



Е. В. Щепанський
кандидат економічних наук, доцент,
докторант Хмельницького університету
управління та права

УДК 334:351.851

РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ

У статті проведено ретроспективний аналіз основних аспектів державного управління соціально-економічним розвитком періоду СРСР. Автором визначено поняття державного управління соціально-економічним розвитком та його вплив на рівень життя населення.

В статье проведен ретроспективный анализ основных аспектов государственного управления социально-экономическим развитием периода СССР. Автором определено понятие государственного управления социально-экономическим развитием и его влияние на уровень жизни населения.

The retrospective analysis of basic aspects of state administration social and economic development of period of USSR is conducted in the article. The concept of state administration social economic development and his influence is certain an author on the standard of living of population

Третє тисячоліття кидає виклик державному управлінню — його система повинна нарощувати свою конкурентоспроможність та ефективність, одночасно демонструючи високий професіоналізм і дотримання законності. Досягти помітних результатів у державно-управлінській сфері можна тільки при сучасній підготовці керівних кадрів, при свідомій модернізації керівництва на всіх рівнях. Сьогодні існує необхідність модернізації державного управління, спрямованого на підвищення ефективності та результативності роботи державних структур у соціально-економічній сфері. Це потребує зміни базової моделі менеджменту у державній службі, яка виконує основні задачі державного управління.

З огляду на важливу роль державного управління і місцевого самоврядування в Україні створена розвинута система місцевих органів самоврядування. Проте різноманіття і складність розвитку суспільства, регіонів і міст, формування нової моделі державного устрою, зміна економічних умов і параметрів економіки України викликають гостру потребу в удосконаленні нормативної і правової бази, організації і механізму управління. За останні роки відбулися істотні зміни в об'єкті управління, яким є регіони та міста. Значно зросла частка недержавного сектора в національній економіці, змінилися пропорції у виробничій і невиробничій сфері зайнятості населення, одержала розвиток ринкова інфраструктура і, відповідно, ринкові важелі і механізми управління. Специфіка регіону в такому плані залежить, в першу чергу, від таких узагальнених критеріїв, як соціальний та економічний. В сучасних умовах світової фінансово-економічної кризи, проблема соціально-економічного розвитку країни, її регіонів, стоїть дуже гостро та повинна відображати реальну ситуацію в ньому. Власне це й визначає актуальність теми наукової статті.

Питання управління соціально-економічною сферою присвячено чимало робіт як у галузях економіки, розміщення продуктивних сил, так і безпосередньо державного управління. Серед дослідників слід виділити таких: Ю. К. Авдаков, Г. В. Атаманчук, В. В. Бородін, Ю. А. Веденєєв, А. Л. Гапоненко, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, В. І. Пила та інші.

Метою наукової статті є аналіз основних аспектів державного управління



соціально-економічним розвитком періоду СРСР.

Державна регіональна політика в Україні визначається системою цілей і задач органів державної влади по управлінню соціально-економічним розвитком регіонів, а також механізмом їхньої реалізації. В Україні багато регіонів істотно розрізняються як за рівнем соціально-економічного розвитку, так і за структурою господарства. Кожен регіон має право самостійно використовувати свої ресурси, створювати науково-технічний і соціально-економічний потенціал для прискорення територіального розвитку. Повинна проводитись диференційована регіональна політика в залежності від місцевих умов. Разом із тим необхідне забезпечення економічної цілісності економіки, єдності економічної системи. Варто враховувати при цьому неоднакові стартові умови входження в ринок різних регіонів, обмежені можливості самозабезпечення і самофінансування. Основним завданням влади є формування загальнодержавної єдиної концепції розвитку і розміщення продуктивних сил з відповідною їй схемою міжрегіонального поділу праці, визначення пріоритетності розвитку окремих регіонів, пошук оптимального сполучення взаємодії державного управління територіями і місцевим самоврядуванням, створення такої системи управління від центральних до місцевих виконавчо-розпорядницьких органів, яка була б здатною забезпечувати вирішення різноманітності складних задач соціально-економічного розвитку.

З метою побудови ефективної системи державного управління соціально-економічним розвитком, дамо загальну характеристику механізму та системи державного управління періоду СРСР.

Термін “державне управління” широко використовується у вітчизняній і закордонній науковій літературі, а також у законодавстві багатьох країн. Більше 70 років він вживався й у нас, даючи тим самим конституційні підстави для виділення даного виду державної діяльності.

У відповідності до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [1]. У зв'язку із цим становить інтерес співвідношення державного управління й виконавчої влади. Але, насамперед, з'ясуємо, який зміст вкладався в поняття державного управління до проголошення незалежності України.

Будь-яка діяльність складається з рішення, його реалізації (виконання) і контролю за реалізацією. Власне на цій основі будується державний апарат, тобто сукупність органів, що виражають державну владу. Відповідно в рамках цього апарату відбувається “поділ праці” по здійсненню державних завдань і функцій. Даний поділ припускає, що й знаходило своє конституційне вираження, виділення органів державної влади (так називалися Ради всіх рівнів), органів державного управління й судових органів. Кожний з них був покликаний здійснювати той або інший вид державної діяльності. Так, державна влада вирішувала найбільш важливі питання державного й громадського життя у формі законів (створення законів); органи державного управління в основному здійснювали реалізацію законів (приведення їх у виконання); судові органи слідували за дотриманням закону.

Місце й роль державного управління в механізмі “поділу праці” визначалися наступними характеристиками:

1) державне управління — конкретний вид діяльності по здійсненню єдиної державної влади, що має функціональну специфіку, наділений певною компетенцією, що відрізняє його від інших видів (форм) реалізації державної влади;

2) державне управління — діяльність виконавчо-розпорядчого характеру. Основним напрямком її є виконання, тобто втілення в життя законів і підзаконних нормативних актів. Досягається ця мета використанням необхідних юридично-владних повноважень;

3) державне управління — прерогатива спеціальних суб'єктів — виконавчо-розпорядчих органів державної влади або ж органи державного управління;

4) державне управління — виконавча діяльність, здійснювана в процесі повсякденного й безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом. Безпосередність такого керівництва обумовлена тим, що саме у веденні (організаційному підпорядкуванні) органів державного управління перебувала основна маса об'єктів власності, виражаючи тим самим державу як власника основних засобів виробництва;

5) державне управління — підзаконна діяльність, здійснювана “на основі й на виконання закону”; вона вторинна стосовно законодавчої діяльності.



Таким чином, це узагальнена характеристика державного управління, до якої можна додати й деякі інші специфічні ознаки, а саме: вертикальність (субординарність, ієрархічність) системи виконавчо-розпорядчих органів; реалізація належним цим суб'єктам юридично-владних повноважень в адміністративному, тобто в позасудовому порядку; передбачена чинним законодавством можливість адміністративної правотворчості; включення в механізм (систему) державного управління не тільки виконавчо-розпорядчих органів, але й всіх інших ланок управлінського апарата (наприклад, адміністрації державних підприємств) тощо.

В такому розумінні органи державного управління розглядалися як виконавчий апарат державної влади або державної адміністрації, що є основною ланкою практичної реалізації законодавства, а також інших правових актів органів державної влади, тобто Рад різних рівнів. У своїх основних організаційних проявах ці органи були "прив'язані" прямо або опосередковано до системи Рад народних депутатів. Виконавчо-розпорядчу діяльність практично здійснювали не всі державні органи, а лише ті, які конституційно були визначені як органи державного управління (спеціальний суб'єкт). У загальнодержавному масштабі ці органи здійснювали державну владу (державно-владні повноваження) у формі виконавчої й правозастосовної функцій. Це був специфічний варіант прояву державної влади, якому приділялося особливе (самостійне) місце в механізмі "поділу праці" (функцій). Пріоритетність зберігалася при цьому за законодавчою (правотворчою) діяльністю.

Викладене дозволяє звернути увагу ще на дві принципових обставини. Насамперед, державне управління й здійснюючі його функції державні органи є складовою частиною єдиного механізму державної влади. Дане положення необхідно особливо підкреслити у зв'язку з тим, що до 80-х років відповідні Конституції й чинне законодавство СРСР тільки Ради всіх рівнів відносили до числа органів державної влади. І лише щодо урядів було зроблене виключення: вони характеризувалися як "виконавчі і розпорядчі органи державної влади". Всі інші органи державного управління (як, втім і судові органи) начебто не мали ніякого відношення до механізму державної влади, що, звичайно, не відповідало дійсності. Спостерігалася, тим самим, явна переоцінка ролі Рад. Фактично ж мова повинна була йти, і для цього були всі необхідні підстави, про функціонування в системі "поділу праці" представницьких, виконавчих і судових органів державної влади, оскільки саме вони реалізували в різних правових і організаційних формах повноваження державно-владного характеру.

Друга обставина пов'язана з тим, що при загальній характеристиці соціального управління, останнє у всіх своїх проявах органічно пов'язане із впливом, що впорядковує, не певний об'єкт. Говорячи ж про державне управління, акцентується його виконавче значення. У зв'язку із цим виникає питання: як сполучити керуючий вплив з виконавством? Сутність даної проблеми викладена в наступному. Управління різними сторонами державного й громадського життя не є винятковою функцією виконавчого апарата держави. У цьому процесі беруть активну участь і інших суб'єкти єдиної державної влади. При цьому головне у змісті керуючого впливу складається не стільки в прийнятті відповідних рішень (наприклад, законів), а в їхній реалізації, тобто в реалізації юридично-владних вимог. А це і є процес виконання. Звичайно, і сам законодавець здійснює ті або інші дії, що забезпечують виконання прийнятих їм законів. Але він не в змозі взяти на себе дану функцію в повному обсязі, з огляду на різноманіття суспільних відносин, які слід впорядковувати і на які слід постійно впливати. Тому й виникає необхідність у спеціалізованій управлінській ланці державного апарата, що здійснює такий вплив у виконавчо-розпорядчому варіанті. Таким чином, виконання — це, у широкому розумінні, і є по суті безпосередня державно-управлінська діяльність, тобто керуючий вплив і виконавство повністю сумісні. При цьому не має принципового значення, хто є суб'єктом ухвалення відповідного рішення — законодавчий або виконавчо-розпорядчий орган (виконання закону або підзаконного нормативного акту).

Є ще одне важливе питання, що ставиться до загальної характеристики системи й механізму державного управління радянського періоду. Так практика державного управління економікою вже в 60-і роки була піддана серйозному критичному аналізу. Було констатовано, що саме в цій сфері фактично переважали елементи нічим не обмеженого втручання "зверху" у виробничу діяльність підприємств (система директивного планування, обов'язкових поставок, адресних завдань тощо), у результаті чого останні були позбавлені необхідної самостійності. Подібна система управління, вирощена за довгі десятиліття з ініціативи КПРС, отримала спочатку публіцистичне, а



потім — майже офіційне найменування адміністративно-командної. Її негативна суть зводилася до того, що управління здійснювалося на засадах, не стимулюючих підприємства до високопродуктивної праці, що економічно не зацікавлювало їх в ефективних результатах своєї роботи, які досягалися переважно шляхом “наказів”, “команд”. Адміністративно-командна система, як показала практика, в умовах монопольного панування КПРС, фактичного поєднання партійного й державного апарату, знаходила своє найбільш відчутне вираження в бюрократичній централізації управління соціально-економічною сферою, у безконтрольності й безвідповідальності управлінського апарату, у концентрації в його руках значного обсягу владних повноважень розпорядчого характеру. У її рамках прями приписи й примусові міри були єдиним засобом досягнення управлінських завдань. Самостійність керованих об’єктів в умовах, коли від них було потрібно лише “сліпе” виконавство, а їхня діяльність регулювалася переважно заборонами або дозволами, була категорією досить невизначеної. Апарат управління мав всі підстави розглядатися як бюрократична надбудова над сферою управління. Багаторазово проведені міри різного роду зводилися в основному до змін організаційно-правових форм управління, відрізнялися непослідовністю й не зачіпали головного — методів управління. Реакція на ці явища була наступною. У ЗМІ пропагувалася ідея ліквідації управлінського апарату, тобто адміністративної системи. У початковому варіанті боротьба із цією системою, починаючи з 60-х років, велася під гаслом повної відмови від адміністративних, тобто чисто управлінських, важелів державно-управлінської діяльності. Вони були оголошені бюрократичними, “руйнівниками” всієї системи державного управління (особливо — у галузі економіки). Був проголошений пріоритет так званих економічних важелів управління. Таким чином, отождення системи державного управління з так званою “адміністративно-командною системою” не має міцних методологічних обґрунтувань. Проте сама по собі дана проблема не зникла.

У умовах переходу до ринкової демократії від централізованої системи управління, можна стверджувати, що роль держави повинна зростати, тому що залишаються незрозумілими соціально-економічні перспективи, а отже, доцільно говорити про державне управління соціально-економічним розвитком.

Під державним управлінням соціально-економічним розвитком розуміємо організований процес управління, регулювання й контролю державних органів за розвитком соціально-економічної сфери, узгоджений за ресурсами, строками, пріоритетами та виконавцями. Суть державного управління соціально-економічним розвитком виявляється в реалізації його принципових положень [2].

Принцип історизму. Він має універсальне методологічне значення, дає змогу об’єктивно оцінити відносну цілісність, завершеність того чи іншого етапу соціального і економічного розвитку країни.

Принцип комплексності. Відображує об’єктивні процеси суспільного поділу праці та інтеграції виробництва, орієнтує на забезпечення комплексно-пропорційного розвитку господарства. Комплексність спрямована на піднесення суспільного виробництва на якісно новий ступінь, посилення соціальної спрямованості його розвитку, забезпечення повної збалансованості виробничих ресурсів з потребами господарського комплексу, істотне підвищення продуктивності праці, задоволення на цій основі потреб виробництва і населення.

Принцип природно-господарської збалансованості та оптимальності. Означає дотримання обґрунтованої економічної відповідності між нарощуванням виробничого потенціалу галузей господарства та розробкою і реалізацією заходів щодо охорони природного середовища, орієнтує на забезпечення найбільш раціонального розвитку з використанням прогресивних норм і нормативів.

Принцип пріоритетності. Сприяє ранжуванню цілей і завдань соціально-економічного розвитку країни відповідно до просторової стратегії її комплексного розвитку та реальних виробничо-економічних і ресурсних можливостей, орієнтує на дотримання соціальної спрямованості використання рекреаційних, матеріальних та фінансових ресурсів, а також засобів подальшого розвитку соціальної інфраструктури.

Принцип варіантності. Передбачає необхідність вибору шляхів досягнення цілей і розв’язання завдань управління соціально-економічним розвитком, певні зрушення у галузевій структурі господарства, використання його природних та економічних ресурсів. Варіанти розвитку складаються на основі альтернативності проекткових темпів і пропорцій розвитку галузей, гіпотез інвестиційної політики, технічних і технологічних рішень в організації виробничих процесів, змін у забезпеченні сировиною, матеріалами,



комплектуючими, паливно-енергетичними і трудовими ресурсами.

Таким чином, ефективне державне управління соціально-економічним розвитком безпосередньо стосується добробуту людей, задоволення їхніх матеріальних, соціальних та інтелектуальних (у т. ч. культурних) потреб, формування поваги до людської гідності, а також до встановлення соціальної стабільності та соціального миру в суспільстві. У концептуальному вираженні соціально-економічний розвиток має бути спрямований на радикальне поліпшення якості життя й суттєве підвищення рівня життя населення. У цьому контексті, головною метою державного управління є раціональне використання соціально-економічного й екологічного потенціалів регіонів, об'єктивних переваг територіального поділу праці для створення сприятливих умов життя населення у всіх регіонах країни.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 6.
2. *Стеченко Д. М.* Управління регіональним розвитком / Д. М. Стеченко. — К. : Вища школа, 2000. — 223 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 6 від 23 січня 2009 року)*

Надійшла до редакції 02.02.2009
Рекомендована до друку 19.06.2009

