



*Анисимова О.Ф.,  
старший преподаватель кафедры  
экономической теории Приазовского  
государственного технического  
университета*

### **АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА КАК КАТАЛИЗАТОР ИНВЕСТИЦИОННОГО ПРОЦЕССА**

В связи с ускорением интеграции, масштабами глобализации, структура рыночной экономики усложняется. Поэтому возникает необходимость создания эффективной системы, которая будет координировать действия отдельных субъектов. Наиболее целесообразно рассматривать методы воздействия на экономику в организационно-институциональном аспекте, то есть как административные, экономические и институциональные методы. Совокупность административных рычагов формирует правовое поле и обеспечивает стабильную юридическую атмосферу для предпринимательской деятельности.

За годы независимости произошло увеличение численности органов исполнительной власти (без местных администраций): в 1992 году составляла 63,8 тыс. человек, а в 2001-м – 170 тыс<sup>1</sup>. Экономический кризис переходного периода привел к большому числу негативных явлений, главными из которых являются:

- потеря доверия человека, гражданина, предпринимателя к системе государственного управления;
- падение международного авторитета государства. Ухудшение инвестиционного климата;
- противоречия в национальном законодательстве и его системная незавершенность.

Таким образом, возникла острая необходимость в административной реформе. Официальная точка отсчета начала административной реформы в Украине – 7 июля 1997 года. В этот день указом Президента была создана Государственная комиссия по проведению административной реформы. Ровно через год, в июле 1998-го, была утверждена Концепция административной реформы, реализация основных положений которой направлена на обеспечение реформирования системы государственного управления, создание условий для строительства демократического, социального и правового государства, утверждение, обеспечение и защиту прав всех граждан страны. Изучением этого вопроса занимается большое количество украинских экономистов, можно выделить некоторых: Соскин О., Симоненко В., Грановский В., Дацюк С, Андрийко О.<sup>2</sup>, Цветков В.<sup>3</sup> Ответственные за проведение административной реформы Тигипко С., Ехануров Ю., Кушнарев Е., Белоблоцкий Н., Литвин В.

Целью административной реформы является формирование эффективной, прозрачной и подконтрольной народу системы государственного управления, расходы на содержание которой будут адекватны финансово-экономическому состоянию государства. Преобразования в этой сфере призваны обеспечить в Украине перестройку системы государственного

<sup>1</sup> Симоненко В. Административная реформа – движение по кругу коллективной безответственности // Дзеркало Тижня On The WEB. – 2002. – № 5 (380)

<sup>2</sup> Андрийко О.Ф. Адміністративна реформа і державний контроль у системі органів виконавчої влади// Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. Вип. 12 – К., 2001. – С. 300-308.

<sup>3</sup> Цветков В.В. Адміністративна реформа – ефективність державного управління. // Часопис Київського університету права. – 2002. – №1. – С. 9-14



управления всеми сферами общественной жизни. В связи с этим автор в этой статье проводит анализ современного состояния проведения административной реформы и делает прогноз развития инвестиционной деятельности.

Формируя идеологию административной реформы в Украине, специалисты любят ссылаться на опыт других государств. Но прежде чем ссылаться на этот опыт, а тем более применять его на практике, необходимо как следует разобраться в особенностях своей страны, установить ее отличие, особенно в части построения системы государственной власти.

Главное отличие западных административных реформ от украинской заключается в том, что там, в условиях отлаженной системы государственной власти, которая складывалась и совершенствовалась на протяжении десятилетий, не требуется осуществлять коренные преобразования. Необходимы только отдельные улучшения, вызванные сменой правительств, изменением обстоятельств, ситуации в стране и т.п.

В Украине структура государственной власти создавалась, включая и социалистический период ее развития, не системно, а на основе определенных интересов, соображений, понимания ее сути высшими должностными лицами.

После распада Советского Союза и обретения Украиной независимости, изменения общественно-политической системы сразу начался процесс преобразования и создания собственной новой системы государственной власти и ее организационных структур. Но осуществлялось это, как и в социалистический период развития государства, на основе соображений высших должностных лиц, без серьезных научных обоснований, без какого-либо публичного обсуждения. Наука и общественность к решению этой проблемы никогда не допускались.

При проведении административной реформы нельзя игнорировать ст. 92 Конституции Украины, где записано: «виключно законами України визначається організація і діяльність виконавчої влади». Но на эту статью пока никто не обращает внимания.

За прошедшие 5 лет административная реформа осуществлялась очень вяло. Только в августе 2001 года Кабинетом министров утверждена программа, предусматривающая разработку в течение 2002–2004 годов научной методики осуществления функционального анализа и мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти. Ее реализация позволит определить критерии оценки деятельности указанных органов. При этом отмечено, что целостная научная программа должна стать основой для определения направлений реформирования системы госуправления, а полученные в ходе исследований результаты повлияют на структуру и функционирование всей административной системы.

Даже при наличии целей (а значит и субъекта) проектирование и реализация новой системы государственного управления есть процесс, который может происходить от 5 до 10 лет. В стране, в которой ежегодно меняется правительство, а значит не отлажена система преемственности задач, любые проекты, длительность реализации которых превышает 1 год, можно отнести к проектам с очень высоким коэффициентом риска не быть реализованными. Для проектировщика это значит: если ты хочешь достичь успеха, период реализации проекта не должен превышать один год. В противном случае, либо проект не реализуется, либо затраты на его реализацию могут значительно превысить допустимые.

Оставаясь на позиции проектировщиков, мы исходим из предположения, что, отличительной чертой новой системы государственного управления в Украине должно стать наличие в ней функции и способности стратегического планирования или краткосрочного и долгосрочного планирования, со всеми вытекающими из этого вспомогательными и сопутствующими функциями и способностями. Административное управление связано с



управлением некоторым объектом через систему команд внутри некоторой единой цели, известной в центре управления, по строгой иерархии прохождения решений сверху вниз в рамках регламента, процедур, норм. Контроль через обратную связь при административном управлении осуществляется из центра и является строго иерархичным. Цель зачастую известна лишь в управляющем центре такой системе, а система запретов и секретности не позволяет осуществить планирование на элементарном уровне. Главным для такого типа управления являются процедуры и нормы выполнения указаний сверху - система управления является системой субординации.

В конце апреля 2003 года проблемы административной реформы рассматривали участники «круглого стола» «Административная реформа в Украине. Состояние и перспективы», который организовала украинская образовательная программа рыночных реформ.<sup>4</sup> По мнению председателя Государственной комиссии по проведению административной реформы Леонида Кравчука, разработчика базового на сегодня документа «Концепция административной реформы» – широкая реформа у нас не происходит. С этим согласились и другие участники дискуссии. По словам Кравчука, у тех, от кого зависит осуществление реформы, не хватает желания и политической воли. «Демонтаж существующей системы» может производить, по словам Кравчука, структура, независимая от объекта реформирования, например «служба в Администрации Президента, непосредственно подотчетная главе государства». Сейчас происходит контрреформа, считает депутат ВР Борис Беспальый, то есть номенклатура возвращается к системе «развитого социализма» («Президент - это переименованный генсек, АП - секретариат ЦК, КМ - хозяйственный отдел ЦК»). Препятствий для осуществления реформы г-н Беспальый не видит: власть вводит такую систему политического управления, которая ее устраивает. Поэтому административной реформе должна предшествовать политическая. Новая система службы государственного управления уже создана, считает директор Института политики Николай Томенко. Реакционный закон о государственных служащих создал возможность для превращения режима в коррумпированную систему. Недавнее увольнение Президентом губернаторов, «не справившихся» с проведением выборов, продемонстрировало необходимость четкого законодательного размежевания политиков и государственных служащих. Формировать же парламентское большинство, считает Томенко, должны партии, а не отдельные депутаты. Владимир Лановой напомнил о другом возможном пути формирования правительства. По его мнению, стоит применить американскую модель: Президент формирует правительство, министры подотчетны соответствующим комитетам ВР, а не ситуативным и неполноценным партиям. Директор Института трансформации общества Олег Соскин считает, что Украине на пороге дефолта необходимо правительство радикальных реформаторов западного образца. Соскин также высказался за ликвидацию многих отраслевых министерств, начиная с Министерства экономики – «аналога советского Госплана» - и заканчивая МВД – «министерством внутреннего давления и уничтожения демократии».

Таким образом, в контексте административной реформы в Украине следует говорить о поиске механизмов разработки и реализации государственной политики, которые с минимальными затратами обеспечивали бы максимальную эффективность координации интересов участников отечественной экономики. Основными средствами такого регулирования конфликта политических

<sup>4</sup> www.soskin.kiev.ua



интересов и экономических возможностей является обеспечение прозрачности процесса принятия решений и усиление общественного контроля за этим процессом.

Успешное завершение административной реформы может стать катализатором инвестиционного процесса в специальных экономических зонах (далее СЭЗ) и территориях приоритетного развития (ТПР) при определенных условиях.

Рассмотрим структуру управления, действующую в СЭЗ и ТПР. На данный момент (на примере СЭЗ «Донецк» и «Азов») <sup>5</sup>.

В соответствии с Законом, решением областного совета № 23/2-18 от 8.07.98 г. создан Совет по вопросам специальных экономических зон и специального режима инвестиционной деятельности в Донецкой области, на который возложена координация взаимодействия между инвесторами, местными органами власти и высшими органами государственного управления, а также разработка соответствующих мер по привлечению инвестиций и контролем за их использованием на территориях приоритетного развития.

В состав Совета вошли руководители облгосадминистрации, городов и районов, научных учреждений, банков, страховых компаний, предприятий, представители профсоюзов и народные депутаты Украины от Донецкой области. Всего - 86 человек.

Совет обеспечивает отбор и сопровождение внедряемых инвестиционных проектов, организует проведение конкурсов и международных тендеров по отбору инвестиционных проектов и их участников, выдает разрешение на осуществление предпринимательской деятельности на территории СЭЗ, осуществляет общий контроль за инвестиционной деятельностью, рассматривает в досудебном порядке споры.

Совет по вопросам СЭЗ взаимодействует с аппаратом Верховной Рады, отделами и управлениями Кабинета Министров, ГНАУ, таможенной службы, облгосадминистрации и областного совета.

Исполнительным органом Совета по СЭЗ является Секретариат, который работает в тесной взаимосвязи с отраслевыми управлениями, контролирующими органами и выступает посредником между инвесторами и органами центральных органов власти и управления.

Кроме вышеперечисленных органов управления, в существующие структуры входят также другие органы управления по вопросам развития инвестиционной деятельности:

– управление по вопросам развития территорий (как орган областной государственной администрации, обеспечивающий работу в сфере инвестиционной политики по вертикали государственных органов управления);

– соответствующие подразделения местных органов исполнительной власти - отделы по вопросам развития инвестиционной деятельности на территориях приоритетного развития;

– органы хозяйственного развития СЭЗ “Донецк” и “Азов”, которые занимаются обустройством территории СЭЗ, строительством объектов производственной и непроизводственной инфраструктуры, развитием коммуникаций, заключением договоров на выполнение подрядных работ по обустройству СЭЗ, эксплуатацией объектов инфраструктуры.

А 28 февраля 2001 года был утвержден Порядок проведения анализа результатов функционирования СЭЗ и ТПР со специальным режимом инвестиционной деятельности <sup>6</sup>. На

<sup>5</sup> Регулирование инвестиционной деятельности в регионах со специальным режимом функционирования / В.М. Хобта, Т.А. Степанова, Л.В. Егоренко, Д.В. Пудрик. – Донецк, 2001.

<sup>6</sup> Янукович В. Ефективність спеціального режиму інвестиційної діяльності//Економіка України. – 2002. – №3. – С.4 – 8.



практике это проявляется в неограниченных проверках, которые не стимулируют привлечение инвестиций, а наоборот, отпугивают потенциальных инвесторов. Кабинет Министров дает основания сомневаться в стабильности украинского законодательства. Когда инвестор вкладывает средства, его не интересует какой признана данная СЭЗ или ТПР: эффективной или неэффективной, его интересует, не отменят ли льготы, существующие на данный момент, сохранятся ли предоставленные гарантии предпринимательской деятельности на данной территории.

Утвержденные администрацией проекты, согласно этому Порядку, должны пройти утверждение в Министерстве экономики и Кабинете Министров. То есть проявляется тенденция к централизации, а это ничего, кроме задержек в привлечении инвестиций не даст. При такой жесткой централизации в СЭЗ трудно пробиться среднему и мелкому капиталу или бизнесу, не имеющему дружеских отношений с государственными структурами.

Таким образом, по нашему мнению, необходимо определить единый орган по управлению СЭЗ, и целесообразнее всего на местном уровне.

В последнее время в СМИ идет большая дискуссия относительно целесообразности специальных экономических зон. В качестве основного аргумента противники СЭЗ называют сокращение поступлений в бюджет. За время реализации инвестиционных проектов в Украине (с 1999 г. по 2001 г.) государство получило в виде налогов и других обязательных платежей 469,8 миллиона гривень. При этом сумма предоставленных льгот с начала реализации закона составила за этот период 470,9 миллионов<sup>7</sup>. То есть, даже на начальном этапе действия закона эти показатели уже, фактически, выровнены. По данным Совета по вопросам СЭЗ, в Донецкой области на начало 2003 г. предприятиям были предоставлены льготы на сумму 1,13 млрд. грн., тогда как доходы госбюджета составили свыше 2 млрд. грн<sup>8</sup>. А к моменту окончания реализации каждого проекта бюджетные поступления компенсируют льготы в капиталоемких отраслях – в 3-4 раза, в отраслях с быстрой оборачиваемостью капитала – в 9 раз, в среднем - в 6 раз. Основная же роль специальных экономических зон и территорий приоритетного развития состоит в том, что они стали действенным механизмом экономического оздоровления и улучшения социальной обстановки в регионе.

Одной из важнейших причин преимущества ТПР над СЭЗ является обязательное наличие в СЭЗ специализированной инфраструктуры. Для того, чтобы создать предприятие на территории СЭЗ, необходимо, кроме инвестиции в объеме не менее 1 млн. долл. США, создать соответствующую инфраструктуру: производственную, таможенную и пограничную. Эту функцию государство должно взять на себя и тогда СЭЗ заработают.

Поэтому первоочередным заданием государственных органов управления является разработка новых и усовершенствование существующих концептуальных элементов современной инвестиционной политики. С одной стороны, она должна быть направлена на привлечение инвестиций в Украину, а с другой – на разработку мероприятий с целью минимизации потенциальной экономической угрозы для страны от иностранного инвестирования, а также жесткого контроля за деятельностью иностранных инвесторов.

<sup>7</sup> Інвестиційний рейтинг регіонів України. – К.: Інститут Реформ, 2002. – 107 с.

<sup>8</sup> Донбасс-інвест. – 2002. – №5-6. – С.20.



По нашему мнению, административная реформа должна прежде всего решить проблемы местного самоуправления, что даст возможность всем регионам развиваться динамично. Необходимо четко разграничить полномочия между исполнительными структурами и органами местного самоуправления. Это необходимо подкрепить децентрализацией финансов. Вместе с этим увеличивается ответственность местных органов самоуправления.

Местная власть должна быть прозрачной и понятной для людей. Это необходимо как для приближения к европейским стандартам, так и для улучшения инвестиционного процесса. Наличие четкой экономической политики создаст возможность мобилизовать все возможные внутренние источники финансирования и сосредоточить внешние (иностраные) инвестиции в необходимом для Украины направлении (через определение приоритетных отраслей в экономике).

Выводы:

1. Без завершения административной реформы не повысится уровень инвестиционной привлекательности Украины.
2. Разделение полномочий между исполнительными структурами и органами местного самоуправления создаст благоприятные условия для привлечения отечественных и иностранных инвестиций.

#### Література

1. Симоненко В. Административная реформа – движение по кругу коллективной безответственности // *Дзеркало Тижня On The WEB*. – 2002. – № 5 (380)
2. Андрійко О.Ф. Адміністративна реформа і державний контроль у системі органів виконавчої влади // *Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України*. Вип. 12 — К., 2001. – С. 300-308
3. Цветков В.В. Адміністративна реформа – ефективність державного управління // *Часопис Київського університету права*. – 2002. – №1. – С. 9-14
4. [www.soskin.kiev.ua](http://www.soskin.kiev.ua)
5. Регулирование инвестиционной деятельности в регионах со специальным режимом функционирования / В.М. Хобта, Т.А. Степанова, Л.В. Егоренко, Д.В. Пудрик. – Донецк, 2001.
6. Янукович В. Ефективність спеціального режиму інвестиційної діяльності // *Економіка України*. – 2002. – №3. – С.4 – 8.
7. *Інвестиційний рейтинг регіонів України*. – К.: Інститут Реформ, 2002. – 107 с.
8. *Донбасс-инвест*. – 2002, №5-6. – С.20.

Стаття рекомендована до друку кафедрою економічної теорії  
Приазовського державного технічного університету  
(протокол № 10 від 12.05.2003 року).

