

УДК 351.711.553.4(477)

Г. С. Іванов

здобувач кафедри управління персоналом та економіки підприємства
Донецького державного університету управління

ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ МОРСЬКИХ ПОРТІВ УКРАЇНИ

У статті розглянуто структуру механізму державного управління розвитком морських портів як у цілому, так і в декомпозиції за основними структурними елементами; доведена необхідність включення маркетингової складової частини до механізму державного управління розвитком морських портів України; запропоновано рівні структурного синтезу означеного механізму на засадах структурної складності комплексного механізму державного управління розвитком морськими портами України та визначивши стратегічне управління функціональною основою його формування.

Ключові слова: державне управління, стратегічні підходи, морські порти України, комплексний механізм, морська інфраструктура, маркетингова складова частина.

Постановка проблеми. Процес лібералізації управління портами з позицій реалізації прав власності в міжнародному вимірі зміщує акценти щодо ролі і функцій держави в стратегічному управлінні розвитком морських портів: особливого значення набувають економічні й методично-організаційні підходи до їх розуміння і реалізації з урахуванням просторового аспекту. У межах класифікації функцій державного управління за способом (формою) діяльності на перший план виступають законодавча (нормотворча), виконавча і контрольна функції держави. Це зумовлено необхідністю створення повного і несуперечливого правового поля, в якому має здійснюватися взаємодія державних, регіональних і місцевих органів влади і управління щодо забезпечення стратегічного розвитку морських портів, включаючи норми корпоративного права, правового регулювання інвестиційної діяльності, права власності (в тому числі – права власності на землю) і його захисту тощо. Поряд із цим є необхідним удосконалення існуючих механізмів державного управління розвитком морських портів України з урахуванням потреб національної економіки в транспортному забезпеченні.

Розуміючи суть поняття «механізм» як деякої функціональної характеристики об'єкта [1, с. 567] в межах методологічного синтезу по-

ложень державного управління розвитком морських портів України, а також погоджуючись з І. Василенко в тому, що системно-функціональна методологія в державному управлінні представляє собою аналіз державного управління в цілому та його окремих сфер як взаємозалежних елементів, кожен з яких діє як функція цілого [2, с. 61], можна стверджувати, що визначення функціонального механізму державного управління розвитком морських портів України (далі – МПУ) є необхідною умовою забезпечення його цілісності і системності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В якості функціонального механізму державного управління певною сферою низка науковців бачить саме стратегічне управління, яке формує важливі методологічні та практичні механізми оптимізації державно-управлінської діяльності. Тому дії управлінців, у першу чергу, мають спрямовуватися на реалізацію стратегічного управління (і тільки потім усе інше), забезпечення стратегічних модернізаційних нововведень у діяльності органів державної влади, в такий спосіб, щоб вони гарантували розвиток системи державного управління. Виходячи із цього, стратегічне управління має забезпечувати раціональний розподіл функціональних повноважень з огляду на те, щоб досить ефективно просувати нововведення та зміни в дер-

жавні установи і організації, сприяючи їхньому системному розвитку. Це дозволить прискорити структурну адаптацію органу державної влади до нових умов суспільно-політичного та економічного розвитку, а відтак запропонувати новий варіант стратегії ефективного розвитку об'єкта управління. Таким чином, стратегічне управління в діяльності органів державної влади є також механізмом забезпечення координації організаційної структури на новому ґрунті стратегічної діяльності [3; 4].

У цьому зв'язку за результатами методичної кореляції положень Д. Колемана і А. Фармера [5] А. Сельський виявляє низку взаємопов'язаних управлінських процесів (аналіз соціально-політичної ситуації; визначення стратегічних цілей функціонування органу державної влади; вибір конкретної стратегії функціонування органу державної влади; реалізація стратегії функціонування органу державної влади; оцінка та контроль реалізації стратегії органу державної влади), які в єдності між собою гарантують розвиток діяльності органу державної влади, а відтак слугують його оптимізаційною основою. Кожен із перерахованих процесів-компонентів має низку особливостей, що слугує технологічним базисом запровадження стратегічного управління [3, с. 187].

Отже, **метою статті** є формування підходів до вдосконалення механізмів державного управління розвитком морських портів України.

Виклад основного матеріалу. Розуміючи технологічний базис як комплекс наукових знань, втілених у способах, засобах, прийомах здійснення управлінської діяльності, видах їх поєднання і матеріально-речовинних ресурсах для досягнення цілей стратегічного управління розвитком МПУ, слід віднести до елементів його структури різні види механізмів, що забезпечують реалізацію стратегічного управління, зокрема правовий, організаційний, інституціональний, економічний та інші механізми.

Л. Приходченко відзначає, що механізм державного управління є складовою державно-управлінської системи, яка забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності суб'єкта управління, тому механізм управління може бути сформований тільки в межах загальної системи управління, декомпозиція якої на окремі механізми забезпечує адресність і цільовий характер його дії. Дослідження механізму державного управління як системи, що відображає певну групу його властивостей, авторка пропонує розглядати з

точки зору морфологічного опису, який надасть уявлення про сукупність взаємопов'язаних і розташованих у певному порядку елементів, що складають цілісне утворення: структуру механізму державного управління, способи взаємозв'язку та взаємодії її компонентів [6].

О. Федорчук зазначає, що в залежності від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосуванням конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе кілька окремих самостійних механізмів, зокрема [7]:

- економічний (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);

- мотиваційний (сукупність командно-адміністративних, соціально-економічних стимулів, що спонукають державних службовців до високоєфективної роботи);

- організаційний (об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, результати функціонування);

- правовий (нормативно-правову забезпечення (закони і постанови Верховної Ради України (ВРУ), Укази Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України (КМУ), методичні рекомендації, інструкції тощо);

- політичний (механізм формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики та ін.).

Багато сучасних авторів поділяють підхід О. Федорчук, однак результати аналізу поглядів на зміст окремих механізмів – складових частин механізму державного управління окремими сферами суспільної діяльності, викладених, зокрема, в роботах Ю. Ведернікова, В. Грекула [8], Л. Приходченко [6], А. Мерзляк, Ю. Гурбик [9], Л. Мельника [10], дають підстави узагальнити сутність окремих механізмів – складових комплексного механізму державного управління розвитком МПУ так, як показано в табл. 1.

Відзначимо, що в практичній управлінській діяльності складові механізми державного управління розвитком МПУ не можна чітко розмежувати через їх безперервний рухливий стан, постійну взаємодію [6], що дає підстави говорити не про окремі функціональні механізми, а про функціональні складові механізми державного управління розвитком МПУ, що забезпечують реалізацію певних функцій державного управління відповідною сферою або об'єктом.

Більшу однозначність демонструє наукова думка стосовно структури механізму державного управління, до якої в загальному підсумку відносять: суб'єкти й об'єкти державного управління, цілі і завдання, методи, інструменти, важелі управління, нормативно-правове й інформаційне забезпечення державного управління [6; 7], а також додамо взаємозв'язки між ними.

Враховуючи структурну складність комплексного механізму державного управління розвитком МПУ і визначивши стратегічне управління функціональною основою його формування, структурний синтез означеного механізму пропонується виконувати на чотирьох рівнях:

I – стратегічний аналіз: державне прогнозування і планування розвитку МПУ як елементів транспортної інфраструктури України і регіональних господарських комплексів;

II – стратегічний вибір: цілепокладання державного управління розвитком МПУ як елементів транспортної інфраструктури України і регіональних господарських комплексів і складових галузевого розвитку;

III – стратегічне управління: формування і реалізація стратегії (стратегічних планів) розвитку МПУ;

IV – стратегічний контроль: моніторинг результатів державного управління розвитком МПУ.

При цьому декомпозицію структурних елементів комплексного механізму державного управління розвитком МПУ пропонується виконувати за

схемою: «суб'єкти – об'єкти – цілі – завдання – методи – інструменти – важелі». Даний підхід обумовлений такими міркуваннями. По-перше, створення нормативно-правового забезпечення державного управління за своєю суттю являє собою застосування правових, адміністративних і організаційних методів державного управління, тому доцільно «розкласти» його на відповідні інструменти і важелі, які можуть диференціюватися відповідно до функціональних складових.

По-друге, оскільки в процесі державного управління розвитком МПУ беруть участь кілька суб'єктів (ВРУ, КМУ, ЦОВВ і місцеві ОБВ, Міністерство інфраструктури України), інформаційне забезпечення кожного з них матиме суттєві відмінності залежно від розподілу функцій і повноважень між ними. Тому формування цілісної системи інформаційного забезпечення видається недоцільним як функціонального погляду, так і з погляду технічної реалізації.

Експортна стратегія України узагальнює спільну позицію Уряду та бізнесу щодо визначених орієнтирів для розвитку торговельних відносин України, подолання перешкод та використання всіх наявних можливостей з метою розвитку експорту. Документ визначає пріоритетні сектори розвитку зовнішньоекономічної торгівлі й експорту товарів і послуг на довгострокову перспективу: сектори, що перебувають на стадії істотного зростання (ІКТ і харчова промисловість), сектори, що мають конкурентні

Таблиця 1

Складові комплексного механізму державного управління розвитком МПУ

Механізм	Зміст
Правовий	Складова соціального регулювання, яка представляє собою взаємопов'язану і взаємодіючу динамічну систему, що об'єднує усі явища правової дійсності (засоби, способи, форми), призначену для введення в дію необхідних елементів правової системи, результатом чого є встановлення правопорядку у сфері діяльності і розвитку МПУ
Адміністративно-організаційний	Сукупність організаційних структур як форм організації системи управління й організаційних елементів, які співвідносяться як частина і цілі і покликані організувати регулювання, управління в інтересах державної влади, ефективну діяльність державно-управлінської системи на основі визначення прав, обов'язків, компетенції та відповідальності в процесі формування, прийняття і реалізації управлінських рішень
Інституціональний	Структурна складова державно-управлінської системи, яка являє собою сукупність об'єктів і суб'єктів державного управління МПУ, а також системи заходів, що пов'язана з нормативно-правовим забезпеченням інституціоналізації неформальних норм (відносин) у цій сфері, здійсненням державними інституціями контрольних і наглядових заходів щодо дотримання формальних правил функціонування і розвитку МПУ, забезпеченням ефективного функціонування державних інституцій та проведення інституційних змін у системі органів державного управління МПУ, здійсненням державної політики розвитку інституціонального середовища функціонування МПУ, формуванням нових або трансформацією існуючих інститутів власності з метою реалізації цілей та інтересів держави, регіонів, окремих суб'єктів портової діяльності
Економічний	Сукупність економічних структур, інститутів, форм і методів господарювання, під впливом яких реалізуються чинні в конкретних умовах економічні закони та здійснюється погодження і коригування суспільних, групових і приватних інтересів в процесі розвитку МПУ

переваги, але чиї темпи розвитку уповільнилися (авіаційна промисловість, важке машинобудування), сектори на етапі формування (креативні галузі і сектор туризму). Отже, передбачається переформатування вантажопотоків, модернізація міжнародних транспортних коридорів, розвиток внутрішніх перевезень за рахунок використання існуючих можливостей на міжнародних і внутрішніх ринках та інтегрування вітчизняних підприємств у вищі ланки глобальних ланцюгів доданої вартості. МПУ як елементи транспортної інфраструктури України мають бути до цього готові технічно і технологічно.

Викладене зумовлює необхідність введення до механізму державного управління розвитком МПУ маркетингової складової, яку, погоджуючись із В. Кутьковим [11], будемо розуміти як сукупність принципів, напрямків, управлінських засобів та заходів управлінського впливу органів державної влади, спрямованих на задоволення потреб споживачів послуг МПУ та підвищення їх національної та глобальної конкурентоспроможності.

Отже, на рівні стратегічного аналізу маркетингова складова частина комплексного механізму державного управління розвитком МПУ проявляється в розвитку методів державного прогнозування розвитку закономірностей і довгострокових тенденцій перебігу світових економічних процесів, зокрема експлікативних методів.

Експлікативні методи представляють собою групу прийомів і способів дослідження, що мають найвищий рівень аналітичності і відзначаються точністю та конкретністю: контент-аналіз, івент-аналіз, інтент-аналіз, нарративний аналіз, когнітивне картування. Інформаційну базу розширення аналітичних методів державного прогнозування соціально-економічного розвитку України складають показники розвитку світового господарства, динаміки інтеграційних і глобалізаційних процесів, керівні документи ООН, макроекономічні показники країни. Результати втілюються в інструментах і важелях державного планування. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» має складовим елементом Дорожню карту сталого розвитку, яка, зокрема, передбачає Програму розвитку українського експорту, реформу транспортної інфраструктури, статистики, регіональної політики. Визначення стратегічних торговельних партнерів України, напрямів розвитку міжнародних транспортних коридорів, формування логістичних і транспортно-логістичних кластерів і роль МПУ у цих процесах мають бути враховані при визначенні цілей і стратегічних

орієнтирів розвитку України на загальнонаціональному, регіональному і галузевому рівнях.

На другому рівні механізму формується головна мета державного управління розвитком МПУ, яка концептуалізує напрями і підходи до забезпечення державного впливу на стан об'єкта державного управління, який має розглядатися в чотирьох принципово відмінних аспектах. По-перше, як складова частина транспортної і виробничої інфраструктури держави, яка покликана забезпечити своєчасне, повне та якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях з одного боку, а з іншого – може виступати як структурний елемент інтеграційного утворення – кластеру, причому не тільки транспортного, логістичного, транспортно-логістичного, але й, як свідчить, зокрема, досвід Японії – виробничого кластеру. Формування виробничих кластерів на основі МПУ підвищує рівень як внутрішньо регіональної, міжрегіональної виробничої інтеграції виробництва, так і міжнародної інтеграції, тобто прискорює інтеграцію України у світовий економічний простір. У цьому зв'язку особливого значення набуває розвиток і модернізація національної системи міжнародних транспортних коридорів.

Видається доцільним виокремити розвиток МТК і МПУ як їх елементів в окремий аспект державного управління розвитком МПУ, що продиктовано особливостями застосування методів і інструментів державного управління цією сферою, а отже – формування функціональних складових механізму державного управління розвитком МПУ.

Третім аспектом забезпечення комплексного розвитку і підвищення конкурентоспроможності морських портів України є їх роль у формуванні регіональних господарських комплексів. Регіональна політика України у фокусі децентралізації влади, що передбачає і бюджетну децентралізацію, утворення об'єднаних територіальних громад і наділення їх додатковими повноваженнями в регулюванні питань місцевого розвитку на засадах інклюзивності, підвищують вимоги до забезпечення балансу загальнонаціональних, регіональних і місцевих інтересів розвитку МПУ. У цьому аспекті механізм державного управління розвитком МПУ має підтримувати цілісність реформи децентралізації, що, за висновками Інституту суспільно-економічних досліджень (ІСЕД), забезпечується через впровадження ринкових принципів управління власністю громад та че-

рез розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо отримання доходу від користування надрами, земельними і водними ресурсами, оподаткування нерухомого майна тощо [12]. Основне навантаження при цьому припадає на правову, економічну й інституціональну складові механізму державного управління розвитком МПУ.

Морські порти України представляють собою окремі суб'єкти господарювання державного сектору економіки, в розвитку яких домінують економічні цілі, досягнення яких стримується, як було показано раніше, такими проблемами самих МПУ, як: незадовільний стан транспортної інфраструктури в морських портах та на під'їзних шляхах; недостатній рівень технологічної й екологічної безпеки в порту; невідповідність основних технічних характеристик порту (у тому числі його можливості щодо перевантаження вантажів, обслуговування суден) новим умовам господарювання; екологічні проблеми прийому з суден льяльних, баластних вод і сміття та інші, що обумовлюють недостатню конкурентоспроможність МПУ, а відтак – зниження показників господарської діяльності і фінансових результатів. Це позначається на обсягах податкових платежів, з одного боку, а з іншого – на можливостях МПУ до саморозвитку. На підставі викладеного доцільно розглядати їх як об'єкти державного управління – суб'єкти господарювання.

Таким чином, на другому рівні механізму державного управління розвитком морських портів України в якості головної мети визначено забезпечення комплексного розвитку і підвищення конкурентоспроможності морських портів України як складової частини транспортної і виробничої інфраструктури держави, елементів міжнародної транспортної інфраструктури і регіональних господарських комплексів, високотехнологічних і екологічно безпечних суб'єктів господарювання.

Третій рівень механізму державного управління по суті поєднує елементи усіх його функціональних складових, інструменти і важелі яких структуруються відповідно до цілей нижчих рівнів і завдань державного управління розвитком МПУ.

Міністерство інфраструктури України є головним органом у системі Центральних органів виконавчої влади щодо формування та реалізації державної політики у сферах авіаційного, автомобільного, залізничного, морського і річкового, міського електричного транспорту та у сферах використання повітряного простору

України, метрополітенів, дорожнього господарства, надання послуг поштового зв'язку, забезпечення безпеки руху, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства. Однак, як було показано раніше, організація його взаємодії з іншими ЦОБВ і місцевими органами виконавчої влади на I та II рівнях механізму в процесі державного прогнозування і планування соціально-економічного розвитку України, створення і реалізації заходів дорожньої карти розвитку МПУ висуває особливі вимоги до створення і використання інформаційного забезпечення державного управління.

Таким чином, в узагальненому вигляді структура механізму державного управління розвитком МПУ може бути представлена, як показано на рис. 1.

Висновки і пропозиції. Дослідження механізму державного управління як системи свідчить про те, що він може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька окремих самостійних механізмів, що дає підстави узагальнити сутність окремих механізмів – складових частин комплексного механізму державного управління розвитком МПУ. Оскільки в практичній управлінській діяльності складові механізму державного управління розвитком МПУ не можна чітко розмежувати, в рамках даного дослідження мова йде не про окремі функціональні механізми, а про функціональні складові частини механізму державного управління розвитком МПУ, які забезпечують реалізацію певних функцій державного управління відповідною сферою або об'єктом. Враховуючи структурну складність комплексного механізму державного управління розвитком МПУ і визначивши стратегічне управління функціональною основою його формування, структурний синтез означеного механізму запропоновано виконувати на чотирьох рівнях: стратегічний аналіз, стратегічний вибір, стратегічне управління, стратегічний контроль. При цьому на рівні стратегічного аналізу доцільним є введення до механізму державного управління розвитком МПУ маркетингової складової. Таким чином, на підставі декомпозиції структурних елементів комплексного механізму державного управління розвитком МПУ за схемою «суб'єкти – об'єкти – цілі – завдання – методи – інструменти – важелі» в дослідженні запропоновано авторське ба-

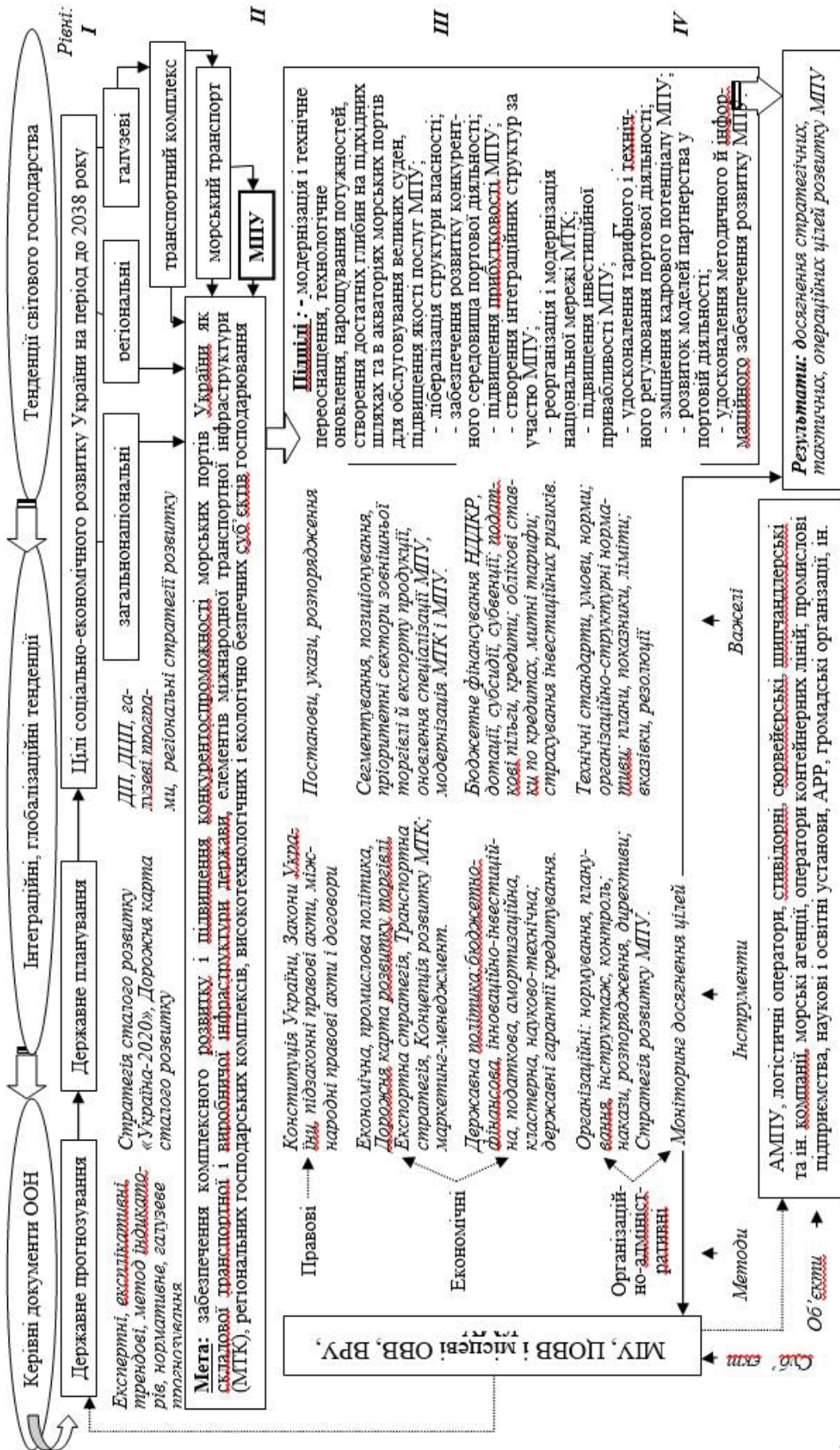


Рис. 1. Структура механізму державного управління розвитком МПУ

чення підходу до вдосконалення структури механізму державного управління розвитком МПУ. У подальших дослідженнях доцільно приділити увагу оцінці ефективності впровадження запропонованого механізму в українських реаліях.

Список використаної літератури:

1. Нерсесянц В.С. Философия права: [учебник] / В.С. Нерсесянц. Москва: Норма, 2003. 652 с.
2. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление. Москва: Гардарики, 2005. 320 с.
3. Сельський А.А. Стратегічне управління як функціональний механізм в управлінні суспільними справами. Науковий вісник Академії муніципального управління, серія «Управління». Випуск 3, 2013. С. 185.
4. Новиков А. Организация системы стратегического управления на предприятии. Экономические стратегии. 2009. № 5-6. С. 176.
5. Колеман Д. Управление изменениями. Жуковский: МИМ ЛИНК, 2005. 450 с.
6. Приходченко Л. Організаційний механізм державного управління: складові забезпечення ефективності // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації: матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за між-нар. участю, Одеса, 31 жовт. 2008 р. Одеса: ОРІДУНАДУ, 2008. С. 129.
7. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління // Демократичне врядування: зб. на-ук. пр. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
8. Ведерніков Ю.А. Теорія держави та права: навч. посібник. 4-те вид., перероб. і доп. Київ: Центр навчальної літератури, 2005. 224 с.
9. Мерзляк А.В. Інституціональний механізм державного регулювання рекреаційно-туристичної сфери України: сутність та складові // Право та державне управління. 2013. № 4(13). С. 138.
10. Основи стійкого розвитку: навчальний посібник / заг. ред. д. е. н., проф. Л.Г. Мельника. Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. 654 с.
11. Кутьков В.П. Сутність і структура маркетингового механізму державного управління розвитком регіону. Державне будівництво. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2014_1_19
12. Нова регіональна політика для нової України: Аналітична доповідь (Скорочена версія). Київ: Інститут суспільно-економічних досліджень, 2017. 36 с.

Иванов Г. С. Подходы к совершенствованию механизма государственного управления развитием морских портов Украины

В статье рассмотрена структура механизма государственного управления развитием морских портов как в целом, так и в декомпозиции по основным структурным элементам; доказана необходимость включения маркетинговой составляющей к механизму государственного управления развитием морских портов Украины; предложены уровни структурного синтеза указанного механизма на основе структурной сложности комплексного механизма государственного управления развитием морскими портами Украины, с определением стратегического управления функциональной основой его формирования.

Ключевые слова: государственное управление, стратегические подходы, морские порты Украины, комплексный механизм, морская инфраструктура, маркетинговая составляющая.

Ivanov H. S. Approaches of Improving Mechanism of Public Administration by Seaport Development of Ukraine

The article is considered the structure of the mechanism of public administration of the seaports development both in general and in the decomposition of the main structural elements; proved the necessity of inclusion of marketing component in the mechanism of public administration of seaports development of Ukraine; proposed the levels of structural synthesis of the indicated mechanism on the basis of the structural complexity of the complex mechanism of public administration of seaports development of Ukraine and determined strategic management of the functional basis of its formation.

Key words: state administration, strategic approaches, seaports of Ukraine, complex mechanism, marine infrastructure, marketing component.