



УДК: 338.24:351.82

В. П. Якобчук,

*к. е. н., професор, завідувач кафедри економічної теорії та інтелектуальної власності,
Житомирський національний агроєкологічний університет, м. Житомир*

Є. І. Ходаківський,

*д. е. н., професор, професор кафедри економічної теорії та інтелектуальної власності,
Житомирський національний агроєкологічний університет, м. Житомир*

І. Л. Литвинчук,

*к. е. н., докторант, доцент кафедри економічної теорії та інтелектуальної власності,
Житомирський національний агроєкологічний університет, м. Житомир*

РОЛЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ФОРМУВАННІ НОВОЇ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

V. P. Yakobchuk,

*PhD professor, head of economics and intellectual property,
Zhytomyr National Agroecological University, Zhytomyr*

E. I. Khodakivskiy,

*Doctor of Economics, professor of economics and intellectual property,
Zhytomyr National Agroecological University, Zhytomyr*

I. L. Lytvynchuk,

*PhD, assistant professor of economics and intellectual property,
Zhytomyr National Agroecological University, Zhytomyr*

THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FORMATION OF NEW MODELS OF STATE REGULATION OF ECONOMY

Стаття присвячена визначенню ролі та значення публічного управління у формуванні нових концептуальних підходів щодо державного регулювання ринкової економіки. Предметом дослідження є теоретичні, методологічні основи і практичні аспекти публічного управління сучасної ринкової економіки. Об'єктом дослідження є процес державного регулювання економічними інститутами в умовах зростання ролі публічності в управлінні.

Зроблено акценти на необхідності застосування нових форм і моделей управління в публічному секторі в умовах децентралізації, соціалізації і лібералізації економіки України. На основі аналізу зарубіжного досвіду представлено науково-практичні рекомендації, щодо посилення публічності в реалізації основних економічних функцій держави. Перш за все через розвиток публічно-приватного партнерства та широкого залучення до формування державних стратегій і програм органів місцевого самоврядування, неурядових організацій, громад, асоціацій підприємців, науковців та освітян.

Зроблено висновки про дієвість та результативність механізму публічного управління ринковою економікою, тільки як підсистему індикаторів, що доповнюють базові елементи та важелі загального ринкового механізму країни, регіону тощо.

The article is devoted to defining the role and importance of public administration in the formation of new conceptual approaches to the state regulation of market economy. The subject of the study is theoretical, methodological foundations and practical aspects of public management of a modern market economy. The object of the research is the process of state regulation of economic institutions in an increasingly role in the management of publicity.

Emphasized the need for new forms and models of management in the public sector under decentralization, socialization and liberalization of the economy of Ukraine. Based on the analysis of international experience, scientific and practical recommendations were presented to enhance visibility in the implementation of key economic functions of the state. Mainly, through the development of public-private partnership and broad involvement in the formation of national policies and programs of local governments, NGOs, communities, associations of entrepreneurs, scientists and educators.

Conclusions about the efficiency and effectiveness of public administration mechanism market economy have been presented just as a subsystem of indicators, that complement the basic elements, levers of general market mechanism of the country, region etc.

Ключові слова: публічне управління, адміністрування, державне регулювання, економіка, приватно-публічне партнерство.

Keywords: public management, administration, regulation, economy, private-public partnership.

командах, наказах, жорсткому адмініструванні повинні бути замінені мотивуванням результативності надання публічних послуг, пріоритетом ринкових інструментів регулювання економіки, інноваційністю програмно-цільових стратегій покращення якості життя населення. В питаннях формування нової моделі державного регулювання економікою потрібно виходити з того, що сучасний «публічний управлінець намагається найбільш раціонально використовувати наявну інфраструктуру для надання суспільних благ та задоволення суспільного інтересу» [1, С. 112].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Необхідність посилення публічності в механізмі державного регулювання економікою обґрунтували англійське Джон Мейнард Кейнс (1883-1946 рр.), голландець Ян Тінберген (1903-1994 рр.), і норвежець Рагнар Фріш (1895-1973 рр.). Дж. Кейнс у книзі «Загальна теорія зайнятості, процента та грошей» (1936 р.) [2] уперше піддав критиці класичну теорію макроекономічного регулювання. На протиположності класичній теорії ринкового саморегулювання і державного невтручання в економіку він запропонував альтернативну макроекономічну теорію, в основі якої лежить індивідуальне державне регулювання ринкової економіки. Це явище отримало в науці назву «кейнсіанської революції». На відміну від класиків, прихильники кейнсіанської теорії відстоюють думку, що ринковий механізм самостійно не може гарантувати досягнення в економіці повної зайнятості. Держава, на думку Дж. Кейнса, має регулювати співвідношення між попитом і пропозицією у сфері зайнятості, домагатися певного оптимуму в цій сфері, запобігати зростанню безробіття до масштабів, які можуть бути загрозованими для країни. Так, у період найгіршої за всю історію США кризи 1929-1933 рр. уряд, за рекомендаціями Дж. Кейнса, збільшив витрати на громадські роботи, виплати безробітним, інші соціальні витрати і таким чином створив додатковий платоспроможний попит на нові товари і послуги. Соціальні дії уряду виявились результативними оскільки спрямування інвестицій на виробництво традиційних товарів за умов їх надвиробництва ще більше поглибило б економічну кризу.

Елементи публічного менеджменту в механізмі державного регулювання були теоретично обґрунтовані в концепції Я. Тінбергена [3], який економічну політику держави визначав як процес спрямування на підвищення добробуту населення, при оцінці якого необхідно користуватися не тільки системою макроекономічних показників, але й громадською думкою. Публічність макроекономічної політики, на думку Я. Тінбергена, полягає в публічній оцінці спрямування обсягів державних витрат, темпів зростання рівня реальної заробітної плати, обсягів підвищення загального рівня виробництва найбільш соціально значимих благ та послуг, напрямів зростання соціальних інвестицій, шляхів розвитку сукупного попиту населення, механізму покращення платіжного балансу країни тощо.

Цілі статті. Мета дослідження полягає в обґрунтування теоретико-методологічних засад формування моделі державного регулювання ринкової економіки на засадах публічності, що забезпечить комплексну реалізацію стратегічних цілей державної економічної політики в умовах глобальних змін ринкового середовища та посилення соціалізації суспільного розвитку.

Виклад основного матеріалу. В демократичному суспільстві особливу роль відіграє публічна думка. Подія має сенс тільки тоді, коли про неї повідомили ЗМІ (засоби масової інформації). Якщо ж такого повідомлення не було, то можна вважати, що не було і самої події. Інформаційний простір служить полем впливу на масову свідомість, на політиків, на конкурентів, на владу. Відкрите суспільство, прозора влада, звіт перед платниками податків – це нові поняття, що базуються на суспільній думці. У системі «влада – народ» з'явилася не тільки залежність населення від влади (прямий зв'язок), але і навпаки – влади від населення (зворотний зв'язок). Суспільна думка виступає проміжною частиною, а фіксує її ЗМІ, масова культура. Володимир Соловйов наприкінці XIX століття писав: «Публіка сама не мислить, так само, як вона сама не шие чоботи і не пече хлібів. І в розумовому, як і в матеріальному відношенні, вона живе на всьому готовому і її готові думки тільки сприяють її почуттю достатку саме тому, що вони не збуджують у ній двох неспокійних запитань: «так це чи не так?» і «що ж далі?» [4].

З усього вище сказаного можна зробити висновок, що публічне управління – наука про керування суспільною думкою, а не тільки налагодження та підтримка доброзичливих відносин між державою, організаціями і громадськістю. Проблема ж полягає в тому, що ми не можемо відразу перевірити кожне отримане повідомлення. Якщо люди минулого могли бути зорієнтовані на традиції, сімейні цінності, то сучасна людина орієнтується на потік інформації не завжди достовірної. У минулому людина вважала себе професіоналом поза сторонніх оцінок. Сьогодні професіонал той, хто зміг себе «продати» дорожче. Відбулася зміна лідерів. Лідери виробництва відходять убік, а на зміну їм приходять «лідери нашого дозвілля».

Раніше за всіх це зрозуміли політики, що багато в чому стали поводитись як актори. Тепер їх завдання – мати гарний вигляд на екрані, красиво говорити, бути чарівним і вміти розсмішити. Нікому не цікаві серйозні думки чи глибокий аналіз того, що відбувається. Першим таким «телевізійним президентом» у США був 35-й президент Джон Фіджеральд Кеннеді, якому вибачили провалене висадження в затоці Свиней у жовтні 1961 року, але ті ж американці не вибачили війну у В'єтнамі наступному президенту Ліндону Бейнсу Джонсону, що не вмів зачарувати аудиторію (як це чудово пізніше робили Р. Рейган, Б. Клінтон).

У минулому наше суспільство було командним. Ідеал – армійська система, коли неможливо ухилитися від виконання наказу. Сьогодні ситуація змінюється – безліч людей стали економічно незалежними від держави, внаслідок чого з'явилася можливість їх автономного поведіння, непередбачуваності. Посилення публічного управління в державному регулюванні економіки – це спроба перейти від зовнішнього примусу (наказу) до внутрішнього переконання економічних суб'єктів, цей механізм управління покликаний забезпечити стабілізуючі фактори в нестабільному економічному середовищі.

Модель впливу – «гра на рівних». Наприклад, фірма хоче запропонувати нам купити товар чи послугу. У наказовому порядку вона це зробити не може і тому повинна використовувати основи публічного менеджменту: маркетинг, рекламу, пропаганду, імідж, бренд, торгівлю. Вагоме місце у публічному управлінні належить розвитку комунікацій. До її форм належать: – «істинні» (чи «природні») – ті, що реально відбуваються, наприклад, вихід на ринок, досягнення високих якісних та інших стандартів, відкриття нового виробництва, зміни у структурі управління, кооперація, ліквідація у великих компаніях, тощо. Спеціальні (чи «штучні») події – ті, до яких вдаються у разі зниження інтересу споживача до компанії, її продуктів, тощо, ті які створюються спеціально, наприклад, конференції, Дні відкритих дверей, перерахування добродійних внесків до благодійних фондів, конкурси, змагання, тощо.

Процес надання публічності спеціальним економічним подіям пов'язаний зі створенням певних передумов: 1) подія планується завчасно; 2) подія висвітлює діяльність компанії з позитивного боку; 3) подія враховує інтереси цільових аудиторій; 4) подія влаштується заради того, щоб про неї повідомили, а у кращому випадку – щоб перетворити її на традицію; 5) подія більш драматизована, ніж «звичайна» (має власний сюжет, інтригу, тощо); 6) значну роль у події відіграють різні знаменитості; 7) подія добре організована, доступна для спостереження, залучає глядачів та учасників; 8) про подію завчасно інформують у засобах масової інформації; 9) подією намагаються створити сильне, незабутнє враження; 10) подія має стати джерелом новин; 11) подія породжує інші – аналогічні події.

В розвинутих країнах світу вагоме місце публічне управління починає відігравати при реалізації основних функцій держави, перш за все в регулюванні економіки. Це проявляється в активному впливі громадськості на прийняття рішень держави з метою забезпечення ефективного функціонування ринкової економіки. Зворотний вплив публічного сектору на державне регулювання економіки, як сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу державних органів на розвиток економічної системи з метою її стабілізації та пристосування до умов, що змінюються, є невід'ємним елементом більшості сучасних західних економічних стратегій.

Завдяки публічному менеджменту відбулось розмежування в поняттях між державним регулюванням економіки і економічною політикою держави. Державне регулювання, як більш широке поняття, включає прогнозування, планування, облік, контроль, а по-друге, воно здійснюється не лише за допомогою економічних, правових та адміністративних методів, але і за рахунок широкої участі громадськості в прийнятті управлінських рішень. При оцінці результативності державного втручання в економіку потрібно враховувати, що ступінь і масштаби публічності різняться залежно від рівня розвитку економіки та її проблем, ментальності та традицій, організаційної культури тощо.

Завдяки вище названій концепції, в економічній практиці більшості розвинених країн, основні цілі державного регулювання економіки стали збігатись з інтересами публічності і забезпечили сталий розвиток національних економік. Розвиток публічності в державному адмініструванні сприяв підтриманню конкурентного середовища на провідних ринках; забезпечив розробку заходів запобігання економічним кризам; набув спрямованості на соціальний захист населення та підтримку ефективних взаємовідносин між виробниками і споживачами. Особливого значення набуває публічно-приватне партнерство в економічній політиці, що позитивно впливає на коригування розподілу та перерозподілу доходів для нівелювання соціальної нерівності та сприяє реалізації інших соціальних цілей розвитку суспільства.

Більшість сучасних наукових кіл виходять з того, що найважливішими об'єктами впливу публічного менеджменту в процес державного регулювання економіки повинні стати – стратегічні сфери економіки, депресивні регіони та галузі, організаційно-економічний механізм удосконалення відносин власності, інструменти зменшення негативних наслідків коливання економічних циклів. Такий спільний підхід визначить шляхи стримування інфляційних процесів, засоби підвищення зайнятості та зменшення безробіття, забезпечення сприятливих умов нагромадження капіталу та розвитку інвестицій, стабілізації грошового обігу, покращення ринкового цінового механізму, удосконалення форм і систем оплати праці, розвитку конкуренції, зменшення монополізму, покращення індексу людського розвитку. Таким чином, в умовах посилення публічності і реалізації стратегічних цілей суб'єктами державного регулювання окрім власне фірм, державних органів, органів законодавчої, виконавчої та судової влади, центральних та місцевих органів самоврядування повинні стати неурядові організації, громади, асоціації підприємців, науковців та освітян, які спільно забезпечать формування механізму державно-приватного партнерства.

Верховна Рада України, як вищий законодавчий орган країни, до компетенції якого належать прийняття законів, постанов, інших законодавчих актів та контроль за їх виконанням, в умовах зростання публічності повинні забезпечити визначення основ державної економічної політики, пріоритетні цілі державного регулювання в бюджетно-податковій, грошово-кредитній, зовнішньоекономічній галузях.

Найбільш пряме відношення до регулювання та надання публічності соціально-економічному розвитку країни мають міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство фінансів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство інформаційної політики України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України тощо. Серед міністерств провідна роль належить міністерству економічного розвитку і торгівлі, основними функціями якого є: безпосередня участь у розробці та реалізації соціально-економічної стратегії, визначення пріоритетів розвитку національної економіки, розробка програми соціально-економічного розвитку країни, структурної та інноваційної політики, участь у розробці заходів соціальної, зовнішньоекономічної, фінансово-кредитної, грошової та валютної політики, координація зусиль міністерств і відомств на основі Законів України, Указів та розпоряджень Президента, постанов уряду.

Повинен бути посилений публічний вплив на економічну політику таких інституцій як Антимонопольний комітет, комітет з питань регуляторної політики і підприємництва, державну податкову службу, фонд державного майна, комісію з цінних паперів та фондового ринку. На нашу думку, одним із центральних органів державного регулювання економіки, основною публічною інституцією є Національний банк України, який в умовах децентралізації фінансових ресурсів посилює ступінь публічності фінансових відносин на місцевому рівні збільшуючи свою присутність на економічних територіях, в громадах, забезпечує розпорядження і користування не тільки природними, людськими і матеріальними ресурсами, але здійснює управління та адміністрування місцевими бюджетами, створює умови для виконання державних і регіональних програм розвитку в цілому.

Посилення ролі публічного управління в державному регулюванні економіки істотно вплинуло на реалізацію основних функцій держави, які систематизував американський економіст Річард Абель Масгрейв у праці «Фінанси в теорії і практиці», і які значно розширилися у зв'язку з глобалізацією [6]. Це проявилось у посиленні цільової соціальної спрямованості функцій держави, тобто визначенні пріоритетних і основних напрямів соціально-економічного розвитку країни, призвело до розвитку стимулюючої функції, що передбачає формування результатів, здатних ефективно впливати на діяльність господарюючих суб'єктів і стимулювати економічні процеси, розвиватись у бажаному для суспільства напрямку, активізувало нормативну (регламентуючу) функцію здатну з допомогою нормативно-правової бази визначити певні правила гри для суб'єктів господарювання, сформувати відповідний правовий простір в інтересах громадськості.

Набула суттєвої трансформації, в умовах зростаючої публічності, коригуюча функція держави, що зводиться сьогодні не тільки до найбільш ефективного розподілу державою ресурсів в економіці, з метою розвитку прогресивних соціальних процесів, але і впливає на усунення негативних екстерналій і забезпечення достатніх соціально-економічних умов життя суспільства та соціальну орієнтацію ринку. Впровадження публічного менеджменту стимулює мотивацію соціально-економічних відносин між власниками підприємств та найманими працівниками, соціалізує механізм перерозподілу доходів, соціальний захист та соціальні гарантії, активізує заходи збереження навколишнього середовища тощо. Публічне адміністрування позитивно вплинуло як на реалізацію функцій безпосереднього управління неринковим сектором економіки, так і на підприємства державної форми власності. Тут держава управляє як безпосередній власник підприємств та установ, які їй належать на правах власника. Зростання ступеня публічності посилює контролюючу функцію державний нагляд і контроль за виконанням та дотриманням законів, нормативних актів, економічних, екологічних та соціальних стандартів та нормативів.

Сучасне публічне управління та адміністрування економіки повинно спиратись на систему певних методів – це сукупність способів, прийомів та засобів державного впливу на соціально-економічний розвиток країни. Публічність зменшує методи прямої дії за допомогою яких держава безпосередньо втручається в економічні процеси, а саме зменшує частку інструментів які діють через держзамовлення, надання субсидій, субвенцій, дотацій, через ліцензування та квотування економічних процесів, фіксоване ціноутворення основних товарів та послуг тощо.

З іншого боку, в умовах демократизації суспільства, децентралізації економіки, розширення повноважень ринку та ступеня публічного управління зростає значення методів непрямої дії. Непрямі методи державного регулювання економіки – сукупність опосередкованих засобів державного впливу на діяльність суб'єктів економіки (система правових та економічних методів). Держава впливає на економічні процеси опосередковано – через регулювання поведінки суб'єктів ринку. Надаючи, наприклад, пільги виробникам певного товару, вона опосередковано стимулює зростання обсягів виробництва.

Основними методами непрямого регулювання економіки в умовах посилення публічності є податкова, бюджетна, грошово-кредитна, інвестиційна, інноваційна, амортизаційна, структурна, інформаційна економічна політика. Непрямі методи державного регулювання включають правові і економічні методи. Правові методи – система законів та законодавчих актів, що регламентують діяльність суб'єктів господарювання (визначають правовий простір). Економічні методи державного регулювання економіки пов'язані зі створенням державою фінансових чи матеріальних стимулів, здатних впливати на економічні інтереси суб'єктів господарювання й обумовлювати їхню поведінку. Переважно вони ґрунтуються на регулюванні валютного курсу, цін і доходів населення, формуванні економічних умов, які спонукають господарюючих суб'єктів діяти відповідно до цілей розвитку суспільства. Перехід до мережевої економіки посилив вплив інформаційних методів до яких належать інструменти інформування, переконання і пропаганди, які передбачають вплив на ціннісні пріоритети індивіда, що мотивують його діяльність згідно із суспільно визнаними нормами і використовуються на основі даних досліджень із соціальної психології та поведінки людини.

Висновки з даного дослідження. Отже, механізм публічного управління у високорозвиненій ринковій економіці – це оптимальне поєднання засад притаманних товарному виробництву (конкуренція, попит і пропозиція, вільне ціноутворення), цілеспрямованої політики державного регулювання економічних процесів та публічно-приватного партнерства. Державне регулювання та публічно-приватне партнерство доповнюють ринковий механізм, що в сукупності створює основу для макроекономічних стратегій економічного розвитку країни в цілому, окремих регіонів, громад.

Таким чином, посилення ступеня публічності державного управління ринковою економікою забезпечить ефективну взаємодію механізмів державного і ринкового регулювання, сприятиме формуванню конкретних заходів державного управління процесом економічного розвитку, надасть більшої соціальної спрямованості макроекономічному плануванню, прогнозуванню та програмуванню. Вивчення зарубіжного досвіду показало, що в розвинутих країнах ефективність державного управління визначається за допомогою «економіки добробуту», у зв'язку з чим, заохочення процесу публічності сприятиме узгодженню програм державної підтримки галузей та сфер економіки зі стратегічними цілями державної економічної політики. Ми вважаємо, що в умовах децентралізації влади та управління економіки потрібні абсолютно нові концептуальні підходи до формування єдиної публічної системи індикативного планування та прогнозування соціально-економічного розвитку на всіх ієрархічних рівнях.

Література.

1. Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі / О. З. Босак // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – С. 114–122.
2. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс. – Пер. с англ. – М., 1978. – 321 с.
3. Тинберген Я. Математические модели экономического роста / Я. Тинберген, Х. Босс. – М.: Прогресс, 1967. – 154 с.
4. Соловьев В. С. Россия через сто років / В. С. Соловьев / Собр. соч. : – М., 1913. – Т. 10. – С. 139-140.
5. Соскін О. І. Роль державного регулювання у формуванні моделі економічного розвитку: сучасні тренди та українські реалії / О. І. Соскін // Теорія та практика управління економічним розвитком : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 22-24 лист. 2012 р.: у 3 т. – Донецьк : ТОВ «Фирма «Друк-Инфо», 2012. – Т.1. – С. 112-114.
6. Масгрейв Р. А., Государственные финансы: теория и практика / Р. А. Масгрейв, П. Б. Масгрейв ; пер. с 5-го англ. изд. – М.: Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.
7. Якобчук В. П. Економічна теорія: навч. посіб. – 4-те вид., перероблене / В. П. Якобчук. – Житомир: Вид-во «Житомирський національний агроєкологічний університет», 2016. – 347 с.
8. Ходаківський Є. І. Психологія управління : підручник / Є. І. Ходаківський, Ю. В. Богоявленська, Т. П. Грабар. – 5-те вид., переробл. та допов. – К. : Центр учбової літератури, 2016. – 492 с.

References.

1. Bosak, O. Z. (2010), "Public management as a new management model in the public sector" *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. vol. 2, pp. 114–122.
2. Keins, Dzh. M. (1978), *Obshhaja teoriia zanjatosti, procenta i deneg* [The general theory of employment, interest and money], Moskva, Rosiia.

3. Tynberhen, Ya. and Boss, X. (1967), *Matematicheskie modeli jekonomicheskogo rosta* [Mathematical models of economic growth] Prohress, Moskva, Rosiia.
4. Soloviov, B. C. (1913), "Russia a hundred years" *Sobr.soch.* T. 10. Moskva, Rosiia, pp. 139–140.
5. Soskin, O. I. "The role of government regulation in shaping the model of economic development: current trends and Ukrainian realities", *Materialy Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii* [materials of the International Scientific Conference], Teoriia ta praktyka upravlinnia ekonomichnym rozvytkom [Theory and practice of economic development], Kyiv, Ukraine, 22-24 lystopada 2012 r., pp. 112–114.
6. Mashreiv, R. A. and Mashreiv, P. B. (2009), *Gosudarstvennye finansy: teoriya i praktika* [Public finance: theory and practice], Byznes Atlas, Moskva, Rosiia.
7. Yakobchuk, V. P. (2016), *Ekonomichna teoriia* [Economic theory], 4nd ed, Zhytomyrskiy natsionalnyi ahroekolohichnyi universytet, Zhytomyr, Ukraine.
8. Khodakivskiy, Ye. I., Bohoiavlenska, Yu. V. and Hrabar T. P. (2016), *Psykhohohiia upravlinnia* [Psychology of management], 5nd ed, Tsentri uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 16.01.2017 р.



ТОВ "ДКС Центр"