

Література:

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf
2. Про внесення змін до Указів Президента України від 6 квітня 2011 р. № 389 та від 8 квітня 2011 р. № 446 : Указ Президента України від 26.12.2011 р. № 1183/2011. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1183/2011>.
3. Про запровадження електронної соціальної картки : постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовт. 2010 р. № 947. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=947-2010-%EF>.
4. Про затвердження Державної цільової соціальної програми подолання та запобігання бідності на період до 2015 року : постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 р. № 1057. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057-2011-%D0%BF>.
5. *Дейт К. Дж.* Введение в системы баз данных. Восьмое издание / К. Дж. Дейт ; пер з англ. – М. : ИД “Вильямс”, 2008. – 1328 с.
6. *Коннолли Томас.* Базы данных. Проектирование, реализация и сопровождение. Теория и практика. – 3-е изд. / Томас Коннолли, Каролин Бегг ; пер. с англ. – М. : ИД “Вильямс”, 2003. – 1440 с.
7. *Роб П.* Системы баз данных: проектирование, реализация и управление / П. Роб, К. Коронел ; пер. с англ. – СПб. : Питер, 2004. – 1040 с.

Надійшла до редколегії 30.05.2012 р.

УДК 33.012.332:33.012.34

О. С. МЕЛЬНИЧЕНКО

ДЕЯКІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ КОРПОРАТИВНИМИ ПРАВАМИ ДЕРЖАВИ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Розглянуто особливості державного управління, яке повинно бути пристосовано до взаємодії з механізмами ринкової саморегуляції громадських відносин в Україні.

Ключові слова: державне управління, корпоративні права, корпоративне управління, майно, державна власність, системний аналіз.

Research paper on the characteristics of public administration in Ukraine, which is something that it should be adapted to interact with the mechanisms of market self-regulation of social relations in Ukraine.

Key words: public administration, corporate law, corporate governance, property, state property, system analysis.

В умовах сучасної України проблема вдосконалення механізмів державного управління надзвичайно актуальна і перебуває в центрі уваги як науковців, так і безпосередніх виконавців.

Особливістю державного управління в Україні є те, що воно повинно бути пристосовано до взаємодії з механізмами ринкової саморегуляції громадських відносин в Україні – об'єктивно неминучого процесу руйнування попередньої системи. Однак цей процес відбувається постійно, крім створення його концептуальної моделі, яка б відповідала новим умовам. Крім того, існує думка про зменшення ролі держави у зв'язку з переходом до ринкової економіки. Як наслідок цього, державна влада виявилася неспроможною здійснити необхідні економічні та політичні перетворення.

Рішення цих невідкладних проблем потребує розробки, обґрунтованої теоретичної бази, глибоких системних досліджень всього, що має відношення до процесу державного управління в Україні.

Слід зазначити, що будь-яке наукове дослідження доцільно починати з визначення ключових понять і визначень. Адже вони, певним чином, є інструментами досліджуваних процесів та явищ. У сучасних наукових дослідженнях популярності набули так звані “інструментальні визначення”, в яких адаптуються ті чи інші визначення з конкретними дослідницькими проектами. Разом з тим у фундаментальних працях є спроби об'єднати визначення найбільш загальних понять. Виходячи із зазначеного вище, розглянемо зміст поняття “механізми державного управління”, яке є визначальним в аналізі процесів управління корпоративними правами держави, що є предметом дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій показує, що перше визначення суті державного управління можна знайти в праці Г. В. Гегеля, який писав: “Управління – це, в першу чергу, формальне виконання законів та їх підтримка” [4, с. 248]. З того часу традиційним є надавати провідну роль у діяльності держави органам законодавчої влади та витлумачувати державне управління, насамперед як реалізацію прийнятих законодавчих актів.

Відокремлення державного управління від інших видів діяльності держави належить В. Вільсону, який у кін. XIX ст. запропонував розрізняти політику та державне управління [14]. У його розумінні державне управління є логічним і практичним продовженням політики. Під політикою частіше за все розуміють дії, спрямовані державними органами на вирішення актуальних проблем. При цьому до значення слова “політика” належить як визначення пріоритетних проблем у суспільстві, так і визначення низки завдань, спрямованих на їх вирішення, а також вибір засобів втілення їх в життя [13]. Подальша деталізація цілеспрямованих дій, зазначених у політиці, та їх здійснення, на думку багатьох прибічників цієї точки зору, виходить за межі політики і є “справою техніки”.

Аналогічне явище державного управління представлено і в працях М. Вебера [5]. Автор також розмежовує політичну владу та підлеглу їй адміністрацію. На думку автора, державна адміністрація являє собою своєрідну “машину управління” і складається зі спеціально створених чиновників. Така

машина діє за формально раціональними правилами, і в неї не може бути ніяких інших інтересів, крім “інтересу справи”. Спрямовують машину державного управління політичні лідери, які скеровують цей механізм на службу вибраним ними політичним цілям.

Сучасний французький дослідник Б. Гурне також бачить основні функції державного управління у виконанні рішень політичної влади [5]. Заради виконання цих рішень політична влада і створює апарат державного управління. Науковець вважає за корисне протиставлення політики та адміністративного управління, політичних і технічних методів управління, але закликає при цьому брати до уваги існуючі між ними численні точки взаємодії та взаємозалежності.

Думка про те, що політика є справою політиків, а управління є завданням політично нейтральних чиновників, все ще поширена як у країнах колишнього Радянського Союзу, так і в західних країнах. Дискусія серед прибічників такого підходу стосується в основному проблеми розподілу сфер діяльності в контексті протиставлення політики та державного управління.

Однак еволюція поглядів на суть державного управління спричинила вже в сер. ХХ ст. появу альтернативного сприйняття та відмови від протиставлення політики й управління. Найбільш чітко така точка зору була сформульована в дослідженні Г. Райта, де зазначено, що управління настільки тісно пов'язано з обраним напрямом дій, а через нього й з політикою, що розгляд політики та державного управління як автономних структур повинен бути визнаний як помилковий [15]. Такий підхід відповідав методології системного аналізу, який почав активно використовуватися в наукових працях у другій пол. ХХ ст.

Системний підхід в українській науці державного управління використовувався ще в 1980-х рр. і активно використовується сьогодні [12]. Методологія системного аналізу та побудова реальних об'єктів базується на використанні теоретичних конструкцій, які називаються моделями систем. Теорія систем в її сучасному розумінні означає багаторівневий понятійний апарат, який містить різноманітні моделі систем. Ці моделі можуть бути представлені різними формами: як описовою моделлю, так і формальною. Важливим методологічним аспектом теорії систем є поняття цілеспрямованої системи. На базі поняття моделі цілеспрямованої системи ґрунтується ряд інших моделей, а саме моделі самоутворюючих систем.

Мета статті полягає в тому, що під час дослідження проблеми державного управління важливим елементом загальнометодичних основ є проблема засобів системного аналізу. Це пояснюється тим, що система державного управління, за своєю суттю, є цілеспрямованою системою, орієнтованою на досягнення окремих соціально-економічних, політичних та інших цілей [11].

Використовуючи системний підхід у дослідженні проблеми державного управління, необхідно створити спеціальний понятійний апарат для того, щоб забезпечити логічний перехід від загально-методологічних принципів до конкретних проблем відповідної галузі знань.

Необхідно зазначити, що на даний момент у науковій літературі немає однозначності у визначенні терміну “державне управління”. У концепції

адміністративної реформи в Україні державне управління визначається як “вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого, впливу на ті сфери й галузі життя суспільства, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади” [4]. Тут же зазначається, що державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади і що поняття “державне управління” значно ширше, ніж поняття “виконавча влада”. Як приклад приводяться випадки здійснення управління на рівні державних підприємств, закладів та організацій.

Якщо дане визначення взяти за основу, то при цьому необхідно отримати однозначні відповіді на такі три питання.

Перше – стосується встановлення межі між “державним управлінням” та іншими видами діяльності держави. Використання словосполучення “вид діяльності держави” вказує на те, що існують інші види державної діяльності, які відрізняються від державного управління.

Друге питання стосується визначення межі між сектором державного управління та сектором життя суспільства, в якому управління державним не вважається.

Третє – стосується виділення суб’єктного аспекту поняття “державне управління”. Це пов’язано з тим, що зазначена вище дефініція констатує таке: поняття “державне управління” є більш ширшим, ніж поняття “виконавча влада”, і при цьому в “системі державного управління” суб’єктами державного управління є виконавчі органи влади.

Автори дослідження зазначають, що управління економічними процесами в країні повинно здійснюватися за двома каналами. З одного боку це повинні бути урядові, державні структури, а з іншої – неурядові суб’єкти господарювання. На думку авторів, така конструкція державного управління має характерну необхідну гнучкість і значні адаптовані можливості. Під урядовими структурами автори, в першу чергу, мають на увазі міністерства та відомства. Неурядові структури, залежно від мети їх створення, можуть мати різний юридичний статус, включаючи підприємства з визначеною часткою держави в статутному капіталі корпорації. У цьому випадку діяльність таких суб’єктів господарювання повинна координуватися відповідними органами державного управління. Запропонований підхід розширює сферу діяльності суб’єктів державного управління за межами державного апарату, вказуючи на можливість існування різних управлінських структур.

Н. Нижник та О. Машков визначають державне управління як підзаконну діяльність органів виконавчої влади, спрямовану на практичну організацію нормального життя суспільства та забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов їх матеріального, культурного та духовного розвитку.

Професор В. Авер’янов вважає, що “... державне управління – це діяльність особливого роду, зміст якої у виконанні правових актів шляхом різних форм організаційного впливу на суспільні явища та процеси” [7, с. 11].

Професор В. Цветков пропонує підхід до визначення державного управління з точки зору реального змісту управління як специфічного виду

громадської діяльності, визначення його характеристик, рис та ознак, не обмежуючись формальною юридичною оцінкою [12, с. 29]. Такий підхід характерний для представників соціологічних наукових напрямків, які досліджують проблеми управління. Вони розглядають управління як систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на систему суспільства в цілому або на її окремі ланки на основі пізнання та використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставлених цілей. Отже, державне управління – це і є організуюча діяльність держави, яка спрямована на виконання її функцій і завдань.

У цій роботі будемо визначати “державним управлінням” будемо розглядати таке. Державне управління як різновид діяльності суспільства, до якої належить система органів державного управління, які є суб'єктами державного управління, процеси здійснення цими органами організуючого, регулюючого та контролюючого впливу на об'єкт державного управління і сам об'єкт, який охоплює всі сфери громадської діяльності. Ключовими поняттями для державного управління є “держава” та “державна влада”, оскільки державне управління є засобом функціонування та реалізації державної влади з метою становлення та розвитку держави [6].

Розглядаючи поняття механізму державного управління, перш за все, необхідно визначити загальносистемне поняття механізму управління. Під механізмом управління слід розуміти складову частину системи управління, яка забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності об'єкта управління. Фактори управління для організації можуть бути внутрішніми (коли мова йде про механізм управління організацією) або зовнішніми (коли мова йде про механізм взаємодії з іншими організаціями). Інші автори пропонують під механізмом управління розуміти “сукупність процесів, прийомів, методів, підходів, за допомогою яких рухається вся система, що призводить до досягнення певної мети” [14, с. 116].

На даний час в українській науці немає єдиного підходу до визначення поняття “механізм державного управління” та його складових. Так, на думку Г. Атаманчука, механізм формування та реалізації державного управління – це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління (його компоненти) “схоплює” потреби, інтереси і цілі суспільства, закріплює їх своїми управлінськими рішеннями та діями і практично втілює в життя, посиляючись на державну владу.

На думку Л. Юзькова, існує два основних підходи до визначення поняття “механізм” – структурно-організаційний і структурно-функціональний. У першому випадку механізм характеризується як сукупність елементів, які створюють організаційну основу визначених явищ, процесів, а в другому – це “сукупність установ”, через які здійснюється “державне керівництво суспільством”. В іншому випадку, визначаючи механізм того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища),

автор акцентує увагу не тільки на організаційній основі його побудови, але і на динаміці, реальному функціонуванні. Сам автор надає перевагу структурно-функціональному підходу, та, враховуючи це, в загальному плані визначає механізм державного управління як організацію практичного здійснення державного управління [19].

На думку Ю. Тихомирова, типовими елементами організації державного управління можуть бути такі:

- загальна система державного управління, включаючи статут та функції спеціальних та інших органів, які діють в тій чи іншій сфері, галузі;
- набір адміністративно-правових регуляторів, характерних для визначеної сфери, галузі;
- комплект, стандарт необхідних правових актів та інших регулюючих документів;
- механізм державного контролю та нагляду;
- низові організації – об'єкти управління;
- інформаційне забезпечення;
- ступінь участі громадян та їх об'єднань.

Ю. Тихомиров вважає, що механізм управління повинен певним чином відображати взаємодію різних елементів управління, які мають характер стійких взаємозалежностей і причинно-наслідкових зв'язків.

Це дозволяє розглядати механізм управління як ефективний (з точки зору суспільства) засіб пізнання реальної дійсності та науково-обґрунтованого впливу на процеси, що виникають [17].

На думку М. Круглова, “комплексний механізм державного управління – це сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють” [9, с. 111]. Оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну та правову природу, комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [Там же].

Велике значення має організаційний механізм державного управління. Під цим механізмом слід розуміти сукупність різних за своєю природою окремих організаційних елементів у системі управління, які повинні організовувати регулювання та управління в інтересах державної влади, здійснювати ефективну діяльність державно-управлінської системи. Основним призначенням організаційних елементів у складі механізму управління є формування та посилення організаційного потенціалу суб'єктів управління як складової частини системи управління.

Отже, дослідження наукової літератури, законодавчої та нормативної бази свідчить про те, що управління процесами приватизації та державними корпоративними правами є специфічним напрямком діяльності держави, який тісно пов'язаний з вирішенням соціально-економічних і фінансових цілей

держави. Систематизація фундаментальних і прикладних проблем управління процесами приватизації та державними корпоративними правами в сучасній науковій літературі, особливо в межах досліджень у галузі науки “державне управління”, перебуває на початковій стадії. Головним напрямком таких досліджень вважаємо формування комплексної системи управління процесами приватизації та державними корпоративними правами (в тому числі на рівні регіону). Основним методологічним підходом при вирішенні зазначених проблем повинен бути системний аналіз у його сучасній модифікації. Методи управління приватного сектора все більше і більше застосовуються в державному секторі. Усе це відбувається на фоні масштабних адміністративних реформ, що охопили не тільки розвинені, але і багато інших країн, у рамках яких на зміну концепції “малого уряду” приходять концепції якості та ефективності держави.

Ключовими моментами методологічного підходу до управління власністю, на наш погляд, є: управління державною власністю – одна із специфічних форм сучасного менеджменту, тому його сутність і зміст обумовлена родовими ознаками та функціями загального менеджменту з одного боку, та специфікою об’єкта управління державною власністю з іншого; державна власність – форма власності, родово коріння якої закладено в економічній суті власності; місце та роль державної власності в системі відносин власності визначаються специфікою перехідного періоду в Україні, сутність якої в переході від державної соціально-економічної системи до економіки змішаного типу.

Література:

1. Белоус Г. Развитие малого предпринимательства в Украине / Г. Белоус // Экономика Украины. – 2000. – № 2. – С. 35–40.
2. Воротін В. Є. Корпоративне управління: використання досвіду світової господарської практики в Україні / В. Є. Воротін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – К. : Вид-во УАДУ при Президентіві України, 2001. – Вип. I. – С. 48–58.
3. Гальченко В. Реформи державного управління: вимога часу / В. Гальченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – К. : Вид-во УАДУ при Президентіві України, 2001. – Вип. I. – С. 3–15.
4. Гальчинский А. С. Основы экономической теории / А. С. Гальчинский, П. С. Ещенко, Ю. И. Палкин. – М. : Высшая шк., 1995. – 471с.
5. Гришан Ю. П. Концептуальные основы управления государственными корпоративными правами / Ю. П. Гришан, А. Г. Мендрул // Государственный информационный бюллетень про приватизации. – 2001. – № I. – С. 44–48.
6. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / за заг. ред. В. Б. Авер’янова, І. Б. Котушко. – К. : Вид-во УАДУ при Президентіві України, 1999. – С. 10–11.
7. Державне управління: Словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ при Президентіві України, 2002. – 228 с.

8. Задорожний Г. В. Собственность и экономическая власть / Г. В. Задорожний. – Х. : Основа, 1996. – 141 с.
9. Косова Т. Д. Інвестиційні аспекти приватизаційної політики / Т. Д. Косова, С. М. Повний // Економіка України. – 2005. – № 6. – С. 30–37.
10. Мерзляк А. Залучення іноземних інвестицій – один із стратегічних напрямів регіонального розвитку / А. Мерзляк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : Вид-во УАДУ при Президентові України, 2002. – Вип. 3. – С. 271–276.
11. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; [пер. с англ.]. – М. : Дело ЛТД, 1994. – 702 с.
12. Мірошник І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії (Корупція: сугність, поняття, заходи протидії) / І. Мірошник. – К. : Атіка, 2001. – С. 113–116.
13. Павлишенко М. Роздержавлення та приватизація: новий погляд на проблему / М. Павлишенко // Економіка України. – 1994. – № 9. – С. 85–93.
14. Пасхавер О. Й. Перспективи приватного підприємництва в Україні: приватизація і зростання нового капіталу / О. Й. Пасхавер // Економіка України. – 2000. – № 4. – С. 31–39.
15. Радыгин О. Институциональные проблемы развития корпоративного сектора: собственность, контроль, рынок ценных бумаг / О. Радыгин, Р. Ентов. – М. : Ин-т экономики переходного периода, 1999. – 286 с.
16. Румянцев С. А. Приватизація та корпоративне управління (досвід зарубіжних країн) / С. А. Румянцев // Вісник Київського нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. – К., 2001. – Вип. 48. – С. 30–31. – (Серія “Економіка”).
17. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 – 2004 рр. : Послання Президента України до Верховної Ради України // Уряд. кур’єр. – 2000. – 28 січ. – С. 7.

Надійшла до редколегії 25.06.2012 р.

УДК 351.778.5

О. М. НЕПОМНЯЩИЙ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянуто нормативно-правові аспекти державної житлової політики, що здійснюють вплив на її ефективність у сучасних умовах. Визначено їхні види, сфери застосування та особливості впровадження. Запропоновано сукупність державних заходів, що мають сприяти розвитку житлового сектора в цілому.

Ключові слова: державна житлова політика, нормативно-правові акти, житловий сектор, регуляторна політика, державні заходи.