

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕФОРМ: НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Анотація. Стаття присвячена проблемам теорії реформ і визначенню раціональних стратегій перетворення різних інституцій у тих або інших конкретних обставинах. Проведено аналіз принципів реформування та інституційних змін, шляхів та суперечностей запозичення моделей реформ із більш передового інституційного середовища.

Перетворення в нашій країні за всіма основними напрямками привели до наслідків, не передбачених експертами. Лібералізація цін породила суттєво більш швидке і тривале їхнє зростання, ніж прогнозувалося численними дослідниками. Для економіки стали притаманними тіньова економіка, корупція, рейдерство, неефективні форми власності. Усі ці метаморфози супроводжувалися надзвичайно глибоким і непередбаченим спадом виробництва.

Дослідження реформування економіки як явища і процесу має свої особливості, пов'язані з вивченням спільних рис, характерних для всіх реформ, а саме: передумов, логіки, закономірностей, життєвого циклу та обмежень можливого переростання в процеси з наслідками, протилежними цілям реформування.

Пошук засобів реалізації довгострокових соціально-економічних цілей у більшості випадків трансформується у вирішення трьох завдань. Перша з них стосується характеристики досягнутих результатів (початкових умов); друга — формування системи досяжних цілей (кінцевих становищ); третя — вибору і здійснення кращої стратегії з безлічі альтернатив.

Гадана при поверхневому погляді простота першого завдання оманна. Справа не тільки в тому, що визначення досягнутих результатів важко вже тому, що філософськи рівнозначно пошуку досяжних цілей, хоча, звичайно, останнє формально складніше з причини невизначеності умов майбутнього. Розв'язання першого завдання, як показує досвід нашої та інших країн, набагато (насамперед морально) відповідальніше за становище у майбутньому, і принцип «навмання» тут не проходить.

* Володимир Кириленко — доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри економічної теорії ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», kyrylenko.v.i@gmail.com

Майже двадцять останніх років Україна, одержавши повну свободу дій, виявилася не здатною скористатися нею. Не маючи власної наукової теорії управління державою, економічної політики, господарські управлінці і влада прийняли обережно пробувати наявні чинники в одній, іншій, третій справах, що мають назву — бізнес. Поступово кожний став творити все, що прагнув, благо жодних заборон не було. Однак згодом передумови були втрачені, потрібні були додаткові ресурси (у тому числі спеціальні знання, уміння, навички), яких під рукою не виявилось, а на їхнє придбання потрібен час.

Визнаючи глобальність і гостроту майбутніх соціально-економічних і науково-технічних змін, не слід захоплюватися тільки пошуком принципово нових засобів управління державою і його організаціями (до того ж сліпо переймаючи чужий досвід і рекомендації західних експертів). Важливу роль має зіграти істотне поліпшення старих методів, їх пристосування до сучасних вимог і подальше використання. Ні однієї зі складових тріади «минуле — сьогодення — майбутнє» не можна віддавати перевагу, у цьому плані потрібно керуватися парадигмою «розумної рівноваги», суть якої полягає у встановленні і підтримці в будь-якій управлінській організації оптимального балансу між сталістю і новаторством. Так, надлишкове вкладення капіталу в завтрашньої можливості без попереднього захисту і підкріплення сьогоднішньої економіки може стати руйнівним, тому що можна втратити раніше ніж настане завтрашний день. Забезпечення майбутнього успіху є двополюсним рівноважним динамічним процесом: поліпшення сьогодення й одночасно турбота про майбутній.

З розвитком глобалізації і регіоналізації світової економіки українській державі, яка звикла працювати за правилами і відповідно до традицій конкретної національної економіки, доведеться пристосовуватися до системи економічних цінностей інших країн. Так, уже зараз країни ЄС розмивають кордони національних економік у рамках даного регіонального об'єднання. Поступово це змінить усі елементи і характеристики внутрішнього середовища європейських організацій — кадровий склад, структуру, цілі, завдання, виробничі технології і правові норми. Із засвоєнням і поширенням знань про сучасне управління почнуть зникати багаторівневі ієрархічні структури, їх місце посядуть плоскі мобільні, адаптивні утворення, підсиляться аспекти децентралізації компаній і самоврядування підрозділів, підвищиться роль команд. При тому входження національних економік у глобалізаційний процес зажадає більш уважного і навіть педантичного ставлення

до національних аспектів організаційної культури — традицій, вірувань, обрядів і інших цінностей, тобто до інституційного середовища.

Нагромаджений досвід реформ і теоретичні дослідження показують, що сучасне управління стосовно реформування має містити загальні принципи реформування, особливе застереження від типових помилок, а також методологію планування і реалізації інституційних змін.

Існує сім принципів (постулатів) реформування: мета, ціна, засоби, стабільність, альтернативи, відповідальність та правові гарантії. Однак вони не в повній мірі реалізовані в практиці реформування національної економіки.

Крім того, варто було б дати рекомендації з проведення реформ того або того типу. Необхідно виробити стратегії вдосконалення різних інституційних підсистем залежно від початкових умов. Велике значення мають організаційні технології розробки і впровадження проектів перетворень, зокрема організація взаємодії між різними зацікавленими сторонами для виявлення суперечностей і досягнення консенсусу.

Одне з основних понять існуючої теорії реформ (поняття перспективної інституційної траєкторії) включає список вимог до проектів реформ, серед яких можна назвати такі. Перспективна траєкторія має: 1) враховувати масштаб відхилень параметрів вихідної інституційної системи від цільової; 2) бути погодженою з ресурсними і технологічними обмеженнями; 3) брати до уваги особливості громадянської культури і рівень розвитку людського капіталу; 4) враховувати можливості прийняття політичних рішень щодо реформи і відмови від них; 5) враховувати статичну і динамічну комплементарність інституцій, передбачаючи раціональну послідовність інституційних змін; 6) забезпечувати ослаблення ресурсних, технологічних і інституційних обмежень уздовж траєкторії; 7) включати ефективні заходи по стримуванню перерозподільної діяльності; 8) формувати інституціональні очікування, що стимулюють рух уздовж траєкторії; 9) передбачати на кожному кроці принаймні часткову компенсацію втрат основним групам економічних агентів, які могли б програти внаслідок інституційних змін, здійснюваних державою; 10) сполучатися з державною політикою стимулювання економічного зростання [5, с. 423-424].

Мистецтво реформування полягає в умінні будувати ланцюги проміжних інституцій, що виступають як з'єднувальні інституції з найбільш передовими інституціями. Стратегія проміжних інсти-

туцій передбачає поступову і цілеспрямовану трансформацію наявного (трансплантованої або сконструйованої) інституції для того, щоб у результаті одержати її ефективну форму. Правильно побудований ланцюжок проміжних інституцій полегшує адаптацію, дає змогу знизити трансформаційні витрати й уникнути інституційних пасток.

Здійснення складної реформи бажано розбивати на низку етапів, що допускають незалежну оцінку. Необхідно прагнути до того, щоб перетворення, проведені на початкових етапах, були найбільш привабливі для населення і давали найбільшу інформацію про доцільність коригування плану реформ. Не слід (і не варто) проводити занадто багато реформ одночасно через виникнення граничних трансформаційних витрат, які зростають.

Закони про реформи мають передбачати перехідний процес від діючих інституцій до тих, що знову вводяться. Необхідно (у випадках, коли це можливо) зберігати старі інституції доти, поки не буде налагоджена робота нових. Однак, попри це, даний підхід постійно порушується. Типовою є ситуація, коли закон одночасно вводить нову інституцію і скасовує стару. Діяльність другої миттєво перестає бути легітимною, тоді як для створення першої потрібно більш-менш тривалий строк. Виникає інституційний вакуум, що призводить до втрат.

Співіснування старих і нових інституцій полегшує адаптацію економічних агентів, уможливлює продемонструвати перевагу інституційної інновації, або відмовитися від її впровадження без істотних втрат. Необхідно зауважити, що, як показує практика проведення реформ, будь-яка реформа створює передумови для інтенсифікації перерозподільних процесів на шкоду виробничої діяльності. У процесі розробки плану реформ важливо (і необхідно) передбачати заходи, спрямовані на стримування таких процесів. Важливо зауважити, що на сучасному етапі раціональна соціальна і промислова політика є необхідною умовою успіху реформ. Відповідні інструменти і методи мають мінятися мірою розвитку інституцій. Важливо враховувати і той факт (як показує практика здійснення реформ у низці країн), що інституційні реформи самі собою, як правило, не дають ефекту за короткий час, і проведення їх в економіці, що стагне, звичайно ускладнене. На тлі зростання, як зазначалося раніше, їхній успіх набагато більш імовірний. Разом з тим за «поганих» інституцій надії на ефективну промислову політику невеликі. За неефективної і корумпованої бюрократії, малокультурного і безвідповідального бізнесу державні рішення ухвалюються під дією лобістських сил і нерід-

ко не виконуються зовсім. Це, однак, стосується й інституційних реформ. Як вибратися з порочного кола? Відповідаючи на це запитання, економісти і політики звичайно розподіляються на два табори: ліві вимагають рішучого державного втручання «для викорінювання неподобств», а праві — з тою же метою — якнайшвидшого впровадження передових ліберальних інститутів. Однак досвід країн, що швидко розвивалися, показує, що жодна із цих стратегій сама по собі не веде до успіху, а потрібна їхня раціональна комбінація. Найважливіше завдання промислової політики полягає в створенні обстановки взаємної довіри і співробітництва між державою і бізнесом (публічно-приватне партнерство), що й становитиме основу успішного проведення інституційних перетворень.

Звісно, більшість поставлених проблем і отриманих висновків потребують більш детальної розробки і ретельнішої перевірки. Уже наявний досвід уможливорює виділити деякі напрями щодо реалізації конкретних реформ, таких як приватизація, дерегулювання, удосконалення податкової системи і т. ін. Однак основні зусилля мають бути спрямовані на більш глибоке розуміння закономірностей еволюції інституцій та економічної політики.

Список використаних джерел

1. Єрохін С.А. Теорія структурного реформування національної економіки: автореф. дис. д-ра екон. наук: 08.01.01. НАН України. Об'єднаний ін-т економіки. Київ, 2005. URL: <http://www.lib.ua-gu.net/diss/cont/28729.html>
2. Жаліло Я.А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави: монографія. Київ: НІСД, 2009. 336 с.
3. Коник С. Теорія реформ та проблеми адміністративно-територіального устрою України. URL: <http://soskin.info/print/ea/old/2006/5-6/20060514.html>]
4. Осипов Г.В. Социальное мифотворчество и социальная практика. Москва: Норма, 2000. 543 с.
5. Полтерович В.М. Элементы теории реформ. Москва: Экономика, 2007. 447 с.
6. Сікора В. Напрями еволюції українського економічного розвитку. URL: <http://spilka.uaweb.org/library/sikora.html>].