

УДК 350

Н. М. МЕЛЬТЮХОВА

**ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ
ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Розглянуто теоретичні основи функціонування органів влади на регіональному рівні. Запропоновано шляхи до застосування системного підходу до підвищення результативності їх взаємодії.

Ключові слова: органи державного управління, органи місцевого самоврядування, взаємодія, результативність, системність, відносини, демократизація, децентралізація.

The theoretical basis of public authorities functioning on the regional level has been studied. The ways to apply the system approach to improve the efficiency of their interaction have been proposed.

Key words: public administration authorities, local government bodies, interaction, efficiency, goal-orientation, system approach, relations, democratization, decentralization.

Розбудова демократичної, правової, економічно і соціально сильної країни нерозривно пов'язана з реформуванням системи влади як на центральному, так і на регіональному рівнях. Досвід функціонування в регіонах місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування свідчить про гнучкість, складність і низьку гнучкість такої системи. Її подальший розвиток потребує не тільки урахування порад фахівців-практиків, а і теоретичних розвідок.

Питання підвищення результативності функціонування і співпраці органів державного управління та органів місцевого самоврядування є предметом пошуків багатьох науковців. В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Кравченко, А. Колодій, О. Лазор, В. Мамонова, Н. Нижник, В. Олуйко, Ю. Шаров, О. Ярмиш досліджують питання підвищення якості виконання основних і конкретних функцій у регіональних органах влади, розробили конкретні пропозиції щодо вдосконалення їх роботи та взаємодії. Поряд з цим, більш глибокого обґрунтування потребують підходи до застосування принципу системності в реформуванні структурно-функціональних основ побудови органів влади, форм і методів їх діяльності.

Мета роботи полягає в розробці пропозицій щодо створення умов для реалізації принципу системності в удосконаленні владних відносин на регіональному рівні.

Відповідно до реалій сьогодення місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування є співсуб'єктами управління в системі "Region". У багатьох наукових працях обґрунтовано доцільність підвищення рівня

децентралізації державного управління, тобто створення повноцінних виконавчих органів при районних та обласних радах і надання місцевим державним адміністраціям тільки контрольних функцій, як це передбачено Законом України “Про місцеві державні адміністрації”. З цим не можна не погодитися, але зараз функціонують дві підсистеми влади, і є необхідність узгодження їх діяльності. Основою її забезпечення має бути реалізація системного підходу, а саме: створення умов для якісного здійснення ролей співсуб’єктів у системі “Region”. Виходячи зі змісту принципу системності, це передбачає визначення мети функціонування і розвитку системи, конкретних цілей за окремими напрямками життєдіяльності, завдань органів державного управління та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації цих цілей. Така робота не закріплена в чинних установчих документах обох співсуб’єктів, тобто фактично вона не виконується.

Головними завданнями управління суспільством є:

- визначення тенденцій та закономірностей його розвитку;
- визначення та розв’язання протиріч його функціонування і розвитку;
- забезпечення зберігання та зміцнення структурної і функціональної єдності суспільної системи, її здатності протистояти негативним впливам;
- розробка і проведення реалістичної політики, яка ґрунтується на урахуванні об’єктивних можливостей, співвідношенні соціальних сил;
- досягнення соціоекономічної рівноваги суспільства (пропорційного розвитку економічної та соціальної сфер життя) [7].

Розв’язання цих завдань теж має бути структурно оформлено, тобто мають бути відокремлені структурні підрозділи, що їх виконують.

Функціонування системи підпорядковується певним принципам, які мають назву загальні: системності, об’єктивності, саморегулювання, зворотного зв’язку, доповнення, оптимальності, інформаційної достатності, еволюційності, демократизму, гласності, провідної ланки, стимулювання [2]. Дотримання цих принципів під час побудови та вдосконалення системи відіграє дуже важливу роль.

Саморегулювання є одним з провідних принципів функціонування системи. На підприємствах це виявляється наочно: зниження прибутку (як що таке трапляється) має наслідком детальний аналіз стану всіх факторів виробництва, у тому числі, і керуючої підсистеми, визначення „слабких місць”, розробку і реалізацію певних заходів. Системи державного управління та місцевого самоврядування є менш чутливими і більш інертними. Недоліки їх роботи вивчаються більш повільно, велике значення мають традиції, що складаються десятиріччями і які працівники не дуже хочуть змінювати. Тобто проблема формування механізмів саморегулювання вітчизняної системи влади є досить актуальною і пов’язаною з недостатньою активністю і вимогливістю членів посттоталітарного суспільства до чинників. У цій ситуації виявляється і низький рівень застосування принципу зворотного зв’язку. Працівники органів влади не хочуть, а в деяких випадках і не розуміють необхідність його здійснення, а населення, що виховане в умовах командно-адміністративної

системи, не виявляє ініціативи (це стосується і державних службовців, що є співробітниками регіональних органів виконавчої влади). Результатом є низький рівень якості рішень, що приймаються в місцевих державних адміністраціях та в органах місцевого самоврядування.

Принцип доповнення виявляється у взаємозв'язку компонентів системи, вони дійсно доповнюють одне і вдосконалення будь-якого в тій чи іншій мірі обумовлює доцільність зміни інших. Продовженням реалізації цього правила є принцип оптимальності, який вимагає досягнення такого рівня розвитку кожного компонента, який відповідає стану всіх інших і забезпечує ефективний розвиток системи. Прикладом може бути поінформованість державних службовців: нестача інформації призводить до низької якості рішень, а надмірна її кількість і деталізація перевантажують працівників і також зашкоджують зростанню ефективності функціонування системи влади.

Принцип еволюційності вимагає постійного здійснення заходів з розвитку системи відповідно до змін, що відбуваються в суспільстві, у світі, до темпів науково-технічного прогресу тощо. Така діяльність має бути узгодженою з принципами демократизму, гласності, провідної ланки тощо.

На особливу увагу заслуговує принцип системності. На думку Ю. Сурміна, по відношенню до соціального простору він передбачає:

- розгляд об'єкта діяльності як системи, тобто як обмеженої множини взаємодіючих елементів;
- визначення складу, структури і організації елементів і основних зв'язків між ними;
- виявлення зовнішніх зв'язків системи, виокремлення з них головних;
- визначення функцій системи та її ролі серед інших систем;
- аналіз діалектики структури і функцій системи;
- з'ясування на цій підставі закономірностей і тенденцій, шляхів і напрямків розвитку системи [6, с. 43].

Особлива роль у системному підході належить принципу синергізма, який пов'язаний з досягненням мультиплікаційного ефекту множення. Н. Стефанов вважає, що особливостями його є постійне зростання і умноження, цей ефект перевищує результативність окремих часток системи і охоплює ні одну сферу, а ще і такі що пов'язані з досліджуваною [4]. Практична реалізація цього принципу передбачає створення таких умов, за якими система може забезпечувати постійне збільшення ефективності функціонування. Стан компонентів системи залежить від людей, що в ній працюють і мають узгоджувати рівень розвитку структури і функцій, методів, технологій, інформаційного і правового забезпечення і безумовно, державних службовців. Кожен з компонентів є важливим, але жоден з них не може без інших формувати і реалізувати управлінські рішення. І тільки поєднані у систему вони забезпечують синергійний ефект, який на думку Ю. Сурміна пов'язаний з ефектом резонанса, коли нововведення стимулює зміни одразу в різних об'єктах, з ефектом супроводжуваних трансформацій тобто проміжних та побічних результатів [6, с. 44].

Ступінь додержання розглянутих загальних принципів суттєво впливає на реалізацію всіх інших (суспільно-політичних, функціонально-структурних, організаційно-структурних тощо). Це пов'язано з тим, що недобре побудована система, невідповідність між цілями і функціями, функціями і структурою або технологією при будь-якій політичній владі не можуть забезпечити високі результати діяльності.

У сучасних умовах швидких змін зовнішнього середовища (темпів науково-технічного процесу, зростання активності громадянського суспільства, обізнаності і поінформованості населення, відкритості політичних процесів тощо) до переліку загальних принципів доцільно додати ще один – забезпечення цілісності і гнучкості системи. Реалізація його сприяє формуванню і постійній підтримці здатності системи швидко реагувати на виклики внутрішнього і зовнішнього середовища і при цьому не втратити структурну і функціональну цілісність.

Кожна система формує мету розвитку. Її досягнення має бути забезпечене виконанням певних функцій підготовленими кадрами з використанням відповідних методів, прийомів роботи та інформації. В іншому випадку мету не буде досягнуто або цей процес буде значно розтягнуто в часі. Прикладом є управління процесом розвитку ринкових відносин у пострадянських країнах, коли якісно нову мету було поставлено перед фахівцями, що мають командно-адміністративний менталітет, використовують старі методи, технології тощо.

На практиці невідповідності та суперечності виникають постійно, але вони мають різні масштаби та поширення в системі. Якщо вони своєчасно помічені і локалізовані, розроблено і впроваджено комплекс заходів, проблему можна подолати. Відсутність належної уваги до аналізу рівня розвитку компонентів створюють умови для загострення ситуації та непрацездатності системи влади. Подібне становище складається сьогодні в районній ланці виконавчої влади України. Часта зміна працівників обумовила втрату темпів розвитку технології виконання процедур і операцій, наявна невідповідність структури і функцій в результаті постійного скорочення чисельності співробітників при незмінності (а то і збільшенні) переліку функцій і робіт, суттєва перевага адміністративно-командних методів керівництва, слабке технічне забезпечення – все це свідчить про формування кризової ситуації, яка погрожує значним зниженням результативності діяльності усієї системи виконавчої влади держави.

Соціальні зв'язки мають складну структуру, в якості їх елементів виступають суб'єкти (індивіди, соціальні спільноти людей та ін.), предмети зв'язку (тобто з приводу чого здійснюється зв'язок), механізм свідомого регулювання взаємовідносин між суб'єктами – індивідами, соціальними спільнотами (правила гри). Усі елементи соціального зв'язку тісно скоординовані один з одним [1, с. 228]. Для управлінських відносин суб'єктами є об'єкт і суб'єкт управління, тобто в загальному вигляді – керівник і підлеглий, предмети зв'язку і правила гри розрізняються по ситуації.

Засоби регулювання зв'язків є однаковими – це моральні цінності та нормативно-правові документи. Для підприємства важливішими є установчі документи, які формуються відповідно до законів і регулюють майже всі відносини

в колективі. На рівні держави або регіону головну роль відіграють закони і різні підзаконні акти. На процес формування всіх нормативно-правових документів великий вплив справляють моральні цінності, що існують у суспільстві.

О. Тихонов вважає, що управління посідає проміжне положення між примушуванням і самоуправлінням. Відносини примушування він розглядає як такі, що базуються на підпорядкуванні одних людей іншим, на залежності підлеглих від керівників, на перетворенні індивідів в об'єкти маніпулювання, на відчужуванні суб'єкта і об'єкта управління. Відносини самоуправління (самоорганізації), на думку автора, базуються на узгодженні інтересів, спрямованих на те, щоб предмет соціального контакту (розв'язання проблеми) був засвоєний усіма учасниками інтеракції без додаткового зовнішнього втручання. Вони завжди є партнерськими, рівноправними, суб'єкт-суб'єктними. Управління поєднує в систему ці якісно різні стани соціальної реальності – штучно спланованої і свідомо організованої діяльності людей та системи відносин самоуправління та самоорганізації, що формуються природним шляхом [8, с. 255].

Формою реалізації відносин є обмін інформацією, який відбувається під час підготовки і здійснення взаємодії. Теоретично це передбачає таку послідовність процедур:

- визначення мети співпраці;
- представлення інтересів усіх сторін, що бажають або мусять бути учасниками;
- порівняння інтересів (висвітлення спільних, а також протиріч), пошук шляхів реалізації;
- узгодження напрямків діяльності, планування конкретних заходів;
- здійснення заходів;
- аналіз результатів, ступеня досягнення мети, задоволення потреб учасників відносин.

На практиці цей процес має певні відмінності, які пов'язані з особливостями видів відносин. Представлення інтересів учасників вертикальних відносин, що мають місце в системі державного управління (насамперед між рівнями ієрархії виконавчої влади та в кожній установі), в значній мірі формалізовано. Відповідно до нормативних документів суб'єкт управління є виразником загальносистемних (державних) інтересів, об'єкт підпорядковує їм регіональні, галузеві, колективні (спільноти працівників організації), особистісні.

Порівняння інтересів майже не відбувається, технології таких процедур відсутні (за винятком пропозицій щодо заключення договорів між центральними та регіональними органами влади). Узгодження напрямків діяльності здійснюється шляхом розробки планів та їх ухвалення, на цьому етапі теж домінують загальносистемні інтереси. Передбачені заходи виконуються (або не виконуються), контроль є прерогативою суб'єкта управління. У розглянутому варіанті яскраво відображені відносини субординації і навіть зворотній зв'язок частіше відбувається за ініціативою вищого рівня керування.

Учасники горизонтальних відносин тієї ж системи або між органами державного управління та органами місцевого самоврядування мають подавати свої інтереси у відповідності до нормативних документів, що регламентують їх діяльність. Дослідження свідчать про те, що технологія такої взаємодії майже відсутня [5, с. 91–92]. У зв'язку з цим порівняння інтересів, пошук шляхів їх реалізації, заключення угод, узгодження комплексних програм, планів, сумісні дії з їх виконання і аналізу результатів є добровільною справою керівників установ, що є неприпустимим з позиції системного підходу до організації державного управління.

Недостатня увага до інтересів учасників відносин у системі “Реґіон” і їх узгодження в пострадянському суспільстві пов'язана з традиціями тоталітарного режиму і глибокими коренями марксизму в суспільних наукових теоріях. У післямові до книги Ю. Хабермаса “Моральное сознание и коммуникативное действие” російський філософ Б. Марков справедливо відмічає, що “Маркс, як і його сучасники, що народилися під час капіталізму, описували історію з точки зору розвитку продуктивних сил. У сучасному суспільстві на перший план виходить динаміка організаційних структур і соціальних інститутів, а також світоглядні і ідеологічні чинники, що відбивається на історії. Ю. Хабермас вважає головним підґрунтям сучасного суспільного порядку деякі універсалиї, що вкоренилися в практику, свідомість і мовленеву діяльність та пов'язує розвиток із критико-рефлексивною діяльністю... Він змінює Марксове розуміння співвідносності праці і свідомості і наполягає на тому, що ідеологія і світосприйняття є відповідальними за формування інституційних структур і розвиток продуктивних сил” [9, с. 328–329].

Для державного управління це є ще більш важливим у зв'язку з тим, що воно має забезпечити безконфліктну реалізацію інтересів усього суспільства, окремих галузей, регіонів, сфер життєдіяльності, держави, громадянського суспільства, окремої людини тощо. Тому дослідження змісту відносин, процесів їх формування і розвитку, впливу на їх цілеспрямоване удосконалення є сьогодні дуже важливим

Розвиток компонентів системи “Реґіон”, їх взаємозв'язків, відносин у системі і її функціонування мають бути спрямовані на якість, економічність, ефективність, різноманітність, оптимальність, об'єктивність, інноваційність, наукову обґрунтованість. Саме за такими показниками має оцінюватися результативність взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування.

Т. Парсонс вважає, що в будь-якій конкретній системі дій процес змін може відбуватися лише в напрямку наближення до реалізації раціональних норм, які розглядаються як обов'язкові для акторів, тобто процес може прогресувати тільки через збільшення рис раціональності [3]. Це безпосередньо стосується управлінської діяльності, метою якої є саме забезпечення раціонального функціонування організації, регіону, держави.

Система влади постійно змінюється під впливом багатьох чинників. Згідно із законами діалектики, головними є внутрішні суперечності, які виконують роль рушійної сили розвитку. Дослідження свідчать, що суттєве протиріччя

існує між високим рівнем централізації влади й потребами розвитку економіки (зокрема відносин власності) і кожної особистості, тобто між рівнями розвитку відносин: з одного боку, державноуправлінських, а з іншого – економічних і міжособистісних. Держава за традиціями тоталітарного режиму намагається контролювати всі зв'язки, суттєво обмежуючи свободу особистості як громадянина (що ілюструє стан місцевого самоврядування) і як підприємця (ситуація в малому та середньому бізнесі). Але існують суперечності і в суб'єкті державного управління. Наведена вище інформація є підставою для ствердження про те, що це протиріччя між інтересами учасників відносин, а також між їх повноваженнями та відповідальністю, між реальними потребами розвитку зв'язків елементів системи та уявленням тих, хто приймає рішення, між змістом відносин та їх правовою формою, між потребами підвищення, з одного боку, результативності, якості, різноманітності і інноваційності системи державного управління, а з іншого – її економічності, між завданнями забезпечення її цілісності та гнучкості тощо. Їх розв'язання обумовлює необхідність глибокого вивчення існуючого стану відносин у суспільстві і в системі влади, визначення шляхів їх прогресивного, демократичного розвитку, організації дієвого зворотного зв'язку, постійного підвищення кваліфікації працівників системи влади особливо тих, хто знаходиться на вищих щаблях ієрархії.

Результати дослідження дозволяють сформулювати такі висновки:

– основою підвищення результативності взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування є забезпечення реалізації в їх побудові та діяльності принципу системності;

– послідовна реалізація принципу системності передбачає структурне оформлення здійснення відповідних завдань;

– взаємодія органів державного управління та органів місцевого самоврядування має забезпечувати розв'язання внутрішніх суперечностей системи “Регіон” та системи влади;

– показниками результативності взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування мають бути якість, економічність, ефективність, різноманітність, оптимальність, об'єктивність, інноваційність, наукова обґрунтованість функціонування та розвитку системи “Регіон”.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на розробку конкретних заходів щодо розв'язання внутрішніх суперечностей у діяльності регіональної системи влади та функціонування системи “Регіон”.

Література:

1. Государственное управление : основы теории и организации : [учебник] / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2000. – 912 с.

2. Общая теория управления. – М., 1994.

3. Парсонс Т. О структуре социального действия / Т. Парсонс. – М. : Академический проект, 2000. – 880 с.

4. Стефанов Н. Мультипликационный подход и эффективность / Н. Стефанов. – М. : Политиздат, 1980. – 208 с.

5. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади / [Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Г. С. Одинцова та ін.] ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Magistr”, 2007. – 244 с.
6. Сурмин Ю. П. Теория социальных технологий : [учебн. пособ.] / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. – К. : МАУП, 2004. – 608 с.
7. Теорія та історія державного управління : [навч. посіб.] / [Н. М. Мельтюхова, Г. С. Одинцова, В. Б. Дзюндзюк та ін.]. – К. : ВД “Професіонал”, 2008. – 288 с.
8. Тихонов А. В. Социология управления. Теоретические основы / А. В. Тихонов. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Конон, Реабилитация, 2007. – 471 с.
9. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие : [пер. с нем. ; под ред. Д. В. Скляднева] / Ю. Хабермас. – изд. 2-е, стереотип. – СПб. : Наука, 2006. – 384 с.

Надійшла до редколегії 10.12.2012 р.

УДК 351

М. Ю. МИРОНЕНКО

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

Досліджено концептуальні підходи державного регулювання сучасної економіки. Вивчено думку різних учених з питань державного регулювання економіки, порівняно їх точки зору і зроблено відповідний висновок. Відображено в цілому сутність державного управління економікою.

Ключові слова: держава, державне регулювання, інструменти регулювання, економічна політика.

Investigated conceptual approaches of state regulation of the modern economy. We study the opinion of various scholars on the issue of state regulation of the economy, compared to their viewpoints and an appropriate conclusion. This article also reflects on the whole nature of state control of the economy.

Key words: state, government regulation, regulatory instruments, economic policy.

Ставлення до державного втручання в економіку було різним на різних етапах його становлення та розвитку. У період формування ринкових відносин у XVII і XVIII ст. державне втручання і пов'язані з ним різного роду обмеження стали розглядатися як перешкода підприємництву.

Ідеї, які виникли наприкінці XVIII ст. на зміну меркантилізму у вигляді економічного лібералізму, знайшли в економіці велику кількість прихильників.