

УДК 332.1

Островський І.А.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри економічної теорії

Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І СУПЕРЕЧНОСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена інституційним аспектам модернізації економіки України. Акцентовано увагу на роль груп інтересів при розробці економічної політики. Розглянуто деякі сучасні показники оцінки ефективності державного управління.

Ключові слова: групи інтересів, ефективність державного управління, інституціоналізація, модернізація; регіональна політика.

Островский И.А. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРОТИВОРЕЧИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ

Статья посвящена институциональным аспектам модернизации экономики Украины. Акцентировано внимание на роли групп интересов при разработке экономической политики. Рассмотрены некоторые современные показатели оценки эффективности государственного управления.

Ключевые слова: группы интересов, эффективность государственного управления, институционализация, модернизация, региональная политика.

Ostrovskiy I.A. EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION AND CONTROVERSY ECONOMY MODERNIZATION OF UKRAINE

The article is devoted to the institutional aspects of the modernization of the Ukrainian economy. The attention is focused on the role of interest groups in the formulation of economic policy. Discusses some current performance evaluation of the effectiveness of public administration.

Keywords: interest groups, government efficiency, institutionalization, modernization, regional policy.

Постановка проблеми. Сьогодні розвиток України загалом та окремих її регіонів зокрема – це сукупність суперечностей, як теоретичних, так і практичних. Проблема забезпечення ефективності державного управління і дієвості його впливу на суспільний розвиток є однією з найбільш важливих у сучасних політико-економічних дискусіях. Особливої актуальності набуває проблема оцінки ефективності державного управління на основі систематизації існуючих підходів і обґрунтування придатних для вирішення цієї задачі критеріїв. Саме тому постає необхідність реальної оцінки досягнутого, аналізу ключових проблем і визначення перспектив модернізації економіки нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти модернізаційних процесів в українському суспільстві знайшли місце в роботах О.Ю. Амосова, А.А. Гриценка, Е.М. Лібанової та багатьох інших вітчизняних дослідників [1-3]. Проблеми модернізації загальнодержавної та регіональної політики проаналізовані в роботах П.Т. Бубенка, Б.М. Данилишина, В.П. Решетилко [4-6] та інших вчених. Розмаїття публікацій створило значний масив інформації, з якого дуже потрібно створити структуровану базу даних, що потрібна для визначення суперечностей модернізації економічного розвитку та шляхів їх вирішення.

Постановка завдання. Саме оцінка суперечливої єдності оточуючих явищ спонукає уточнити методологічну базу досліджень, розглянути існуючі підходи та зробити відповідні висновки. Однією з поширених і плідних сучасних наукових шкіл є інституціоналізм, у межах якого є багато напрацювань щодо аналізу поєднання економічних і політичних аспектів суспільного життя, зокрема формування ефективної політики держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. Системна модернізація українського суспільства є складним і суперечливим процесом. Ключовим драйвером модернізаційних процесів має стати трансформація

підсистеми публічного управління, зокрема на регіональному рівні.

За досвідом колишніх республік СРСР, включаючи і Україну, найсуперечливішою проблемою є забезпечення справедливого розподілу результатів економічного зростання, з одного боку, і агресивне проведення структурних реформ, з іншого. Це можливо лише за наявності інститутів високої якості, здатних виробляти і реалізовувати політику нарощування інституційного капіталу, теорії якого набули поширення в сучасному світі, замінивши доктрини, що по чергово домінували упродовж повоєнних часів. Трансформація наукових доктрин від закінчення Другої світової війни до нашого часу дозволяє побудувати своєрідний ланцюжок пріоритетних об'єктів досліджень: уречевлений капітал (до 1960-х років) → природний капітал (1960-і роки) → людський капітал (1970-і роки) → фінансовий капітал (1980-і роки) → соціальний капітал (1990-і роки) → інституційний капітал – (2000-і роки) [3, с. 32].

В експертному співтоваристві існує консенсус стосовно структуроутворюючої ролі держави, що припускає, з одного боку, наявність політичної волі правлячого режиму як єдино необхідного елемента початку модернізації (модернізація завжди починається зверху), з іншого боку – переважне використання примусово-розподільних можливостей держави (модернізація є перерозподілом економічних і неекономічних ресурсів між галузями національної економіки). Таким чином, основним методом нашої модернізації є державне регулювання економіки.

Зазначений висновок пояснює політичні передумови вибору економічного розвитку й економічні передумови політичних рішень. Необхідно одночасно розробляти основи діяльності груп інтересів, основи регулювання й теорію держави. Подібне розуміння групових основ регулятивної діяльності держави властиво дослідникам вірджинської та чиказької шкіл політичної економії в рамках теорії суспільного вибору.

Вірджинська школа розглядає регулятивну діяльність держави, акцентуючи увагу на процесах вимагання ренти. Політична система в принципі не пристосована для справедливого суспільних благ, вона є квазіринковим механізмом посередництва в передачі багатства й отриманні рент. Зміст діяльності всіх агентів політичного ринку – пошук ренти. Державне, зокрема регіональне регулювання здійснюється не тільки з метою обрання або переобрання, але й для максимізації власної вигоди у вигляді податків, хабарів, відкатів або вдалого розв'язку конфлікту інтересів, наприклад ефекту «дверей, що обертаються». Регулювальник в особі чиновника, політика або правлячого режиму, проводячи регулювання певної галузі або економіки в цілому, наприклад політики економічної модернізації, повинен або збільшувати ймовірність утримання влади, або збільшувати свій дохід від регулювання, тобто регулювати тільки високоприбуткові галузі.

Дослідники чиказької школи вивчали економічну діяльність держави й економічні підстави прийняття рішень у рамках економічної теорії регулювання. Найбільш повне наповнення вона одержала в моделі груп інтересів, яка спирається на тезу про політичну сферу як ринок з власними законами попиту і пропозиції, а також покупцями, постачальниками й посередниками. Будь-яке регулювання з боку держави здійснюється в обмін на галузевий попит по регулюванню з високою ймовірністю підпадання регулюючої установи під контроль галузі із часом.

Крім того, регулювання пропонується у відповідь на суспільний попит з корегування провалів ринку або несправедливих практик господарювання, наприклад, цінової дискримінації. Державні органи як раціональний суб'єкт і його представники – політики й бюрократи – також діють раціонально з метою збереження власної влади, надаючи перемігшим у конкурентній боротьбі групам необхідне їм правове забезпечення. Модернізація також є державним регулюванням економіки, що постачається у відповідь на запит певних груп інтересів, які найбільше виграють від модернізаційних процесів.

Українська практика регулювання має низку особливостей, головна з яких конфліктно поєднує корпоративістський характер системи функціонального представництва й клієнталістський характер прийняття рішень. З урахуванням цих причин економічна модернізація спочатку може бути спрямована на задоволення запитів одних груп інтересів, наприклад, інноваційних компаній, але в ході реалізації неминуче переорієнтується на вбудовані в систему корпоративні групи інтересів, наприклад, гірничо-металургійного комплексу.

Вплив груп інтересів на політичний процес відбувається на різних рівнях організації суспільства – загальнодержавному, регіональному, міському. З огляду на різноманіття функціонування регіональних політичних співтовариств, яке викликане об'єктивними розходженнями в соціально-економічному та політичному становищі регіонів України, значний інтерес становлять особливості взаємин груп інтересів і органів регіональної влади.

Як сучасні регіональні групи інтересів можна розглядати промислові та фінансові структури, які сформувалися регіональні в результаті процесів структурної перебудови економіки та перерозподілу прав власності. Маючи великі та різноманітні ресурси, групи інтересів активно впроваджуються в політичне життя регіонів, змінюючи згідно зі своїми завданнями плин політичного процесу та склад по-

літичної еліти. При цьому політична активність груп найчастіше має за мету задоволення переважно власних інтересів. У зв'язку з цим виникають проблеми відповідності інтересів груп процесу соціально-економічного та політичного розвитку регіонів, а також суспільним потребам.

Але діяльність груп інтересів у регіонах не завжди має розглядатися як перепона на шляху формування ефективної інституціональної системи. У цьому випадку критерієм ефективності інститутів, у створенні яких беруть участь групи спеціальних інтересів, є їх спроможність здійснити внесок до розвитку економіки України. Це передбачає поєднання взаємодії регіональних владних структур, бізнес-груп як інституційних новаторів для проведення соціально-економічної політики. Великі місцеві підприємства і корпорації залишаються ледве не єдиними структурами, які генерують інновації.

Для формування критичної маси інституційних структур інноваційного розвитку необхідно створення фінансово-промислових груп (ФПГ), які здатні на інноваційні та структурні зміни в економіці. Тому у всьому світі ФПГ підтримуються державою, тому як вони створюють можливості для ефективної взаємодії банківських, фондових інститутів і підприємств реального сектора економіки, поліпшують умови взаємного кредитування, скорочують трансакційні витрати.

Структурна неоднорідність простору країни в природно-географічному ресурсному, економічному, екологічному аспектах виступає об'єктивною передумовою модернізації регіонального управління. Тому інституційний підхід до розвитку територій, вивчення ефективності діяльності управлінських структур представляє особливу актуальність.

Підвищенню якості управління на регіональному рівні покликані сприяти наступні заходи:

- стимулювання ефективності інструментів стратегічного планування, упорядкування функцій (ефективне виконання законодавчих рішень з розмежування повноважень між рівнями державної влади та місцевого самоврядування);
- створення системи моніторингу регіональних соціально-економічних показників, стану нормативно-правової бази, ходу соціально-економічних реформ, формальних і неформальних бар'єрів для ведення бізнесу та здійснення інвестиційних проектів, виявлення інфраструктурних обмежень і можливостей для реалізації великих інвестиційних проектів;
- сприяння міжрегіональної координації рішень у сфері економічної політики;
- реалізація існуючих механізмів фінансового заохочення регіонів і муніципальних утворень, орієнтованих на проведення пріоритетних реформ;
- координація діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських і наукових організацій з питань розробки реалізації стратегій соціально-економічного розвитку регіонів або груп регіонів (макрорегіонів).

З урахуванням міжнародного досвіду в рамках реалізації завдання інституціоналізації державної регіональної політики можливе створення агентства регіонального розвитку територіального планування, основними завданнями якого мають стати:

- організаційне та експертне забезпечення взаємодії органів виконавчої влади з погодженням територіальних пріоритетів галузевих та інфраструктурних проектів і програм, зокрема національних проектів;
- методичне та організаційно-фінансове забезпечення процесу стратегічного планування регіональ-

ного розвитку з дотриманням принципу публічності при розробці та погодженні регіональних стратегій;

– організація доопрацювання погоджених пріоритетних проєктів регіонального розвитку з метою їх включення в діючі галузеві та інфраструктурні проєкти і програми;

– реалізація системи заходів, які сприяють створенню організаційних форм, що забезпечують інтеграцію ініціатив бізнесу, територіальних і професійних співтовариств з метою регіонального розвитку;

– здійснення заходів щодо мобілізації позабюджетних коштів для реалізації програм регіонального розвитку;

– надання державних послуг в сфері регіонального розвитку та територіального планування.

Кінцевим результатом модернізації регіонального управління мають стати:

– консолідація українського суспільства;

– розвиток інститутів громадянського суспільства та розширення участі громадян у вирішенні суспільних проблем;

– збереження і розвиток національного гуманітарного простору; забезпечення інтересів суспільства і держави шляхом розвитку мовної та культурно-інформаційної політики;

– подолання корупції.

Загальним критерієм ефективності державного управління у демократичних владно-політичних моделях виступає здатність органів державної влади в умовах обмежених ресурсів забезпечити задоволення потреб суспільства в цілому та окремих громадян зокрема. Відповідно, підвищення ефективності системи державного управління може відбуватися у якісному та кількісному вимірах. Саме якість управлінських послуг та здатність вирішувати питання соціальної модернізації, коло яких постійно поширюється, визначають дієвість органів державного управління. У цьому контексті продуктивною для оцінки результативності державного управління є концепція суспільної цінності. Починаючи з 2000-х рр., основні доробки цієї концепції починають використовуватися не тільки у теоретичних дослідженнях результативності суспільного сектору, але й впроваджуються у практику державного управління як у розвинутих країнах Заходу. Головними джерелами формування суспільної цінності є такі:

1. Довіра інститутам влади.

2. Державні послуги, якість яких є ключовою складовою суспільною цінністю. На сприйняття цінності цих послуг спричиняють вплив такі фактори:

– доступність послуг;

– рівень задоволеності споживачів обслуговуванням;

– сприйняття суспільством значущості наданих послуг;

– справедливість у наданні послуг;

– витрати щодо надання послуг.

3. Результати діяльності органів державного управління. Слід зазначити, що громадяни оцінюють роботу органів державного управління не тільки виходячи з власного досвіду обслуговування у відповідних закладах, але також оцінюючи здатність уряду надавати цілий ряд соціально бажаних і важливих результатів, які є наслідком реалізації державної економічної політики. При проведенні такої оцінки можуть використовуватися методи оцінювання суспільної вигоди (social benefit) і зовнішнього ефекту (externality). Серед підходів до оцінювання результативності державного управління останнім часом виділяється підхід на основі вимірювання соціального ефекту. У науковій літературі соціальний ефект

(social impact) визначається як соціальні і культурні зміни суспільного середовища (позитивні або негативні), що є безпосередньо або опосередковано наслідком здійснення певної діяльності, реалізації проєкту або державної програми.

Традиційним методом оцінки соціальних ефектів є метод аналізу витрат і вигод (CBA – cost-benefit analysis). Він ґрунтується на порівнянні вигод (соціальних ефектів або результатів), які отримані від використання бюджетних коштів і оцінені в грошовому вираженні, з величиною бюджетних видатків на реалізацію відповідних функцій державного управління. При цьому слід пам'ятати, що використання цього методу можливе лише у випадках, коли вигоди, що відображають соціальний ефект, можуть бути оцінені у вартісному вираженні.

Зазвичай якість державного управління зводять до інтегрального показника якості держави як поєднання трьох гілок влади: законодавчої, виконавчої і судової. Звідси витікає і набір компонентів оцінки, до складу якого входять характеристики підзвітності влади, її прозорості, додержання принципів верховенства закону та ін. Для оцінки якості державного управління використовується система показників двох рівнів: міжнародного (порівняння визначених індикаторів результативності влади між країнами) і національного, що відбиває особливості публічного адміністрування в окремих регіонах країни. Серед показників міжнародного рівня значне поширення отримала система інтегральних індикаторів якості публічної влади, що запроваджена міжнародними фінансовими установами і рейтинговими агенціями. До їх складу, зокрема, входять:

1. Інтегральний показник державного управління (Governance Research Indicator Country Snapshot), який ґрунтується на наборі критеріїв якості державного управління та розраховується експертами Всесвітнього банку один раз на два роки. Цей показник спирається на шість індексів, що характеризують державне управління:

– право голосу та підзвітність;

– політична стабільність і відсутність;

– ефективність уряду, тобто державних послуг, якість бюрократії, компетентність державних службовців, рівень незалежності державної служби від політичного тиску, рівень довіри до політики, що проводиться урядом;

– якість законодавства;

– верховенство закону, що включає в себе показники ставлення громадян до злочинів, ефективності та передбачуваності законодавчої системи, прихильності до контрактної системи;

– контроль корупції.

Інтегральний показник дозволяє в динаміці оцінювати зміни, що відбуваються в якості державного управління, і вносити відповідні корективи в діяльність владних структур. Недоліком є незначне місце економічних аспектів діяльності держави. До того ж, визначення деяких часткових індексів спирається виключно на експертні оцінки, внаслідок чого виникає ризик «зсуву» загального рейтингу, оскільки країни з більш високим рівнем економічного розвитку зазвичай сприймаються як такі, у яких якість систем державного управління априорі значно вища, ніж в менш розвинених країнах.

2. Інвестиційний рейтинг (Business Environmental Risk Intelligence), що використовується для оцінки рівня ризику країни. У цій методиці оцінка ризику країни заснована на визначенні середнього арифметичного трьох складових:

- 1) політичного ризику з вагою 50%;
- 2) операційного ризику (25%);
- 3) R-фактору (25%), який являє собою зважену оцінку законодавчої системи; аналіз рівня правового ризику, ризику втрати репутації.

На підставі отриманих оцінок формується підсумкове значення рівня ризику країни. Така оцінка набуває особливого значення для залучення зарубіжних інвесторів до інвестування у розвиток національної економіки.

3. Індекс готовності країн до запровадження електронного уряду (E-Government Readiness Index) оцінює:

– потенціал державного сектора до розгортання інфраструктури інформаційно-комунікаційних технологій, що дозволяє поліпшити якість послуг для населення та бізнесу, тобто готовність країни до створення електронного уряду;

– наявність дій з боку уряду, спрямованих на забезпечення інформацією та знаннями населення.

Висновки з проведеного дослідження. Інституційний підхід до суперечностей модернізаційних процесів регіонального розвитку надає важливі інструменти спільного аналізу економічних і політичних процесів. Перспективними напрямками проведеного дослідження є визначення принципів розробки стратегій розвитку регіонів і окремих муніципальних утворень, реформування системи міжбюджетних відносин, можливої територіально-адміністративної реформи.

Здійснення оцінки ефективності державного управління відбувається на основі сукупності критеріїв, що відбивають результати діяльності державних установ у певних сферах суспільного життя. Рівень ефектив-

ності неможливо звести до одного загального показника, оскільки держава покликана виконувати завдання, різні за своїм змістом, результатами, а також обсягом залучених ресурсів. Показник ефективності державного управління повинен визначатися за допомогою ряду часткових індикаторів, які можуть об'єднуватися в єдиний інтегрований показник. До числа зазначених часткових індикаторів слід віднести кількісні параметри розвитку соціальної інфраструктури, обсяги отриманих громадянами освітніх, медичних, культурних та інших державних послуг, що фінансуються через бюджетну систему. Тобто мова повинна йти про визначення кількісних складових соціального ефекту і суспільної цінності державних послуг.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Амосов О.Ю. Капіталізація як засіб модернізації суспільства / О.Ю. Амосов, Н.Л. Гавкалова // Демографія та соціальна економіка. – 2012. – № 1(17). – С. 43–50.
2. Гриценко А.А. Методологічні основи модернізації. України / А.А. Гриценко // Економіка України. – 2011. – № 2. – С. 4–22.
3. Лібанова Е.М. Модернізація економіки України в контексті соціальних викликів / Е.М. Лібанова // Демографія та соціальна економіка. – 2011. – № 1(15). – С. 24–38.
4. Бубенко П.Т. Інституційна динаміка просторової організації економічного розвитку / П.Т. Бубенко. – Харків: ХНАМГ, 2008. – 295 с.
5. Данилишин Б. Новітні виміри сучасної практики соціально-економічних перетворень у державі / Б. Данилишин // Економіка України. – 2010. – № 8. – С. 40–50.
6. Решетило В.П. Синергия становления и развития региональных экономических систем: монография / В.П. Решетило; Харк. нац. акад. город. хоз-ва – Х. : 2009. – 218 с.

УДК 330.101:330.33

Подлесная В.Г.

*кандидат экономических наук, доцент,
старший научный сотрудник отдела экономической теории
Института экономики и прогнозирования
Национальной академии наук Украины*

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ В ЭПОХУ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЦИКЛОВ КАПИТАЛИСТИЧЕСКОГО ВОСПРОИЗВОДСТВА

Выявлены циклические тенденции в развитии либеральных и контрлиберальных направлений в экономической теории, наиболее четко проявляющиеся в период с I-го по III-й цикл Н. Кондратьева. IV-й большой цикл экономической конъюнктуры стал переломным для развития экономической теории: на понижательной волне устанавливается доминирующее положение либерального мейнстрима, окончательно утвердившееся в следующем большом цикле. При этом государственная экономическая политика основывается на рекомендациях различных течений в экономической науке и приобретает превратные формы.

Ключевые слова: экономическая теория, социально-экономические циклы, либеральный мейнстрим, кейнсианство, неоклассика.

Подлесна В.Г. ЕКОНОМІЧНА ТЕОРІЯ В ЕПОХУ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ЦИКЛІВ КАПІТАЛІСТИЧНОГО ВІДТВОРЕННЯ

Виявлено циклічні тенденції в розвитку ліберальних і контрліберальних напрямків в економічній теорії, які найбільш чітко проявляються в період з I-го по III-й цикл М. Кондратьєва. IV-й великий цикл економічної кон'юнктури став переломним для розвитку економічної теорії: на знижувальній хвилі встановлюється домінування ліберального мейнстріму, яке остаточно затвердилося в наступному великому циклі. При цьому державна економічна політика ґрунтується на рекомендаціях різних течій в економічній науці і набуває спотворених форм.

Ключові слова: економічна теорія, соціально-економічні цикли, ліберальний мейнстрім, кейнсіанство, неокласика.

Podlesnaya V.G. ECONOMIC THEORY IN THE ERA OF SOCIO-ECONOMIC CYCLES OF CAPITALIST REPRODUCTION

Identified cyclical trends in the development of liberal and kontrliberalnyh trends in economic theory, most clearly manifested in the period I-III-th to th N. Kondratieff cycle. IV – First large cycle economic situation became critical for the development of economic theory: on the downward wave established a dominant position of the liberal mainstream, was finally adopted in the next big cycle. In this state economic policy is based on the recommendations of the various trends in economics and gets perverse form.

Keywords: economics, socio-economic cycles, the liberal mainstream, Keynesianism, neoclassicism.