

УДК 342.721:681.3.02

**Микола КУРКО,**

кандидат юридичних наук,  
заступник директора Інституту пра-  
ва ім. князя Володимира Великого;

**Ольга ХОХЛЕНКО,**

здобувач кафедри адміністратив-  
ного права Київської державної  
академії водного транспорту

## **МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (на прикладі сфери інноваційного розвитку)**

*Розглянуто шляхи подальшого вдосконалення нормотворчої та розпорядчої діяльності органів виконавчої влади. Доведено, що важливим чинником удосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління, розвитку інноваційного потенціалу, інноваційної активності є використання методів, напрацьованих у межах теорії менеджменту (на прикладі сфери інноваційного розвитку).*

**Ключові слова:** адміністративно-правові норми, технологія управління правотворенням і правозастосуванням, оцінювання системності та узгодженості.

*Рассмотрены пути последующего совершенствования нормотворческой и предписывающей деятельности органов исполнительной власти. Доказано, что важным фактором совершенствования административно-правового обеспечения государственного управления, развития инновационного потенциала, инновационной активности есть использование методов, наработанных в пределах теории менеджмента (на примере сферы инновационного развития).*

**Ключевые слова:** административно-правовые нормы, технология управления правотворчеством и правоприменением, оценивание системности и согласованности.

*The ways of the further improvement of the rule-making and prescriptive activities of the executive organs are considered. The author proves that an important factor of improving the administrative-legal ensuring of the state administration, development of the innovative potential, innovative activity is*

*the usage of the methods from the management theory (innovative development theory).*

**Keywords:** *administrative and legal norms, technology of managing, the rule-making and law-applying, system and coordination avaluation.*

В умовах перехідного періоду в нашому суспільстві дедалі більшого значення набувають методи впливу державних органів та органів місцевого самоврядування на різні сфери життя. Детальний розгляд методів, які з метою підвищення ефективності управління могли б використовувати в роботі місцеві органи виконавчої влади, напрацьовані в теорії менеджменту, системного аналізу, – має не тільки науково-методологічне, а й важливе практичне значення. Адже саме використання цих методів сприятиме вдосконаленню роботи органів державного управління.

Заслугує на увагу трансформація методів державного управління, яка відбувається в найрозвиненіших країнах світу. Цю трансформацію деякі фахівці розглядають як свого роду всесвітню революцію в державному управлінні, що створює певні перспективи для України.

Метою статті є обґрунтування доцільності вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління, діяльності органів державної виконавчої влади шляхом використання методів, напрацьованих у межах теорії менеджменту (на прикладі сфери інноваційного розвитку).

Щодо наукових досліджень і публікацій з проблем методів діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, ці питання досліджували в юридичній літературі В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, Л. Воронова, І. Голосніченко, В. Грохольський, С. Гусаров, Є. Додін, Р. Калюжний, І. Коліушко, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Крупчан, О. Кузьменко, В. Нагребельний, Н. Нижник, М. Орзіх, О. Рябченко, В. Сіренко, М. Тищенко, О. Фрицький, В. Цветков, Ю. Шемшученко та ін.

Серед робіт закордонних авторів, що досліджували методологічні засади державного управління, вирізняються дослідження, які можна віднести до класичної літератури (Ч. Бернард, М. Вебер, С. Опнер, Ф. Тейлор, А. Файоль, С. Янг), так і сучасних авторів (Т. Аресон, Р. Барро, Д. Гринвуд, Г. Джонсон, У. Скотт, Д. Уілсон). Водночас ціл-

ком виправданим видається звернення до компаративної адміністративістики, практики використання методів, напрацьованих у сфері державного управління зарубіжних країн, теорії менеджменту (Б. Боземан, Л. Осборн, П. Пластрік, Т. Пітерс, Л. Сморгунов, Д. Строссман, Р. Уотермен та ін.).

Аналіз поняття адміністративно-правового забезпечення державного управління в Україні, проведений українськими адміністративістами, свідчить, що воно включає сукупність адміністративно-правових норм, які визначають принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої та розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, вдосконалення їхнього владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси, та оптимізації внутрішньоорганізаційної діяльності державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [1, с. 9].

Найменш дослідженими та водночас надзвичайно важливими є методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади [2, с. 179–183].

У державному управлінні дедалі ширше використовуються досягнення з теорії і практики менеджменту. Для сучасного українського адміністративного менеджменту, що здійснюється Президентом України, органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, характерні значна нестабільність, непевність і зростання динаміки з мінімізації соціальних програм. Адаже великий зовнішній борг і фінансовий дисбаланс обмежують простір для можливих маневрів влади. У цьому контексті традиційні владні структури (як у центрі, так і на місцях) та методи управління стають менш ефективними. Щоб підвищити здатність органів влади та управління, включаючи місцеве самоврядування, ефективно управляти та якісно виконувати адміністративні функції, необхідно впроваджувати необхідні радикальні зміни. Одним із можливих напрямів підвищення ефективності виконавчої влади є використання в процесі публічного управління методів і моделей, напрацьованих у межах теорії менеджменту. На Заході, де такі методи та моделі давно використовуються, цей напрям визначають як «поява і розвиток моделі “Нового Державного Менеджменту”».

Серед численних підходів до організації процесу публічного управління «Новий Державний Менеджмент» зіграв особливу роль у зв'язку з високим ступенем орієнтації цієї моделі на ефективність, тобто результативність процесу управління. Нова модель державного управління є результатом тривалого періоду пошуків його ефективності, який, як вважають деякі дослідники, почався в кінці 40-х рр. ХХ ст., коли найбільші держави зіткнулися з браком ресурсів для виконання глобальних завдань. Основні риси нової моделі державного управління запозичені в недержавному секторі економіки. Їх оформлення в організаційну модель та ідеологію практики державного апарату відбулося в другій половині 70-х рр. ХХ ст., що прийнято пов'язувати з внутрішньодержавними ініціативами прем'єр-міністра Великобританії М. Тетчер і президента США Р. Рейгана.

Як відмічає дослідник Л. Сморгунов, основною причиною модернізації державного апарату були бюджетний дефіцит і посилення тиску на державні витрати, спричинені збільшенням числа пенсіонерів в умовах катастрофічного зниження числа економічно активного населення, зростанням безробіття та постійним зростанням споживчих очікувань населення не тільки щодо загальних стандартів життя, а й щодо стандартів суспільних послуг, що надаються державою [3, с. 9].

Таким чином, уряди розвинених країн (незалежно від того, які політичні сили їх формували) пішли на часткову або радикальнішу перебудову системи управління публічним сектором, що свідчить про наявність загальної потреби в реформах органів виконавчої влади, хоч у різний час і з різною інтенсивністю.

Основоположники державного менеджменту Д. Осборн і Т. Гейлдер зазначали: «Найбільш підприємливі уряди підтримують конкуренцію між надавачами послуг. Вони наділяють владою громадян, передаючи контрольні функції від бюрократії самій громаді. Вони вимірюють ефективність своєї роботи не витраченими зусиллями, а досягнутими результатами. Вони керуються своїми цілями – завданням, а не власними правилами та нормативними актами. Вони вважають своїх клієнтів замовниками та пропонують їм вибір – між школами, освітніми програмами, варіантами житла. Вони запобігають проблемам, не чекаючи, поки ті з'являться, а не просто пропонують свої послуги, коли проблеми вже є. Вони спрямовують свої зусилля на те,

щоб заробляти гроші, а не витратити. Вони децентралізують владу, впроваджуючи активну громадську участь в управлінні державою. Вони віддають перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними. І вони прагнуть не просто керувати, а каталізувати роботу всіх секторів – державного, приватного та громадського, щоб розв'язати проблеми, які стоять перед ними»[4].

На думку цих авторів, перетворення всіх рівнів і ланок державного управління базується на десяти головних принципах:

1. Стимуляційне управління: регулювати, а не керувати.
2. Управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити.
3. Конкуренентне управління: використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг.
4. Управління, кероване власною місією: перебудова організацій, що керуються правилами і нормами.
5. Управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу й самоцільного додержання встановлених правил.
6. Управління, орієнтоване на споживача: первинними є потреби споживача, а не бюрократії.
7. Добропорядне і дбайливе управління: збереження й примноження благ замість їх марнотратства.
8. Завбачливе управління: профілактика замість терапії.
9. Децентралізоване управління: командна праця замість ієрархічного підпорядкування.
10. Проринкове управління: послідовні зміни на ринкових засадах.

Особливе значення має вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління, використання методів, напрацьованих у межах теорії менеджменту, сфері розвитку інноваційного потенціалу, інноваційної активності території.

За сучасного формування глобальної економічної системи на постіндустріальних засадах економічне зростання окремих країн та їхня міжнародна конкурентоспроможність визначальною мірою обумовлюються інтелектуалізацією основних факторів виробництва та наявністю потужного інноваційного потенціалу.

Досвід високорозвинених країн свідчить, що створення пост-індустріального суспільства можливе лише на інноваційній основі за умов максимального використання інноваційного потенціалу регіонів і з урахуванням особливостей кожного з них. З цього приводу М. Маниліч зазначає, що найсучаснішим вважається регіонально-комплексний підхід до розуміння соціально-економічної суті регіону. Роль зазначеного підходу зростає у зв'язку з реформуванням управління економічною і соціальною сферами в регіонах на основі розширення їхніх прав, самоврядування і самофінансування [5, с. 13].

Необхідність переходу України до інноваційної стратегії розвитку доводить дослідник М. Павловський. Він зазначає, що важливим у цьому процесі є належне забезпечення державного регулювання економіки [6, с. 168]. На думку Л. Семів, інноваційний шлях розвитку пов'язаний із конкурентоспроможністю економіки і передбачає ефективне функціонування науково-технічної, виробничої, фінансової, соціальної, мотиваційної, духовної сфер, природного середовища життєдіяльності людини та важливих суспільних інститутів [7, с. 8]. У зв'язку з цим провідним в інноваційно-інвестиційній політиці регіону стає принцип «кластерності». Кластерний підхід дає можливість активізувати діяльність регіональної ланки управління, залучивши місцеві фінанси. Як зазначає М. Бутко, сучасному регіональному розвитку бракує ефективності використання матеріальних та інтелектуальних ресурсів, рівня прибутковості виробництва, досконалої структури експорту та детінізації економіки. Тому значна увага має приділятися переходу регіонів виключно до інноваційної моделі розвитку [8, с. 101]. До того ж, щоб не втратити інноваційний потенціал, окремі складники якого сьогодні є конкурентоспроможними на світовому економічному просторі, необхідно на належному рівні розвивати політику інноваційної якості людських ресурсів.

Слід зазначити, що нині плідно працюють у напрямі дослідження інноваційного складника регіонального розвитку, пов'язаного з оцінюванням конкурентоспроможності, такі вчені: М. Долішній, М. Чумаченко, Д. Стеченко, І. Лукінов, Я. Побурко, В. Пила та ін.

Регіональна інноваційна стратегія є потужним інструментом для успішного розвитку місцевої економіки, особливо доцільним для регіонів, що мають високий інноваційний потенціал. Тому голов-

ною метою є дослідження функціонування регіональної інноваційної системи, яка передбачає створення в регіонах належної інноваційної інфраструктури, підтримки венчурних підприємств, а також інститутів для партнерського співробітництва між дослідницькими установами, комерційними компаніями та місцевими органами влади.

Надзвичайно важливим для України в контексті становлення і розбудови її національної інноваційної системи та інтеграції у світовий науково-технічний простір є узагальнення досвіду країн Європейського Союзу щодо створення єдиного інноваційного простору. Як відомо, із середини 90-х рр. минулого століття Європейська Комісія стимулює і підтримує розроблення регіональних інноваційних стратегій, з допомогою яких понад 120 європейських регіонів отримали підтримку досвідчених консультантів з аналізу інноваційного потенціалу та розробок регіональних інноваційних стратегій. Шляхом регулярних європейських конкурсів фінансувалися регіональні інноваційні проекти, причому депресивні території отримували 75 % фінансових засобів. Крім того, ЄС значні зусилля докладає до створення мережі для обміну інформацією між регіонами [9, с. 60].

На рівні регіону управління інноваційною політикою необхідно здійснювати програмно-цільовими та економічними методами. Адже регіоналізація дає змогу залучати в господарський механізм додаткові фактори розвитку суб'єктів господарювання, що зумовлено територіальним поділом праці, нерівномірністю розвитку продуктивних сил, а також наукового потенціалу регіонів. Необхідно визначити довгострокову стратегію інноваційного розвитку регіонів і розробити регіональні науково-технічні програми, що користуються регіональною підтримкою. Економічні методи управління мають охоплювати: пряме фінансування, пільгове кредитування інноваційних проектів, фінансову підтримку інфраструктури тощо.

Значний досвід ефективної регіональної економічної підтримки інноваційних процесів може бути використаний і в Україні. Особливе значення має регіональне податкове стимулювання, спрямоване на залучення фінансових засобів у наукомісткі виробництва; сприяння венчурному бізнесу; залучення підприємців і висококваліфікованих наукових кадрів у депресивні регіони; створення потужних високо-

технологічних кластерів, технополісів, інноваційної інфраструктури тощо. Тому доцільно звільняти від сплати місцевих податків на визначений термін малі інноваційні підприємства, а також різні позабюджетні фонди, які інвестують свої засоби в інноваційні проекти регіону.

З метою підвищення статусу регіональних наукових центрів важливо залучати до співпраці всі організації та інститути, які займаються інноваційною діяльністю і мають вільні кошти. До того ж, доцільно створити потужну систему фінансування інноваційної діяльності з усіх можливих джерел. Ними можуть бути регіональні венчурні фонди, бюджети, засоби юридичних та фізичних осіб, іноземні інвестиції тощо. Управління процесами регіональної підтримки венчурного бізнесу доцільно здійснювати силами обласних держадміністрацій з допомогою науково-координаційних рад, експертних органів. Ради визначатимуть фінансування науково-технічних та інноваційних проектів регіону, а також обсяг допомоги венчурним структурам. Крім того, важливо створити центри розвитку венчурного бізнесу при органах виконавчої влади, науково-координаційній раді.

Необхідна всебічна підтримка розвитку міжрегіонального співробітництва у сфері науково-технічної діяльності. Для реалізації пріоритетів розвитку надзвичайно важливим є міжрегіональний обмін результатами наукової діяльності. Розширювати співробітництво слід шляхом створення спільних підприємств у високотехнологічних галузях промисловості та залучення коштів іноземних інвесторів.

Отже, важливим чинником удосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління, розвитку інноваційного потенціалу, інноваційної активності території є подальше вдосконалення нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади. Необхідно підвищити здатність органів влади й управління, у тому числі місцеве самоврядування, ефективно управляти та якісно виконувати адміністративні функції, впроваджувати радикальні зміни. Одним із можливих напрямів підвищення ефективності виконавчої влади є використання в державному управлінні методів і моделей, напрацьованих у теорії менеджменту.



### Список використаних джерел

1. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 / Н. С. Панова. – Одеса, 2008. – 23 с.
2. Кузьменко О. О. Менеджмент в органах Державної податкової служби України / О. О. Кузьменко // Наук. вісн. Нац. ун-ту ДПС України. – 2008. – № 3 (42). – С. 179–183.
3. Сморгунов Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции “governance” // Полис. – 2003. – № 4. – С. 9.
4. Осборн Д. Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства / Осборн Д., Пластрик П. – М., 2001. – 256 с.
5. Маниліч М. І. Трансформація регіонального економічного механізму : монографія / Маниліч М. І. – Чернівці : Книги – ХХІ, 2004. – 164 с.
6. Павловський М. А. Макроекономіка перехідного періоду: Український контекст / Павловський М. А. – К. : Техніка, 1999. – 336 с.
7. Семів Л. К. Стратегія інноваційного розвитку держави та її вплив на людські ресурси / Л. К. Семів // Регіональна економіка. – 2004. – № 2. – С. 8.
8. Бутко М. П. Передумови трансформації та механізми регулювання регіональних економік / М. П. Бутко // Економіка і прогнозування. – 2004. – № 2. – С. 101.
9. Гжегож В. Глобалізація і перспективи розвитку постсоціалістичних країн / Гжегож В. – К. : Основні цінності, 2002. – 248 с.