

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.82:338.2

Амер Аль-Амі

Міжрегіональна академія управління персоналом

АНАЛІЗ ВПЛИВУ ЗОВНІШНІХ ЧИННИКІВ НА ТРАНСФОРМАЦІЮ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ

Стаття присвячена аналізу впливу зовнішніх чинників на трансформацію механізмів публічного управління економічним розвитком, при цьому виділено об'єктивні (вплив глобальних мегатрендів); умовно-об'єктивні (вплив регулюючих документів міжнародних організацій та інтеграційних угруповань) і суб'єктивні чинники (вплив яких залежить від рівня розвитку країни).

Ключові слова: механізми публічного управління, економічний розвиток, комплексний механізм публічного управління.

Постановка проблеми. Прийняття й упровадження механізмів управління економічним розвитком пов'язане з тривалим процесом їх розроблення, аналізу, узгодження з усіма зацікавленими сторонами й використання на практиці. За цей період може суттєво змінитися зовнішнє середовище, що призведе до неочікуваних результатів, може відбутися викривлення дії управлінських впливів. Тому все частіше під час розроблення механізмів публічного управління економічним розвитком намагаються оцінити вплив зовнішніх чинників. Консалтингова компанія KPMG навіть провела глобальне дослідження [1], яке дозволило виявити мегатренди, що впливають на прийняття управлінських рішень у будь-якій державі, незалежно від рівня її розвитку чи типу економіки.

Вітчизняна практика публічного управління демонструє, що під час розроблення й упровадження механізмів управління економічним розвитком більшу роль відіграє лобіювання інтересів певних бізнес-груп, а не аналітична оцінка причин і наслідків. Підтвердженням цієї тези є, насамперед, непоодинокі випадки прийняття рішень на державному рівні й швидка їх зміна; отримання протилежних, ніж очікувалося, результатів упровадження рішення. Саме це актуалізує необхідність розуміння трансформації механізмів публічного управління під впливом чинників зовнішнього середовища, чому й присвячено нашу роботу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідження механізмів державного управління сформували цілий напрям розвитку науки державного управління. Серед вітчизняних науковців варто відзначити В. Бакуменка, О. Іваницьку, М. Латиніна, Н. Чалу, О. Червякову й інших. Переважно їхні роботи стосувалися дослідження прямого впливу механізмів державного управління або механізмів державного управління окремими сферами. Н. Чала розглядала вплив глобалізації на механізми державного управління [2, с. 10–20], водночас проблема їх викривлення, трансформації, блокування залишилася поза увагою дослідниці.

Іноземні вчені розглядають не тільки прямий вплив механізмів публічного управління (оподаткування, облікова ставка, пряме державне регулювання), але й опосередкований (домінуюча в країні релігія (Л. Гаррісон), рівень освіти (Е. Ханушек, Л. Возманн), рівень розвитку недержавних інститутів і громадянського суспільства (Е. Джеймс), залучення до економічної активності жінок тощо). Окремо можна виділити цілу низку досліджень (У. Бех) і творів переважно публіцистичного характеру, де розглядається проблема глобального управління (зовнішнього управління) і залежності країн у прийнятті й упровадженні власних рішень. Одним із чинників, які спровокували вихід Великої Британії з ЄС, а також чинником критики ефективності діяльності міжнародних

організацій, є якраз необхідність узгодження внутрішніх рішень із міжнародними директивами, рекомендаціями.

Постановка завдання. Усвідомлюючи актуальність окресленої проблеми й недостатню кількість досліджень у цій царині, автор ставить за мету визначити зовнішні чинники, що спричиняють трансформацію механізмів публічного управління, а також характер цих чинників.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перед розглядом трансформацій механізмів публічного управління уточнимо розуміння економічного розвитку. Під час визначення цієї категорії ми спираємося на дослідження Д. Стигліца, А. Сена та Ж.-П. Фетусі [3], у якому стверджується, що ВВП неправильно оцінює економічний розвиток. Автори дослідження рекомендують відмовитися від оцінки темпів зростання ВВП, а зосередитися на оцінці якості життя й добробуту. Саме тому в нашій роботі економічний розвиток розглядається як зміна якості економіки й зростання добробуту. Такий підхід вимагає розглядати комплексні механізми публічного управління в їх взаємозв'язку і взаємовпливах один на одного.

Загалом можна виділити три типи зовнішніх чинників, які впливають на механізми публічного управління: об'єктивні, умовно-об'єктивні, суб'єктивні. Об'єктивні чинники – це чинники, які впливають на всі країни незалежно від рівня й типу економічного розвитку і які кидають виклики урядам усіх країн. Умовно-об'єктивні – це чинники, які формуються внаслідок участі країни в тих чи інших міжнародних організаціях або інтеграційних угрупованнях. Як правило, вони є результатом переговорів і узгодження інтересів усіх учасників організації й по-різному впливають на економіку різних країн. Суб'єктивні – це зовнішні чинники, які з'являються чи діють унаслідок зовнішніх подій локального характеру; можуть посилювати свій вплив на окремі країни залежно від рівня економічного розвитку цих країн чи політичного устрою. Наприклад, війна в Сирії спровокувала різке зростання міграційного потоку, що більшою мірою вплинуло на розвинуті країни ЄС, оскільки ці країни з погляду мігрантів були більш привабливими, ніж балканські країни чи нові члени ЄС. Розглянемо окремо кожен із рівнів впливу зовнішніх чинників.

Представлене консалтинговою компанією KPMG дослідження [1] показує, що незалежно від рівня добробуту країни, її економічного розвитку чи типу економіки під час розроблення механізмів публічного управління необхідно враховувати глобальні мегатренди, які представлені в таблиці 1.

Таблиця 1

**Глобальні мегатренди, які впливають
на трансформацію механізмів
публічного управління**

Соціальні	Економічні	Екологічні
Демографія	Посилення економічних взаємозв'язків	Кліматичні зміни
Розширення можливостей для особистості	Державний борг	Дефіцит ресурсів
Високоєфективні технології	Зміна центрів впливу в економіці	Урбанізація

Вплив кожного із зазначених чинників настільки потужний, що потребує окремої державної політики. Демографічні проблеми надзвичайно гострі в усіх країнах, оскільки структура населення неоднорідна, але важливим є спосіб розв'язання цієї проблеми. Серед основних проблем, які спричинює мегатренд «демографія», варто зосередитися на пенсійному забезпеченні та наявності в достатній кількості робочих місць. Якщо в країні переважають особи старшої вікової категорії, то постає проблема виплати пенсій, а також наявності в достатній кількості працездатного населення, що може бути вирішено як за рахунок залучення зовнішніх мігрантів, так і за рахунок високих податкових ставок. Розвиток високоефективних технологій і четверта промислова революція активізують проблеми відповідності кваліфікації й навичок, які люди отримали під час навчання, тим, які будуть потрібні в нових технологічних умовах. Механізми публічного управління в цій сфері мають швидко реагувати на технологічні зміни. Мегатренд «розширення можливостей для особистості» посилює конкуренцію між містами й країнами, оскільки люди вже менше прив'язані до своїх робочих місць. Місця роботи й проживання можуть бути розділені, і це впливає на механізми оподаткування, створення суспільних продуктів і надання місцевих послуг.

За класифікацією Н. Чалої [2, с. 53], комплексний механізм публічного управління економічним розвитком складається з таких частин: організаційний, нормативно-правовий, економічно-фінансовий, інституційний, інформаційний і мотиваційний механізми. Як було показано вище, кожна із цих складових частин трансформується під впливом глобальних мегатрендів, що представлено в таблиці 2.

Аналогічно можна проаналізувати вплив інших мегатрендів. Визначена трансформація механізмів публічного управління відбудеться в

усіх країнах, рівень економічного розвитку може вплинути тільки на їхню швидкість. Очікується, що чим більш розвинена країна, тим швидше відбуватиметься трансформація.

Щодо впливу на механізми публічного управління умовно-об'єктивних зовнішніх чинників, то це залежить від участі країни в міжнародних організаціях. Н. Чала [2, с. 13–14] показує обмеження, які накладаються на використання механізмів публічного управління економічним розвитком країни з боку ЄС. Дж. Стадвелл [4, с. 31], Д. Аджемоглу, Дж. Робісон [5, с. 150] на прикладах дослідження найдинамічніших за розвитком азійських країн показують позитивний вплив умовно-об'єктивних зовнішніх чинників на механізми публічного управління. Зауважимо, що принципово відмінністю згаданих досліджень є те, що в дослідженні Н. Чалої було враховано тільки вплив економічних чинників на різні типи механізмів, зокрема вплив Маастрихських критеріїв, Копенгагенських умов, обмеження дефіциту бюджету.

У дослідженнях азійських країн автори більш широко розглядали економічний розвиток і враховували вплив зовнішнього середовища як динамічні зміни умов і якості економіки. Це дало можливість урахувати чинник розвитку людського потенціалу, вплив на освіту, набуття закордонного досвіду, що принципово змінює парадигму прийняття державних рішень.

Під час розроблення прогнозів і сценаріїв розвитку на глобальному рівні такими інституціями, як Світовий економічний форум, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, розглядаються взаємовпливи і взаємозв'язки окремих країн, при цьому враховуються обмеження впливів механізмів публічного управління й публічної політики [6, с. 37]. У розроблених Світовим економічним форумом [6] сценаріях розвитку України («Початок сприятливого циклу»; «Загублені в стагнації»; «Назад у майбутнє») не визначено активної ролі механізмів публічного управління, натомість дуже докладно проаналізовано вплив зовнішніх і внутрішніх негативних чинників.

Розроблені сценарії розвитку України вітчизняними дослідниками [7] також ураховують більшою мірою зовнішній вплив і обмеження використання механізмів публічного управління. Із розроблених сценаріїв розвитку України в середньостроковому періоді тільки 3% імовірність реалізації позитивного сценарію збалансованого розвитку, реалізація песимістичних сценаріїв має значно більшу імовірність («чужа суб'єктність» (25%); «сіра зона» (15%); «дезінтеграція» (5%)). Тут перераховано тільки сценарії, в яких прямо вказується на неспроможність механізмів публічного управління країни зі слабкою економікою подолати вплив умовно-об'єктивних чинників. Вітчизняні вчені прямо вказують на необхідність

Таблиця 2

Трансформація комплексного механізму публічного управління під впливом мегатрендів «Соціальні»

	Організаційний	Нормативно-правовий	Економічно-фінансовий	Інституційний	Інформаційний	Мотиваційний
Демографія	Стимулювання зростання народжуваності	Пенсійне забезпечення	Прогресивне оподаткування	Розвиток електронного врядування	Чітка комунікація з населенням	Покращення демографічної структури населення
Розширення можливостей для особистостей	Стимулювання економічної активності населення	Міграційна політика	Оподаткування фрілансінгу	Розвиток освіти	Створення платформ для кооперації	Конкуренція за мешканців
Високоефективні технології	Стимулювання технологічної модернізації	Зниження бар'єрів для розвитку інноваційного бізнесу	Державні інвестиції в розвиток	Розвиток стартап-шкіл та інноваційних парків	Інформаційна підтримка інновацій	Забезпечення отримання нових навичок

зміни парадигми публічного управління в сучасних умовах; так, необхідно усвідомити, що традиційні сфери внутрішньої політики все більше набувають міжнародних характеристик [8, с. 44].

Розглянемо вплив суб'єктивних чинників на прикладі бюджетного механізму й процесу виходу Великобританії зі складу ЄС. Здавалося б, усе просто: якщо Великобританія виходить зі складу ЄС, то вона не сплачує членські внески, а ЄС не планує витрати на цю країну. Проте ЄС працює за системою семирічного довгострокового планування. Зараз діє бюджетний план 2014–2020 рр., за який голосували й британські депутати. Це означає, що Великобританія повинна оплатити процес припинення свого членства й перепланування бюджету. Серед витрат можуть бути витрати на передислокацію чиновників і закладів із Лондона в інше місто ЄС, частка на соціальне забезпечення чиновників ЄС; частка витрат Європейського фонду розвитку тощо. З іншого боку, ЄС має повернути Великобританії частку в капіталі Європейського центрального банку; частку в капіталі Європейського інвестиційного банку; частину інших витрат.

Іншою ілюстрацією впливу суб'єктивних зовнішніх чинників на механізми публічного управління економічним розвитком може бути

військовий конфлікт на сході України, який спричинив утрати на рівні 25% ВВП для країни. Введення ЄС санкцій проти російських компаній і заборони на торгівлю призвело до втрат на рівні 17,6 млрд. євро та збитків для європейських компаній. Водночас уряди окремих країн не змогли подолати введені обмеження. Таким чином, бачимо вплив локального військового конфлікту на економіку країн усього регіону та трансформацію механізмів державного управління для забезпечення економічного розвитку.

Висновки. Отже, у статті було показано, що під впливом зовнішніх чинників механізми публічного управління трансформуються, у результаті чого їхня дія призводить до інших наслідків, ніж очікувалося. Зовнішні впливи було згруповано за рівнями впливів на об'єктивні (або глобальні мегатренди), які впливають незалежно від рівня розвитку країни та структури її економіки; умовно-об'єктивні, які зумовлені прийняттям рішень міжнародними організаціями й інтеграційними угрупованнями; суб'єктивні, які діють локально. Напрямок подальших досліджень може бути розроблення фільтра дії зовнішніх впливів на механізми публічного управління в окремих країнах, зокрема й в Україні.

Список літератури:

1. Державне управління. Майбутня держава 2030: глобальні мегатенденції, які впливають на уряди. URL: https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2014/09/Future_State_2030_UA_v3.pdf
2. Чала Н. Державне управління економічним розвитком України в глобальному просторі. Київ: Вид-во ТОВ «Аграр Медіа Груп», 2012. 284 с.
3. Стиглиц Д., Сен А., Фитусси Ж.-П. Неверно оценивая нашу жизнь: Почему ВВП не имеет смысла? Доклад Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса / пер. с англ. И. Кушнаревай; науч. ред. перевода Т. Дробышевская. Москва, изд-во Института Гайдара, 2016. 216 с.
4. Стадвел Дж. Чому Азії вдалося. Успіхи і невдачі найдинамічнішого регіону світу; пер. з англ. О. Цехановська. Київ, Наш формат, 2017. 446 с.
5. Аджемоглу Д., Робінсон Дж. Чому нації занепадають / пер. з англ. О. Дем'янчука. Київ, Наш формат, 2016. 472 с.
6. World Scenario Series 2014. World Economic Forum. URL: http://www.cerp.carloalberto.org/wp-content/uploads/2008/12/wef_report_2008.pdf.
7. Форсайт економіки України: середньостроковий (2015–2020 роки) і довгостроковий (2020–2030 роки) часові горизонти / наук. керівник проекту акад. НАН України М. Згуровський. Міжнародна рада з науки (ICSU); Комітет із системного аналізу при Президії НАН України; Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут»; Інститут прикладного системного аналізу НАН України і МОН України; Світовий центр даних із геоінформатики та сталого розвитку. Київ: НТУУ «КПІ», 2015. 136 с.
8. Жилінська О., Мельничук О., Антонюк Л., Гуменна О., Радчук А., Столярчук Я., Тарута С., Харламова Г., Чала Н., Шнирков О. Україна 2030: Доктрина збалансованого розвитку. Львів: Кальварія, 2017. 168 с.

АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ ВНЕШНИХ ФАКТОРОВ НА ТРАНСФОРМАЦИЮ МЕХАНИЗМОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Статья посвящена анализу влияния внешних факторов на трансформацию механизмов публичного управления экономическим развитием, при этом выделены объективные (влияние глобальных мегатрендов); условно-объективные (влияние регулирующих документов международных организаций и интеграционных группировок) и субъективные факторы (влияние которых зависит от уровня развития государства).

Ключевые слова: механизмы публичного управления экономическим развитием, комплексный механизм публичного управления.

THE ANALYSIS OF THE INFLUENCE OF EXTERNAL FACTORS ON THE TRANSFORMATION OF GOVERNANCE OF ECONOMIC DEVELOPMENT

The article analyzes the influence of external factors on the transformation of governance and economic development. There is a marked objective (impact of global megatrends); conditionally objective (influential documents of international organizations and integration groupings) and subjective (whose influence depends on the level of development of the state) factors.

Key words: mechanisms of public administration, governance, economic development, complex mechanism of public administration.