

лишнього природного середовища має підкріплюватись ефективною організаційно-правовою системою та спрямовуватись на реалізацію сучасних енергоощадних, безвідходних, природних технологій.

### Література

1. Проект Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. № 880-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gdo.kiev.ua/files/db.php?god=2007&st=2961>.
2. Матеріали сайту Національного комітету з енергоефективності та енергозбереження [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://naer.gov.ua/vozobnovlyаемaya-energetika-1>.
3. Державна цільова економічна програма енергоефективності на 2010–2015 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2010 р. № 243.
4. Стратегія екологічної безпеки України у контексті міжнародного досвіду [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/21.htm>.
5. План дій: Україна-Європейський Союз “Європейська політика сусідства” : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.02.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_693](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_693).
6. Енергетична стратегія України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 145-р.
7. Україна в 2005–2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія // Економічний розвиток України. – К., 2009.

УДК 351.84

## РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

*Маліков В.В.*

здобувач Класичного приватного університету

### Annotation

In the article the institutional aspects of the public administration system, importance of institutional approach during realization of socio-economic transformations, public administration system in the countries of East Asia are examined.

### Анотація

У статті досліджено інституціональні аспекти системи державного управління, важливість інституціонального підходу при здійсненні соціально-економічних перетворень, систему державного управління в країнах Східної Азії.

### Ключові слова

Державне регулювання, ринкові трансформації, соціально-економічна політика, громадянське суспільство, приватний сектор.

### I. Вступ

Питання про економічну роль держави набуло сьогодні ключового значення. Від його вирішення багато в чому залежить подальша доля нашої країни, а саме, чи зможе вона вийти із затяжної економічної кризи найближчим часом, що станеться з економічними реформами, чи можна буде створити в недалекому майбутньому сучасну економічну систему, яка забезпечить динамічне та ефективно зростання національної економіки і підвищення добробуту громадян України.

### II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити особливості розвитку системи державного управління на сучасному етапі економічного становлення.

### III. Результати

Різні фундаментальні підходи, а також особливості економічного розвитку держави досліджувались та розроблялись багатьма вітчизняними вченими, серед них: В.Я. Бідак, В.Г. Бодров, В.І. Гайдучкий, Л.Я. Гончарук, Б.М. Данилишин, В.С. Загорський, Е.М. Лібанова, О.М. Палій, І.В. Розпутенко, С. Сіденко, А.О. Сіленко, В.А. Скуратівський, Н.М. Ткачова та інші.

При обговоренні та вирішенні цього питання, безумовно, треба враховувати всю сукупність специфічних особливостей країни, її традиції та поточні умови, але, насамперед, необхідно звернути увагу на загальні тенденції сучасного світового розвитку, на становлення нової цивілізації, в ході чого суттєво змінюється роль держави.

Проблемою визначення ролі держави економісти-теоретики займаються вже більше трьох століть – з моменту виникнення наприкінці XVII ст. індустріального суспільства, коли держава з “нічного сторожа” поступово стала перетворюватися на активного суб'єкта економічної діяльності. З тих часів у суспільстві домінували різні, навіть протилежні погляди на це питання. Але серед них можна виділити

дві основні течії, які обговорювалися впродовж останнього півстоліття найчастіше: неолібералізм та інституціоналізм.

У 1930-х рр., після Великої депресії, весь світ визнав нежиттєздатність доктрини *laissez-faire* ("принцип невтручання") в умовах випереджального розвитку продуктивних сил, високого рівня концентрації виробництва та ускладнення економічних зв'язків. Це, у свою чергу, спричинилося до того, що економісти захопилися теоріями державного регулювання й усвідомили той факт, що сучасні економіки є економіками мішаного типу (або ж "сучасним" чи "організованим капіталізмом", як їх називають нині). Держава відіграла колосальну роль у кейнсіанській трансформації західних економік, вона стала одним із головних суб'єктів ринкової економіки, взявши на себе ряд ключових соціальних функцій. Саме соціокультурні досягнення кейнсіанської епохи багато в чому проклали шлях наступним технологічним, структурним та інформаційним революціям [2].

Неоконсервативні революції останньої чверті ХХ ст. були пов'язані із занепадом цієї теорії та утвердженням нової, неокласичної доктрини. В рамках неокласичної концепції трансформації держава значною мірою звільнилася від надмірних функцій соціального перерозподілу і підтримки. Вона більше не розглядається як необхідний та всебічний соціальний захисник народу, а розуміється або як непотрібний інструмент втручання в економіку, або як зняряддя боротьби впливових політичних класів за свої вузькогрупові інтереси. Прихильники цієї доктрини вважають основним мотивом будь-якої діяльності (хай то буде економічна чи суспільна) максимізацію особистих матеріальних інтересів суб'єкта економіки. У зв'язку з цим політика розглядається ними як законний, легальний шлях втручання держави в ринковий механізм відповідно до "колективних побажань".

Разом з тим не можна цілковито засуджувати неоліберальний підхід до розуміння ролі держави в сучасній економіці. По-перше, саме неоліберали піддали критиці "технократичний" погляд на роль держави, який утверджували в 50–60-х рр. ХХ ст. прибічники економіки добробуту, та знову привернули увагу до вирішальної ролі політики в економіці (хоча і намагалися її применшити). По-друге, що більш важливо, їхні "політекономічні" дискусії висвітлили проблему інституціональних аспектів економічного життя. Відтак разом з інституціоналістами навіть найпалкіші прихильники неоліберальної доктрини почали визнавати важливість для розуміння сутності ринкової економіки інституціональних чинників. Найяскравішими прикладами такого підходу є праця Д. Норта "Історія економічної думки" (1994 р.) та дослідження Світового банку "Держава в мінливому світі" (1999 р.).

Тому хотілося б зупинитися більш детально саме на інституціональних аспектах державного регулювання. Це також пов'язано із зростаючим усвідомленням тієї фундаментальної ролі в трансформаційних процесах, що її відіграють фактори духовного, культурного, ідеологічного та політичного характеру.

Важливість інституціонального підходу при здійсненні соціально-економічних перетворень нині усвідомлюється і багатьма вітчизняними науковцями, оскільки він дає змогу [1; 4]:

- об'єктивно оцінити ідеологію, стратегію і практику українських реформ;
- визначити й проаналізувати коло суб'єктів, з якими буде пов'язано зміцнення та подальший розвиток української державності, громадянського суспільства і цивілізованого ринку;
- поставити питання про співвідношення ринкових перетворень, ринкових реформ і тієї ціннісної, економіко-правової та організаційної основи, яка, в нашому розумінні, визначається як інституціональна база та інфраструктура ринкових реформ.

По-перше, новий підхід передбачає розгляд проблеми економічних суб'єктів у контексті інституціональних перетворень. У зв'язку із цим на передній план висуваються три найбільші метасуб'єкти: правова держава, громадянське суспільство і ринкова економіка.

Держава як один із найсильніших інститутів посідає найважливіше місце в спрямуванні економічного розвитку національних економік наприкінці ХХ ст. Особливо це стосується країн, що розвиваються. Вони є класичним прикладом потужного впливу інститутів на економічні перетворення. Сучасні західні теорії виявилися не в змозі передбачити стрімке економічне зростання країн Східної Азії, адже не можна було й уявити, що інституціональні трансформації в суспільстві настільки сильно вплинуть на систему економічних інтересів приватного сектора та виведуть ці країни на динамічний шлях економічного розвитку, а вочевидь обмежений бюрократичний механізм зможе ефективно управляти цим розвитком.

Досвід реформування постсоціалістичної економіки підтверджує стратегічну важливість інституціонального аспекту трансформації, його панівну роль відносно економічної політики. Зруйнувавши за короткий час старі інститути, які забезпечували певну виробничу, фінансову та соціальну стабільність у суспільстві, реформатори не спромоглися так само швидко створити каркас ринкової економіки (тобто численні інститути, що їх не існувало при соціалістичній системі), який гарантував би сталість системи на макро- та мікрорівні. Критичний розрив між економічними й інституціональними реформами не міг не привернути уваги до про-

блеми стратегії формування ринкових інститутів у перехідних економічних системах [3].

У процесі становлення сучасної ринкової економіки важливу роль відіграє конструювання інститутів приватної власності та капіталу, приватнопідприємницького сектора та підприємця як головної дійової особи економіки. З точки зору загальних тенденцій суспільного прогресу, тут однаково важливі розвиток приватнопідприємницької економіки, корпоративної економіки, великих і величезних фінансово-промислових груп, адекватних механізмів організації та управління.

Багато помилок у проведенні ринкових реформ пояснюються саме недооцінкою ролі держави в створенні та захисті інститутів ринку. Аналіз засвідчує, що саме цей фактор найбільшою мірою визначає успіхи і невдачі перехідної економіки. Темпи та послідовність конкретних економічних реформ, на що звертали увагу на початкових етапах трансформації, нині виявляються вже не стільки важливими порівняно з перебудовою системи інститутів. Конкретні дії держави залежать від національної специфіки та стану економіки в кожний період. Але вона відповідальна за головну передумову перехідного етапу – не допустити занепаду інститутів, забезпечити “м’яку” зміну інституціональної системи, уникаючи конфліктів між старими і новоствореними інститутами.

На нинішньому етапі ми теж спостерігаємо послідовний процес становлення нового метасуб’єкта економіки – інститутів громадянського суспільства, які набувають дедалі більшої сили в регулюванні соціально-економічних процесів. Це такі інститути, як різного роду угоди, конференції, асоціації – спілки промисловців та підприємців, асоціації банкірів, торгово-промислові палати, які вже не є елементами держави, але вони не є й структурами ринкової економіки. Це інститути громадянського суспільства. Сюди також входять профспілки, інститути соціального партнерства, товариства споживачів, екологічні рухи. Всі ці структури є активними учасниками та суб’єктами регулювання економічних і соціальних процесів, але не є, повторюємо, інструментами ні держави, ні ринку.

Коли ми говоримо про модифікацію функцій держави в реальному житті, то в цьому разі йдеться про передачу функцій державного регулювання не ринку, а інститутам громадянського суспільства, які включаються в цей механізм.

Зазвичай, роль держави в економіці пов’язують із недосконалістю чи вадами ринку, які держава має компенсувати. Якби, мовляв, ринок був досконалим, то роль держави зводилася б до нуля. І чим він досконаліший – на 80, 90, 95%, тим меншою стає роль держави. Відповідно, й ринок пот-

рібен для того, щоб компенсувати вади та недосконалість державного регулювання.

Таке розуміння ролі держави, на наш погляд, неправильне. По-перше, завжди виникає спокуса знайти ідеальну модель ринку. Відтак, наближаючись до неї, ми будемо поступово зменшувати масштаби державного втручання до граничного – нульового значення.

По-друге, існують суперечливі погляди на питання щодо первинності держави чи ринку. Більшість економістів, особливо неоліберального спрямування, стверджують, що спочатку був ринок, а державні інститути утворилися внаслідок дефектності, недосконалості ринку. Одним із яскравих прикладів такого бачення є концепція суспільного договору, в рамках якої процес виникнення держави пояснюється дією суспільного договору. Із цього погляду, держава постала заради вирішення колективної проблеми – забезпечення населення суспільними товарами (законом і порядком), які були потрібні для функціонування ринку. Таке розуміння ролі держави, на думку інституціоналістів, суперечить історичному розвитку багатьох країн і є ідеологічним захистом несправедливої ринкової системи. Вся справа в тому, що спочатку, на їхню думку, був не ринок. Історія свідчить, що за винятком дуже локальних (забезпечення товарами першої необхідності) та інтернаціональних (торгівля коштовностями) рівнів господарювання ринковий механізм до останнього часу не був важливою складовою економічного життя людини. Навіть якщо Дж. Стигліц, один із найвідоміших економістів-неокласиків, стверджує, що “ринки розвиваються природно”, то саме виникнення їх майже завжди ініціюється державою, особливо на ранніх стадіях капіталістичного розвитку. Так, у Великобританії, економічна система якої вважається прикладом чистої ринкової економіки, державне регулювання відіграло вирішальну роль у становленні ринкових відносин. Пристосувати вільний ринок (або “просту та природну свободу” за А. Смітом) до потреб суспільства було найважчим завданням ранніх етапів індустріального розвитку Великобританії. Труднощі в забезпеченні законності і порядку вимагали бюрократичного контролю з боку центральної влади. Також це стосується і США. Втручання держави в установлення прав власності, забезпечення країни першочерговою інфраструктурою (насамперед, залізничним транспортом та телеграфним зв’язком), фінансування сільськогосподарських досліджень набули важливого значення для розвитку ринкових відносин на ранніх етапах індустріалізації країни. Та й узагалі немає жодної розвинутої країни, де держава не брала б активної участі в регулюванні економічних процесів.

Річ у тім, що форми, методи і механізми державного регулювання не залишаються незмінними протягом історії і мають специфічні особливості в кожній країні. Післявоєнна індустріальна політика у Франції, підтримка наукових розробок на ранніх етапах розвитку Швеції, трансформація приватного сектора економіки Австрії, швидке економічне зростання країн Східної Азії під егідою держави – все це говорить про її визначальну роль в становленні високорозвинутих економік.

Таким чином, не можна вважати роль держави просто компенсаторною, що покликана згладжувати недосконалості ринку. На нашу думку, ситуація тут значно складніша. Існують деякі обставини і фактори, які є її виключною прерогативою.

На нашу думку, пошук відповіді в рамках парного співвідношення “державна – ринок” принципово не відображає реальної ситуації в суспільстві, а відтак, є непродуктивним і для науки, і для прийняття практичних рішень. Ці категорії взагалі навряд чи можна розглядати як парні, оскільки неможливо визначити чітку межу між державним і ринковим регулюванням. Більше або менше держави – за такого підходу зникає сама проблема. Тут мова має вестися не про кількісну, а про якісну сторону проблеми.

У зв'язку із цим не варто фіксувати роль держави в якомусь однозначно виражених параметрах – наприклад, пов'язувати масштаби державної діяльності з питомою вагою державної власності або з часткою ВВП, що розподіляється через державний бюджет, або ж з обсягами державного замовлення чи державних контрактів. Це, безперечно, важливі показники, але механізм державного регулювання тонший, складніший і різноманітніший. Нерідко його регуляторна роль може виявитися значно більшою при відносно менших показниках, скажімо, частки власності або ВВП, що розподіляється через держбюджет.

Це дуже добре можна проілюструвати на прикладі країн Східної Азії: Японії, Кореї та Тайваню. Так, якщо розглянути зазначені вище показники, то до недавнього часу ці держави визначалися як країни з мінімальним державним впливом на свою економіку (дослідження Світового банку “Звіт про світовий розвиток”, 1991 р. – частка державних витрат у ВВП Японії в 1985 р. становила 33%, що значно менше, ніж в інших індустріальних країнах (47% – у Німеччині, 48% – у Великобританії, 52% – у Франції, 65% – у Швеції). Частка витрат центрального уряду Кореї в 1989 р. була на рівні 16,9%, тобто значно нижче, ніж в інших напівіндустріальних країнах (21,2% – у Мексиці, 30,6% – у Бразилії, 32,5% – у Чилі, 33% – у Південній Африці). На Тайвані ситуація аналогічна). Але це насправді зовсім не так. Механізм

реального впливу держави на економічні процеси в цих країнах лежить дещо в іншій площині і тому не відображається в традиційних статистичних показниках [2].

Згідно із традиційною економічною теорією держава виконує свої регуляторні функції переважно через механізм володіння засобами виробництва (що помилково прирівнюється до їх використання) і перерозподілу ресурсів через податки та субсидії, про що, наприклад, ідеться в концепції економіки добробуту. Але державне регулювання в країнах Східної Азії здійснюється меншою мірою через державну власність чи бюджетну систему, зате значно більшою – через механізми, які не вимагають державного володіння чи перерозподілу ресурсів, а саме через [2]:

1) регулювання процесу входження на ринок, його розмірів, ціноутворення, технологій та ін.;

2) державний вплив на прийняття банками управлінських рішень щодо кредитування економіки (особливо в Кореї та на Тайвані, де більшість банківських установ перебувають у державній власності);

3) сукупність різних “неформальних” каналів впливу на приватний сектор (“вмонтовані регулятори”).

Таким чином, можна стверджувати, що при визначенні рівня державного регулювання за допомогою статистичних показників не враховується сукупність інституціональних аспектів такого регулювання.

Це пояснюється також тим, що суспільство є не просто атомістичною сукупністю індивідів та господарських одиниць як якоїсь суми, а має досить складну структуру, зокрема воно є складноструктурованим, причому в ньому продовжує протікати процес дедалі більшої соціалізації індивідів та господарських структур – вони включаються в певні спільності, сукупності, страти, класи, прошарки та інші групи зі своїми інтересами, тож забезпечити баланс цих інтересів виявляється достатньо складним завданням.

Спостерігаючи за процесами, що відбуваються в сучасному суспільстві, ми починаємо усвідомлювати, що існують певні вищі національні, або ж національно-державні інтереси. Ці національні інтереси виступають не лише об'єктом у взаєминах між країнами, а й мотивом, що визначає поведінку, життя та політичний шлях кожної країни. Якщо це так, то ми маємо переосмислити і саму природу, джерела та цілі існування держави, покликаної бути гарантом і захисником загальних національних інтересів.

У зв'язку із цим необхідно більш детально зупинитися на визначенні ролі держави на інтернаціональному рівні, знайти її місце в умовах сучасної глобалізації. Якщо розглянути структуру глобальної економіки, то можна виділити таку тріаду її суб'єктів: наці-

ональні держави та їх союзи, транснаціональні капітали, транснаціональні корпорації та банки як їх організаційно-правові форми, міжнародні економічні інститути регулювання та координації. Всі вони тісно пов'язані між собою й інтенсивно взаємодіють, у тому числі й у сфері своїх взаємних інтересів.

Держави та їх будь-які інтеграційні утворення сприяють діяльності ТНК, які за своїм походженням та місцем розташування пов'язані з певними національними інтересами. Ці ж такі держави впливають на діяльність ТНК і як члени МВФ, Світового банку, СОТ та інших міжнародних економічних інститутів. Міжнародні економічні інститути, у свою чергу, надають багатосторонню підтримку західним державам у фінансово-економічному супроводі їх політики, активно формують інституціональні основи нового економічного ладу.

Стихійні протести проти сучасної глобалізації в її нинішніх формах безглузді тому, що вона є об'єктивним процесом. Але питання стосовно визначення платформи розвитку глобалізації, співвідношення її з ідеями багатополісного світу, інтересами національних держав та окремих регіонів залишаються відкритими. Вважається, що на виклики глобалізації відповідає головним чином бізнес, породжуючи такі явища, як транснаціональні капітали, світові фінансові ринки, транснаціональні корпорації і банки. Але при цьому недостатньо враховується те, що національна держава, якщо вона заснована на ідеях національного самовизначення та світової значущості, теж дає свої відповіді на такі історичні виклики. Саме в цьому контексті і треба розглядати роль держави та ТНК у глобалізованому світі.

Сучасні ТНК характеризуються досить самостійною і вагомою роллю в глобальній економіці та політиці. ТНК і національні держави зрівнюються за потенціалом та ступенем впливу. Але занепокоєність викликає те, що сьогодні в рамках нового світового економічного порядку закладаються основи, які підривають роль національних держав. Для боротьби проти відповідних тенденцій, як правило, пропонується створення транснаціональних політичних рухів та інститутів, досить впливових для обмеження влади транснаціональних корпорацій. Це, безумовно, важливо й корисно. Але важливіше зрозуміти інше. Джерелом могутності ТНК є їх союз і взаємодія із сильною та дієздатною національною державою, а відтак, транснаціональні політичні рухи та інститути не здатні функціонувати ефективно

самі по собі, без опори на національні інтереси держав, особливо тих, які для транснаціональних капіталів є об'єктом експансії й експлуатації.

#### IV. Висновки

З огляду на закономірності глобалізації світу, появу нових суб'єктів світової економіки та геополітики, нових центрів сили, особливості їх взаємодії і балансу недоцільно говорити про якое неминуче послаблення ролі держави, зведення її до "компактного і недорогого" апарату контролю та нагляду за дотриманням загальноприйнятих правил. У нових умовах формуються і нові реалії, а отже, виникає інше середовище для функціонування національних держав. Держава стає наймогутнішим та найвідповідальнішим суб'єктом представництва й захисту національних інтересів країни перед лицем поки що єдиної глобальної держави – консолідованого Заходу, а також існуючих регіональних союзів та асоціацій і ТНК. Від усвідомлення реалій цього нового світопорядку залежить і місце держави в нових світових ієрархіях, і її здатність захищати свій політичний та економічний суверенітет, і можливість справляння впливу на міжнародні та внутрішньополітичні процеси. Для України це особливо актуально у зв'язку з її особливим геополітичним положенням та своєрідністю історичного розвитку. Українська держава має стати головним суб'єктом і гарантом національного суверенітету, національних інтересів, національного розвитку.

#### Література

1. Дегтяр А.О. Підвищення ефективності державно-управлінських рішень щодо розв'язання демографічних проблем в Україні / А.О. Дегтяр, Д.В. Карамішев // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Магістр, 2006. – № 2 (29). – Ч. 2. – С. 16–24.
2. Роик В.Д. Социальная модель государства: опыт стран Европы и выбор современной России / В.Д. Роик // Социальный вестник. – 2006. – № 1–2. – С. 104–117.
3. Соціальні трансформації: міжнародний та вітчизняний досвід : монографія / [В.М. Новіков, Н.П. Сітнікова]. – К. : Інститут економіки, 2003. – 253 с.
4. Скуратівський В.А. Соціальна політика : навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності "Державне управління" / В.А. Скуратівський, О.М. Палій, Е.М. Лібанова. – 2-е вид., доп. та переробл. – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 364 с.