



ISSN 1819-5377 print / ISSN 1993-3509 online

**ЕКОНОМІКА БУДІВНИЦТВА І МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА
ЭКОНОМИКА СТРОИТЕЛЬСТВА И ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА
ECONOMICS OF CIVIL ENGINEERING AND MUNICIPAL ECONOMY**

ТОМ 6, НОМЕР 2, 2010 71-78

УДК 331+364(477)

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ ДЕРЖАВИ

О. М. Вольська

*Донбаська національна академія будівництва і архітектури,
вул. Державіна, 2, м. Макіївка, Україна, 86123.*

E-mail: manage_nasa@mail.ru

Отримана 10 березня 2010, прийнята 26 травня 2010.

Анотація. У статті розглянуті концептуальні основи державного управління й державного регулювання соціально-економічного розвитку держави на сучасному етапі. Дослідженню складних питань теорії, методології й практики державного управління й державного регулювання в період трансформаційних процесів, здійснюваних у соціальному й економічному житті в Україні, присвячено роботи багатьох авторів. У статті підкреслюється, що нова система державного управління в нашій країні ще концептуально не розроблена й перебуває в стадії створення й удосконалення. У вітчизняній науковій літературі поки не склалося єдине розуміння сутності державного управління економікою в нових ринкових умовах, потрібні подальші наукові дослідження принципів і механізмів державного регулювання економічних і соціальних процесів на регіональному й державному рівнях.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, принципи, методи, механізми.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ ГОСУДАРСТВА

Е. М. Вольская

*Донбасская национальная академия строительства и архитектуры,
ул. Державина 2, г. Макеевка, Украина, 86123.*

E-mail: manage_nasa@mail.ru

Получена 10 марта 2010, принята 26 мая 2010.

Аннотация. В статье рассмотрены концептуальные основы государственного управления и государственного регулирования социально-экономического развития государства на современном этапе. Исследованию сложных вопросов теории, методологии и практики государственного управления и государственного регулирования в период трансформационных процессов, осуществляемых в социальной и экономической жизни в Украине, посвящены работы многих авторов. В статье подчеркивается, что новая система государственного управления в нашей стране еще концептуально не разработана и находится в стадии создания и совершенствования. В отечественной научной литературе пока не сложилось единое понимание сущности государственного управления экономикой в новых рыночных условиях, требуются дальнейшие научные исследования принципов и механизмов государственного регулирования экономических и социальных процессов на региональном и государственном уровнях.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, принципы, методы, механизмы.

METHODOLOGICAL ASPECTS OF GOVERNMENT SOCIAL-ECONOMIC DEVELOPMENT OF STATE

H. M. Volskaya

Donbass National Academy of Civil Engineering and Architecture,

2, Derzhavin Str., Makiyivka, Ukraine, 86123.

E-mail: manage_nasa@mail.ru

Received 10 March 2010, accepted 26 May 2010.

Abstract. The article describes the conceptual foundations of public administration and public management of social and economic development of the state at the present stage. Study of complex issues of theory, methodology and practice of public administration and public management during the transformation processes undertaken in the social and economic life in Ukraine, devoted to the work of many authors. The article emphasizes that the new system of governance in our country still do not conceptually designed and is under development and improvement. In the domestic scientific literature has yet to be a common understanding of the essence of state economic management in the new market conditions requires further research principles and mechanisms of state regulation of economic and social processes at regional and national levels.

Keywords: public administration, government regulation, the principles, methods, mechanisms.

Вступление

Переход нашей страны от административно-командной экономики и тоталитарного политического режима к рыночной экономике и демократической государственности выдвинул требование коренного научного переосмысления роли и функций государства как определяющего условия успешного решения сложных социально-экономических проблем.

Если на начальном этапе трансформации еще существовало упрощенное понимание, будто бы в переходный период главная задача государства заключается в ограничении его вмешательства в экономические отношения, чтобы открыть простор для формирования рыночных отношений, то к середине 90-х годов стало очевидно, что такой подход является упрощенным, неадекватным реальным потребностям и негативно отразится на процессе формирования рынка в нашей стране.

Сегодня стала уже общепринятой точка зрения, высказанная когда-то известным в мире специалистом по функционированию современных экономик П. Самуэльсоном: «Рынок и государство – это двуединый феномен общественной жизни. Управлять экономикой при отсутствии одного из них все равно, что пытаться аплодировать одной рукой» [1].

Известный американский консультант по вопросам управления Джеффри Пфеффер в монографии «Формула успеха в бизнесе» подчеркивает: «Вера в то, что государственная политика должна жестко ограничиваться созданием и поддержанием условий на конкурентном рынке, наивна и имеет мало общего с действительностью. Даже в Соединенных Штатах Америки, не говоря уже о других промышленно развитых странах, государство серьезно вмешивается в механизмы функционирования рынка.

Но как минимум, государственное вмешательство не должно отбивать у людей желание формировать отношения взаимного доверия и внедрять методы организации работы, обеспечивающие достижение высоких конечных результатов. К сожалению, заповедь «не навреди» соблюдается далеко не всегда и далеко не всеми» [2].

Поэтому резкое повышение качества и эффективности управленческой деятельности, функциональной результативности работы государственного аппарата является важнейшим политическим, экономическим и организационным заданием настоящего времени.

Основная часть

Сегодня теория государственного управления в нашей стране переживает этап активного формирования. Новые функции и задачи государства в переходный период обуславливают новое содержание, формы и методы его управленческой деятельности.

Современные функции государства весьма многообразны. Вместе с тем, функции, связанные с социальным обеспечением – образованием, здравоохранением, а также с поддержанием прогрессивных тенденций развития экономики, играют определяющую роль.

Государство в условиях рыночного хозяйства выполняет для последнего функции стимулирования развития производства и повышения благосостояния населения, повышения качества жизни. Оно обязано не только обеспечивать все необходимое для нормального функционирования рыночной конкуренции, защищать законные права граждан и предприятий, но и помогать, хозяйствующим субъектам приспосабливаться к изменениям рыночной конъюнктуры, создавать благоприятные условия для активизации их производственной деятельности. Самостоятельно рынок не может обеспечивать структурную перестройку экономики, этого можно достичь лишь на основе целенаправленной регулирующей роли государства.

Исследованию сложных вопросов теории, методологии и практики государственного управления в период трансформационных процессов, осуществляемых в социальной и экономической жизни в Украине, посвящены работы многих авторов [3, 4, 5, 6, 7].

Однако в научной литературе пока не сложилось единое понимание понятия государственного управления. Одни авторы трактуют его, исходя из сущности, реального содержания, другие отталкиваются от форм, которые оно приобретает и в которых функционирует.

Так, В. Плишкин утверждает [8]: «Под государственным управлением мы понимаем совокупность целенаправленных воздействий органов государственной власти, которые осуществляются ими в рамках соответствующей компетенции, на определенных лиц, социальные системы, а также весь социальный организм в целом».

Несколько иное толкование дает Ю. Тихомиров. Он считает, что государственное управление следует рассматривать в широком и узком смысле. Государственное управление в узком смысле – это деятельность органов исполнительной власти, т. е. аппарата управления. Администрирование, по Ю. Тихомирову, это управленческая деятельность в учреждениях, на предприятиях [6].

Сжатое, но наиболее глубокое, на наш взгляд, определение государственного управления дает российский ученый Г. Атаманчук [4]: «Государственное управление – это практическое, организующее влияние государства на общественную жизнедеятельность людей с целью ее упорядочения, сохранения или преобразования, которое опирается на его властную силу».

В. Бакуменко, П. Надолишний [9] рассматривают государственное управление как форму и основную разновидность социального управления, как социально-политическую функцию государства, которая обусловлена объективными нуждами обеспечения целостности общества, его функционирования и поступательного развития. Это деятельность относительно реализации властных полномочий государства с целью выполнения им организационно-регулирующих и служебных функций в обществе вообще и в отдельных сферах его жизни.

В. Аверьянов [4] подчеркивает, что государственное управление – это вид деятельности государства, который основывается на осуществлении им управленческого, то есть организационного влияния на те сферы и отрасли общественной жизни, которые требуют определенного вмешательства государства путем использования полномочий исполнительной власти.

На наш взгляд, государственное управление не может быть видом деятельности государства, так как в основе деятельности государственных органов власти (исполнительной и законодательной) лежит само управление.

Анализ научной литературы дает возможность обобщить закономерности которые используются в теории государственного управления [7, 10, 11, 1]: целеустремленность, иерархичность, упорядоченность, целостность, коммуникативность, стабильность и т. п. В теории

управления данные закономерности известны давно, однако в практике государственного управления они применяются ограниченно, что особенно сказалось в Украине во время разработки и принятия ряда законодательно-нормативных документов.

В понимании содержания государственного управления среди ученых нет единства, что проявляется в существовании двух разных подходов относительно его определения. В первом подходе государственное управление идентифицируется с областью, которая включает законодательную, исполнительную и судебную ветви власти и имеет название американского. Второй, европейский, рассматривает его как подотрасль права. В Украине сущность и направленность государственного управления формируются ближе к американскому подходу [5, 7]. Так, Г. Атаманчук рассматривает государственное управление как практическое, организующее и регулирующее влияние государства на общественную жизнедеятельность людей с целью ее упорядочения, которое опирается на силу власти. Приближенным к такому трактованию государственного управления является взгляд В. Цветкова, который определяет его как упорядочение разных социальных процессов в обществе [12]. В. Геец считает, что государство должно усилить регулятивное влияние на стихийные процессы путем трансформации ее функций. В связи с этим следует не только сформировать, но и реализовать новую парадигму государственного регулирования [13].

Но дело не только в трансформации функций государственного регулирования. Государство в полном объеме должно восстановить функции управления, которые не ограничиваются только регулированием. Так, М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури [14] выделяют функции планирования, организации, мотивации и контроля, которые направляются на установление и достижение целей государства. Следовательно, государственное управление пополняется новыми активными инструментами влияния на объект управления. Тем не менее, упомянутые функции, особенно планирования и организации, нуждаются в конкретизации. С переходом к построению рыночной системы хозяйствования они до сих пор остаются вне

надлежащего внимания теоретиков и практиков государственного управления.

Многие авторы значительное внимание уделяли комплексному исследованию государственного управления, подчеркивая, что его качество зависит от естественных, географических, социально-экономических, информационно-интеллектуальных, духовно-моральных факторов [15, 7]. В научных работах подчеркивается, что эффективное управление должно строиться с учетом динамических хозяйственных процессов, имеющих постоянную тенденцию к ускорению, которое в некоторых подсистемах достигает скорости света [16].

Новая система государственного управления в нашей стране еще концептуально не разработана и находится в стадии создания и совершенствования.

Но современные исследователи единодушны в том, что государственное управление следует рассматривать как сложную динамическую систему, дееспособность которой зависит от многих количественных и качественных параметров [3; 4; 5]. Следует отметить, что значительное внимание авторы уделяют разработке и реализации управленческих решений: на эту тему проводятся фундаментальные исследования, защищаются кандидатские и докторские диссертации, в частности, этой проблеме посвятил докторскую диссертацию В. Бакуменко [9].

Динамика управленческих процессов, постоянное изменение параметров общественного развития, процессы глобализации экономики, которые активно влияют на процессы управления, определяют необходимость адекватной реакции механизма управления, которое обеспечивается применением ситуационного метода при решении тех или других проблем социально-экономического развития.

Исследуя суть государственного управления, необходимо учесть довольно существенное уточнение Г. Атаманчука, который определяет его как социальный акт, направленный на достижение определенных целей управления [3]. Управленческие решения, которые разрабатывались и принимались на государственном уровне (приватизация государственного имущества, распавание земли и т. п.), не достаточно полно учли это важное положение. В результате реформирование, например, сельского хозяйства не при-

вело к качественным социальным изменениям, государство потеряло социальную поддержку населения в реформировании национального хозяйства, а обедневшее население является постоянным социально-политическим фактором риска, который дестабилизирует развитие Украины.

Ряд ученых в Украине предостерегают от упрощенного подхода в теории и практике государственного управления к формированию собственной системы управления, который заключается в том, что рекомендации некоторых исследователей носят иногда копировальный характер, когда эффективно работающие системы управления высокоразвитых стран рыночной экономики автоматически переносятся на украинские реалии, а в практике государственного управления в значительной мере продолжает действовать командно-административная система управления, но уже в трансформированном виде, прикрытая рыночными лозунгами.

С другой стороны, наука о государственном управлении и его практика существуют в Украине в значительной мере параллельно, а рекомендации ученых по реформированию системы государственного влияния используются еще слабо, что особенно сказывается при разработке государственной политики и законов, которые регулируют хозяйственную деятельность в стране.

Подчеркнем также, что в современной научной литературе отстаиваются также различные мнения по поводу объекта, субъекта и предмета государственного управления.

Большинство авторов обоснованно считают, что для государственного управления объектом управления является общество, а не форма государственной деятельности, направленная на осуществление заданий и функций государства, которые заключаются в исполнительной и распорядительной работе органов управления.

Предметом государственного управления являются формы и методы влияния на производственную, социальную и духовную сферы жизнедеятельности людей, связанных между собой общими политической и экономической системами [17].

Необходимым условием возникновения управленческих отношений является наличие субъекта управления, то есть органа государственной власти, органа местного самоуправ-

ления или должностного лица, которые наделены властными полномочиями по осуществлению государственного управления.

По мнению Г. Атаманчука [3], главное для субъекта государственного управления и его отдельных компонентов – найти в управляемых объектах управляющие и контрольные параметры, а также «критические» (болевые) точки, воздействуя на которые можно сохранить или преобразовать их состояние.

Объектами управления со стороны государства Г. Атаманчук считает те общественные отношения, виды деятельности и социальные роли, которые непосредственно связаны с производством материальных и духовных продуктов, воспроизведением социальных условий жизнедеятельности людей.

П. Надолишний [9] под объектом государственного управления понимает определенную подсистему социальной системы, которая нуждается в государственно-управленческом влиянии. Ее элементами являются люди, их коллективы, которые взаимодействуют между собой по поводу реализации индивидуальных и групповых частных, а также государственных интересов. В конечном счете, объектом государственного управления выступают общественные процессы (отношения) – экономические, социальные, духовные и политические.

На сегодняшний день актуальным и не до конца исследованным является методический подход к определению понятий «государственное регулирование» и «государственное управление», как на общегосударственном, так и на региональном уровнях.

В условиях новой системы хозяйствования в отечественной экономической литературе исследователи стали активно использовать понятие «государственное регулирование», которое означает упорядочение, налаживание, приведение чего-либо в соответствии с установленными нормами, правилами и принципами.

Однако, ряд исследователей отождествляют понятия «государственное управление» и «государственное регулирование», что, на наш взгляд, является некорректным. Отдельные авторы придерживаются мнения, что государственное управление осуществляется в отношении государственных объектов, а государственное регулирование – в отношении негосударственных объектов.

На наш взгляд, наиболее правильно будет не противопоставлять и не отождествлять государственное управление и регулирование, а считать, что государственное управление по правовой сущности является регулятивной деятельностью и характеризует регулирование, как неотъемлемый элемент управленческой деятельности, одну из общеуправленческих функций.

Назначение государственного регулирования экономикой состоит в целенаправленном воздействии на внешнюю и внутреннюю среду субъектов хозяйствования для упорядочения общественно-полезной деятельности государства, регионов, предприятий в процессе производства или других форм труда.

Отсюда следует, что государственное регулирование экономики есть установление социальных, экономических, управленческих, организационных и производственных связей между государством, регионами, предприятиями, возникающее в процессе государственного регулирования экономики.

При этом должна происходить трансформация государственных функций из административно-управленческих в интеграционно-координирующие, когда, по убеждению О. Оболенского, «все функции государственной власти должны приобретать характер активизации деятельности субъектов общества» [18].

Сегодня уже бесспорным считается тезис о том, что функционирование экономики не сводится к рынку и не ограничивается игрой рыночных сил. Рыночный механизм не является самодостаточным, это лишь один из механизмов координации действий экономических субъектов, который во все времена существовал в тесном взаимодействии с государственным регулированием экономики.

В литературе [9, 19] определены общие закономерности структурного построения системы государственного регулирования экономики: трёхмерность (принципы, методы, функции), интегрированность (информационная взаимосвязь составных элементов), регулируемость (наличие прямой и обратной связи с внутренней и внешней информационной средой).

Эффективная система государственного регулирования должна подчиняться следующим основополагающим принципам.

Первый из них – принцип достаточности – означает, что государству подчиняются лишь те экономические функции, которые не могут выполняться нижестоящими звеньями хозяйственной системы вследствие ограниченной компетенции.

Второй – принцип адекватности – предусматривает соответствие системы государственных регуляторов экономики и системы их применения реально существующему состоянию социально-экономического развития.

Третий – принцип постепенности – указывает на необходимость замены применявшихся ранее командно-административных регуляторов экономическими по мере того, как для этого создаются объективные условия в виде процессов разгосударствления, демонополизации, приватизации, стабилизации экономики, создания рыночной инфраструктуры.

Четвертый – принцип эффективности. В результате применения механизмов государственного управления должен предполагаться конечный экономический эффект. Мероприятия государственного управления должны исправлять такие отрицательные стороны рынка, как монополия и цикличность, проводить рациональную налоговую политику.

Пятый – принцип справедливости – рынок не борется с чрезмерным неравенством людей, а государство с помощью соответствующих регуляторов должно корректировать эту систему перераспределением с целью установления более или менее справедливых основ. Это осуществляется через прогрессивное налогообложение, проведение политики поддержки доходов (помощь пожилым, нетрудоспособным, многодетным), решение сложных социально-экономических проблем жителей депрессивных территорий и т. д.

Шестой – принцип системности государственного влияния – предусматривает комплексный, системный подход к решению экономических, социальных и экологических, внешнеэкономических и других проблем.

Государство кроме непосредственно управленческой деятельности (в отношении государственного сектора) осуществляет поддерживающую и регуляторную деятельность, выполняя ряд функций, которые относятся к его прерогативе: целевую, нормативно-стимулирующую,

соціально-корректирующую, контролюю- щую.

Централизованная деятельность органов государственной власти в условиях рыночной экономики в отличие от административно-командной, где управление ресурсами было сосредоточено в руках государства, предполагает полную самостоятельность субъектов хозяйствования в отношении действий с ресурсами. Роль государства при этом состоит в урегулировании этого процесса и обеспечении гармонизации интересов субъектов хозяйствования на основе научно-методического руководства, которое носит рекомендательный характер.

Передавая полномочия по управлению ресурсами субъектам хозяйствования для более эффективного их использования, государство берёт на себя ответственность за их реализацию. Именно ответственность заставляет государство изыскивать действенные способы реализации полномочий, то есть методы хозяйственного руководства, что позволяет обеспечить рациональное управление ресурсами на всех уровнях государственного регулирования экономики. Это инициирует возникновение процесса коммуникаций (обмен информацией между органами государственной власти и субъектами хозяйствования). Чем выше степень взаимодействия органов государственной власти и субъектов хозяйствования при принятии решений по управлению ресурсами, тем действеннее контроль над рациональным использованием ресурсов, а значит, более гибкой (легко поддающейся изменениям, преобразованиям) становится деятельность органов государственной власти.

Выводы

Новая система государственного регулирования экономики формирует социально-экономический консенсус, который базируется на гармонизации интересов государства, регионов и предприятий, посредством методического руководства индикативного характера со стороны государства. К сожалению, эта система государственного управления в нашей стране еще концептуально не разработана и находится в стадии создания и совершенствования.

В отечественной научной литературе пока не сложилось единое понимание сущности го-

сударственного управления экономикой в новых рыночных условиях, требуются дальнейшие научные исследования принципов и механизмов государственного регулирования экономическими и социальными процессами на региональном уровне.

Литература

1. Саймон Герберт А. Адміністративна поведінка: Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції [Пер. з англ. вид. Вид. переробл. і доповн. числень. заув. авт.] / Саймонт Герберт А. – К. : АртЕк, 2001. – 392 с.
2. Jackson, William D. Homeland Security: Banking and Financial Infrastructure Continuity [Електронний ресурс] / Congressional Research Service, the Library of Congress, 2003. – Режим доступу: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcdate>
3. Атаманчук Г. В. Государственное управление : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. – М. : Энциклопедия управленческих знаний, 2000. – 188 с.
4. Державне управління в Україні / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 1999. – 260 с.
5. Державне управління в Україні / [за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка]. – Львів : Львівська політехніка, 2002. – 352 с.
6. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : СПАРК, 1998. – С. 32-33.
7. Шамхалов Ф. Теория государственного управления : [моногр.] / Ф. Шамхалов. – М. : Экономика, 2002. – 638 с.
8. Бандурка О. М. Державне регулювання економіки / О. М. Бандурка, К. Я. Петрова, В. І. Удодова. – Харків : Вид-во Університету внутр. справ, 2000. – 160 с.
9. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішний. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 210 с.
10. Государственное управление: основы теории и организации / [под ред. В. А. Козбаненко]. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
11. Ефективність державного управління : [моногр.] / [Ю. М. Бажал, О. І. Кілієвич, О. В. Мертенс та ін.] ; за заг. ред. І. В. Розпутенка. – К. : К.І.С., 2002. – 420 с.
12. Цветков В. В. Суспільне трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти : [моногр.] / В. В. Цветков, К. І. Оресіна, А. А. Коваленко. – К. : Концерн «Видавничий Дім "Ін Юре"», 2003. – 496 с.
13. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / [за ред. акад. НАН України В. М. Гейця]. – К. : Фенікс, 2003. – 1008 с.
14. Мескон М. Х. Основы менеджмента [пер. с англ.] / М. Х. Мескон. – М. : Дело, 1992. – 702 с.

15. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004-2015 роки) «Шляхом Європейської інтеграції» / [авт. кол.: А. С. Гальчинський, В. М. Геєць та ін.; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтеграції України]. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.
16. Моисеев Н. Н. Человек, среда, общество / Н. Н. Моисеев. – М. : Наука, 1982. – С. 204-208.
17. Мельник А. Ф. Державне управління / А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
18. Оболенский О. Ю. Державне управління та державна служба: напрями розвитку / О. Ю. Оболенский. – О. : АТ Бахва, 2003. – 320 с.
19. Кульман А. Экономические механизмы [пер. с фр.] / [общ. ред. Н. И. Хрустальной]. – М. : Изд. Группа «Прогресс», 1993. – 102 с.

Вольська Олена Михайлівна – к.держ.упр., доцент кафедри «Менеджмент організацій». Наукові інтереси: державне управління.

Вольская Елена Михайловна – к.гос.упр., доцент кафедры «Менеджмент организаций». Научные интересы: государственное управление.

Volskaya Helen Mihailovna – candidate of sciences on state control assistant professor the «Management of Organizations» Chair. Scientific interests: public management.