

РЕСТРУКТУРИЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАСНІСТЮ: ЕВОЛЮЦІЯ ПОГЛЯДІВ

Під час розгляду питання еволюції поглядів на реструктуризацію автором було досліджено проблеми управління державною власністю як нормативної гілки економічної теорії держави, що має великі інтелектуальні традиції, об'єднує найрізноманітніші точки зору, але в той же час має і певні загальні недоліки.

The evolution of views on the restructuring of state property management regulatory branch of economic theory of a great intellectual tradition brings together a variety of opinions, but at the same time has a total disadvantage, which is investigated by the author.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Зміна домінуючих концепцій економічної теорії певним чином збігається зі змінами уявлень про економічні функції держави. Становлення політичної економії, як нормативної науки обумовило такий же нормативний характер економічних поглядів на державу. По суті, проблема розглядалася в двох площинах:

- скільки повинно бути держави;
- які масштаби її втручання.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. Аналогічне явище державного управління представлено і в працях М. Вебера [1, с.226–227]. Автор також розмежовує політичну владу та підлеглу їй адміністрацію. На думку автора, державна адміністрація являє собою своєрідну «машину управління» і складається зі спеціально створених чиновників. Така машина діє за формально раціональними правилами, і в неї не може бути ніяких інших інтересів, крім «інтересу справи». Спрямовують машину державного управління політичні лідери, які скеровують цей механізм на службу вибраним ними політичним цілям.

Заради виконання цих рішень політична влада і створює апарат державного управління. Автор вважає за корисне протиставлення політики та адміністративного управління, політичних та технічних методів управління, але закликає при цьому брати до уваги існуючі між ними численні точки взаємодії та взаємозалежності.

Однак еволюція поглядів на суть державного управління призвела вже в середині ХХ століття до появи альтернативного сприйняття та відмови від протиставлення політики й управління. Найбільш чітко така точка зору була сформульована в дослідженні Г. Райта, в якому автор зазначав, що управління настільки тісно пов'язано з обраним напрямом дій, а через нього й з політикою, що розгляд політики та державного управління як автономних структур повинен бути визнаний як помилковий. Такий підхід відповідав методології системного аналізу, який почав активно використовуватися в наукових працях у другій половині ХХ століття.

Вирішення вищенаведених питань призвело до формування двох протилежних напрямків управління державною власністю.

Перший напрям представляють прихильники «мінімальної держави», які опираються на міцний фундамент класичної школи та ідеї «невидимої руки». Проте, розглядаючи тлумачення щодо «мінімальної держави» А. Сміта та «мінімальної держави» Ф. Хайєка, стає зрозумілим, що це не одне і те ж [2, с.198]. Більш того, ці теорії мають занадто загальний та ідеологізований характер, що передумовлює небезпеку відходу від обговорення реальних проблем у площину загальної теорії управління державою [3, с.6–14].

Прихильники іншого напрямку бачать історичних союзників в особі меркантилістів, історичної школи, старого інституціоналізму та, безумовно, кейнсіанства, а також його

послідовників.

Гострі дискусії прихильників першого та другого напрямків, відгомони яких відчутні ще й сьогодні, навряд чи можна назвати плідними. Насамперед, у них часто губиться історичний контекст – про яку державу і які її функції йде мова [4, с.70–75].

Розвиток неінституціональної економічної теорії сприяє новизні в теорії держави. Це виявляється, насамперед, у концепції громадських благ та застосуванні позитивного аналізу держави. Повільно, але вірно держава перетворюється з над економічного суб'єкта (існування якого, загалом, є небажаним, хоч і необхідним) у повноправний суб'єкт економічної діяльності, що відповідає за надання життєво важливих для суспільства благ. У результаті на зміну роздумам про грабіжницьку природу держави, які відволікають від приватногосподарської діяльності та перешкоджають таким чином економічному розвитку, приходять дослідження умов ефективної діяльності, що проводить держава.

Така метаморфоза держави має вагомі підстави, що впливають на сферу господарської практики. Спочатку посилення держави пов'язувалося з формуванням національної економіки як самостійної та цілісної одиниці. Потім на авансцену виходить інноваційний характер економічного розвитку. Нарешті, сучасні умови діяльності держави описують в термінах глобалізації. Всі ці чинники сприяли суперечливому поєднанню тенденцій до розширення та скорочення державного сектора.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У нормативних концепціях держава відділяється від економіки, протиставляється їй та перетворюється на над економічний інститут. Різниця лише в тому, що в першому випадку діяльність цього інституту понад мінімальні межі заважає природному ходу речей. Зростає значущість якості держави як регулятора та постачальника суспільних благ [5, с.17].

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, що основну суть делегування, зазвичай, зводять до передачі функцій координації економічної діяльності від держави до ринкового механізму. Але це далеко від реальності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Думка про те, що політика є справою політиків, а управління є завданням політично нейтральних чиновників, все ще поширена як в країнах колишнього Радянського Союзу, так і в західних країнах. Дискусія серед прибічників такого підходу стосується в основному проблеми розподілу сфер діяльності у контексті протиставлення політики та державного управління.

Держава дійсно пішла від безпосереднього встановлення правил для створення комісійних фінансових посередників, визначення жорстких меж спеціалізації тих або інших фінансових інститутів, твердої регламентації діяльності фінансових ринків. Але ці функції було передано не сліпому ринковому механізму, а специфічним державним інститутам, які народилися та окріпили в умовах політики регулювання попередніх десятиріч. До таких інститутів слід віднести різноманітні само регульовані організації (асоціації, союзи) професійних учасників ринку (зокрема, ринку цінних паперів) з усталеними діловими традиціями. Звичайно, такі інститути, на відміну від держави, не мають формальних можливостей примусового виконання своїх рішень. Проте, в умовах розподілу ринку між професійними учасниками, невиконання усталених правил фактично означає неможливість подальшого самостійного здійснення операцій. Така система регулювання, не будучи державною, в той же час не належить і до суто ринкової, тому що вона основана на свідомих діях людей, що виражають інтереси тих або інших економічних агентів чи їх груп. Крім того, не слід забувати ще про три принципові моменти, що залишаються і в новій системі регулювання.

По-перше, це розвинена законодавча база діяльності в економічній сфері, основу якої складають акти, прийняті ще у 1930–1960-ті роки. Таким чином, законодавчий фонд можна назвати усталеним.

По-друге, функціонування ринків ґрунтується на надзвичайно розгалуженій інфраструктурі, що забезпечує достатні гарантії виконання зобов'язань, переходу прав власності, перерозподілу ризиків і так далі.

По-третє, в руках держави залишаються різноманітні та могутні засоби проведення

бюджетно-податкової та кредитно-грошової політики.

У цілому, делегування стало відповіддю економіки на неможливість продовження кейнсіанської політики бюджетного регулювання. Це стало неможливим через накопичення до кінця 1970-х років колосальних бюджетних дефіцитів, що остаточно зменшило використання державних витрат на випадок проведення політики регулювання. Переорієнтація ж економічної політики у неконсервативне русло (хрестоматійною, в зв'язку із цим, вже стала згадка монетаризму), що відбулася у 1980-х роках практично в усіх розвинутих країнах, не призвела до послідовного здійснення неокласичних принципів. Справа в тому, що неокласична теорія дуже слабо пов'язана з інституціональними проблемами. А як раз вони і мали б стати домінантою нового економічного курсу. Делегування вивело економічну систему на новий рівень, оформивши її нову інституційну структуру та забезпечивши таким чином необхідне поєднання інтересів інвесторів та власників заощаджень. Саме цей факт підтверджує справедливості кейнсіанської критики неокласичного постулату про те, що за наявності гнучкої заробітної платні та рухомих цін, процентна ставка урівноважуватиме заощадження та інвестиції. Практика економічного життя впевнено довела необхідність ліквідації розриву між потенційними заощадженнями та інвестиціями неврегульованою процентною ставкою.

На історії делегування необхідно повчитися. Повчання полягають в тому, що адекватна заміна державного регулювання або державного втручання механізмами приватної координації стає можливою у тому випадку, якщо розвиток ринку призвів до формування приватних некомерційних організацій (асоціацій, союзів та ін.), здатних замінити державні органи. Тільки в цьому випадку збільшиться ефективність інституційної організації економіки, отже і економічна ефективність в цілому. В іншому випадку неефективні інститути буде замінено ще більш неефективними. У цьому випадку доречними є висловлювання В. Л. Тамбовцева: «...погано виконувана, або все ж таки виконувана державна функція може бути вилучена з її діяльності тільки в тому випадку, якщо спонтанний розвиток у ході реформування вже створив той або інший інституційний субститут недержавного характеру, що здійснює надання таких самих громадських благ» [6, с.98].

Неокласична теорія держави є достатньо прямою та логічно суперечливою. Проте суто неокласичні моделі, основані на Парето – критерії, мало що дають із точки зору позитивного аналізу проблем, що є предметом даного розгляду. У цьому розумінні великий дослідницький потенціал закладено в неоінституційній теорії держави.

Економічна роль держави в неоінституційній теорії безпосередньо базується на позитивних трансакційних витратах та необхідності визначення прав власності. Більш того, розробники цієї теорії стверджують, що і загальна теорія права власності не може бути в повному розумінні працездатною без повноцінної теорії держави [1, с.450–454]. Зростання трансакційних витрат стимулює пошук нових варіантів економічної організації. При цьому трансакційні витрати, як атрибут ринкового механізму, протиставляються витратам бюрократичної координації, що у кінцевому результаті призводить до алокації ресурсів через державний сектор. У результаті виникає тенденція до посилення державного регулювання, хоча безпосередньо ці заходи спрямовані на зменшення трансакційних витрат. Виникає парадоксальна ситуація: збільшення трансакційних витрат призводить до посилення державного регулювання, яке, в свою чергу, створює нові типи трансакційних витрат, основаних на опортуністичній поведінці державних службовців та інших «опортуністичних агентів».

Отже, неоінституційна економічна теорія досить прагматичного ставлення до мотивації поведінки політиків та урядовців полягає в тому, що вони не цілком віддані турботам про добробут. Проте немає підстав вважати, «...що за інших рівноцінних умов вони віддадуть перевагу економічному занепаду в своїй країні або будуть до нього індіферентні» [7, с.181].

Неоінституціоналісти виходять з того, що збагачення осіб, які контролюють державу, перебуває в прямій залежності від рівня податкових надходжень. Таким чином, економічне

зростання є загальною метою і для державних урядовців, і для інших підданих даної держави. Оскільки це так, то урядовці не повинні перешкоджати корегуванню прав власності, що сприяють економічному зростанню, збільшенню національного прибутку та податкових надходжень.

Якщо ж реально такі корегування не здійснюються, то причина полягає, перш за все, в інших обмеженнях, не пов'язаних з поведінкою урядовців. Такі обмеження пояснюються в неінституційній теорії трансакційними витратами, що існують в економічній галузі та у сфері вибору суспільства. «Фактично неінституційний підхід висуває макроекономічний варіант закону Коуза: тип правління в країні не впливає на її економічне зростання та розвиток, якщо витрати трансакційних процесів як у політичній, так і в економічній сфері дорівнюють нулю. Однак при позитивних трансакційних витратах розподіл політичної влади всередині країни та структура інститутів, що виробляють правила, є вирішальними факторами економічного розвитку» [7, с.93].

Із зазначеного вище варіанта трактування теореми Коуза виходить, що теорія держави має першорядне значення за двома, як мінімум, підставами. У ситуації низьких трансакційних витрат держава забезпечує загальне функціонування прав власності, дозволяючи індивідам приватно отримувати багатство суспільства. У ситуаціях високих трансакційних витрат держава сама максимізувала багатство або безпосередньо визначає права власності індивідів.

Отже, права власності, так як і інші інститути, встановлювані державою, істотно впливають на економічне зростання. З однієї сторони, економічне зростання може визначатися ресурсно-технологічними факторами, і тоді мова йтиме про технічну межу виробничих можливостей, з іншої – досягненню даної технічної межі виробничих можливостей сприятимуть або перешкоджатимуть інституційні фактори. Тоді кожній схемі розподілу прав власності сприятиме своя структурна межа виробничих можливостей.

Взаємозв'язок технічної та структурної межі виробничих можливостей має і такий очевидний ракурс. Чим складнішою є технологія, тим складнішими є організаційні структури і вищими стають трансакційні витрати. Разом із розвитком суспільства небезпека віддалення інституційної межі від технічної зростає все більше. Це свідчить про відповідне зростання ролі інституційних чинників, а значить – прав власності, а значить – держави.

Із зазначеного вище виходить, що зближення структурної й технічної меж виробничих можливостей відбуватиметься у випадку підтримки державою таких інститутів, які б сприяли зниженню трансакційних витрат. Це стане можливим, якщо суспільство «в цілому дотримуватиметься соціальних норм, структура яких збігається з тією структурою прав, яку прагне підтримувати держава» [7, с.65].

Інакше кажучи, держава найбільш ефективно виконуватиме свою роль тільки в тому випадку, якщо встановлювані нею формальні норми і обмеження (інститути) відповідатимуть неформальним інститутам, тобто нормам, які існують у суспільстві. В цьому полягає поняття ефективною держави.

Вище було сформульовано парадокс, що зводиться до такого: діяльність держави, спрямована на зниження трансакційних витрат, може викликати нові типи трансакційних витрат, пов'язаних з опортуністичною поведінкою.

Справа в тому, що держава є організацією, яка висловлює колективні інтереси. А будь-яка «груповою власність заохочує поведінку, вигоди від якої дістаються одному з учасників групи, тоді як витрати розподіляються серед всіх її членів» [3, с.50]. Вихід з цієї суперечності можна знайти шляхом обмеження і розщеплювання прав власності, що належать державі.

«Про обмеження прав власності, звичайно, говорять, коли держава встановлює деякі межі винятковим правам. Права власності називаються необмеженими за відсутності обмежень прав індивіда використовувати активи, отримувати при цьому прибуток і обмінювати активи з тією умовою, що індивід не має права завдавати матеріального збитку ресурсам, що належать іншим особам» [8, с.23].

Традиційно для аналізу розщеплювання прав власності використовується теорія агентських відносин. У нашому випадку з державою і її ієрархічною структурою функції довірителя і агента розмиваються. Практично кожен політик і урядовець є одночасно і довірителем, і агентом.

В результаті виходить не розщеплювання, а розмивання прав власності в межах державного сектора. Очевидно, що масштаби опортунізму будуть прямо пропорційні масштабам державного сектора і, за певних умов, здатні перетворити державу на джерело абсолютного зростання трансакційних витрат. Із цієї колізії існує два виходи.

Перший з них – різко скоротити розміри державного сектора і ресурси, що перерозподіляються через нього, і, відповідно, стимули до опортуністичної поведінки державних службовців.

Другий шлях – створити зовнішні стимули щодо використання в державному управлінні систем і методів, які, якщо не усувають, то серйозно шкодять опортунізму. Стосовно важливості використання таких систем і методів влучно висловився Джеймс Вільсон «...основна відмінність між більш і менш успішними бюрократичними структурами пов'язана не стільки з фінансами ... скільки з системами організації» [8, с.55]. Таким чином, ми повинні констатувати, що підвищити ефективність державного апарату може тільки адекватний адміністративно-політичний механізм, який забезпечує громадський контроль і спрямований на пошук рішення, що задовольнить усіх. Тоді і внутрішня організація державного управління працюватиме з урахуванням відповідних обмежувачів, забезпечуючи облік і «прозорість» всіх операцій.

Перший шлях вирішення проблеми здається досить привабливим. Дійсно, держава, що розрослася, спричиняє надмірне втручання, обмеження прав і свобод громадян і придушення їх ініціативи. Справді, якщо держава надмірна, її слід скорочувати. Проте, якщо при цьому нічого не відбудеться з інститутами державної служби, в державі, що таки «стиснулася», проблему опортунізму вирішено не буде [3, с.18–20].

Саме з цією обставиною пов'язані масштабні адміністративні реформи, що охопили з 1980–х років країни Заходу, у зв'язку із чим вирішення проблем відбувалося по-іншому.

Адміністративні реформи мають на меті раціоналізацію і адаптацію механізму управління ресурсами державного сектора до потреб виконання різних завдань. Реалізація цієї мети припускає підвищення гнучкості державного управління. Це завдання можна виконати трьома взаємопов'язаними напрямками.

Перший напрямок стосується вироблення макроекономічної стратегії: стан і можливий вплив фіскальної політики на платіжний баланс, внутрішній і зовнішній борг, рівень зайнятості, сукупні витрати (в тому числі й інвестиції) і, в цілому, на економічне зростання. При цьому необхідно оцінити вже існуючі фінансові зобов'язання, а також зобов'язання, які, ймовірно, можуть виникнути впродовж планового періоду. В межах розгляду таких зобов'язань слід оцінити бюджетні програми з точки зору їх важливості й впливу на балансування прибутків і витрат. Також потрібно оцінити стан планів державних інвестицій. Нарешті, йдеться про те, щоб ці програми й державні витрати здійснювалися так, щоб досягти найкращої якості державних послуг і механізму їх розподілу.

У цій частині зазначається, які блага і в якому обсязі надаються самою державою: які за допомогою використання державної власності і адміністративного апарату, а які – за допомогою приватного сектора через приватизацію і контрактацію.

На жаль, що стосується України, то й досі відсутня єдина концепція управління державним майном. Основна проблема – у недосконалому правовому забезпеченні. Лише до кінця 2006 року було затверджено закони «Про Фонд державного майна», «Про управління об'єктами державної власності» [9; 10, с.4–6]. Не набув чинності закон «Про акціонерні товариства». Таким чином, в Україні й досі не створено єдиної системи ефективного управління державним майном. Процес управління державною власністю розірвано на декілька зон управління, що неминуче призводить до значних економічних і фінансових втрат держави. Нагадаємо, що Закон «Про Фонд державного майна України» було прийнято

парламентом в цілому 8 вересня 2005 року [9, с.7]. Президент подав до нього свої пропозиції, з урахуванням яких Закон було прийнято Верховною Радою в новій редакції 3 листопада 2005 року. Але Президент України із запропонованою редакцією знову не погодився й 22 листопада подав нові пропозиції. З урахуванням цих пропозицій Закон було знову прийнято Верховною Радою, проте Президент знову не погодився з таким рішенням і 27 січня 2006 року знову подав нові пропозиції.

Під час розгляду державного управління йдеться про управління через систему відповідних органів держави широким спектром відносин у суспільстві, що робить неможливим виділення всіх проблем, які його супроводжують. Таким чином, реально можливо виділити лише обмежену частину проблем державного управління.

Висновки і перспективи подальших розробок. Хитке становище й незрозумілі перспективи об'єктів державної власності створюють проблеми не тільки для державного сектора, а й стимулюють опортуністичну поведінку службовців. Наявність значної за обсягом державної власності з невизначеними економічними функціями породжує стихійні спроби її захоплення й приватизації процесів виробництва. У результаті спотворюються ринкові сигнали для всіх суб'єктів господарської діяльності, які так чи інакше стосуються цієї сфери діяльності держави.

Аналіз наукової статті в галузі реструктуризації управління державною власністю показує, що держава найбільш ефективно виконуватиме свою роль тільки в тому випадку, якщо встановлювані нею формальні норми і обмеження (інститути) відповідатимуть неформальним інститутам, тобто нормам, закоріненим у суспільстві. У цьому полягає поняття ефективною держави. Методи управління приватного сектора все більше і більше застосовуються в державному секторі. Усе це відбувається на фоні масштабних адміністративних реформ, що охопили не тільки розвинені, але і багато країн, у рамках яких на зміну концепції «малого уряду» приходять концепція якості та ефективності держави.

Список використаної літератури

1. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер – М.: Прогресс, 1990. – 805 с.
2. Хайек Ф. Дорога к рабству / Ф. Хайек – М: Экономика, 1992. – 198 с.
3. Хайек Ф. Конкуренция как процедура открытия / Ф. Хайек – М.: МЗиМО. – 1989. – № 12. – С. 6–14.
4. Экономические субъекты постсоциалистической России (институциональный анализ) // Под ред. проф. Р. М. Нуреева. – М.: Московский общественный научный фонд, 2001. – 150 с.
5. Лобанов В. Административные реформы: вызов и решения / В. Лобанов // Проблемы теории и практики управления. – М. – 1998. – № 1. – С. 43–51.
6. Тамбовцев В. Л. Государство и переходная экономика / В. Л. Тамбовцев // Границы руководства. – М.: ТЕИС, 1997. – с.215. – (Экономический факультет МГУ).
7. Етгертссон Т. Экономическое поведение и институты / Т. Етгертссон – М.: Дело, 2001 – 265 с.
8. Сайт Фонду державного майна України [Електроний ресурс]. – Режим доступу: www.spfu.gov.ua.
9. Закон України «Про фонд державного майна»: за станом на 09 грудня 2011р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Парлам. вид-во, 2011. – 35 с. – (Бібліотека офіційних видань).
10. Закон України «Про управління об'єктами державної власності»: за станом на 21 вересня 2006 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Парлам. вид-во, 2006. – 45 с. – (Бібліотека офіційних видань).