

УДК 351.82:303.01

Б. Тирусь

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗДІЙСНЕННЯМ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ

Розглянуто теоретичні аспекти здійснення економічних реформ у контексті сучасної парадигми державно-управлінських реформ, а також її взаємопов'язаних складових – оптимізації та модернізації, наголошено на сучасних підходах і баченнях. На основі здійсненого аналізу запропоновано модель ефективних державно-управлінських реформаційних процесів в Україні. Проаналізовано організаційні аспекти державного управління економічними реформами. Представлено ключові аспекти нової філософії діяльності Комітету з економічних реформ для доступності і зрозумілості означеної проблематики.

Ключові слова: реформа, оптимізація, модернізація, управління здійсненням економічних реформ, процеси реформування, державне управління, органи державного управління.

Аналіз результатів демократичних перетворень в Україні крізь призму сучасних процесів глобалізації свідчить про необхідність запровадження більш ефективного та результативного державного управління, зокрема шляхом реформування. Потребує вирішення одна з важливих проблем в теорії та практиці державного управління – досягнення взаємоузгодженості дій усіх складових процесу реформування, а починаючи перетворення, необхідно з'ясувати їх сутність, змістові характеристики. Тому необхідною умовою досягнення поставлених завдань науковим дослідженням є синтез знання з різних галузей для повноти і цілісності досліджуваного предмету.

Вирішенню обраної наукової проблематики присвятили свої роботи такі вітчизняні вчені, як В. Авер'янов, Ю. Бажал, В. Бакуменко, М. Вавринчук, Р. Войтович, Н. Гнидюк, Я. Гонцяж, І. Грицяк, О. Дьомін, С. Дубенко, В. Загорський, Н. Нижник, Ю. Кальниш, В. Князєв, В. Копейчиков, А. Колодій, С. Коник, О. Кілієвич, С. Кравченко, В. Лемак, А. Ліпенцев, Е. Марчук, В. Мельниченко, І. Надольний, О. Оболенський, В. Олуйко, М. Орьол, Н. Плахотнюк, І. Радзієвський, Я. Радиш, І. Розпутенко, В. Ребало, В. Саламатов, Г. Ситник, Ю. Сурмін, С. Сьомін, В. Токовенко, В. Тимцуник, В. Яцуба, Ю. Єхануров, В. Цветков та інші.

Незважаючи на вагомі дослідження вищезгаданих авторів, є необхідність систематизації дефініцій та теоретико-методичних підходів задля підвищення ефективності проведення державно-управлінських реформ в Україні в умовах глобалізації.

Метою наукового дослідження є нагальна потреба розробки концептуальних засад щодо розуміння та удосконалення процесу державно-управлінського реформування в Україні в умовах глобалізації.

Грунтовне наукове забезпечення реформ є необхідним, в першу чергу, для створення власної національної моделі перетворень, потреба якої відзначається багатьма науковцями. Зокрема, на думку А. Гальчинського, нові суспільні інститути, які утворюються під час здійснення реформ, не можуть бути механічною калькою

з чужого досвіду, навіть найкращого [1]. Просте перенесення зарубіжного досвіду не враховує масштабу, стану основних підсистем суспільства, дії регіональних, історичних, етнічних та інших чинників. Д.Норт ілюструє негативні наслідки такого перенесення на історичному прикладі запозичення Конституції США багатьма країнами Латинської Америки в ХІХ ст. [2].

Отже, як зазначають Ю. Сурмін і М. Туленков, не заперечуючи загальних тенденцій і напрямів перетворення суспільних систем, кожна країна повинна зуміти реалізувати найбільш характерні для неї моделі суспільного розвитку [3]. Цю тезу добре підтверджує практика китайських реформ, що відбуваються згідно з концепцією “особливого шляху” розвитку Китаю. Вона передбачає вибірково адаптацію зарубіжних економічних моделей з урахуванням власного як позитивного, так і негативного історичного досвіду. Творче запозичення доцільно комбінувати з конструюванням принципово нових інститутів. Країни, яким вдалося з таких, що розвиваються, стати розвиненими, істотно ґрунтувалися на інституційних інноваціях, адекватних власній культурі й історичному досвіду [4].

Деякі дослідники пропонують змістовне бачення місії реформ. Наприклад, в праці [5] йдеться про підпорядкування логіки здійснюваних в Україні економічних реформ реалізації мети розбудови інноваційної неоекономіки. Не заперечуючи важливості цієї мети, слід зазначити, що її доцільно розглядати як забезпечувальну з погляду узгодженого реформування усіх підсистем суспільства. Цивілізовані реформи повинні мати на меті процвітання суспільства і зростання народного добробуту. При цьому вчені пояснюють, що реформаторські дії, такі як становлення ринкової економіки, є не метою, а лише засобом перетворень [6].

Проте, напевне, найбільш універсальне бачення місії суспільних реформ викладене в працях А. Гальчинського та Г. Осіпова. Зокрема, А. Гальчинський зазначає, що головним суб'єктом цивілізації є людина, тому розвиток людської особистості є мірилом загальноцивілізаційного прогресу, його основним критерієм. З цього слідує потреба цільової спрямованості системних реформ на всебічний розвиток людини, багатства її особистості [7]. Аналогічний погляд висловлює Г. Осіпов, стверджуючи, що основною метою суспільного реформування має бути духовний, соціальний і фізичний розвиток людини [8].

Що ж до дефініції “реформа” (латинського походження, означає “перетворюю”, “поліпшую”, “роблю кращим”) – перетворення, зміна, перевлаштування якої-небудь сторони суспільного життя (порядків, інститутів, установ), що не знищує основ існуючої соціальної структури [9]. Формально революція містить в собі інноваційні підходи, перетворення в політичній практиці і теорії.

Важливими складовими реформи є оптимізація та модернізація. Оптимізація (від латинського *optimum* – найкращий) – процес надання чому-небудь найкращого стану [10], тобто процес прийняття оптимальних, в ідеалі – найкращих рішень, а в контексті цього наукового дослідження – сукупність напрямків і засобів досягнення оптимального рівня ефективності функціонування системи державного управління.

Термін “модернізації” широко і детально описано у багатьох законодавчих актів, залежно, від сфер застосування, зазвичай технічного спрямування. Шкільна програма описувала модернізацію як перехід від традиційного суспільства до індустріального. Сучасне розуміння модернізації представляє собою комплексний процес реформування, оновлення існуючих та створення нових політичних, правових, економічних та суспільних інституцій.

Здійснивши комплексний аналіз взаємопов'язаних із реформою визначень, нами пропонується модель ефективних державно-управлінських реформаційних процесів (рис. 1) для України на шляху глобалізації.

Також для кращого розуміння дефініції “реформа” необхідно враховувати також її вимушеність та багатозначність за змістом, формою та впливом. З одного боку, це примусові кроки для поліпшення існуючої ситуації для задоволення суспільних потреб, а з іншого – визнання урядом неефективної діючої політики, низької дієздатності органів державної влади.

Потрібно пам'ятати про ще одну складову реформаційних процесів, яка є крайньою її точкою, а саме – революція. Ленін писав: “Поняття реформи, поза сумнівом, протилежно поняттю революції; забуття цієї протилежності, забуття тієї грані, яка розділяє обидва поняття, постійно приводить до найсерйозніших помилок... Але ця протилежність не абсолютна, ця грань не мертва, а жива, рухлива грань, яку треба уміти визначити в кожному окремому конкретному випадку” [11].

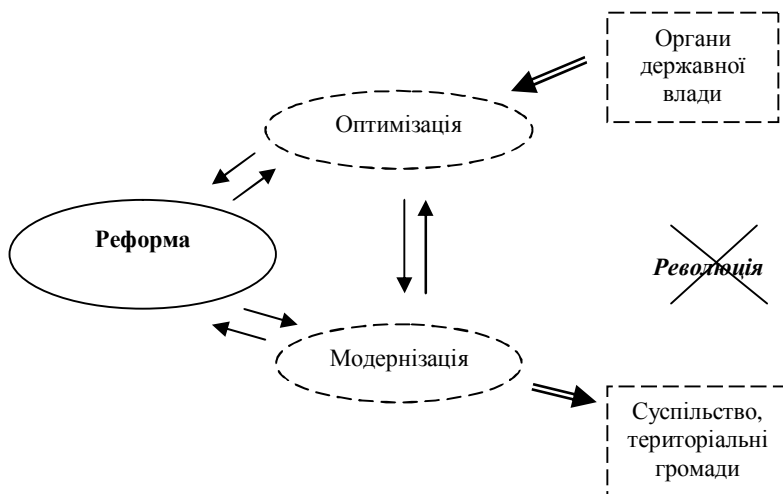


Рис. 1. Модель ефективних державно-управлінських реформаційних процесів в Україні

І хоча зазначений підхід про співвідношення вищезгаданих понять розроблено в інших політичних, економічних і соціальних умовах, його практична цінність актуальна і на сьогодні. Якщо реформування теоретично призводить до позитивних показників діяльності державних владних структур, то революція є вимушеною мірою зміни тієї ж влади. Інколи революція є життєво необхідною потребою волевиявлення суспільства, але її запровадження є більш болючим процесом, ніж реформування. Тому будь-які реформи потребують кадрового забезпечення, оскільки їх розробляють та впроваджують люди. Насамперед на вищому державному рівні необхідно формувати спеціальні команди, що безпосередньо допомагають політичним лідерам реформ. О. Норгаард виділяє групи експертів – так звані “технополи” або “команди зміни”, від яких часто залежить політика реформ. Членами таких груп можуть бути як працівники державного апарату, так і неурядових організацій, університетів, мозкових центрів тощо. Експерти-радники тільки тоді отримують політичну вагу, коли мають підтримку політичних лідерів. Таким чином, досвідчені експерти-радники і політичне

лідерство – це категорії, що доповнюють одна одну, й обидві потрібні для перетворення реформаторських ідей на політику [12]. Більш ефективним кроком для сучасної України є послідовне підвищення кваліфікованості за сферою діяльності і професійності представників органів державної влади, аніж зміна політичних сил, що за роки незалежності держави стало нормою.

У часи динамічних змін робота з проведення реформ потребує високого рівня кваліфікації та відповідальності. “Світ не стояв на місці. Ми багато в чому запізналися і, як наслідок, мали проблеми на світових ринках. Наша продукція не відповідала стандартам якості”, – зазначив Президент України В. Янукович у виступі на засіданні Комітету економічних реформ 16 січня 2013 р. Президент зауважив, що “влада має докласти всіх зусиль, щоб передати наступним поколінням українців сильну країну”. Реформи є вкрай необхідними для створення гнучкого державного механізму, який дасть змогу своєчасно реагувати на актуальні виклики часу.

Указом Президента України “Про керівників напрямів реформ” № 18/2013 від 16.01.2013 р. [13] визначено керівників напрямів реформ із упровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [14], реалізації Національного плану дій на 2013 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” (табл. 1).

Згідно з трендами окресленими керівництвом держави, можна узагальнити і навести, визначити основні акценти у реалізації планів модернізації на 2014 р. для органів державної виконавчої влади усіх рівнів.

Стан впровадження реформ, насамперед на місцях, має стати предметом постійного моніторингу. Проблемні питання повинні регулярно розглядатися на засіданнях Уряду, а найбільш складні випадки – на засіданнях Комітету з економічних реформ.

Таблиця 1

Керівники пріоритетних напрямів реформ

№ з/п	Напрямок реформ	Керівник за напрямком
1	“Приватизація та управління державною власністю”	Перший віце-прем’єр-міністр України
2	“Електронне урядування”	Віце-прем’єр-міністр України, який забезпечує виконання покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у сферах інфраструктури, регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства
3	“Дерегуляція, розвиток підприємництва та реформування надання адміністративних послуг”	Міністр економічного розвитку і торгівлі України
4	“Міжнародна економічна інтеграція”	Міністр закордонних справ України
5	“Реформа соціальної сфери”	Міністр соціальної політики України
6	“Реформа системи державного управління”	Міністр юстиції України

Наслідки кожної реформи мають пильно відстежуватися та аналізуватися із залученням бізнес-кіл та громадськості на предмет їх відповідності поставленій меті. Виявлені прорахунки – невідкладно усуватися.

Це передбачає концентрацію ресурсів на пріоритетних напрямках, встановлення жорсткого контролю за ефективним витрачанням кожної бюджетної гривні. Цього року Державний фонд регіонального розвитку повинен стати реальним інструментом фінансування капітальних інвестицій.

Необхідно посилити спроможність органів влади на місцевому рівні здійснювати підготовку проектів, що можуть фінансуватися з коштів зазначеного вище фонду.

Під час підготовки змін до Державного бюджету на 2014 р. Уряд має повною мірою передбачати кошти регіонам для виконання ними делегованих повноважень та регіональних доручень Президента України. З огляду на обмеженість бюджетних ресурсів, треба почати використовувати потужний потенціал державно-приватного партнерства та міжнародної технічної і фінансової допомоги. Завдання Уряду – в короткий термін провести аналіз наявних програм допомоги та ефективності їх використання. Необхідно виявити причини, що заважають поширенню інструментів державно-приватного партнерства.

Потрібно істотно посилити комунікативну складову діяльності Кабміну і відпрацювати комунікації з громадськістю і суспільством. Кожному з керівників напрямів реформ доведено відповідальність за його інформаційний супровід реалізації визначеного плану заходів та забезпечення системного підходу до цього питання.

Виявлена потреба щодо формування нових підходів до інформаційного супроводу реформ, який, з одного боку забезпечував би чіткий зв'язок популяризації заходів, зокрема вжитих спільно з місцевою владою, а з іншого – надавав можливість громадськості висловлювати свої експертні оцінки до запропонованих заходів та враховувати такі оцінки під час моніторингу ефективності здійснення реформ. Це дасть змогу і суспільству, і владі формувати спільну позицію щодо модернізації країни, бачити перспективи її розвитку.

Визначено, що робота Комітету з економічних реформ цього року повинна базуватись на новій філософії та підходах (рис. 2), бути відповідальною, чітко скоординованою з регіонами і націленою на конкретний практичний результат. Кожне рішення повинно принести відчутний конкретний позитивний результат для розвитку економіки країни та громадянам. З огляду на це, Уряду необхідно забезпечити контроль за ефективним використанням обмежених бюджетних ресурсів на впровадження пріоритетних економічних реформ.

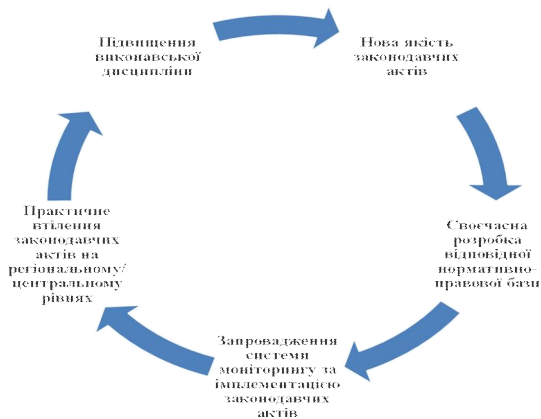


Рис. 2. Ключові аспекти нової філософії діяльності Комітету з економічних реформ

Висновки

Найближчі кроки:

- погодження з регіонами та затвердження Національного плану дій з впровадження економічних реформ на 2013 рік – чіткої програми дій для Кабінету Міністрів з конкретними показниками виконання і конкретними відповідальними;
- у третій декаді лютого – обговорення та затвердження розробленої програми діяльності Уряду відповідно до Нацплану на 2013 р.

Отже, передумова успішності реформ – злагоджена робота Уряду та Верховної Ради України і максимально інтенсивна взаємодія виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцевому рівні, а також забезпечення активної участі і підтримки процесів реформування громадянами, громадянським суспільством та бізнес-середовищем. Досвід успішних реформ демонструє, що лише такий підхід дасть змогу покращити якість законопроектної роботи, виконавську дисципліну та знаходити найбільш прийнятні шляхи для впровадження реформ у країні. Тільки чітка скоординована спільна робота дасть можливість подолати існуючі виклики, сформувати нову якість бізнес-середовища у країні та підняти на вищий рівень якість соціальних стандартів життя населення України.

Література

1. Голубь В. Модернізаційні реформи як реалізація нової управлінської парадигми в контексті соціального розвитку / В. Голубь // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки “Державне управління” в Україні: від теорії до практики [Текст] : зб. матер. симп. за міжнар. уч. / [за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, С. В. Загороднюка]. — К. : Вид-во НАДУ, 2007. — С. 69—71.
2. Орел М. Г. Адміністративне реформування в Україні в умовах глобалізації: теоретико-методологічний аспект [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / М. Г. Орел. — К. : [б. в.], 2008. — 20 с.
3. Сурмин Ю. П. Теория социальных технологий [Текст] : [учеб. пособ.] / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. — К. : МАУП, 2004. — 608 с.
4. Шаров А. В. Об итогах реализации мероприятий в рамках

административной реформы в 2007 году и о внедрении административных регламентов на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг / А. В. Шаров // Доклад на ежегод. конф., посвященной подведению итогов реализации мероприятий административной реформы в 2007 г. и основным направлениям работы в 2008 г. [Электронный ресурс] (14 марта 2008 г., г. Москва). — Режим доступа : http://www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/14.03_SHarov.ppt.

5. Кравченко С. Досвід організації адміністративної реформи в Україні / С. Кравченко // Вісник державної служби України [Текст]. — 2008. — № 1. — С. 58—65.

6. Орел М. Г. Концепція адміністративної реформи та стратегія її реалізації: методологічні й практичні аспекти / М. Г. Орел // Університетські наукові записки [Текст] : Часопис Хмельницького університету управління та права. — Вип. 3(27). — Хмельницький : [б. в.], 2008. — С. 376—381.

7. Голубь В. Модернізаційні реформи як реалізація нової управлінської парадигми в контексті соціального розвитку... — С. 69—71.

8. Кравченко С. О. Аналіз глобальних тенденцій сучасних державно-управлінських реформ / С. О. Кравченко // Вісник НАДУ [Текст]. — 2007. — № 3. — С. 66—76.

9. Український юридичний термінологічний словник [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.marazm.org.ua/document/termin/index.php?File=%C7%E0%EA%EE%ED.txt>.

10. Сучасний словник іншомовних слів [Текст] / за ред. О. Семотюк. — Х. : Ранок, 2007. — 467 с.

11. Ленин В. И. Полное собрание сочинений [Текст] : в 55 т. Т. 20. — 5-е изд. — М. : Издательство политической литературы, 1958. — С. 167.

12. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки [Текст] / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюби. — К. : Основи, 2000. — 198 с.

13. Про керівників напрямів реформ [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 18/2013 від 16.01.2013 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/18/2013/paran19#n19>.

14. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] : Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/content/ker-program.html>.

A. Tyrus

PUBLIC ADMINISTRATION OF ECONOMIC REFORMS REALIZATION: THEORETICAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS

Theoretical aspects of economic reforms realization in the context of the modern paradigm of public-management reforms are considered as well as its interrelated components - the optimization and modernization, also the current approaches and visions are emphasized. On the basis of conducted analysis the model of effective public-management of reformation process in Ukraine is suggested. The organizational aspects of public administration of economic reforms are analyzed.

The key aspects of the new philosophy of the Committee on Economic Reforms activity for accessibility and clarity aforementioned issues are presented.

Key words: reform, optimization, modernization, management of economic reform fulfilment, reform processes, public administration, public administration bodies.