

Литература

1. Архимандрит Киприан. Антропология Св. Григория Паламы. – К.: Общество любителей православной литературы, 2006. – 433 с.
2. Баткин Л.М. О некоторых условиях культурологического подхода // Античная культура и современная наука. – М.: Наука, 1985. – С. 298-321
3. Булгаков С.Н. Соч. в двух томах. Т. 2. – М.: Наука, 1993. – 751 с.
4. Гальчинський А. Економічна наука: проблеми методологічного оновлення // Економіка України. – 2007. – № 3. – С. 4-13.
5. Задорожний Г.В. Новое осевое время и социальная экономика: о теоретическом основании реализации императива выживания человечества в XXI веке // Социальная экономика. – 2006. – № 1-2. – С. 7-17.
6. Карпенко И.В. Философское пространство культуры: человек философствующий и человек повседневности. – Х.: ХНУ имени В.Н. Каразина, 2006. – 292 с.
7. Митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл. О человеческом достоинстве и биотехнологиях // Человек. – 2006. – № 4. – С. 99-106.
8. «Нравственность представляет собой свободу в действии». Выступление Святейшего Патриарха Московского и всея Руси АЛЕКСИЯ II на Парламентской ассамблеи Совета Европы // Литературная газета, 10-16 октября 2007 г. – С. 4.
9. Пахомов Ю.Н. Украина: парадоксы роста и развития // Коммунист, 31 октября 2007 г.
10. Селигмен Б. Основные течения современной экономической мысли. – М.: Наука, 1968. – 475 с.
11. Ульрих П. Критика экономизма. – М.: Вузовская книга, 2004. – 120 с.
12. Шумпетер Й. Теория экономического развития. – М.: Прогресс, 1982. – 455 с.

Статья поступила в редакцию 20.12.2007

М.В. ГОРДОН,

Н.В. ОЛЕНЦЕВИЧ, к.э.н., доцент,

Донецкий национальный технический университет

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ

В процессе становления Украины как демократического, социально ориентированного, правового государства определяющим фактором организующего влияния на общественные отношения становится государственное управление. Опыт экономически развитых стран показывает, что только эффективная система государственного управления может способствовать решению социальных и экономических проблем современного общества. Вместе с тем, системы регуляции в некоторых странах, в том числе в Украине, превратились в весьма громоздкие самовоспроизводящиеся механизмы с не всегда понятными целями создания и функционирования. Стремление государственных

структур к удержанию власти, бюрократизм и закрытость поддерживаются историческими традициями и углубляются характерной для транзитивного периода пространенностью неформальных отношений, правил и норм в условиях формальных регуляторов управления. Это снижает результативность деятельности государственных органов относительно своих обязательств перед гражданами и подрывает доверие субъектов экономики к государству в целом и к системе государственного управления в частности. В этой связи особенно важной на фоне институциональных преобразований в Украине становится

© М.В. Гордон, Н.В. Оленцевич, 2008

проблема оценки эффективности государственного управления экономикой.

Актуальность исследования данного вопроса в Украине, обусловлена, во-первых, расширением в последнее время функций государства и усилением его регулирующей роли, а во-вторых, неоднозначными последствиями, возникающими в результате роста управляющего воздействия государства.

Недостаточный профессиональный уровень украинской власти и коррупция являются реалиями нашей жизни. Крайне необходимым в этих условиях становится повышение эффективности государственного управления, низкий уровень которого обусловлен неуправляемостью и научной необеспеченностью процесса формирования органов управления в предыдущие годы. В связи с этим требуют разработки методологические проблемы оценки качества государственного управления на основе формирования системы критериев, отражающих вклад государственных институций в решение поставленных перед ними целевых задач экономической политики.

Исследованию этой сложной и многогранной проблемы уделяется внимание многими отечественными, российскими и зарубежными авторами [1-11]. Проблемы и направления реформирования государственного управления рассматриваются многими учеными в основном с критических позиций. При этом лишь изредка применяется критериальный подход к оценке результатов работы в секторе государственного управления через влияние на него субъективных и объективных факторов.

Таким образом, актуальной научно-теоретической проблемой и целью данной статьи является выявление особенностей воздействия субъективных и объективных факторов на эффективность системы государственного управления с целью разработки методологии формирования критериев, отражающих вклад государственных институций в решение поставленных перед ними целевых задач экономической политики.

К важнейшим прерогативам государства в транзитивный период относятся раз-

работка и воплощение в жизнь новой системы «правил игры», способствующих становлению и развитию социального рыночного хозяйства. Институциональные преобразования, заключающиеся в реформировании государственного управления и изменении существующих, а также создании новых институтов, вызывают необходимость проведения целенаправленной и эффективной государственной политики. «Рыночная власть, – как отмечает Дж.Бьюкенен, – сводит до минимума размеры бюрократических полномочий, но сама она может функционировать лишь в конституционных рамках, которые должны быть установлены и поддерживаться политическим путем. Основные элементы – разбросанная частная собственность и законные гарантии соблюдения контрактов – необходимы, чтобы мог сформироваться рынок, и могли появиться те систематические результаты, которые превыше всего ценят экономические субъекты» [4, с. 10].

Поскольку государственные мероприятия носят преимущественно некоммерческий характер, они могут быть оправданными только с точки зрения тех стратегических целей, которые преследуются государством. Это допускает разработку важного направления в оценке эффективности государственного участия, а именно – сравнение ожидаемых и фактических результатов органов осуществления государственной деятельности.

Эффективность государственного регулирования экономики напрямую связана с проблемой адекватности правовой основы принципам функционирования экономики, что приобретает особую значимость в условиях недостаточной разработанности законодательной базы в Украине. Многие принятые законы не отвечают реалиям сегодняшнего дня. Законотворческий процесс тормозится как малоэффективной работой Верховной Рады, ее крайней политизацией, противостоянием Президента и Правительства, так и низким качеством вносимых в Верховную Раду законопроектов. Недостаточная проработка законов сдерживает процесс стабилизации экономики и развитие предпринимательства, ин-

вестиционную и инновационную активность, приток зарубежного капитала в экономику Украины. Поэтому разработка и принятие законодательных актов остается острейшей проблемой государственного управления. Актуальной остается и проблема четкого разграничения прав и ответственности между уровнями и субъектами государственного управления в Украине. Как результат – дублирование функций, вызывающее неэффективность использования властных полномочий.

С целью обеспечения эффективности государственного воздействия в процессе формирования целевой функции государственной политики следует учитывать наличие хребтного эффекта, существование которого постулируется современной экономической теорией. Его действие сводится к тому, что в силу случайных причин, то или иное явление может начать свое развитие не по оптимальному пути, причем, чем дальше продолжается такое развитие, тем сложнее «свернуть» с избранной траектории. В этом случае действие селекционного отбора адекватных форм развития либо прекращается, либо его результаты становятся заметны в исторически отдаленной перспективе. Так, следствием расширения функций государства становится создание новых институциональных структур, не всегда адекватных экономическим реалиям. Государственные органы идут по самому легкому пути, не выполняя поставленных задач, не достигая целей, связанных с материальными и социальными переменами, отчитываясь о проведенных мероприятиях, которые выбраны произвольно из общей системы институций.

Следует заметить, что проблема неэффективного государства не сводится к проблеме неэффективности отдельных государственных служащих. Бессистемная замена одних государственных работников на других принципиально ничего не может изменить. Реальная проблема низкой эффективности государственного управления экономикой состоит в неэффективности ведения общих дел. Эффективность государственного политического вмешательства

ва в экономику в первую очередь зависит от правильного выбора целей и средств их достижения, иными словами от формирования и реализации целевой функции экономической политики. Вместе с тем, достаточно сложным представляется решение проблемы количественной оценки результатов деятельности в государственном секторе в связи с уже упоминавшимся некоммерческим характером большинства мер государственного регулирования.

Рассмотрение вопроса эффективности государственного вмешательства должно опираться на оценку роли информационного воздействия на функционирование социально-экономической системы. Так, по мнению Б.Ивченко, «социально-экономическая информация является основой для реализации процессов управления, на базе которой формируются цели и задачи функционирования социально-экономической структуры» [8, с. 211]. В этом смысле приобретает особое значение соотношение объективного и субъективного начал в процессе формирования целевой функции государственной политики. Объективная реальность передается с помощью информационной системы субъекту хозяйствования, который формирует целенаправленные действия для трансформации целевой системы в желаемое состояние (рис. 1).

Как показано на рисунке 1, механизм формирования государственной политики содержит в качестве центрального звена систему целей, решения о достижении которых принимаются на основе информации об объекте исследования с точки зрения возможностей (наличия инструментов) реализации поставленных целей. По мнению авторов, процесс формирования целевых установок государственной политики представляет собой синтез объективных (экономические законы, информация, имеющиеся ресурсы, альтернативы) и субъективных (система целей экономической политики правительства) составляющих.

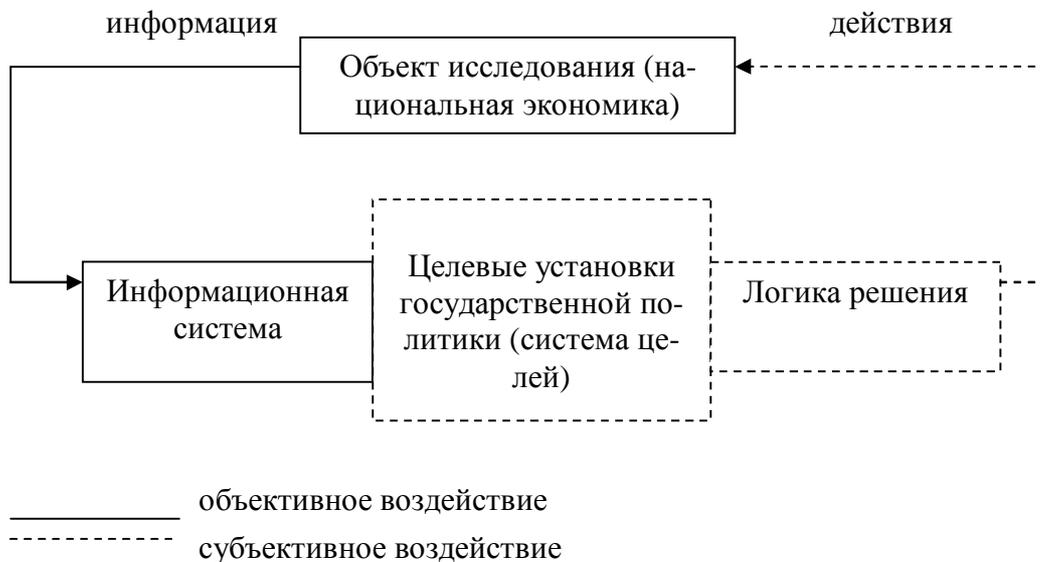


Рис. 1. Соотношение объективного и субъективного в процессе формирования целевой функции государственной политики

Анализ проблемы эффективности государственного управления в Украине показывает, что к числу дестабилизирующих факторов, оказывающих влияние на современные социально-экономические процессы, относится отсутствие своевременной и объективной информации. Информационная непрозрачность в системе государственного управления проявляется в следующем:

1. Предпочтения, отдаваемые государственными органами отдельным экономическим субъектам при предоставлении информации, ведут к созданию неравных условий конкуренции и еще большему усилению позиций ведущих компаний, находящихся в этом плане в привилегированном положении.

2. Нарушение конкурентной среды, вызванное сокрытием имен реальных собственников приватизируемых стратегических предприятий и объектов. Общеизвестно, что одной из главных целей защиты конкуренции является предотвращение чрезмерной концентрации собственности в руках компаний – потенциальных соперников на рынке. Если официальные лица, ответственные за соблюдение правил конкуренции, не могут предоставить на закон-

ных основаниях информацию о собственности, процесс концентрации может выйти из-под контроля.

3. Каждый хозяйствующий субъект нуждается в качественной и своевременной информации для принятия новых или корректировки предыдущих решений. Асимметрия информации приводит к неправильным решениям как на микро-, так и на макроуровне. Результатом становится неэффективная продажа государственной собственности, просчеты в регулировании естественных монополий, что в конечном итоге ставит под угрозу функционирование национального хозяйства в целом.

4. Отсутствие прозрачности в экономике создает условия для сохранения и роста коррупции, злоупотребления властью, использования своих полномочий с целью получения личных выгод (рентоориентированное поведение).

Использование в качестве основного методологического принципа анализа эффективности государственного управления сравнение ожидаемых и фактических результатов деятельности органов государственной власти и управления (институтов государства) предполагает проведение оценки качества целей государственного

вмешательства. Из основных требований к качеству целей необходимо выделить следующие.

1) Комплексность – описание желаемого результата должно охватить все основные аспекты проблемной ситуации.

2) Согласованность – непротиворечивость компонентов целевой системы, что в свою очередь предполагает:

– ранжирование компонентов целевой системы по очередности их учета;

– разработку коэффициентов значимости разных компонентов целевой системы, позволяющих сводить все компоненты к одной комплексной цели;

– реальность – зависимость от альтернатив действия (цель при отсутствии реальных вариантов действия является утопией);

– системность – увязка цели со всем комплексом задач, стоящих перед социально-экономической системой.

Здесь следует обратить внимание на то, что моделирование процесса достижения целей должно сопровождаться оптимизацией параметров и мониторингом эффективности государственного управления. Вместе с тем, в процессе целеуказания возникает проблема адекватности формализации поставленной цели. Другими словами, не всегда поставленная цель может быть записана на языке математики, вследствие чего возникает необходимость упрощения ее содержания для удобства формализации. Например, одной из целей многочисленных правительств Украины на протяжении последних лет являлось придание экономическим реформам большей социальной направленности. Как можно формально представить данную цель? Какую концепцию реформ и по каким признакам считать более социально направленной, по сравнению с другими? Эти и другие актуальные вопросы стоят перед субъектами государственной политики различных уровней, и правильное их определение превращается в важную задачу целеуказания. При этом первостепенное значение приобретает система передачи целевых установок к непосредственным государственным институтам, отвечающим

за их реализацию.

Таким образом, многоаспектность государственной деятельности порождает подход, в соответствии с которым необходимо обеспечить формирование вектора показателей-индикаторов, характеризующих ее результаты. Рационально построенный ряд (вектор) – это такая последовательность показателей (оценок), когда реализация последующей цели невозможна без реализации предыдущей. Выделим шесть условий, которым должна удовлетворять построенная система индикаторов:

– релевантность (введение всех индивидуальных показателей-индикаторов должно быть оправданным);

– достоверность (используемая информация должна быть свободна от существенных ошибок);

– понятность (система показателей должна быть понятна не только специалистам, но и любому «среднему» пользователю);

– когерентность (обеспечение согласованности изменений индикаторов и эволюции анализируемого объекта);

– динамическая компаративность (с помощью данных показателей пользователь должен получить представление об улучшении или ухудшении ситуации в динамике);

– региональная компаративность (система эффективных индикаторов должна обеспечивать возможность проведения межстрановых сопоставлений). К числу возможных критериев, в наибольшей степени отвечающих обозначенным требованиям, можно отнести, например, индекс человеческого развития, интегральный показатель качества жизни и т.п.

Представляется целесообразным внедрение оценки деятельности государственных структур, когда они отвечают не только за выполнение правил, а за достижение конкретных результатов (управление по результатам) [3]. Персональная ответственность за качество работы устанавливается через оценку результатов деятельности путем сопоставления с затратами или другими критериальными показателями. В этой связи представляют интерес критерии

оценки эффективности государственного управления, предложенные Г.В. Атаманчуком:

- стабильность;
- своевременность;
- полнота и внутренняя согласованность;
- соответствие формы правового регулирования отношений в сфере государственного управления их важности, содержанию, структуре [1, с. 108-122].

Вместе с тем, предложенная система критериев вряд ли может найти количественное измерение, что затрудняет проведение адекватной оценки показателя эффективности государственного вмешательства.

Среди критериев, которые дают возможность, по нашему мнению, оценить прогресс развития государственного управления, следует назвать так называемый интегральный показатель государственного управления (Governance Research Indicator Country Snapshot - GRICS), который рассчитывается Всемирным банком один раз в два года. Этот показатель опирается на 25 различных индикаторов, определяющихся 18 независимыми организациями, и включает шесть самостоятельных критериев, которые отражают: право голоса и подотчетность; политическую стабильность и отсутствие насилия; эффективность правительства; качество законодательства; верховенство закона и контроль коррупции [2]. В 2004 году в рейтинг Всемирного банка входило 209 стран, что обеспечивало возможность проведения широких межстрановых сопоставлений.

Не менее значимыми являются критерии, не поддающиеся количественному измерению, в частности, снижение социальной напряженности в обществе, поддержка правительственных решений, степень доверия населения к деятельности государственных институтов и т.п. На сегодняшний день существуют социологические методы оценки удовлетворенности граждан качеством государственного управления и доступностью государственных услуг, которые в значительной мере формируют отношение населения к дея-

тельности органов исполнительной власти на разных уровнях. Основным инструментом для исследования, признанным в мировой практике, является проведение социологических опросов. В этом смысле для разработки программ повышения эффективности государственного сектора могут использоваться социологические обследования населения и бизнеса наряду с получением объективной информации на основе статистических данных. Перспективны «карточки оценки» и анкеты получателей услуг, распространяемые в органах государственной исполнительной власти; одновременная компаративная оценка эффективности государственного и частного сектора; процедуры консультаций с гражданами.

Для повышения эффективности государственного управления следует обеспечить расширение спектра методов управляющего воздействия. В частности, в 70-80-е годы XX в. в государственном управлении стали широко использоваться методы, практикуемые в частном секторе с целью сокращения издержек и контроля расходов: политический анализ, программы решения приоритетных задач, контроль за ведением отчетности, финансовое управление и электронная обработка данных [2; 5; 7; 9].

В целом необходимые изменения в государственном управлении, учитывающие традиционные составляющие деятельности государственных служащих и обеспечивающие эффективное внедрение прогрессивных инноваций, можно свести к следующим:

- 1) ориентация на результат при принятии государственно-управленческих решений (эффективность, результативность, рентабельность и качество услуг);
- 2) прозрачность и открытость деятельности государственного сектора, усовершенствование механизмов отчетности и мониторинга;
- 3) внедрение принципа субсидиарности, то есть максимальное приближение центров принятия решений относительно распределения ресурсов и предоставления услуг потребителям;

4) сосредоточение внимания на взаимосвязи власти и ответственности, политическая ответственность высших руководителей за реализацию правительственных мероприятий [5, с. 212-223].

Программы реформирования государственного управления, прежде всего за счет ориентации на управление по результатам, направленные на решение задач развития адекватной социальной и экономической политики, могут способствовать развитию гражданского общества, системы социального партнерства, повышению эффективности государства как субъекта макроэкономики. Акцент должен быть сделан не только на сокращении функций бюрократов, но и на подчинении их внешнему контролю, помещению их деятельности в жесткие внешние рамки. Проводимая в Украине административная реформа является сегодня недостаточным условием для изменения модели государственного управления.

В целях повышения эффективности государственного управления и организации предоставления общественных услуг частному сектору, во-первых, необходимо обеспечить согласованность действий различных уровней системы управления, во-вторых, содействовать адекватному восприятию принимаемых решений на всех уровнях и заинтересованности в их безусловном выполнении. Экономика испытывает острый дефицит таких правил государственного поведения, при которых действия, предпринимаемые различными органами власти на различных уровнях, были бы непротиворечивыми, а сами граждане не сталкивались бы с негативными последствиями, вызванными бюрократической несогласованностью.

Задачей дальнейших исследований проблемы государственного вмешательства в экономику является разработка системы количественных индикаторов оценки критериев эффективности такого вмешательства.

Литература

1. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. – М.: Юридическая литература, 1990. – 352 с.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія/ В.Д.Бакуменко; Редкол.: В.М.Князєв, П.І.Надолішній, М.І.Мельник та ін. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
3. Брюйн Х. Управление по результатам в государственном секторе: Пер. с англ. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. – 192 с.
4. Бьюкенен Дж. Минимальная политика рыночной системы//Вопросы экономики. – 1990. – № 12. – С. 7-15.
5. Государственная политика и управление: В 2 ч. – М.: Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. – Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления/Под ред. Л.В.Сморгунова. – 384 с.
6. Губерная Г.К. Наследство в управлении страной и реформами//Менеджер. – 2002. – № 4 (20). – С. 156-161.
7. Державне управління: теорія і практика/За ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юринком Інтер, 1998. – 432 с.
8. Ивченко Б.П., Мартыщенко Л.А., Табухов М.Е. Управление в экономических и социальных системах. – СПб.: Нордмед-Издат, 2001. – 248 с.
9. Мартиненко В.М. Демократизація механізмів державного управління процесами суспільних трансформацій: Автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2005. – 36 с.
10. Наумов С.В. От административных реформ к «предпринимательской» модели государства: опыт экономически развитых стран//Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2004. – Том 2. – № 2. – С. 84-93.
11. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. – 531 с.

Статья поступила в редакцию 04.12.2007