

**Володимир Марущак**

завідувач кафедри державознавства і права

ОРИДУ НАДУ при Президенті України, д.держ.упр., професор

### АДАПТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ

*Стаття розглядає проблему впливу державного управління на регулювання економічних процесів та на формування економічного циклу в ринковій економіці. Розкривається механізм взаємодії та впливу держави та економіки. В роботі визначаються умови, за яких державне регулювання може бути ефективним в розвитку економічних процесів.*

**Ключові слова:** держава; ринкова економіка; адаптація; державне управління; економічні закони; регулювання; економічні процеси.

**Volodymyr Marushchak**

Head of Law and Legislative Process Department

of ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Doctor in Public Administration, Professor

### ADAPTABILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION TO THE REGULATION OF ECONOMIC PROCESSES

*The development of a market economy is associated with an increase in its efficiency, taking into account the current state of social processes. Therefore, there is a problem of intensification of the market economy itself and its interconnection with the social environment. These two areas of functioning of economic processes inevitably come into contact with public administration, since it most fully expresses public interests and through it there is a junction between the market economy itself and the social environment in which it operates. In addition, the market economy itself, in its development, faces public administration. All this raises the question of the relationship between public administration and the economy. The answer to it largely lies in the susceptibility of the public administration to the regulation of economic processes, or rather, its adaptability to the economy.*

*There are many points of view on state interference in the economy. Should the state generally interfere in economic processes, and if so, what part of economic processes it should regulate and how. These are the three main issues - the need, volume and types of interference - and they are the main problem of state institutions.*

*The susceptibility of public administration to the regulation of economic processes can be understood from the comparative characteristics of public administration and the economy. Moreover, in this case, it is not about how the economy perceives public administration, since the latter is governed by the first de facto, and whether government allows the government to regulate the economy effectively, that is, objectively transform itself through economic processes and produce management decisions in relation to it, which contribute to its stability and development.*

*In modern conditions, the economic performance is facing a growing density of economic space and the self-regulators of a market economy are not able to solve the problem of increasing the effectiveness of economic processes. In these conditions, there is a need for a system that could help to work for self-regulators of a market economy, and this system should also have a quality of performance, like the economy. Such a characteristic is public administration. The result of the activities of government bodies are organizational actions and management decisions. Both are aimed at obtaining a definite result, that is, on defining changes in a controlled environment. Economics as an environment of relations requires solving problems that are not provided at the expense of its self-regulators. The influence of public administration on certain points in the economic mechanism can contribute to the decyclical development of economic processes, since it is the state administration that can produce an impetus for regulation. If the effectiveness of public administration is coordinated with other characteristics, the result of the regulation of economic processes for the economy itself will be positive.*

*Adaptability of public administration in relation to the economy is also due to the fact that this phenomenon is structurally in its nature. The economy is structured both at its own level and in the directions of its activities. Distinguish microeconomics, macroeconomics, production and market economy, non-productive, industry and others. In addition, the structure of the economy is determined by the ratio of demand and supply, the ratio of 1 and 2 units, the ratio of accumulation and consumption. All these structures are formed on the basis of objective economic laws. But in real life, all this goes through subjective human activity, where each subject has a vision of only his own horizons of activity and seeks to achieve his specific goal. Their isolation and concrete purpose, proceeding from their own interests, do not take into account the objective nature of the movement of social capital, which leads to contradictions between the subject and the system as a whole. The accumulation of such contradictions leads to violations in the structure of economic development, which prompts cyclical economic processes and periodic recessions and even crises of the economic system. Therefore, a system is needed that could support the objective nature of the structure of the economic system and ensure the smooth movement of social capital. Such a compensator may come from public administration. Since public administration is structurally in its nature, that is, the ability to put state structures at different levels of the economic system and regulate its elements. Since the state administration overlooks the subjects of entrepreneurial activity, and from its level the general state of the economy, the movement of social capital is well understood, then it is possible to make managerial decisions to various economic structures*

© Марущак В. П., 2019.

*that ensure the correction of the economic movement, which smooths the cyclicity of economic development and streamlines the relationships inside it.*

*The analysis of the life of economic fabric and its needs for regulation, taking into account the characteristics of the main features of public administration, gives grounds for concluding that, by its nature, public administration is adaptive to the regulation of economic processes and can act as an important element in the regulation of the economic system. But in this case it is an objective aspect of this problem, since the actual regulation of economic processes depends on the practice of state administration itself and how in this sphere reflect its main characteristics.*

**Key words:** state; market economy; adaptation; state administration; economic laws; regulation; economic processes.

**Постановка проблеми**

Сучасна державна політика спрямована на суттєвий розвиток ринкової економіки. Рішення цього питання цілком лягає на державне управління, яке повинно вирішити основні напрямки економічного відродження. В цьому напрямку значний інноваційний потенціал має державне управління в економічній сфері. Його потенціал дає можливість вивести державне управління в сфері економіки на якісно новий рівень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Дослідження даної проблематики в юридичній та управлінській літературі на сьогодні практично відсутнє. Втім, проблема державного управління в сфері економіки з кожним роком стає все більш гострою та актуальною.

**Мета**

Метою даної статті є розкриття змісту управління в державному управлінні та визначення потенціалу управління в регулюванні ринкової економіки.

**Виклад основного матеріалу**

Розуміння держави як суб'єкта, що здійснює вплив на економіку, повною мірою не може бути зрозумілим без з'ясування тієї ролі, яку відіграло управління у виникненні держави разом з економікою. Сьогодні, коли неможливо заперечувати необхідності системи управління державою, постає питання напрямку, у якому необхідно реформувати державні структури. Але необхідність змін у структурі підіймає проблему резервів адаптивності системи. Будь-яка система управління, система державних інститутів має свій резерв здатності змінюватися разом з оточенням, реагувати на зовнішні сигнали. І тому постає питання вичерпності.

Розвиток ринкової економіки пов'язано з підвищенням її ефективності з урахуванням сучасного стану суспільних процесів. Тому виникає проблема інтенсифікації самої ринкової економіки і її стикованості із суспільним середовищем. Ці два напрямки функціонування економічних процесів неминуче зіштовхуються з державним управлінням, оскільки воно найбільш повно виражає суспільні інтереси, через нього відбувається стикованість самої ринкової економіки і суспільного середовища, в якому вона функціонує. Крім того, і сама ринкова економіка у своєму розвитку зіштовхується з державним управлінням. Усе це порушує питання про взаємозв'язок державного управління й економіки. Відповідь на нього значною мірою полягає у сприйнятливості державного управління до регулювання економічних процесів, а точніше, його адаптивності до економіки.

Підтвердженням того, що державне управління адаптивно до регулювання економіки, є історія. Істо-

ричний досвід свідчить, що незважаючи на досконалість і доцільність ринкових механізмів, вони все ж мають деякі недоліки як через їх абсолютизацію, так і через неповноцінне застосування. Про ринкові невдачі та економічне обґрунтування державного втручання в економічне життя суспільства викладено у працях Дж. Стігліца [1], Д. Л. Веймера, Е. Р. Вайніяга [2] та інших. Основними завданнями державного регулювання є: визначення економічної стратегії країни; господарчо-організаційна робота з розвитку суспільного виробництва; забезпечення гармонії економічних інтересів соціальних груп суспільства; врахування і використання на практиці дії об'єктивних економічних законів; визначення обсягів, темпів зростання і структури виробництва в основних галузях національного господарства; підтримка перспективних галузей національного господарства; забезпечення неухильного підвищення добробуту народного господарства країни; стимулювання розвитку науки і техніки; організація фінансової системи та грошового обігу; планомірна підготовка та перепідготовка кваліфікованих працівників; організація міжнародної економічної співпраці.

Існує багато точок зору на втручання держави у економіку. Чи повинна держава взагалі втручатися в економічні процеси, а якщо повинна, то яку саме частину економічних процесів вона повинна регулювати і як. Саме ці три основні питання – необхідність, об'єм та види втручання і є головною проблемою державних установ.

Якщо звернутися до історії, то можна стверджувати, що держава та економіка ніколи не існували як відособлені системи, хоча ступінь їх взаємодії змінювався з розвитком історичного процесу і залежала від багатьох об'єктивних та суб'єктивних факторів, причому ступінь суб'єктивного втручання у державне управління та економіку зменшувався з розвитком економічно-соціальних відносин та зміни економічних формацій (засобів виробництва) [3; 4]. Ускладнення соціально-економічного життя вимагало вдосконалення державного управління [3; с.7]. Взаємовідносини між державним управлінням та економікою існували від моменту їх зародження та виходять з сутності як державного управління, так і самої економіки. Пріоритетною сферою державного управління є адміністративно-командна діяльність. А метою державного управління (насамперед – у стародавні часи) було створення та підтримання на певному рівні деякого визначеного статус-кво, який відбивався у стримуючо-охоронних функціях. Тобто, економіка розвивалася в межах господарства власника засобів виробництва, а державне регулювання у відношенні її виконувало охоронну функцію та стримувало соціальні якісні переходи. І в цьому напрямку держава досягає значних

успіхів, оскільки вже в древній час суспільство сформувало високорозвинені державні системи, що були водночас жорстко закріплені.

У період початкового існування капіталізму економіка продовжила розвиватися поза державою, створюючи нові механізми для виробництва і руху товару, також розвивалася і банківська і страхова системи, біржі та інше. Разом з тим, економічна система у своєму розвитку поступово почала зустрічати зростаючі труднощі, проявом чого стало посилення її циклічності і поглиблення криз. Крім того, концентрація і централізація капіталу, що веде до появи значного капіталу, а отже – монополій, що ввійшло у суперечність з потребою суспільного розвитку. Також варто додати, що зростала напруга між працею і капіталом.

Розвиток економіки означає ущільнення економічного простору. Наслідком цього є ущільнення взаємозв'язків між учасниками ринкового господарства й уповільненням динамічності його розвитку. А з огляду на циклічний характер функціонування економіки, підсиляться наявність кризових явищ і їхня глибина. Усе це з'явилося наслідком виникнення найглибшої кризи економічної системи наприкінці 20-х-початку 30-х років, що на Заході звався Великою Депресією. Однак, як пізніше установили економісти, деякі країни зуміли перебороти кризу набагато більш успішно і швидко. Однією з причин було те, що вони користалися досвідом Радянського Союзу в управлінні економічними процесами. Цьому була безліч причин, не останньої з яких було те, що це була молода держава, здатна більш чуйно реагувати на зміни в глобальній економічній системі і крім того, що володіла могутнім механізмом державного управління, регулювання і планування, що дозволяли їй проводити мобілізацію внутрішніх ресурсів, які були потрібні для індустріалізації. Узагалі ж криза 1929–1933 р. цікава в першу чергу тим, що вперше ринкові регулятори економіки не змогли справитися з напругою, що наростала, показавши тим самим свою вичерпаність. І це довело, що необхідно додаткові компенсаторні елементи, які могли б дати імпульс розвитку економіки і згладити її циклічність. «Після Великої Депресії 1929–1933 р. остаточно затвердилася система активної участі держави в керуванні ринковим господарством» [5, с. 780].

На цій хвилі виникла нова економічна теорія Кейнса, що в якості компенсатору хиб ринкової економіки розглядала державу, точніше, ту її частину, яка відноситься до державного управління. Уперше на практиці елементи державного регулювання були використані президентом США Т. Рузвельтом під час Великої Депресії. Досвід цей виявився вдалим і США найбільш безболісним чином вийшли зі стану кризи і до початку Другої Світової війни знаходилися в стані економічного буму. Після Другої Світової війни західноєвропейські країни і Японія також почали активно використовувати державне управління як регулятор економічних процесів. Результати такого регулювання виявилися досить вражаючими, оскільки ці країни зробили ривок в економічному розвитку і створили базу для стабільного економічного росту. Усе це дає підстави говорити про чималі можливості регулювання економічних процесів за допомогою державного управління. Однак було би перебільшенням розглядати державне управління у сфері економіки як панацею від будь-яких економічних

труднощів, оскільки на початку регулювання економічних процесів державою були моменти, коли державне регулювання не забезпечувало належного стану економіки [6, с. 306], а з початку 21 століття західні країни зазнають утруднення в економічному розвитку.

Сприйнятливість державного управління до регулювання економічних процесів може бути зрозуміла з порівняльної характеристики державного управління та економіки. Причому в даному випадку мова йде не про те, як економіка сприймає державне управління, оскільки остання регулюється першим де-факто, а тим, чи дозволяє державне управління регулювати економіку ефективно, тобто об'єктивно трансформувати через себе економічні процеси і виробляти стосовно неї управлінські рішення, що сприяють її стабільності і розвитку.

По-перше, державне управління регулятивне за своєю суттю. Його регулятивність виражається в тому, що воно змінює об'єкт управління. Як матеріальна тканина економіка дуже чуйно реагує на зміни зовнішнього середовища. Так, застосування залізних знарядь праці різко змінило ситуацію у функціонуванні економічної тканини, оскільки дозволило налагодити виробництво прибавочного продукту, що у свою чергу веде до зміни економічних відносин. Також істотно змінило ситуацію застосування машин – зріст розвитку суспільства і знов-таки зміна економічних відносин, частковим випадком якого можна вважати концентрацію і централізацію капіталу, що веде в утворенню монополій. Те ж стосується управління і державного управління. Внесення елементу управління у виробництво товарів веде до розвитку мануфактури через спеціалізацію окремих трудових операцій на базі ручної праці і досягнення ефективності завдяки наявності управляючої ланки. Державне управління в регулюванні економічних криз, як це було в США під час Великої Депресії, дозволило Америці досить швидко ліквідувати наслідки економічної кризи. Тому властивість регулятивності державного управління дозволяє говорити про адаптивність його до регулятивності економічних процесів. У даному випадку ми говоримо про регулятивності з його позитивної сторони, як об'єктивного процесу, що може сприяти поліпшенню стану, оскільки регулювання може мати і негативний знак, коли воно руйнівню впливає на об'єкт управління, у тому числі й на економіку.

По-друге, що впливає з першого, це властивість державного управління, яку можна кваліфікувати як адекватність сприйняття процесів, що виникають в об'єкті управління, у даному випадку – в економіці.

Для того, щоб регулювати, необхідно знати, «що» регулювати і «як». Для цього необхідно мати найбільш повне уявлення про об'єкт управління, про процеси, що відбуваються усередині нього, закономірностях його функціонування і тенденціях розвитку. Якщо відомі процеси, що виникають в економіці, тенденції, що визначають рух ринку, наслідки розвитку економічних закономірностей, то держава в стані виробити управлінські рішення, що можуть впливати на стан економіки в цілому. Щоб добитися адекватного сприйняття процесів, що виникають в економічній тканині, необхідний глибокий аналіз економічного середовища. Тільки всеосяжний аналіз дає можливість оцінити стан об'єкта управління і виробити імпульс регулювання,

що сприяє нагромадженню позитивних тенденцій і нівелюванню негативних тенденцій. Адекватність регулювання державним управлінням економічних процесів зв'язана також зі значним інструментарієм, яким володіє держава, впливаючи на економічну тканину. І тут потрібно розуміти, що адекватність державного управління економічними відносинами двояка, оскільки, з одного боку, необхідно знати й об'єктивно дати оцінку процесам, що відбуваються в економіці, а з іншого боку, застосовувати тільки той єдиний інструмент державного управління, що найбільше повно й ефективно зробить свій вплив на позитивний розвиток ситуації в економіці. Тут знов-таки можна повернутися до того, що далеко не всяке державне регулювання виявляється благодатним. Але це впливає не з природи самого державного управління, а від його реального стану, що існує в даний момент. Оскільки сам апарат державного управління у силу об'єктивних і суб'єктивних причин не може дати вичерпний аналіз стану економічної ситуації через слабкість або некомпетентність державних службовців, їхніх корпоративних інтересів, бажання вислизнути від складного характеру роботи, перекручування інформації від первинних джерел та інше. Навіть при знанні існуючого положення речей в економіці регулювання з боку державного управління може бути неадекватним, що більше зв'язано із суб'єктивними підходами до рішення проблеми, але також можуть бути й об'єктивні причини, такі як і обмеженість матеріальних, фінансових, технічних ресурсів, або природні явища.

По-третє, державне управління по своїй природі є системним, а економічна тканина насичена взаємозв'язками, що вимагають саме їхнього системного регулювання. Крапкове управління в економіці може бути ефективним, але тільки в тому випадку, якщо враховані взаємозв'язки цього регулювання з іншими явищами. У зворотному випадку поліпшення регулювання одного елемента може привести до порушення функціональності в інших елементах, що веде до гіпертрофії регульованого явища, а система в цілому випробує неадекватний вплив, у результаті чого функціонування самої системи погіршується. У цьому відношенні державне управління по своїй суті системно. Це забезпечується за рахунок того, що воно як би нависає над економічною системою і його можливості відстеження взаємозв'язків і руху в економічній системі набагато вище, ніж з погляду тих, хто функціонує в економічній системі. Це дає можливість впливати на крапки економічного процесу, від яких реально залежить зміна ситуації в кращу сторону. Причому може виявитися, що регулювати потрібно не те, що здається необхідним, а саме той елемент, що закритий цим явищем, але від якого залежить реальна ситуація і стан того елемента, що вимагає зміни свого стану. У державному управлінні економічними процесами, на жаль, далеко не завжди використовується характерна для нього системність, що завдає шкоди державному управлінню у сфері економічних процесів.

По-четверте, як державне управління, так і економіка спрямовані на одержання визначеного результату. Результатом економічних процесів є виробництво товарів, робіт і послуг і формування визначеного типу економічних відносин. Якщо перше відноситься в більшому ступені до технічної і технологічної сторони еко-

номічних процесів, то друге – результат економічних відносин, що складаються з цього приводу між учасниками економічного процесу. Причому цей процес охоплює не тільки відносини усередині виробництва між власником засобів виробництва і працівником, але і відносини тих суб'єктів, що беруть участь в обміні, розподілі і споживанні матеріальних благ. При високій розрідженості економічного простору ці взаємозв'язки самонабудовуються й у цілому забезпечують розвиток економічних процесів. Але на визначених стадіях економічні процеси наštтовхуються на визначені перешкоди у своєму розвитку, або зростаюча щільність економічного простору веде до зміни взаємозв'язків або їхньої деформації, коли результативність економічного розвитку знижується або приходить у стан колапсу, свідченням чому є економічні кризи. Спрямованість економіки на результат при наявності негативного суспільного або іншого середовища веде не тільки до збурювань в економічних процесах, але і до зміни існуючого суспільного середовища, що приводить до формування нових цивілізацій, або економічних формацій. Так у період пізнього середньовіччя розвиток мануфактури і ринку зайшло в суперечність з державною формою організації влади, який була абсолютна монархія. Дана форма ущемляла можливості власників засобів виробництва і їхній соціальний статус, а також можливий розвиток ринку. Результатом такого рішення протиріччя між формою державного управління і виникаючими новими економічними відносинами з'явилася буржуазна революція, що зняла перешкоди подальшому економічному розвитку і різко підвищила результативність економіки.

У сучасних умовах результативність економіки наštтовхується на зростаючу щільність економічного простору і саморегулятори ринкової економіки не в змозі розв'язати проблему підвищення результативності економічних процесів. У цих умовах виникає необхідність у системі, що могла б допомогти працювати саморегуляторам ринкової економіки, і ця система також повинна мати якість результативності, як і економіка. Такою характеристикою володіє державне управління. Результатом діяльності органів державного управління є організаційні дії й управлінські рішення. І те й інше спрямоване на одержання визначеного результату, тобто, на визначення змін в контрольованому середовищі. Економіка як середовище відносин вимагає вирішення тих проблем, що не забезпечуються за рахунок її саморегуляторів. Вплив державного управління на визначені крапки в економічному механізмі може сприяти дециклічному розвитку економічних процесів, оскільки саме державне управління здатне виробляти імпульс регулювання. Якщо результативність державного управління скоординована з іншими характеристиками, то результат регулювання економічних процесів для самої економіки буде позитивним.

Адаптивність державного управління стосовно економіки пов'язана також з тим, що це явище структурно по своєму природі. Економіка структурна як за своїм рівнем, так і за напрямками своєї діяльності. Розрізняють мікроекономіку, макроекономіку, виробничу і ринкову економіку, невиробничу, галузеву та ін. Крім того, структура економіки визначається співвідношенням попиту та пропозиції, співвідношенням 1 і 2 підрозділів, співвідношенням нагромадження і споживання.

Усі ці структури формуються на основі об'єктивних економічних законів. Але в реальному житті все це проходить через суб'єктивну людську діяльність, де кожен суб'єкт має бачення тільки свого об'єкту діяльності і прагне до досягнення своєї конкретної мети. Їхня відособленість і конкретна мета, що виходить із власних інтересів, не враховує об'єктивного характеру руху суспільного капіталу, що приводить до протиріч між суб'єктом і системою в цілому. Нагромадження таких протиріч веде до порушень у структурі економічного розвитку, що підштовхує до циклічності економічних процесів і періодичних спадів і навіть криз економічної системи. Тому необхідна система, що могла б підтримувати об'єктивний характер структури економічної системи і забезпечувати плавний рух суспільного капіталу. Таким компенсатором може виступити державне управління. Оскільки державне управління є структурним за своєю природою, тобто можливість помістити державні структури на різні рівні економічної системи і регулювати її елементи. Оскільки державне управління навісає над суб'єктами підприємницької діяльності і з її рівня добре проглядається загальний стан економіки, рух суспільного капіталу, то можна виробляти управлінські рішення до різних економічних структур, що забезпечують корекцію економічного руху, що згладжує циклічність економічного розвитку й упорядковує взаємозв'язки усередині неї.

Висновки

Аналіз життєдіяльності економічної тканини і її потреб у регулюванні з урахуванням характеристик основних властивостей державного управління дає підстави надати висновки, що за своєю природою державне управління адаптивне до регулювання економічних процесів і може виступати важливим елементом регулювання економічної системи. Але в даному випадку це об'єктивна сторона даної проблеми, оскільки реальне регулювання економічних процесів залежить від практики самого державного управління і як у цій сфері відбивають його основні характеристики.

Література.

1. Стигліц Дж.Е. Економіка державного сектору. Київ: Основи, 1998. 854 с.
2. Веймер Девід, Вайнинг Ейден Р. Аналіз політики: концепції, практика. Київ: Основи, 1998. 654 с.
3. Дружинин Д. Л. Японія: економічне чудо. Москва-Мінск, 2003. 272 с.
4. Архипов Д. Б. Краткая всемирная история. СПб. Наука, 1999. 189 с.
5. Государственное управление. Основы теории и организации; под ред. В. А. Козбаненко. Москва: Статут, 2000. 346 с.
6. Буряковський В. В., Кармазин В. Я. Налоги: учеб. пособ. Дніпропетровськ: «Пороги», 1998. 642 с.