

лемних” територій, можна виділити ряд аспектів, важливих для вироблення української програми державного регулювання розвитку депресивних і відсталих регіонів:

1. Як показує світова практика, найбільший ефект досягається при комплексному використанні з цією метою різних бюджетних механізмів державного регулювання.

2. В Україні, де фактично кожен регіон може розглядатися як депресивний або відсталий, особливо важливо знайти оптимальне поєднання загальнонаціональних та регіональних інтересів.

Створюючи систему бюджетної допомоги територіям на цьому етапі, мабуть, слід виходити із пріоритетів стабілізації та прискорення загальноекономічного зростання щодо вирівнювання міжрегіональних розходжень. Це передбачає більшу орієнтацію на бюджетну самостійність регіонів у вирішенні їх внутрішніх соціально-економічних проблем.

3. Формуючи нові бюджетні механізми державного регулювання, важливо дотримуватися принципів відкритості, “прозорості” відносин між центром і окремими територіями, обмежуючи використання індивідуально-договірних форм. У зв’язку із цим особливе значення має вдосконалення нормативно-розрахункових бюджетних методів державного регулювання.

4. Загальний (трансферт, який вирівнює соціально-економічний стан регіонів) трансферт може стати корисним механізмом державного регулювання депресивних і відсталих регіонів. Для цього розрахункові формули трансфертів, які використовуються для депресивних територій, мають точніше відбивати їх об’єктивні бюджетні можливості й потреби. Може бути корисним також світовий досвід формування окремого фонду загального трансферту для “проблемних” територій.

5. Українська практика використання цільових (спеціальних) трансфертів вимагає проведення кардинальної реформи. Необхідно створити якісно нову систему адресних трансфертів, що мають міцну правову основу та механізми контролю, замість сучасної непрозорої та неефективної системи взаємних розрахунків і бюджетних дотацій.

Може знайти застосування такий бюджетний метод державного регулювання відсталих регіонів, як фонд спеціальних інвестиційних трансфертів, сформований за рахунок засобів держави та економічно сильних регіонів. Це підвищило б зацікавленість регіонів-донорів у контролі за витратою фінансових ресурсів, виділених у вигляді допомоги з бюджету, і відповідальність тих територій, які одержують ці кошти.

Література

1. Игнатов В.Г. Регионоведение и управление / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. – М. : Тесса, 2000. – 416 с.
2. Коломійчук В.С. Стратегічні засади соціально-економічного розвитку регіону / В.С. Коломійчук, Л.Т. Шевчук, С.Л. Шульц. – Т., 2002. – С. 71–72.
3. Лексин В.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – Изд. стер. – М. : Эдиториал УРСС, 2003. – 368 с.
4. Лексин В. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Депрессивные территории: прежние проблемы и новые варианты их решения / В. Лексин, А. Швецов // Российский экономический журнал. – 2001. – № 9. – С. 41–47.
5. Трансформація структури господарства України. Регіональний аспект // [за ред. Г.В. Балабанова, В.П. Нагірної, О.М. Нижник]. – К., 2003. – 341 с.

УДК 342.1

ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ В СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Колесніков Б.П.

кандидат наук з державного управління, доцент докторант Донецького державного університету управління

Коцюрба О.В.

здобувач Донецького державного університету управління

Annotation

The features of process of whole laying-on are analysed in state administration. The basic mechanisms of whole laying-on are selected in state administration and factors are reflected them effective functioning and development.

Grounded necessity of differentiating and analysis of intercommunication of mechanisms of political and administrative state whole laying-on.

Анотація

Проаналізовано особливості процесу цілепокладання в державному управлінні. Ви-

окремлено основні механізми цілеутворення в державному управлінні та висвітлено чинники їх ефективного функціонування та розвитку. Обґрунтовано необхідність розмежування та аналізу взаємозв'язку механізмів політичного й адміністративного державного цілепокладання.

Ключові слова

Цілі держави, механізми державного цілепокладання, політичне цілепокладання, адміністративне цілепокладання.

I. Вступ

У галузі державного управління стало загальноновизнаним розглядати і державу, і суспільство як цілеспрямовані системи. Тому практично в будь-якому підручнику з державного управління приділяється увага проблематиці цілепокладання [6; 7; 16]. Більшою чи меншою мірою проблема формування та реалізації цілей державного управління розглядається і в наукових статтях, монографіях та дисертаційних дослідженнях [1–4; 11; 18; 19; 21; 22]. Хоча в останньому випадку впадає в очі та обставина, що аналіз функціонування та розвитку державних механізмів цілепокладання переважно здійснюється опосередковано, в ході дослідження найрізноманітніших проблем державного управління, а статей у яких би цілепокладання виступало б спеціальним предметом наукового вивчення, вкрай мало [2; 4; 11; 22], монографічні ж дослідження взагалі відсутні.

Проте в інших гуманітарних науках, як-то менеджмент, політологія, економіка, соціологія, психологія, до проблеми цілепокладання виявляється значно вищий інтерес [5; 9; 10; 12; 13; 15; 17; 23; 24]. З огляду на зазначене, на тло державного управління можна екстраполювати чимало здобутків інших наукових дисциплін. Це може значно полегшити розвиток дослідження проблем цілепокладання в державному управлінні. Однак врахування специфіки державного управління при екстраполяції міждисциплінарних концепцій вже саме по собі є серйозним науковим завданням. Адже, як переконали досвід, механічна екстраполяція даних з однієї науки в іншу досить часто є непродуктивною. Екстрапольовані концепції мають зазвичай допрацьовуватися відповідно до нового феномену, до досягнення якого вони призначаються.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати основні механізми державного цілепокладання та причини ефективного і неефективного їх функціонування.

III. Результати

Цілепокладання є первинною фазою будь-якого управління, вироблення й прийняття рішень, яка полягає в постановці генеральної мети і системи підпорядкованих

цілей відповідно до суті і характеру вирішуваних проблем. Державне управління пов'язане з реалізацією цілей держави. Як зазначає О.О. Оболенський: "Державне управління має телеологічну природу з причини реалізації на практиці процесів цілевизначення, цілепокладання та ціледосягнення. Якщо процес цілевизначення в основному здійснюється політичною системою, то процеси цілепокладання та ціледосягнення, відповідно, – законодавчою та виконавчою гілками влади. Цілі держави підпорядковують собі функції держави. Тим самим функції державного управління мають телеологічний характер і пов'язані із забезпеченням та створенням майбутнього для народу і держави" [16].

Подібна точка зору висловлюється і в посібнику з державного управління, написаного авторським колективом під керівництвом Н.Р. Нижник та В.М. Олуйко. Державне управління розуміється ними як "багатофункціональна діяльність, ядро якої становлять державне цілепокладання, а кінцевий продукт – практичний ефект, реальні зміни в державі" [6, с. 39–40].

При цьому слід мати на увазі, що державне управління має два якісно відмінних аспекти: політичний та адміністративний. На це, зокрема, звертає увагу В.В. Токовенко і пропонує розглядати державне управління в широкому і вузькому аспектах. У широкому він включає і політичний, і адміністративний аспекти, а у вузькому – лише останній. Саме політичне державне управління, або, за термінологією В.В. Токовенко, політичне керівництво найбільшою мірою полягає у власне цілепокладанні, а адміністративне – у цілездійсненні [19].

Однак цілездійснення зазвичай містить у собі також і процеси цілепокладання, які полягають у декомпозиції та конкретизації цілей вищого порядку відповідно до специфіки кожного ієрархічного рівня державного управління та функціональної спрямованості залучених органів державної влади, їх підрозділів та службових посад. Таким способом процеси цілепокладання та ціледосягнення органічно переплетені одне з одним, рухаючись через ієрархічний рівень сукупних суб'єктів до індивідуального цілепокладання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Формування та висунення цілей у державному управлінні здійснюється як індивідуальними, так і сукупними суб'єктами. Однак у будь-якому разі процес цілепокладання починається на рівні потреб, переходить рівень мотивів і визначається в меті. Мета утворюється при узгодженні мотиву (як усвідомленого прагнення до задоволення потреб) із засобами, тобто ресурсами, умовами, можливостями. Разом з процесом інди-

відуального цілепокладання в соціумі відбувається також формування цілей надіндивідуальних за своєю суттю. На рівні первинних соціальних утворень загальні цілі формуються із сукупності індивідуальних цілей. Це відбувається двома шляхами. Перший – “багаторазовий суб’єкт”, коли загальна мета ніби складається з індивідуальних цілей, що повторюються. Так виникає колективно реалізовувана мета, яку ставлять всі індивіди, що беруть участь. При цьому кожен індивід має ще й велику різноманітність специфічних, характерних тільки для нього цілей.

Другий шлях утворення загальних цілей – “тактична коаліція” – постійне взаємозгодження індивідуальних цілей і результуюча цього групового процесу становить загальну мету. У першому варіанті мета виявляється тотожною, як на рівні колективу, так і на рівні індивіда. Тому вона набагато більш операціональна для зрівнювання, оскільки має набагато більшу визначеність. В іншому варіанті мета виходить змінною, нестійкою. Взаємодія з нею управління істотно важче.

Фактично діють обидва способи взаємозв’язку цілей індивідів, що і робить можливим утворення цільових спільнот: сім’я, організація, поселення, держава та ін. Цілепокладання є ціннісно-раціональний процес, у якому поєднуються інтереси, ціннісні орієнтації людей, їх погляди і переконання, а також розрахунки, міркування ефективності і можливості досягнення. Переважання ціннісних елементів у цілепокладанні приводить до формування ідеологізованих цілей, а посилення раціональних ближче до управлінських цілей.

Цілі держави і державного управління виводяться з таких основоположних документів, як Конституція, закони, укази тощо. В.Д. Бакуменко відносить цілепокладання до одного з головних різновидів державно-управлінських рішень. Починається державне цілепокладання з вибору місії держави, а далі процес державного управління значною мірою і полягає у структуризації цілей держави переважно у формі класичної ієрархічної структури “дерева цілей”. При цьому він вважає, що поширеними причинами не ефективного функціонування державного цілепокладання є заниження або завищення реальної перспективи держави. У першому випадку це призводить до стримування її розвитку, а в другому – до безрезультатності і спричинює втрату довіри до влади [3].

Як зазначає В.В. Тертичка, визначення чітких цілей державної політики та виявлення наявних обмежень є досить складним інтелектуально-організаційним процесом, який здійснюється в системі “цінності – цілі – завдання”, а кінцевий свій вияв знаходить у спеціальних документах – конституціях чи

відповідних законах. Цей автор запропонував методикку структурування цілей за допомогою аналітичних оглядів, коли спочатку формулюються численні цілі нижчого рівня, а потім здійснюється перехід до формування цілей вищих рівнів та визначення місії. Тому цілевизначення на державному рівні потребує проведення значних обсягів аналітичної, адміністративно-організаційної, інформаційної та іншої роботи [18].

Ключовим аспектом ефективності цілепокладання в державному управлінні є те, як державний апарат і особливо політичне керівництво розуміє потреби, інтереси і цілі життєдіяльності своїх громадян, їх ідеали і цінності, формування яких далеко не повністю скеровує держава. Історія демонструє чимало прикладів розвалу держав (наприклад, Російської імперії, СРСР), коли державне цілепокладання стає довільним і починає недооцінювати необхідність його взаємної синхронізації з механізмами цілепокладання в громадянському суспільстві. Якщо цілі держави інертно формуються і слабо підтримуються з боку суспільства, а державці утверджуються в думці, що ресурси суспільства існують лише для них і вони абсолютно вільні ставити цілі державного управління лише на свій власний розсуд, то процес державотворення починає заходити у глухий кут.

Передові на сьогодні країни змогли вибудувати такі механізми державного цілепокладання, які ґрунтуються на гармонізації політико-адміністративної системи держави з розвинутим громадянським суспільством. у сучасній же Україні рівень розвитку громадянського суспільства поки що невисокий. Крім того, характерною ще є ситуація, коли різні суспільні сили, наприклад, партії і рухи, а то й різні гілки державної влади і його апарату прагнуть ніби “приватизувати” державу шляхом висунення своїх локальних інтересів на рівень державного цілепокладання.

Розбудова ж суспільних та державних механізмів цілепокладання, які б органічно доповнювали одне одного, є ключовим завданням нинішнього етапу державного будівництва та суспільного розвитку в сучасній Україні.

IV. Висновки

Метою в державному управлінні є усвідомлене тим чи іншим суб’єктом державного управління і, відповідно, описане у вигляді певного усного чи письмового тесту (у контексті певного документа нормативно-правового характеру, матеріалах ЗМІ тощо) майбутнє становище об’єкта державного управління. Останнім можуть виступати суспільство в цілому, або його окремі сфери й соціальні групи, суспільні відносини, а також природні умови та міжнародне оточення

даного соціуму. Ключовими характеристиками державного цілепокладання є, поперше, міра відповідності сформульованих цілей пріоритетним інтересам та цінностям як суспільства в цілому, так і окремих його соціальних груп, по-друге, рівень адекватності наявним у суспільстві ресурсам, по-третє, оптимальний для даного ієрархічного статусу суб'єкта державного управління рівень конкретності формулювання мети.

Слід розмежовувати політичне цілепокладання в державному управлінні й адміністративне цілепокладання, яке є цілездійсненням щодо політичного. Політичне цілепокладання здійснюється політико-адміністративними елітами, поперше, шляхом усереднення індивідуальних цілей представників певних соціальних груп або суспільства в цілому, що домінують і не суперечать одна одній; по-друге, компромісне узгодження суперечливих цілей громадян та інституцій громадянського суспільства; по-третє, шляхом нав'язування певних цілей та цінностей груповій та масовій свідомості; по-четверте, силовим нав'язуванням цілей еліти всьому суспільству.

Основними механізмами адміністративного цілеутворення в державному управлінні є такі: ретрансляція, тобто передача цілей визначених вищим ієрархічним рівнем на нижчі рівні без істотних змін у формулюванні; адаптація спущених з вищого рівня цілей до специфічних об'єкта державного управління на даному та нижчих ієрархічних рівнях; декомпозиція поставлених з вищого рівня цілей на підпорядковані цілі і розподіл їх на даному та нижчих ієрархічних рівнях (низхідна розбудова "дерева цілей").

Література

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Бакуменко В.Д. Вибір цілей як основа формування та різновид державно-управлінських рішень / В.Д. Бакуменко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Укр. академії держ. упр. при Президентіві України: Дніпропетровський філіал. – 2000. – Вип. 1. – С. 55–61.
3. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В.Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 320 с.
4. Гречко Т.К. Індивідуальне цілепокладання і саморефлексія державних службовців / Т.К. Гречко // Менеджер: Вісник Донец. держ. ун-ту управління. – 2006. – № 1 (35). – С. 46–53.
5. Дашутін Г.П. Гуманізація політичного процесу як мета і засіб модернізації України : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. політ. наук : 23.00.02. / Г.П. Дашутін; [НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького]. – К., 2002. – 16 с.
6. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / заг. ред.: Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко. – Л. : Вид-во Нац. ун-ту "Львів. політехніка", 2002. – 352 с.
7. Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко ; [за ред. А.Ф. Мельник]. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
8. Долгоруков А.М. Стратегическое искусство: Целеполагание в бизнесе, разработка стратегем, воплощение замысла в жизнь / А.М. Долгоруков. – М. : 1С-Публишинг, 2004. – 365 с.
9. Жеребятнікова І.В. Цілі в соціальному розвитку підприємницької організації : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. соціол. наук : 22.00.04 / І.В. Жеребятнікова ; [Харк. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна]. – Х., 2009. – 16 с.
10. Казміренко В.П. Міждисциплінарні проблеми дослідження цілепокладання / В.П. Казміренко // Київський ун-т. Вісник. Сер. Соціологія. Психологія. Педагогіка. – К., 1997. – Вип. 4. – С. 57–66.
11. Карамішев Д. Процес цілепокладання в державному управлінні соціальними системами (на прикладі системи охорони здоров'я) / Д. Карамішев // Актуальні проблеми державного управління. – 2006. – Вип. 2 (24). – С. 128–135.
12. Комісаров О.Г. Процес цілепокладання в організації діяльності органів внутрішніх справ України на сучасному етапі розвитку : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Г. Комісаров ; Акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2003. – 17 с.
13. Кравченко В.А. Об идеальных основаниях категорий цель (целеполагание), самодетерминация, самоорганизация : учеб. пособие / В.А. Кравченко; [каф. философии естеств. фак. ОНУ]. – Одеса, 2005. – 83 с.
14. Краюшкін В.А. Державний механізм стимулювання стратегічного цілепокладання регіонів : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. управління : 25.00.02 / В.А. Краюшкін; [Донецький держ. ун-т управління]. – Донецьк, 2009. – 20 с.
15. Наумова Н.Ф. Социологические и психологические аспекты целенаправленного поведения / Н.Ф. Наумова; [отв. ред. В.Н. Садовский]. – М. : Наука, 1988. – 200 с.

16. Оболенський О.Ю. Державна служба / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
17. Психологические механизмы целеобразования / [под ред. О.К. Тихомирова]. – М. : Наука, 1977. – 260 с.
18. Тертичка В.В. Державна політика: Аналіз та здійснення в Україні. / В.В. Тертичка. – К. : Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.
19. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії / В.В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.
20. Україна. Цілі розвитку тисячоліття. 2000+5 : [матеріали до ювілейної 60-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН] / [В. Піщейко, Н. Сітнікова, Р. Дорошкевич та ін.]. – К. : Дія, 2005. – 44 с.
21. Шарий В.І. Антикризисні технології як механізм реалізації цілей державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / В.І. Шарий ; Національна академія держ. управління при Президенті України. – К., 2006. – 20 с.
22. Шаров Ю. Основи цілепокладання в проектно-орієнтованій системі стратегічного планування муніципального розвитку / Ю. Шаров // Актуальні проблеми державного управління. – 2006. – Вип. 3 (25). – С. 223–228.
23. Швалб Ю.М. Психологические модели целеполагания / Ю.М. Швалб ; [АПН Украины. Ин-т психологии им. Г.С. Костюка АПН Украины]. – К. : Стило, 1997. – 235 с.
24. Юхновський І. Головна мета України – побудувати суспільство з панівним середнім класом / І. Юхновський ; [Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки]. – Луцьк : РВВ “Вежа” Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. – 34 с.

УДК 351.88

МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ

Мерзляк Д.С.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The author substantiates prevention mechanisms of origin and limitation of corruption in the field of foreign economic activity. Concepts and types of corruption are certain. Legislative and normative acts are explored on the questions of counteraction of corruption in the field of foreign economic activity.

Анотація

Обґрунтовано механізми запобігання виникнення та обмеження корупції у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Визначено поняття та види корупції. Досліджено законодавчі та нормативні акти з питань протидії корупції у сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Ключові слова

Механізми, державне регулювання, зовнішньоекономічна діяльність, антикорупційна політика, державні органи.

I. Вступ

Становлення України як незалежної держави, розширення її міжнародних зв'язків, демонополізація зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД), вільний вихід на зовнішній ринок різних державних та приватних підприємств, “прозорість” кордонів між державами, утворення численних міжнародних об'єднань, фондів, спільних підприємств,

посилення міграційних процесів стали об'єктивними чинниками, що сприяли появі деструктивних економічних і соціальних процесів, на першому місці серед яких знаходиться корупція.

II. Постановка завдання

Мета статті – визначити механізми державного регулювання, які запобігають та протидіють корупції у сфері ЗЕД України.

III. Результати

Інтернаціоналізація у глобальну світову економіку означає, передусім, співробітництво з іншими країнами, але часто реалізується у формі міжнародного співробітництва, створення додаткових каналів для припливу в економіку матеріальних та фінансових ресурсів, передумов послідовної інтеграції до системи світових господарських зв'язків. Відповідно до Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність”, втручання державних органів у зовнішньоекономічну діяльність її суб'єктів у випадках, не передбачених цим Законом, у тому числі і шляхом видання підзаконних актів, які створюють для її здійснення умови, гірші від встановлених у цьому Законі, є обмеженням права здійснення зовнішньоекономічної діяльності і як таке забороняється [5].