

Ю. Г. Королук,
доцент, кандидат фізико-математичних наук,
докторант кафедри державного управління і менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України

ОСНОВНІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ СУБ'ЄКТ-ОБ'ЄКТНИХ ВІДНОСИН В РЕГІОНАЛЬНИХ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМАХ

У роботі була досліджена роль нормативно-правового забезпечення державного управління регіональними соціально-економічними системами з позицій системного підходу. Показано, що при аналізі нормативно-правового забезпечення з позицій управлінського аспекту повною мірою можна врахувати п'ять компонентів управління, визначених теорією системного аналізу: об'єкт управління, ціль управління, керуюча дія, модель системи, створення підсистеми (блоку) управління.

In the present paper we have studied the function of regulatory and legal framework in the state governing of the regional social-economic systems within the system approach. As a result of the regulatory and legal framework analysis within the administrative aspect study, we can fully regard five administrative components, defined by the system analysis theory: the object of administration, the aim of administration, the governing action, the system model, the administration subsystem (module) forming.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, регіональна соціально-економічна система, системний підхід.

Key words: regulatory and legal framework, regional social-economic system, system approach.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ В ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Беззаперечним є той факт, що нормативно-правове забезпечення відіграє фундаментальну роль в діяльності соціально-економічних систем, визначає основні напрями їх розвитку та, що найголовніше, підходи та принципи до його управління та регулювання. З іншого боку, добре сформований, усталений, чіткий, цілеспрямований нормативно-правовий механізм дозволяє, в першу чергу, надавати якісні управлінські послуги органами місцевої влади та, що не менш важливо, повною мірою використовувати потенціал регіону, сприяти його розвитку та покращенню соціально-економічного стану.

Дослідження впливу нормативно-правового забезпечення на регіональну соціально-економічну систему є актуальною задачею, пов'язаною не стільки з недосконалістю та несформованістю вітчизняного законодавства, а, у першу чергу, із складністю категорії соціально-економічна система та складних об'єкт-суб'єктних відносин при управлінні нею. Більше того, у зазначеному аспекті не менш актуальною є задача класифікації нормативно-правового забезпечення з позицій системного підходу. Залишається відкритим питання впливу нормативно-правового забезпечення на ефективність управлінської діяльності регіональної влади.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ, У ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНЕ РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, ЯКИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ СТАТТЯ

Аналізом нормативно-правової бази місцевого та регіонального розвитку займаються і продовжують займатися багато вітчизняних вчених. Значну роль в даному аспекті відіграють представники юридичних наук, хоча не менш вагомими є здобутки вчених галузі наук державного управління та регіоналістики. Зокрема, основними проблемами нормативно-правового забезпечення регіональних систем займалися О. В. Петришин, В. М. Князев, В. М. Вакуленко, М. І. Долішній, В. Ю. Керецман, Т. В. Гаман, І. А. Шуміло, М. І. Мірошниченко та багато інших.

Проте, незважаючи на велику кількість робіт із зазначеної проблематики, механізм якісного диференційованого оцінювання нормативно-правових документів з позицій управління регіональними соціально-економічними системами до цього часу ще не розроблений. Фактично відсутні роботи, в яких конкретизувалася б роль нормативно-правового забезпечення в управлінні регіональними соціально-економічними системами з позицій системного підходу. На даний час не було проведено системної

класифікації нормативно-правових документів у ракурсі саме управлінського аспекту як вирішального у системі державного управління.

Метою роботи було дослідження основних аспектів нормативно-правового забезпечення управлінських суб'єкт-об'єктних відносин в регіональних соціально-економічних системах з позицій системного підходу.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

На думку Р. Л. Акоффа, при аналізі проблем, пов'язаних із механізмами державного управління і державного регулювання, зазвичай не прийнято прагнути точності, ясності та прозорості понять, формулювань і алгоритмів, головним чином, завдяки тому, що внаслідок даної детермінізації визначень об'єктивно обмежується поле політичної гри, що не співпадає з інтересами політичних сил, керуючих соціумом де-факто. Такі поняття, як "ціль", "ідеал" в найбільш загальному вигляді формулюються у вербальній формі й відображають фундаментальну властивість цілеспрямованості складних систем [1, с. 142].

Нормативно-правові системи будь-якої держави беззаперечно в тій чи іншій мірі мають відбиток обмеженості, множинності й вербальності цілей, зазначених Р. Л. Акоффом. Очевидно, що для макрорівня дані обмеження не є принциповими. Підтвердженням цього є робота Л. К. Голишева, в якій автор зазначає, що на загальнодержавному рівні зазначені проблеми досліджені слабо, оскільки відповідні задачі важко формалізовані, малопридатні для застосування класичних і некласичних математичних методів і є, в основному, сферою практики представників політичних еліт [2, с. 42].

Інша справа регіональний і нижчі рівні. Звичайно, і на даному рівні, враховуючи вітчизняні тенденції до децентралізації, не може бути мови про чіткість цілей і формалізації траєкторій розвитку. Проте, закладання в першу чергу саме диференціальних пріоритетів і стандартів регіонального розвитку значною мірою володіє впливом на подальші стани соціально-економічної системи. Свідченням чого є нині діюча і законодавчо врегульована система регіонального планування та розробки стратегій соціально-економічного розвитку. Продовжуючи думку, слід відмітити, що аналіз ролі нормативно-правового забезпечення з точки зору цільового аспекту може слугувати першою віхою до класифікації вітчизняного законодавства з позицій управління регіональною соціально-економічною системою. Підтвердженням чого є визнання В. А. Козбаненком цілеспрямованості як головної ознаки державного управління. Більше того, системний підхід зобов'язує при аналізі соціальних систем розглядати управління як процес цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління [3, с. 235]. У нашому випадку таким суб'єктом є система державної регіональної влади у вигляді спеціально утворених органів, між якими розподілені функції державного управління, а об'єктом — суспільні регіональні відносини, в процесі яких виникають певні інтереси і відповідно певні потреби, спрямовані на їх задоволення. Схожою за змістом є думка Л. К. Голишева [2, с. 43], який у якості однієї із задач державного регулювання (управління) визначив розробку ряду альтернативних стратегій з метою досягнення об'єктом управління (соціально-економічної системи) множини ефективних станів. Причому розв'язок задачі (розробка стратегій) пропонується здійснювати в результаті організації і проведення політичного процесу в рамках, визначених законодавчо-нормативними обмеженнями.

У свою чергу, не менш фундаментальною по значимості та унікальності є роль нормативно-правового чинника у формуванні апарату регіонального управління, надленні його повноваженнями, декларації правил взаємодії із іншими суб'єктами та об'єктами управління тощо.

Акцентуючи увагу на ролі нормативно-правового забезпечення управлінської діяльності регіональної влади та враховуючи основні позиції системного підходу, важко уникнути термінологічного аналізу самого поняття "механізм державного управління".

Здійснення зазначеного аналізу не є новою задачею для наук державного управління. Проте розкриття позицій інших дослідників дає змогу уявити ту роль, яка відводиться нормативно-правовому забезпеченню у системі державної влади.

Загальновідомо, що існують два принципово різні підходи до розуміння змісту державного управління та механізму державного управління: так званий американський (його позиції ми будемо дотримуватися в даній роботі), в межах якого державне управління розглядається як галузь, яка включає законодавчу, виконавчу і судову гілку влади, що передбачає поєднання (взаємопоєднання та взаємозв'язок) політичних, правових та адміністративних функцій при дослідженні й практичній реалізації державного управління, та європейський, коли вказане управління розглядається, головним чином, як підгалузь права (фактично як підзаконна виконавчо-розпорядча діяльність органів держави) [4, с. 98]. У свою чергу, основним базовим елементом терміну "механізм державного управління" вітчизняними дослідниками вважається поняття самого механізму як складної управлінської категорії. Наприклад, О. В. Федорчук [5] механізми державного управління розглядає, головним чином, як систему, призначену для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. У свою чергу Н. Ю. Брюховецька [6, с. 27] вважає, що механізм державного управління є комплексним поняттям і може складатися із таких видів механізмів: економічного, мотиваційного, організаційного, політичного, правового. Окрім того, В. Б. Авер'янов [7, с. 35—39] відносить до механізмів державного управління сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади і процеси її функціонування й розвитку. М. П. Круглов [8, с. 111] описує механізми державного управління як сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління.

Таким чином, на сьогодні нормативно-правове забезпечення механізмів державного управління вважається видом забезпечення, окремим механізмом, регламентом, засобом. З точки зору системності нормативно-правове забезпечення вважається окремою складовою частиною системи саме "механізму" державного управління [5].

На наш погляд розкриття ролі нормативно-правового забезпечення в системі державного управління як складового елемента зазначеної системи, відштовхуючись від розкриття суті понять "механізм" та його частин, не може претендувати на повноту. Зокрема, аналіз систем державного управління, особливо регіонального (найбільш наближеного до споживача управлінських послуг), доцільно провадити, відштовхуючись саме від категорії "управління". Незважаючи на свою значимість в прикладному системному аналізі, термін "управління" є багатозначним і вживається у різних розуміннях. Але все, таки вихідним є визначення управління як цілеспрямованої дії на систему, про що зазначалось вище.

Підтвердженням цьому може слугувати той факт, що традиційно дослідження нормативно-правових аспектів з точки зору об'єднання їх у систему, яка є елементом метасистем вищих рівнів, зосереджуються переважно в рамках блоку зв'язків і взаємозалежностей всередині самої правової системи (системний варіант теорії правової системи). Тому очевидним є факт неможливості оцінки ролі нормативно-правового забезпечення використовуючи відомі взаємодоповнюючі інструменти системного аналізу як аналіз і синтез [9, с. 51—52]. Чи скажімо, як формалізовано оцінити значимість в системі державного регіонального управління законів "Про місцеві державні адміністрації" [10] та "Про місцеве самоврядування в Україні" [11], якщо на перший в правовій системі України на сьогодні є 253 посилення в інших документах, а сам він посилається на 10 (другий закон — 611 і 12 відповідно)?

Беручи за основу соціальний та економічний аспект функціонування соціально-економічних систем, не можна не враховувати роль нормативно-правового забезпечення у формуванні системи суспільних та економічних відносин. Проблеми системного блоку зв'язків, що стосуються механізму взаємодії і взаємовпливів правової системи і суспільних відносин, вивчені недостатньо. Якраз ці проблеми є основою нормативно-ціннісного аспекту теорії правової системи, оскільки їх розв'язання неможливе без урахування взаємозв'язку правових явищ (правових норм, інститутів) із суб'єкт-об'єктною взаємодією державної влади та регіональної соціально-економічної системи.

У свою чергу, аналізуючи нормативно-правове забезпечення з точки зору управлінського аспекту, слід врахувати п'ять компонент управління, зазначених Ф. П. Тарасенко [9, с. 68—71]. Перша — сам об'єкт управління. Незважаючи на наголос нашого аналізу на управлінській складовій, наявність даної компоненти з одного боку враховує системоформуючі впливи [12, с. 67] нормативно-правового забезпечення на регіональну соціально-економічну систему. З іншого боку, враховується вплив законодавчого поля на елементарну одиницю суспільних відносин — індивіда.

Друга — ціль управління. В даному ракурсі враховуються нормативно врегульовані критерії і норми соціального забезпечення, напрями його розвитку і становлення (наприклад, "Державні стратегії регіонального розвитку" тощо).

Третя — керуюча дія. Як правило, під даною компонентою розглядаються сукупність процесів взаємозв'язку входів і виходів системи. Нормативно-правове забезпечення в даному випадку відіграє ключову роль з точки зору повноважень органів місцевої влади та місцевого самоврядування у регулюванні станів об'єкта управління (відповідних соціально-економічних систем).

Четверта — модель системи. На сьогодні нормативне врегулювання даної компоненти зводиться, як правило, до методології розробки і використання прогнозів соціально-економічного розвитку.

П'ята — створення підсистеми (блоку управління), змістом якої полягає у формуванні ієрархії апарату управління у ракурсі системоформуючих впливів нормативно-правового забезпечення на саму систему центрального та регіонального державного управління.

ВИСНОВКИ

Розкриття ролі нормативно-правового забезпечення механізмів державного управління, відштовхуючись від суті понять "механізм" та його частин, не може претендувати на повноту. Зокрема, аналіз системи державного уп-

равління, особливо регіонального (найбільш наближеного до споживача управлінських послуг), доцільно провадити, відштовхуючись саме від категорії "управління" як процесу цілеспрямованої дії на систему.

В свою чергу показано, що при аналізі нормативно-правового забезпечення з позицій управлінського аспекту повною мірою можна врахувати п'ять компонент управління, визначених теорією системного аналізу [9, с. 68—71]: об'єкт управління, ціль управління, керуюча дія, модель системи, створення підсистеми (блоку) управління. Зазначена класифікація дає змогу проводити більш якісну диференційовану оцінку ролі нормативно-правових документів в управлінні станами соціально-економічних регіональних систем.

Як перспективи подальших досліджень можна розглянути проведення прикладної класифікації нормативно-правового забезпечення регіональних соціально-економічних систем із позицій управлінського аспекту. Також заплановано розробку рекомендацій по вдосконаленню нормативно-правового забезпечення регіонального розвитку на підставі оцінки нормативно-правових документів в управлінні станами соціально-економічних регіональних систем.

Література:

1. Акофф Р. О целеустремленных системах: [пер. з англ.] / Акофф Р., Эмери Ф. — М.: Сов. Радио, 1974. — 272 с.
2. Гольшев Л.К. К постановке общей задачи создания системы стратегического управления динамическим объектом высокой сложности / Л.К. Гольшев // Системні дослідження та інформаційні технології. — № 1. — 2006. — С. 41—55.
3. Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации: [підр.] / Під. ред. В.А. Козбаненко. — М.: Статут, 2000. — 912 с.
4. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Нижник Н.Р. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — 160 с.
5. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак // Науковий вісник "Демократичне врядування". — 2008. № 1. — ЕЛЕКТРОННЕ ВИДАННЯ <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/>.
6. Брюховецька Н.Ю. Економічний механізм підприємства в ринковій економіці: методологія і практика / Брюховецька Н.Ю. — Донецьк: ІЕП НАН України, 1999. — С. 25—28.
7. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні: [навч. посібник] / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавництво ТОВ "СОМИ", 1999. — 342 с.
8. Круглов М.И. Стратегическое управление компанией: [підр. для внз] / Круглов М.И. — М.: Русская деловая литература, 1998. — 248 с.
9. Тарасенко Ф. П. Прикладной системный анализ (Наука и искусство решения проблем): [підр.] / Тарасенко Ф. П. — Томск: Изд-во Том. ун-та, 2004. — 186 с.
10. Закон України "Про місцеві державні адміністрації": за станом на 9 квітня 1999 р. / Верховна Рада України. — Офіц. вид. — К.: Відомості Верховної Ради (ВВР), 1999. — № 20—21. — с. 190.
11. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні": за станом на 21 травня 1997 р. // Верховна Рада України. — Офіц. вид. — К.: Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1997. — № 24. — 170 с.
12. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ / Сурмин Ю.П. — К.: МАУП, 2003. — 368 с.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2009 р.