

Д. В. ОЛІЙНИК

ЕКОНОМІЧНА, СОЦІАЛЬНА І ПОЛІТИЧНІ ОСНОВИ ЕФЕКТИВНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто соціальні, економічні та політичні передумови для забезпечення ефективної діяльності органів державної влади на основі ґрунтовного історичного, філософського і соціологічного аналізу.

Ключові слова: держава, державне управління, органи влади, ефективність діяльності органів влади, економіка, соціальна держава, політичний режим.

The article is based on a thorough historical, philosophical and sociological analysis considers the social, economic and political conditions to ensure the effective operation of government bodies

Key words: state, public administration, authority organs, the effectiveness of the government, the economy, the welfare state, the political regime.

В умовах світової фінансової кризи та рецесії світової економіки особливу актуальність і неабияку соціальну значущість набувають питання, пов'язані з підвищенням ефективності діяльності органів державної влади, з раціональністю використання наявних людських, природних і кадрових ресурсів. Між тим, розпочаті три роки тому соціально-економічні реформи, в тому числі реформа системи державного управління, спрямовані на впровадження нових принципів і стандартів діяльності владних структур, проходять в Україні вкрай повільно. Більше того, останнім часом розвиваються негативні, насамперед, економічні тенденції, які знижують авторитет державної влади.

Зазначене обумовлює формування об'єктивної потреби в розробці і впровадженні механізмів, які б сприяли підвищенню керованості і ефективності діяльності органів державної влади, а також підвищенню легітимності рішень, що приймаються ними.

Розробка таких механізмів має проходити на основі переосмислення концептуальних основ організації влади, розвитку ідей соціального партнерства, "нового державного менеджменту", нової культури державної служби та системи політичних відносин. Виходячи з цього, на сучасному етапі перед керівництвом держави стоїть важливе завдання створення такої системи державного управління, яка буде ефективно виконувати всі завдання, які ставить перед нею суспільство, та адекватно реагувати на виклики зовнішнього середовища. Зазначене обумовлює актуальність даної статі.

Слід зазначити, що протягом останніх десяти років проблемі підвищення ефективності державного управління присвячено чимало праць вітчизняних

науковців, зокрема, І. Артима, В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, А. Дегтяра, О. Єгорова, Д. Карамишева, В. Керецмана, В. Кузьомко, М. Латиніна, А. Леонової, М. Орла, І. Розпутенка, Д. Сухініна, І. Федіва та ін. Між тим, питання визначення економічних, соціальних і політичних основ ефективності державного управління на сучасному етапі розвитку українського суспільства ще не знайшли належного висвітлення у вітчизняній науковій літературі.

Мета статті – теоретично обґрунтувати економічні, соціальні та політичні основи для розбудови ефективного державного управління та розробити пропозиції для підвищення ефективності діяльності органів державної влади в Україні.

Останнім часом термін “ефективність” у гуманітарних науках не лише один з найчастіше вживаних, але й такий, яким часто зловживають. В одних наукових працях воно слугує практично синонімом “раціональності” [14], в інших – визначається як “перевага позитивних результатів над негативними” [12], у третіх – як співвідношення отриманого результату до зроблених витрат [1].

Між тим, для науки “державне управління” характерний комплексний погляд на ефективність, що поєднує, як економічні, соціальні, так і політичні аспекти цього поняття [5]. Виходячи з цього, визначення критеріїв ефективного державного регулювання вимагає акумулювання різних наукових методів і підходів.

Важливою складовою ефективного державного управління є система пануючих в державі економічних стосунків. Існують різні економічні системи, але за думкою більшості сучасних зарубіжних науковців, основою для побудови ефективної держави є ринкова система економіки [17; 24; 26; 29]. Така думка базується на тому, що саме ринкова економіка, яка ґрунтується на економічній свободі господарюючих суб’єктів незалежно від форми власності, їх залучення до раціонального господарювання, значною мірою дозволяє суспільству реалізувати сильні сторони товарного виробництва і ринку в інтересах соціально-економічного прогресу. Вона створює найбільш оптимальну систему залучення до ефективної, ініціативної і відповідальної економічної поведінки усіх суб’єктів господарювання. У ринковій економіці останнє якщо і нав’язується, то, передусім, економічними методами. При цьому існує зацікавленість індивіда в реалізації власних інтересів і відповідальності за їх втілення. Це, у свою чергу, стимулює його до ефективнішої економічної поведінки.

Одночасно з цим ринкова економіка протягом усього свого існування достатньо жорстко критикувалася [9], оскільки вона є достатньо “жорсткою” в соціальному плані, не допускає зрівнялівки, унеможливує рівний розподіл національних доходів і багатств, і тому характеризується хронічною соціальною нестабільністю.

Ринковій економіці властиве нераціональне використання ресурсів, яскравим проявом якого є економічні кризи з їх руйнівним впливом на створені суспільством виробничі сили, збільшенням неповного використання виробничих потужностей і безробіття. Але забезпечити більш гідний життєвий рівень усім членам суспільства, ніж може ринкова економіка, як визнають сьогодні більшість науковців [15; 19] і доводить світовий досвід, є фактично неможливо.

Погодившись з цією тезою, сучасні фахівці у сфері економічної теорії і практики, працюють над розробкою соціально-орієнтованих ринкових моделей, в якому намагаються поєднати модифікований неолібералізм і неокейнсіанство, соціальне ринкове господарство і змішану економіку [18; 25; 30].

При цьому варто зауважити, що в цих моделях пропорції між часткою приватного і державного секторів економіки поступово змінюються. Так, на початку 1990-х рр. представлялося, що головною рушійною силою економіки має стати приватний сектор [19], методи якого подекуди стали активно використовувати і в державному управлінні [23]. Сьогодні ж можна спостерігати тенденцію посилення держави, збільшення ролі публічної влади та інститутів громадянського суспільства у процесах соціального управління [7].

Слід відзначити, що нові моделі управління поєднують умови для розвитку конкурентної економіки і елементи досить жорсткого економічного регулювання ринку, сильну державну політику і безумовний пріоритет економічної ефективності, недоторканість і всемірну підтримку приватної власності. Іншими словами, мова йде про розбудову такої державної економічної політики, яка спрямована на побудову соціально орієнтованої ринкової економіки. Цей процес є об'єктивно обумовленим і історично закономірним етапом еволюції ринкових відносин, що характеризується рівноправністю різних форм власності і господарювання, високою ефективністю економіки і відповідальною соціальною політикою.

Говорячи про необхідність макроекономічного планування, відомий американський підприємець Лі Якокка підкреслює: “Державне планування зовсім не повинно означати соціалізм. Воно означає лише наявність продуманої стратегії, сформульованих цілей. Воно означає узгодження всіх аспектів економічної політики замість розрізненого висунення по частинах, негласної їх розробки людьми, які переслідують лише свої вузько групові інтереси” [8, с. 361].

При цьому цілком очевидно, що державне планування повинне ґрунтуватися на дослідженнях економічних і соціальних потреб суспільства.

Отже, розглядаючи економічну ефективність державного управління, треба говорити про те, що кінцевою метою функціонування і розвитку економіки повинне стати підвищення добробуту суспільства, що актуалізує не тільки суто економічні, а і соціальні критерії вимірювання такої ефективності.

У той же час, варто зазначити, що в сучасній науковій літературі існують різні трактування соціальної ефективності.

Так, прибічники розуміння соціальної ефективності як альтернативи суто механістичному підходу трактування державного управління підкреслюють, що соціальна ефективність розуміється як сутність процесу управління [20].

Інший підхід до розуміння ефективності визначається як функція мінімізації трансакційних витрат, де під витратами розуміються “витрати під час прийняття рішень, вироблення планів і організації майбутньої діяльності, ведення переговорів про її зміст і умови” тощо [21].

Існує і ще один підхід до соціальної ефективності, що полягає в протиставленні: соціальна ефективність – ефективність “бюро” [2]. Прагнення бюрократії збільшити власну вигоду на певному етапі розвитку суспільства стає для нього неефективним, в силу збільшення витрат суспільства на задоволення невинуватених потреб бюрократії. Соціальна ефективність у даному випадку розуміється як різниця між зробленим бюрократією громадським продуктом і витратами суспільства на її утримання. Так, зокрема, Ж.-Е. Лейн пише: “говорючи про ефективність, ми повинні відокремити питання, який з цих двох механізмів розміщення є найбільш ефективним, від питання, якою мірою “бюро” або політичні програми повинні найефективніше організувати свою діяльність” [22, с. 48].

Інше розуміння соціальної ефективності представляють прибічники ефективної соціальної політики держави. Їхнє розуміння соціальної ефективності пов’язане зі створенням соціальної держави або держави загального добробуту, де проблеми соціальної ефективності розглядаються, виходячи з концепції “вад ринку”, яка порушує питання ефективного розміщення ресурсів і задоволення потреб суспільства [6]. Під вадами ринку розуміється “його нездатність забезпечити аллокаційну ефективність і відповідність політики розподілу прийнятним в суспільстві уявленням про моральність” [28, с. 123]. Цілком природно, що подібна недосконалість ринку змушує суспільство знаходити досконаліші механізми регулювання соціальної сфери. Між тим, як аксіома сприймається факт, що альтернативи ринковій економіці не існує. Цей підхід, на нашу думку, є найбільш правильним, оскільки тільки держава через свої інститути може гарантувати створення механізму, що відповідатиме вимогам економічної ефективності і соціальної справедливості.

У той же час, варто зазначити, що існує декілька моделей соціальної держави. Так, ще в 1977 р. Н. Ферніс і Т. Тілтон виділили три її різновиди. Першим, на їх думку, є “позитивна держава” соціального захисту, основу якої складає індивідуалізація і охорона корпоративних інтересів, що не гарантує високий рівень соціального захисту усім індивідам. Соціальний захист у цій державі є своєрідною формою соціального контролю (США).

Другим різновидом є “держава соціальної безпеки”, що проводить політику повної зайнятості, забезпечує всім індивідам отримання доходів не нижче прожиткового мінімуму. Проте цей різновид “держави добробуту” не має на увазі матеріальну рівність громадян (Велика Британія).

Третім різновидом, на їх думку, є “соціальна держава загального добробуту”. Воно базується на принципах рівності, корпоративізму, відмовляється від класичних програм соціального захисту на користь постійних державних і громадських соціальних служб. Через ці служби держава забезпечує зайнятість, відносну рівність у доходах громадян, постійний контакт з представниками організацій, що представляють інтереси найнятих робітників (Швеція).

Між тим, погоджуючись з тезою, що діяльність соціальної держави спрямована на загальне благо, утвердження в суспільстві соціальної справедливості, створення рівних можливостей для усіх членів суспільства,

необхідно відмітити, що цими характеристиками розуміння соціальної держави не вичерпується. Слід зазначити, що “в першу чергу воно знаходить своє вираження в особливому стані, новій якості самої державної влади, з якої, власне кажучи, виникають і ефективний соціальний захист, і активна соціальна політика і інші ознаки” [3, с. 72].

Держава покликана вивчати, аналізувати і оцінювати розвиток соціальних, колективних і індивідуальних потреб, інтересів, і знаходити засоби, ресурси і раціональні форми їх реалізації. З точки зору ефективності державного управління дуже важливо, щоб задоволення потреб і вирішення нагальних суспільних проблем відбувалося з належною повнотою і в належний час, при активному залученні до вирішення цих проблем самої громадськості.

У зв'язку з цим слід зауважити, що фактично розробники концепції держави загального добробуту вводять нове поняття – соціальний договір. Поняття соціального договору істотно доповнило концепцію ефективної держави, виявивши і обґрунтувавши ще один істотний його елемент, необхідний для цілісного сприйняття цієї концепції.

Зазначимо, що в сучасній науковій літературі “соціальний договір” все частіше сприймається не як усна домовленість між членами суспільства, а як у правовий спосіб ухвалений документ, який стоїть на захисті всіх членів суспільства. Так, зокрема, американський дослідник К. Вексель підкреслював, що треба реформувати не саму політику, а конституцію політики [11, с. 57]. Його наступник, засновник школи нової політичної економії Дж. Бьюкенен, ілюструючи цей підхід, приводить аналогію з теорією ігор, де говорить, що будь-яка реформа має бути націлена на правила гри, а не на поліпшення стратегії окремих учасників при незмінних правилах гри [16]. Оцінюючи сам процес, а не його цілі і результати, він концентрує увагу на засобах досягнення мети, які в основному мають правову основу.

Розуміючи під правилами гри Конституцію, говорячи про те, що прямих критеріїв оцінки політичної системи бути не може, Дж. Бьюкенен говорить про можливість непрямой оцінки її ефективності за допомогою громадян. При цьому, говорячи про Конституцію, він має на увазі не просто прийнятий і діючий Основний Закон держави, що одним лише існуванням забезпечує ефективність політичного процесу, а “збірку законів і правил”, які акумулюють у собі всі історичні традиції і звичаї, етичні норми, пов'язані з потребами і інтересами громадян. Тільки в цьому випадку, за Дж. Бьюкененом, можна говорити про згоду між людьми, а отже, про спрацьовування правила “легітимності”, яка забезпечує ефективність і стабільність будь-якої політичної системи.

Ефективна політична система, за Дж. Бьюкененом, складається з конституційного і постконституційного рівня. Під конституційним – розуміється вироблення правил гри, закріплених у Конституції та законах, прийнятих на її основі. Під постконституційним рівнем розуміється сам процес “гри”, який повинен базуватися на прийнятих правилах (“конституції”), оскільки відхід від

цих правил порушує соціальний договір і створює передумови до руйнування побудованої політичної системи, з усіма витікаючими наслідками для держави і суспільства в цілому.

При цьому, виступаючи за вдосконалення правових норм, він уточнює, що реформи повинні здійснюватися в умовах демократії, яка гарантує участь у політичному процесі усім членам суспільства. Дж. Бьюкенен не відкидав концепцію “соціального ідеалу”, але підкреслював, що суспільство повинне прагнути “до загального блага... що походить зі взаємодії вільних індивідів, які роблять свій вибір”, а не прагнути до втілення в реальність деякої глобальної ідеї, “яку дав нам Бог або Карл Маркс” [16].

Отже, наступною важливою умовою ефективного державного управління є демократичний політичний режим. Основними рисами демократичного режиму, згідно із загально прийнятими підходами, є такі:

1. Суверенітет народу. Саме народ вибирає своїх представників влади і може періодично змінювати їх. Вибори мають бути чесними, мати характер відкритого “змагання” і регулярно проводитися. Під “змаганнями” розуміється наявність різних груп або індивідуумів, здатних виставляти свою кандидатуру. Вибори не будуть змаганнями, якщо одні групи (чи індивідууми) мають можливість брати участь, а інші її позбавлені. Вибори вважаються чесними, якщо немає махінацій і всіма учасниками процесу дотримуються законодавчо встановлені правила “гри”.

2. Періодична виборність основних органів держави. Уряд і політичне керівництво формуються за результатами виборів і на певний, обмежений термін.

3. Демократія захищає права окремих осіб і меншості. Думка більшості, виражена демократичним шляхом на виборах, – це лише необхідна умова демократії, проте зовсім не недостатня. Лише поєднання правління більшості і захист прав меншості складають один з основних принципів демократичної держави. Якщо ж відносно меншості застосовуються дискримінаційні заходи, режим стає недемократичним, незалежно від частоти і чесності виборів і зміни законно обраного уряду.

4. Рівність прав громадян на участь в управлінні державою. Свобода створення політичних партій і інших об’єднань для вираження своєї волі, свобода думок, право на інформацію і на участь у конкурентній боротьбі за зайняття керівних посад у державі [4; 9; 13; 27].

Отже, за своєю сутністю демократія є владою народу, вираженою в демократичному політичному режимі, що є передумовою побудови ефективної системи державного управління. Ця система, у свою чергу, створюючи високий ступінь свободи людини, гарантує здійснення її прав за допомогою законів, які акумулюють “встановлені правила гри” і відбивають потреби і інтереси кожного індивіда як вищої цінності держави.

Виходячи з розуміння держави як соціального інституту, здатного забезпечити використання делегованої їй влади в інтересах громадян і суспільства в цілому, можна виділити такі принципи ефективного державного управління: поділу влади; конкуренції; децентралізації; деконцентрації; рівноправності; законності; взаємної

відповідальності держави і особистості; економічної свободи; індивідуальної свободи; соціальної справедливості; відкритості державної влади, урахування інтересів усіх шарів, класів і груп суспільства. Таке розуміння ефективності дозволяє розкрити функціональне призначення державного апарату як організацію державного управління на основі загальнообов'язкових, регламентованих правом процедур, покликаних забезпечити баланс інтересів індивіда і суспільства в цілому.

Розглядаючи економічну основу ефективного державного управління, можна зазначити, що його кінцевою метою повинне стати підвищення добробуту суспільства, досягти якого можна буде тільки в умовах ринкової економічної системи. При цьому державна економічна політика повинна поєднувати умови для розвитку конкурентної економіки і елементи досить жорсткого економічного регулювання ринку, сильну державну політику і безумовний пріоритет економічної ефективності, недоторканість і всемірну підтримку приватної власності. Іншими словами, це має бути така модель, яка б передбачала побудову соціальноорієнтованої ринкової економіки.

При цьому важливим завданням органів державного управління є створення умов, за яких можна гарантувати забезпечення рівних соціальних гарантій і справедливості розподілу ресурсів.

Ураховуючи усе вищевикладене, необхідно підкреслити, що ефективність системи державного управління включає економічний, соціальний, політичний і правовий аспекти в їх нерозривному взаємозв'язку. Спроба ігнорувати хоч би один з них призводить до зниження ефективності державно-правової системи в цілому, до дестабілізації суспільства.

Розробка конкретних пропозицій щодо вдосконалення чинної правової бази, спрямованих на створення підвищення ефективності системи державного управління в Україні, стане предметом подальших досліджень.

Література:

1. *Ажажа М. А.* Державне регулювання інвестицій в людський капітал як фактор інтелектуального розвитку суспільства : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 / М. А. Ажажа. – Х., 2008. – 19 с.
2. *Бурдые П.* Дух государства: генезис и структура бюрократического поля / П. Бурдые // Альманах Российско-французского центра социологии и философии Института социологии Российской Академии наук. – М. : Ин-т экспериментальной социологии. – Спб. : Алетейя, 1999. – С. 125–166.
3. *Гордин В. Э.* Социальная политика и социальный маркетинг / В. Э. Гордин. – СПб., 1993. – 272 с.
4. *Дегтярёв А. А.* Основы политической теории / А. А. Дегтярёв. – М. : Высшая шк., 1998. – 239 с.
5. *Дзюндзюк В. Б.* Ефективність діяльності публічних організацій : [монографія] / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.
6. *Захарова С.* Кризис индустриализма и концепция социального маркетинга / С. Захарова // Социологические исследования. – 1995. – № 5. – С. 34–38.

7. Котуков О. А. Нове публічне врядування в країнах постсоціалістичного табору та можливості запровадження його принципів в Україні / О. А. Котуков // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”. – 2011. – № 2 (40). – С. 52–60.

8. Ли Якокка. Карьера менеджера / Якокка Ли. – Минск : Попурри, 2001. – 416 с.

9. Маркс К. Капитал: критика, политической экономии / К. Маркс. – М. : ООО “Изд-во “Эксмо”, 2012. – .

Т. I. – 200 с.

10. Мельвиль А. Демократические транзиты: Теоретико-методологические и прикладные аспекты / А. Мельвиль. – М. : МОНФ, 1999. – 284 с.

11. Нуреев Р. М. Джеймс Бьюкенен и теория общественного выбора / Р. М. Нуреев // В кн. : Бьюкенен Дж. М. Сочинения. Конституция экономической политики. Расчёт согласия. Границы свободы / Нобелевские лауреаты по экономике. Т. 1 / Фонд экономической инициативы. – М. : Таурус Альфа, 1997. – 323 с.

12. Попова О. Л. Економічний механізм сталого розвитку аграрної сфери : автореф. дис. ... д.е.н. : спец. 08.00.03 / О. Л. Попова. – Х., 2009. – 40 с.

13. Пшеворський А. Переходи до демократії : лібералізація і демократизація / А. Пшеворський // Демократія : Антологія ; упоряд. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 605–649.

14. Спинка Л. А. Комунікативні механізми легітимації політичних інститутів в умовах глобалізації (соціально-філософський аналіз) : автореф. дис. ... к.філос.н. : спец. 09.00.03 / Л. А. Спинка. – К., 2008. – 17 с.

15. Чарльз Ф. Эндрейн. Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования / Ф. Эндрейн Чарльз. – М. : Весь мир, 2000. – 185 с.

16. Buchanan J. Logical Formulations of Constitutional Liberty / J. Buchanan ; Vol. 1, Indianapolis, 1999. – 372 p.

17. Dunleavy P. Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science / P. Dunleavy. – London : Harvester Wheatsheaf, 1991. – 351 p.

18. Gibbs D. Urban Sustainability and Economic Development / D. Gibbs. – New York : McMillan, 2007. – 331 p.

19. Hood C. Administrative Argument / C. Hood, M. Jackson. – Aldershot : Dartmouth, 1991. – 336 p.

20. Lancaster C. D. Development and Training for Civil Service / C. D. Lancaster. – London : HMSO, 2006. – 318 p.

21. Light P. C. The Tides of Reform – Making Government Work / P. C. Light. – New Haven : Yale University Press, 1997. – 384 p.

22. Milgrom P. Bargaining coasts, and the organization of economic activity / P. Milgrom, J. Roberts. – Cambridge, 1990. – 245 p.

23. Osborne D. Reinventing Government: How the Entre-preneurial Spirit is Transforming the Public Sector / D. Osborne, T. Gaebler. – Reading, MA: Addison-Wesley, 1992. – 369 p.

24. Pusey M. Economic Rationalism in Canberra: A Nation-Building State Changes its Mind / M. Pusey. – Melbourne : Cambridge, 1991. – 352 p.

25. *Rueschemeyer D.* Capitalist Development and Democracy. / D. Rueschemeyer, Stephens E. Huber, J. D. Stephens. – Chicago : Chicago University Press, 1992. – 398 p.
26. *Schultze C.* Comment. In M. Moss (ed.). The Measurement of Economic and Social Performance. – New York : National Bureau of Economic Research, 1973. – 642 p.
27. *Stigler G.* The Citizen and the State / G. Stigler. – Chicago : University of Chicago Press, 1975. – 351 p.
28. *Trinyakian E.* Modernization: exhumetur in pace / E. Trinyakian // International Sociology. – 1991. – 764 p.
29. *Walsh K.* Public Services and Market Mechanisms / K. Walsh. – London : Macmillan, 1995. – 284 p.
30. *Wamsley G.* The Political Economy of Public Organizations / G. Wamsley, M. N. Zald. – Lexington, Mass. : D. C. Heath, 1983. – 347 p.

Надійшла до редколегії 16.10.2012 р.

УДК 336.27

В. В. ПЕТРУШЕВСЬКА

ГРОШОВО-КРЕДИТНА ПОЛІТИКА В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДТВОРЮВАЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ В ЕКОНОМІЦІ КРАЇНИ

Розглянуто сутність грошово-кредитної політики, визначено необхідність і обсяги державного регулювання в національному банківському секторі, проаналізовано показники розвитку банківської системи України.

Ключові слова: грошово-кредитна політика, монетизація економіки, банківські кредити, відтворювальні процеси, економічний розвиток.

The paper considers the nature of monetary policy determines the necessity and scope of government regulation in the domestic banking sector; analyzed the performance of the banking system of Ukraine.

Key words: monetary policy, monetization, bank loans, reproductive processes, economic development.

Інструменти грошово-кредитної політики спрямовані на регулювання грошового обігу, що здійснює держава через центральний банк; таким чином монетарна політика охоплює державне регулювання перш за все банківського сектору.

Глибина падіння економіки України під час світової економічної кризи 2008-2009 рр. і тривала її стагнація в післякризовий період змушують шукати шляхи вдосконалення національної економічної політики, у тому числі грошово-кредитної політики.