

# ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 332.1

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**В.П. Дубіщев, доктор економічних наук.**

**Полтавський національний технічний університет ім. Ю. Кондратюка.**

**І.А. Островський, кандидат економічних наук.**

**Харківський національний університет міського господарства ім. О.М. Бекетова**

© Дубіщев, В.П., 2015.

© Островський, І.А., 2015.

*Статтю отримано редакцією 13.01.2015 р.*

**Вступ.** Європейський вектор розвитку українського суспільства передбачає принципові модернізаційні зрушення. Саме системність процесів змін повинна спиратися на міцне теоретичне обґрунтування. Зокрема, питання забезпечення ефективності державного управління і дієвості його впливу на суспільний розвиток є одним з найбільш важливих у сучасних політико-економічних дискусіях. Особливої актуальності набуває проблема оцінювання ефективності державного управління на основі систематизації існуючих підходів і обґрунтування придатних для розв'язання цього завдання критеріїв. Саме тому постає необхідність реального оцінювання досягнутого, аналізу ключових проблем і визначення перспектив модернізації економіки України.

**Огляд останніх джерел 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. Проблеми модернізації загальнодержавної і регіональної політики проаналізовано в роботах П.Т. Бубенка, В.П. Решетило й інших учених. Розмаїття публікацій створило значний масив інформації, з якого необхідно сформувати структуровану базу даних, що потрібна для визначення суперечностей модернізації економічного розвитку та шляхів їх вирішення.

**Постановка завдання.** Оцінка суперечливої єдності явищ навколишнього світу 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 та політичних аспектів суспільного життя, зокрема формування ефективної політики держави.

**Основний матеріал і результати.** Системна модернізація українського суспільства є складним та суперечливим процесом. Ключовим драйвером модернізаційних процесів має стати трансформація підсистеми публічного управління, зокрема на регіональному рівні.

З досвіду колишніх республік СРСР, включаючи й Україну, найсуперечливішою проблемою є забезпечення справедливого розподілу результатів економічного розвитку, з одного боку, і проведення структурних реформ, з іншого. Це можливе лише за наявності інститутів високої якості, здатних виробляти і реалізовувати політику нарощування інституційного капіталу, теорії якого набули поширення в сучасному світі.

В експертному співтоваристві існує консенсус стосовно структуроутворюючої ролі держави, що припускає, з одного боку, наявність політичної волі влади для початку модернізації, а з іншого – переважне використання розподільної та перерозподільної функції держави. У цьому разі враховується, що модернізація функціонально залежить від перерозподілу економічних і неекономічних ресурсів між галузями національної економіки. Таким чином, одним з основних методів модернізації є державне регулювання економіки. Цей підхід у цілому пояснює політичні передумови вибору економічного розвитку й економічні передумови політичних рішень. При цьому правомірним є одночасне розроблення основ діяльності груп інтересів, основ регулювання й теорії держави. Подібне розуміння групових основ регулятивної діяльності держави властиво дослідникам вірджинської та чиказької шкіл політичної економії в межах теорії суспільного вибору.

Вірджинська школа розглядає регулятивну діяльність держави, акцентуючи увагу на проблемах ренти. Ураховується той факт, що політична система як суспільний інститут в принципі не пристосована для справедливого розподілу суспільних благ, вона є квазіринковим механізмом посередництва в перерозподілі суспільного багатства.

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 із законами попиту і пропозиції, а також покупцями, постачальниками й посередниками. Будь-яке регулювання з боку держави здійснюється в обмін на галузевий попит з регулювання 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.

У сучасних умовах поглиблення ринкових відносин 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 процесі реалізації неминуче переорієнтується на вбудовані в систему корпоративні групи інтересів, наприклад гірничо-металургійного комплексу.

Одним із ключових показників ефективності діяльності державних службовців є підсумки управління державною власністю. У цьому разі враховується домінуюча роль, за її сутністю, державної власності як інструмента впливу на темпи економічного зростання, наповнення бюджету, регулювання фінансової ліквідності. Так, на кінець 2014 року з 471 державного аграрного підприємства Міністерства аграрної політики та продовольства України лише 92 здійснювали стабільну господарську діяльність, не здійснювали – 76, ще на 63 підприємства було поширено процедуру банкрутства, 68 перебували в стані ліквідації, 149 – у реорганізації. Було затверджено лише 82 фінансових плани державних підприємств галузі. За результатами фінансово-господарської діяльності впродовж дев'яти місяців 2014 року 17 із них не виконали фінансових планів за показником чистого прибутку. Крім того, із 76-ма непрацюючими підприємствами фактично втрачено контакти, а це 13% від загальної кількості підприємств, установ і організацій Міністерства аграрної політики та продовольства України [6].

Окремим напрямом є дієвий контроль за приватизацією держмайна, захист інтересів держави при ліквідації та реорганізації, інвентаризація, незалежний аудит.

Вплив груп інтересів на зміст регулювання відбувається на різних рівнях організації суспільства – загальнодержавному, регіональному, міському. Як сучасні регіональні групи інтересів правомірно розглядати промислові та фінансові структури, які сформувалися як регіональні в результаті процесів структурної перебудови економіки й перерозподілу прав власності. Наявність значних і різноманітних ресурсів обумовлює активне впровадження груп

інтересів у соціально-економічне життя регіонів. У зв'язку із цим виникають проблеми відповідності інтересів груп процесу соціально-економічного розвитку регіонів, а також суспільним потребам у цілому. При цьому діяльність груп інтересів у регіонах не завжди має розглядатися як перепона на шляху формування ефективної інституціональної системи. У цьому випадку критерієм ефективності інститутів є їх спроможність здійснити внесок у розвиток економіки України. Це передбачає поєднання взаємодії регіональних владних структур та бізнес-груп як інституційних новаторів для проведення соціально-економічної політики з урахуванням того, що великі місцеві підприємства і корпорації залишаються домінуючими структурами, які генерують інновації.

З метою формування критичної маси інституційних структур інноваційного розвитку доцільною є постановка питання про функціонування фінансово-промислових груп (ФПГ), які здатні на інноваційні та структурні зміни в економіці. Тому в розвинутих країнах світу ФПГ підтримуються державою, тому що 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 являє особливу актуальність.

Підвищенню якості управління на регіональному рівні покликані сприяти такі 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 міжрегіональній 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 розроблення 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 територіального планування, основними завданнями якого мають стати:

- організаційне й експертне забезпечення взаємодії органів виконавчої влади з погодженням територіальних пріоритетів галузевих та інфраструктурних проектів і програм, зокрема національних проектів;

- методичне й організаційно-фінансове забезпечення процесу стратегічного планування регіонального розвитку з дотриманням принципу публічності при розробленні та погодженні регіональних стратегій;

- організація доопрацювання погоджених пріоритетних проектів регіонального розвитку з метою їх включення в діючі галузеві й інфраструктурні проекти 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 у 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 розв'язанні суспільних проблем;

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

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 й окремих громадян зокрема. Відповідно підвищення ефективності системи державного управління може відбуватись у якісному та кількісному вимірах. Саме якість управлінських послуг і здатність вирішувати питання соціальної модернізації, коло яких постійно розширюється, визначають дієвість органів державного управління. У цьому контексті продуктивною для оцінювання 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 сектора, але й упроваджуються у практику державного управління у розвинутих країнах Заходу. Головними джерелами формування суспільної цінності є такі.

1) довіра інститутам влади;

2) державні послуги, якість яких є ключовою складовою суспільної цінності. На сприйняття цінності цих послуг чинять 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 з точки зору здатності уряду забезпечувати цілий ряд соціально бажаних і важливих результатів, які є наслідком реалізації державної економічної політики. При проведенні такого оцінювання можуть використовуватися методи оцінювання суспільної вигоди й зовнішнього ефекту.

Серед підходів до оцінювання результативності державного управління останнім часом виділяється підхід на основі вимірювання соціального ефекту. У науковій літературі соціальний ефект визначається як соціальні та культурні зміни суспільного середовища (позитивні або негативні), що є безпосередньо чи опосередковано наслідком здійснення певної діяльності, реалізації проекту або державної програми.

Традиційним методом оцінювання соціальних ефектів є метод аналізу витрат і вигод. Він ґрунтується на порівнянні вигод (соціальних ефектів чи 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 такого 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 та судової. Звідси витікає і набір компонентів оцінювання, до складу якого входять характеристики підзвітності влади, її прозорості та ін. Для оцінювання 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 значного поширення набула 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;

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

– якість законодавства;

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

Інтегральний показник дозволяє в динаміці оцінювати зміни, що відбуваються в якості державного управління і вносити відповідні корективи в діяльність владних структур. Вважається, що визначення ряду 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 у 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-фактора (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 й бізнесу;

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

**Висновки.** З урахуванням інституціонального методологічного підходу рівень ефективності державного управління 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 низки часткових індикаторів, які можуть об'єднуватися в єдиний інтегрований показник. До 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. Мова повинна йти про визначення кількісних складових соціального ефекту і суспільної цінності державних послуг.

#### **ЛІТЕРАТУРА:**

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. Решетило В.П. Синергия становления и развития региональных экономических систем: монография / В.П. Решетило; Харк. нац. акад. город. хоз-ва – Х., 2009. – 218 с.
6. Павленко О. Бачу ключовим завданням налагодження системи управління державною власністю / О. Павленко / Офіційний веб-сайт Міністерства аграрної політики і продовольства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minagro.gov.ua/node/15450>.

УДК 332.1

**Дубішев Віктор Петрович**, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри економічної теорії та регіональної економіки. Полтавський національний технічний університет ім. Ю. Кондратюка.

**Островський Ігор Анатолійович**, кандидат економічних наук, доцент кафедри економічної теорії. Харківський національний університет міського господарства ім. О.М. Бекетова. **Теоретичні аспекти модернізації системи державного управління.** Досліджено інституційні аспекти модернізації економіки України. Акцентовано увагу на роль груп інтересів при розробленні економічної політики. Розглянуто сучасні показники оцінки ефективності державного управління.

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

УДК 332.1

**Дубищев Виктор Петрович**, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономической теории и региональной экономики. Полтавский национальный технический университет им. Ю. Кондратюка. **Островский Игорь Анатольевич**, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической теории. Харьковский национальный университет городского хозяйства имени А. Н. Бекетова. **Теоретические аспекты модернизации системы государственного управления.** Исследованы институциональные аспекты модернизации экономики Украины. Акцентируется внимание на роль групп интересов при разработке экономической политики. Рассмотрены современные показатели оценки эффективности государственного управления.

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

UDC 332.1

**Victor P. Dubishchev**, Doctor of Economics, Professor, Head of the Economic Theory and Regional Economics Department, Poltava National Technical Yuri Kondratyuk University. **Igor A. Ostrovskyi**, PhD, Associate Professor, the Economic Theory Department, O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv. **Theoretical aspects of the public administration modernization.** The article is devoted to the institutional aspects of the Ukrainian economy modernization. The attention is focused on the role of interest groups in the economic policy formation. Some current aspects of performance efficiency evaluation of the public administration are discussed.

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