factor of perfection of the адміністративно-правового providing of state administration, development of innovative potential, innovative activity of territory, is subsequent perfection of rule-making and prescriptive activity of organs of executive power by the use of methods, produced within the framework of theory of management (on the example of sphere of innovative development).

Надійшла 24 квітня 2010 р.