

А. Веремчук

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИРОБНИЧОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Розглянуто різноманітні тлумачення поняття “державне управління” та “виробнича інфраструктура”. Наведено особисте трактування поняття “виробнича інфраструктура”. Визначено проблеми державного управління виробничою інфраструктурою. Запропоновано шляхи вирішення проблем державного управління виробничою інфраструктурою.

Ключові слова: державне управління, виробнича інфраструктура, проблеми державного управління, структура державного управління, механізм державного управління, управління виробничою інфраструктурою.

Серед заходів, які забезпечували б надходження коштів упродовж тривалого періоду часу, є процвітання виробничої інфраструктури. Перевагою багатьох високорозвинених країн є затрати на виробничу інфраструктуру, оскільки галузі, які належать до цієї інфраструктури, “утримуються” державою і затрати по них становить більшу частину державного бюджету.

Розвиток виробничої інфраструктури залежить від специфіки економічного розвитку і відбувається відповідно до змін у сфері виробництва. Враховуючи, що виробнича інфраструктура істотно впливає на ефективність функціонування підприємств у силу участі виробничих послуг у створенні споживної вартості продукту основного виробництва, її роль, місце і особливості в економіці зумовлюють актуальність дослідження цієї проблеми.

У науковій літературі актуальною темою є аналіз інфраструктури. Існує безліч тлумачень поняття “інфраструктури”. Аналізуючи тлумачення виробничої інфраструктури можна сказати, що це сукупність галузей, які обслуговують виробництво, а саме будівництво доріг, каналів, портів, мостів, енергетика, транспорт, зв’язок тощо.

Проблеми розвитку виробничої інфраструктури досліджувались і висвітлені у роботах вітчизняних вчених: В. Авер’янова [1], О. Андрійка [2], Г. Атаманчука [3], О. Бандурки [4], М. Белова [5], Н. Глазунова [6], В. Кобзаренка [7], Б. Курашвілі [8], А. Радченка [9], О. Роя [10], В. Цветкова [11] та інших.

Незважаючи на велику кількість праць, присвячених державному управлінню та виробничій інфраструктурі, існує потреба в розробці проблем державного управління виробничою інфраструктурою та пошуку їх вирішення.

Мета дослідження – визначення основних проблем державного управління виробничою інфраструктурою та пошук шляхів їх вирішення.

У літературі щодо визначення поняття і змісту державного управління існують різні погляди. Довгий час найбільш розповсюдженим було “широке” та “вузьке” визначення державного управління. При “широкому” підході державне управління розглядається як організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження і перетворення шляхом застосування державно-владних повноважень. Таке “широке” тлумачення державного управління дає

підстави розглядати відповідні відносини як діяльність усіх гілок влади у політичній, соціальній та економічній сферах. За “вузького” тлумачення категорія державного управління розглядається як відносно самостійний вид діяльності, що його здійснюють не всі державні органи, а лише певна частина [12].

Найвизначнішим фахівцем у сфері державного управління був Г. Атаманчук. Стосовно питання визначення поняття “державне управління” він вважав, що на рівні розгляду загально-соціальної системи управління доцільно застосовувати “широке” трактування цього терміна, яке зводить його до сукупності усіх видів діяльності органів держави (тобто означає фактично всі форми реалізації державної влади загалом). На його думку, це дає змогу відмежувати державні суб’єкти управлінського впливу від недержавних суб’єктів. Для такого тлумачення він вважав за доцільне використовувати термін “державне впорядкування (або регулювання) суспільних процесів”, оскільки це передбачає визначення всієї сукупності напрямів і форм реалізації влади з боку держави та в інтересах організуючого впливу на життєдіяльність суспільства. А за “вузького” розуміння державного управління державу розглядають не загалом, а диференційовано – як сукупність державних органів, між якими розподілено різні види діяльності держави. Відтак державне управління у “вузькому” значенні відображає відносно самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів – органів виконавчої влади [13].

Відомий харківський правознавець О. Бандурка розвинув розуміння “двоїстості” цього явища. В “широкому” розумінні державне управління – це “організуюча та впорядковуюча діяльність держави, регулювання різноманітних суспільних (а інколи – і деяких особистих) відносин шляхом діяльності усіх гілок державної влади – законодавчої, виконавчої та судової – їх органів та державних службовців”. Призначенням державного управління в широкому значенні є врегулювання та впорядкування життєдіяльності та відносин між особою, колективом, суспільством та державою, встановлення їх раціональних взаємозв’язків шляхом застосування державної влади. У “вузькому” значенні державне управління – це “адміністративна та виконавчо-розпорядча діяльність держави” [14].

О. Рой розглядає державне управління як процес регулювання відносин всередині держави за допомогою розподілу сфер впливу між основними територіальними рівнями і гілками влади [15].

У “вузькому”, спеціальному значенні термін “державне управління” характеризує власне управлінську діяльність державних органів і посадових осіб, тобто сферу діяльності виконавчої влади. Так, професор А. Радченко пропонує своє розуміння державного управління як діяльності виконавчо-розпорядчого органу з впливу на об’єкт управління для його переходу в стан, необхідний для досягнення мети відповідного територіального утворення, за допомогою прийняття правових актів, організації та контролю виконання цих актів та актів органів законодавчої (представницької) влади [16].

На переконання Б. Курашвілі, державне управління це діяльність держапарату з регулювання суспільних відносин, з управління як громадськими, так і власними справами [17].

І. Василенко характеризує державне управління як систему прийняття політичних та адміністративних рішень, які проводяться в життя за допомогою адміністративно-державного апарату [18].

В. Цветков аналізував структуру державного управління з погляду на теорію організації та виокремив у ній певні частини, а саме об’єкти та суб’єкти управління. Між

ними існує іманентна взаємодія, яка охоплює дві найбільші групи суб'єктно-об'єктних відносин: субординаційних та координаційних. Таким чином, В. Цветков визначив, що державне управління – це форма практичної реалізації виконавчої влади [19]. Це тлумачення державного управління є ширшим і тому часто вживається в науці та практиці.

Н. Глазунова визначила державне управління як цілеспрямований організуючо-регулюючий вплив держави через систему органів влади та їх посадових осіб на суспільні процеси, відносини і діяльність людей, життєдіяльність всього суспільства [20].

В. Авер'янов тлумачить державне управління як поняття, яке визначається так: механізм державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Таким чином, складовими елементами зазначеного механізму є: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку [21].

На сучасному етапі господарювання виняткового значення має розвиток виробничої інфраструктури. Виробнича інфраструктура – це комплекс інженерно-технічних споруд і об'єктів, які забезпечують необхідні матеріально-технічні умови для розміщення та успішного функціонування підприємств промислового і сільськогосподарського виробництва [22].

Виробнича інфраструктура повинна забезпечувати повний і ритмічний розвиток основних галузей інфраструктури.

Виробнича інфраструктура забезпечує відтворювальний процес необхідним комплексом умов, які призначаються для колективного використання учасниками виробничого комплексу. Вона як різновид “інфраструктури матеріального виробництва” володіє високим ступенем актуальності для всього суспільного виробництва, оскільки забезпечує безперебійність та ефективність розширеного відтворення ресурсів і ресурсообміну на різних рівнях управління. Виробнича інфраструктура сучасного промислового комплексу має специфічні риси: єдине цільове призначення, міжгалузеве спрямування обслуговування та функціонування, спільне споживання результату. Особливість функціонування виробничої інфраструктури проявляється в її універсальності для всіх учасників досліджуваного комплексу.

Не тільки основне виробництво впливає на виробничу інфраструктуру, але існує і зворотний зв'язок. Там, де розвинена виробнича інфраструктура, зосереджена найбільша кількість промислових комплексів, а за її відсутності неможливе відтворення інтенсивного типу. Виробнича інфраструктура повинна відповідати технічному рівню основного і допоміжного виробництва. Темпи економічного розвитку промислових комплексів різних галузей перебувають у прямій залежності від рівня розвитку виробничої інфраструктури, що свідчить про необхідність управління її розвитком.

Розвиток теорії та методології управління виробничою інфраструктурою є актуальною проблемою, що має істотне народногосподарське значення. На сьогодні у науковій літературі існують різні підходи і розуміння того, на якій основі потрібно формувати принципи і методи управління виробничою інфраструктурою. Це свідчить не тільки про високу актуальності теми дослідження, а й практичної значущості вироблення основних напрямів розвитку методології управління виробничою інфраструктурою у сучасних умовах.

Отже, виробнича інфраструктура – це сукупність галузей, які обслуговують матеріальне виробництво та забезпечують його ефективність. До них належать транспорт і зв'язок, енергетика, водозабезпечення, ремонтно-будівельний комплекс, інформаційне забезпечення тощо. Або виробничою інфраструктурою доцільно вважати сукупність об'єктів, що створюють і забезпечують загальні умови, необхідні для нормального функціонування суспільного виробництва. На процвітання виробничої інфраструктури впливає науково-технічна революція, існуючі виробничі фонди, шляхи економічного розвитку та інші чинники. Виробнича інфраструктура впливає на соціально-економічний розвиток, що відображається за допомогою таких показників, як: валовий внутрішній продукт, продуктивність, прибутки громадян, рівень заробітної плати, конкурентоспроможність, рівень зайнятості. Державне управління виробничою інфраструктурою є не лише сукупністю функцій та принципів, а достатньо складним механізмом, що дає змогу створити таку виробничу інфраструктуру, яка забезпечувала б звичайну діяльність всіх частин галузі матеріального виробництва.

Управління виробничою інфраструктурою повинно забезпечувати:

- формування передумови збільшення виробництва;
- загальний підхід до споживання існуючих ресурсів відповідно до перспектив економічного розвитку;
- зростання об'єктів інфраструктури;
- міжгалузеву регіональну пропорцію;
- доцільне розташування об'єктів інфраструктури та покращення регіональних взаємозв'язків;
- продуктивну діяльність об'єктів виробничої інфраструктури.

Головним методом управління виробничою інфраструктурою є економічний, який застосовується при складанні програм розвитку і розташування продуктивних сил і втілюється у життя шляхом створення цільових галузевих планів розвитку.

Підйом української економіки, чим далі, тим більше, наштовхується на перешкоду – на нерозвиненість виробничої інфраструктури. Коли в економіці стали набирати силу зміни, виявилось, що амбітні інвестиційні проекти виявляються нереалізованими через незадовільний стан дорожньої мережі тощо. Саме виробнича інфраструктура (енергетика, залізні та автомобільні дороги, магістральні нафто- і газопроводи, морські порти, аеропорти, зв'язок, комунальне господарство) є найбільш “вузьким” місцем української економіки. При сучасному стані інфраструктурні галузі не тільки не відповідають зростанню економіки, але і створюють постійну загрозу структурних, техногенних та інших криз і катастроф.

Серед першочергових проблем державного управління розвитком виробничої інфраструктури правомірно виділяють:

- відсутність обґрунтованих пропорцій у виділенні коштів на розвиток основного виробництва та інфраструктури;
- відсутність єдиного замовника розвитку виробничої інфраструктури;
- некоординоване виділення коштів і необхідність створення для цього спеціальних фондів;
- експлуатація об'єктів інфраструктури різними відомствами;
- відсутність відпрацьованих механізмів проведення економічної та регіональної політики шляхом розвитку виробничої інфраструктури;

– серйозні регіональні диспропорції у виробничій інфраструктурі, що обмежують перспективи створення одного економічного простору країни та сповільнюють використання потенціалу країни.

Проблеми виробничої інфраструктури переходять у заваду в напрямі виконання національних інтересів та забезпечення економічної безпеки держави, що необхідно вирішувати. Основні проблеми державного управління розвитком виробничої інфраструктури та шляхи їх вирішення наведено на рис. 1.

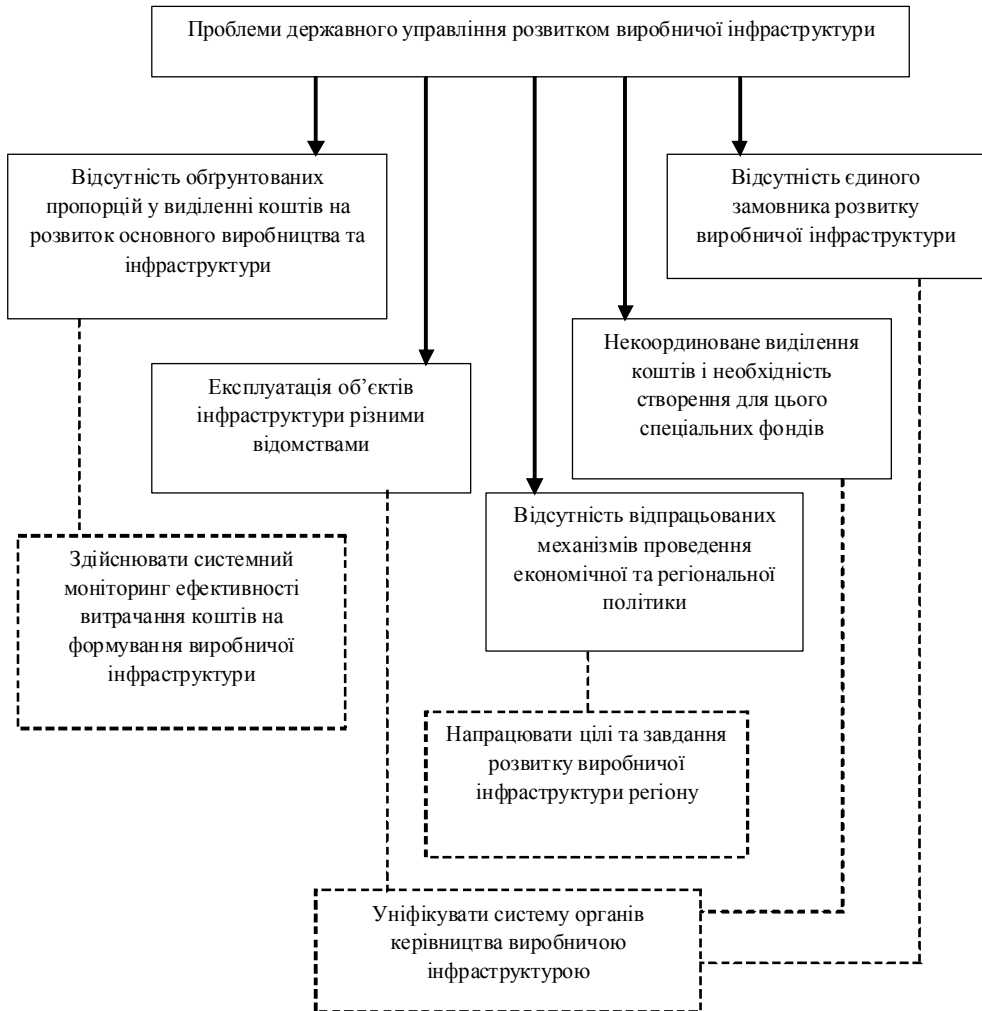


Рис. 1. Основні проблеми державного управління розвитком виробничої інфраструктури та шляхи їх вирішення

Для вирішення проблем державного управління виробничою інфраструктурою пропонується: сформувати організаційно-методичне забезпечення її розвитку, враховуючи підготовку методичних матеріалів, розробку кількісних закономірностей і нормативів, проекти документів організаційного та правового регламентування; ввести

деякі інновації, що дасть змогу звільнити необхідні кошти з самої виробничої інфраструктури; створити конкурентне середовище в транспортній галузі, що помагатиме поновленню основних засобів; ліквідувати монополізм в деяких галузях виробничої інфраструктури. Розвиток транспортної інфраструктури повинен відповідати розвитку комунікацій енергетики, зв'язку, через те, що вживання деяких об'єктів дасть змогу ефективніше користуватися коштами, стимулюючи економічне зростання. Також потрібно створити економічні умови та закріпити їх на законодавчому рівні, які б заохочували притік капіталовкладень у різноманітні інфраструктурні проекти, та провести модернізацію всіх складових галузей виробничої інфраструктури.

Висновки

Отож, підсумовуючи викладене вище, можна зазначити, що державне управління – це діяльність із реалізації законодавчих, виконавчих, судових та інших владних повноважень держави з метою виконання його організаційно-регулюючих і службових функцій як у суспільстві загалом, так і в окремих його частинах. Виробнича інфраструктура – це сукупність об'єктів, що створюють і забезпечують загальні умови, необхідні для нормального функціонування суспільного виробництва. Необхідність державного управління виробничою інфраструктурою пояснюється тим, що воно дає змогу створити таку виробничу інфраструктуру, яка забезпечувала б звичайну діяльність всіх частин галузі матеріального виробництва.

Література

1. Державне управління в Україні [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. Авер'янова В. Б. — К. : СОМІ, 1999. — С. 35—39.
2. Оптимізація державного управління: організаційні та правові аспекти / О. Ф. Андрійко // Правова держава [Текст] : Щоріч. наук. пр. — 2010. — Вип. 21. — С. 191—197.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] : курс лекц. — М. : Юрид. лит., 1997. — С. 38.
4. Основы управления в органах внутренних дел [Текст] / под ред. А. М. Бандурки. — Х. : Ун-тет внутр. дел, 1997. — С. 67, 68.
5. Белов М. А. Управление производственной инфраструктурой [Текст] : [навч. посіб.] / М. А. Белов, О. В. Антоненко. — К. : КНЕУ, 1997. — 208 с.
6. Глазунова Н. И. Система государственного управления [Текст] / Н. И. Глазунова. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — С. 13.
7. Государственное управление: основы теории и организации [Текст] : в 2 т. Т. 1 / под ред. В. А. Козбаненко. — изд. 2-е, с изм. и доп. — М. : Статут, 2002. — 366 с.
8. Курашвили Б. Н. Очерк теории государственного управления [Текст] / Б. Н. Курашвили. — М. : [б. и.], 1987. — 148 с.
9. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход [Текст] / А. И. Радченко. — Ростов-на-Дону : [б. и.], 1997. — 206 с.
10. Рой О. М. Система государственного и муниципального управления [Текст] / О. М. Рой. — СПб. : Питер, 2003. — 136 с.
11. Реформування державного управління в Україні: Проблеми і перспективи [Текст] / за ред. В. В. Цветкова. — К. : Оріяни, 1998. — С. 41.
12. Оптимізація державного управління... — С. 191.
13. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления... — С. 38.

14. Основы управления в органах внутренних дел... — С. 67, 68.
15. Рой О. М. Система государственного и муниципального управления... — С. 13.
16. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход... — С. 22.
17. Курашвили Б. Н. Очерк теории государственного управления... — С. 99.
18. Государственное управление... — С. 25.
19. Реформування державного управління... — С. 41.
20. Глазунова Н. И. Система государственного управления... — С. 13.
21. Державне управління в Україні... — С. 35.
22. Белов М. А. Управління виробничою інфраструктурою... — С. 116.

A. Veremchuk

**PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF INDUSTRIAL
INFRASTRUCTURE AND WAYS OF THEIR SOLVING**

The various interpretations of notions “public administration” and “industrial infrastructure” are considered. Personal interpretation of the notion “industrial infrastructure” is presented. The problems of public administration of industrial infrastructure are defined. The ways of solving the problems of public administration of industrial infrastructure are offered.

Key words: public administration, industrial infrastructure, problems of public administration, structure of public administration, mechanism of public administration, industrial infrastructure management.