

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ:
ТРАДИЦІЇ, ІННОВАЦІЇ, ГЛОБАЛЬНІ ТРЕНДИ**

*Матеріали
Всеукраїнської науково-практичної конференції
за міжнародною участю*

11 жовтня 2019 року

УДК 35(477)(06)
П 88

Редакційна колегія:

Іжа М. М. – д.політ.н., проф.
Ахламов А. Г. – д.е.н., проф.
Безверхнюк Т. М. – д.держ.упр., проф.
Давтян С. Г. – к.держ.упр., доц.
Колісниченко Н. М. – к. держ.упр., доц.
Красностановова Н. Е. – к.е.н., доц.
Кривцова В. М. – к.і.н., доц.
Марущак В. П. – д.держ.упр., проф.
Пахомова Т. І. – д.держ.упр., проф.
Пігарєв Ю. Б. – к.ф.-м.н., доц.
Попов М.П. – к.держ.упр., доц.
Попов С. А. – д.держ.упр., проф.
Приходченко Л. Л. – д.держ.упр., проф.

Рекомендовано до друку Вченою радою
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України.
Протокол № 239/8-12 від 12 вересня 2019 року

П 88 Публічне управління: традиції, інновації, глобальні тренди : матеріали
Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 11 жов. 2019 р. – Одеса :
ОРІДУ НАДУ, 2019. – 324 с.

Матеріали публікуються в авторській редакції

© ОРІДУ НАДУ
при Президентіві України, 2019.

ОСНОВНІ ДОПОВІДІ

МАРУЩАК ВОЛОДИМИР ПЕТРОВИЧ

*завідувач кафедри державознавства і права
ОРІДУ НАДУ при Президентові України д. держ. упр., професор*

УПРАВЛІННІСТЬ І ЕКОНОМІКА

Розуміння держави як суб'єкта, що здійснює вплив на економіку, в повній мірі не може бути зрозумілим без з'ясування тієї ролі, яку відіграло управління у виникненні держави разом з економікою.

Історичний досвід доводить, що елементи управління виникають ще до суспільно-політичних систем у первісно общинному ладі. Управління тут у цілому носить привселюдний характер і на пряму пов'язане з економічними процесами, в першу чергу з природним поділом праці. Саме воно і зростання продуктивності праці, а також можливість створення додаткового продукту викликає відокремлення функції організації у середині племені і виділення окремих осіб і груп, як рада старійшин, по упорядкуванню взаємозв'язків усередині співтовариства і пристосованості до навколишнього середовища. Але все це зовнішній бік прояву певного конкретного явища сутність якого складає управління.

Можливість розуміння управління як сфери розвитку соціально-економічної формації лежить у площині економічної матерії. Управління знаходиться над сутніми економічними процесами й у тісному взаємозв'язку з ними. Управління - це не просто частина самої економічної тканини, а самостійний пласт, що складається в зв'язку з протіканням економічних процесів [1]. Тому, управління не слід ототожнювати з економікою, але й відмежовувати від економіки. У цілому, це єдиний процес функціонування виробничих (економічних) відносин.

Розвиток управління, як конкретної форми управління, дає можливість глибше зрозуміти і самі економічні відносини. У первіснообщинному ладі із його племенною організацією всі соціально-економічні процеси містяться спільно. Ефективність праці різко зростає в зв'язку з застосуванням металевих знарядь праці і створюється основа виробництва додаткового продукту. Керуюча каста, що має привілейоване положення в суспільстві, отримує значний доступ до додаткового продукту і можливість привласнення його частини. Поступово створюються умови майнової і соціальної нерівності в племені. Племя з його суспільною організацією входить у протиріччя з фактичною системою економічної і соціальної нерівності. Воно вже не відповідає новому порядку, що фактично утворився. І цей процес виражається як розкладання первіснообщинного ладу.

Взаємодія розподілу праці, управління і додаткового продукту веде до зміни соціально-економічної організації суспільства. Привілейована каста, прагнула закріпити новий порядок, що утворювався. Це привело до виникнення такої соціальної організації, якою є держава. Але держава як явище відривається від економічних відносин і стає соціально-політичною організацією суспільства, що відбиває інтереси власників засобів виробництва. Перетворення держави в самостійний організм справляє зворотний вплив на управління. Воно також розділяється на державне та економічне управління. Першим займається держава, а другим – власник засобів виробництва.

Управління обумовлюючи і проникаючи у державу, реалізує його сутність. Держава здійснює публічну діяльність, тому і управління носить публічний характер і представлено його виконавчо-розпорядчою діяльністю. В той же час, саме ця діяльність займає більшу частину діяльності держави, тому воно займає в ньому домінуючу роль. Держава відокремившись у самостійне явище має більше можливостей просторового і часового розвитку, тому в соціально-економічній системі розвивається найбільш інтенсивно. Тому не випадково держави давніх часів мають високий рівень саморозвитку. Управління як невід'ємна частина держави також інтенсивно розвивається разом із ним і тому в давніх державах існували високорозвинені системи державного управління. Але важливо відзначити, що як єдине явище управління не існує, а представлено відокремленими системами державного і економічного управління, які істотно відрізняються одне від одного, оскільки обслуговують достатньо самостійні і відокремлені системи.

Економічне управління не одержує інтенсивного розвитку, тому що його просторові і часові рамки сильно обмежені. Дане управління функціонує в рамках функціонування власника засобів виробництва, що самостійно визначає вплив управління на економіку. Еволюціонування засобу виробництва відбувається дуже повільно, бо рівень економічного розвитку задовольняє функціонуванню соціально-економічної формації. Але поступово економічне управління веде до виснаження виробничих сил.

Феодальне суспільство з його системою кріпосництва забезпечує більш-менш відтворення робочої сили в особі кріпака, що створює основу розвитку державної форми життя суспільства. Але і тут державне та економічне управління відокремлені одне від одного і функціонують самостійно. Але надмірна експлуатація праці селян підштовхує останніх до періодичних народних повстань, втечі від власника і створення міст, що стають осередком формування нових економічних відносин. Економічне управління в містах у суті відрізняється від економічного управління феодала, тому що воно засноване або на праці самого ремісника, або на найманій праці. Але це економічне управління все більше втягує господарство феодала в товарний обіг, руйнуючи його натуральний або напівнатуральний характер. Тому не випадково феодал переходить від панщини до оброку, тому що така форма економічного управління є більш ефективною [2].

Дрібнотоварне виробництво поширює рамки товарного виробництва. Управління ремеслом яке первісно розраховане на замовлення, переходить поступово до ринкового (безособового) виробництва товарів. Національний ринок, що утворюється, припускає переміщення товару в просторі, а отже, конкретність покупця

поступово зникає. Але така система організації ринкового господарства вимагає все більшої якості товарів. Виробництво при такій системі управління на деякий час забезпечує ринок товарною масою. Але дрібнотоварне виробництво має свої межі можливого. Воно не може безмежно збільшувати виробництво товарної маси, тому що яким би не був мистецьким товаровиробник, його продуктивність обмежена фізичними можливостями виробника. Тому виникає потреба в якісно новому управлінні рухом товару, яка б відповідала зростаючим потребам ринку. Такою формою управління виробництвом з'явилася мануфактура.

Мануфактура - якісно новий етап економічного управління. Тут уперше управління здійснюється через розщиплення технологічного циклу на його складові елементи і наступний взаємозв'язок між окремими його частинами. Це дає можливість підвищити якісно характеристики виробництва. По-перше, підвищується продуктивність праці, по-друге, росте кількість товарів, що випускаються, по-третє, середня якість товарів росте, по-четверте, вартість одного виробу має тенденцію до зниження, по-п'яте, росте обсяг суспільного капіталу, по-шосте, розвивається товарний ринок та інше. Така організація управління в середині мануфактури веде до змін зв'язків з іншими виробниками. З'являється можливість кооперації між окремими мануфактурами. У умовах мануфактури вона тільки зароджується, а наступний розвиток відбувається в умовах машинного виробництва. Таким чином, із мануфактури починається організація суспільного виробництва, тобто утворюється система управління суспільним виробництвом. Якщо до мануфактури суспільне виробництво у всіх структурах розвивається стихійно, то з мануфактури починається його структуризація як всередині неї, так і між виробниками.

При всій прогресивності в організації праці мануфактура має свої межі розвитку і поступово вже не в змозі забезпечувати розвиток товарного виробництва, бо ручна праця при всій її продуктивності не може переступити за межі фізичних можливостей організму. Але розклад праці на його найпростіші моменти готує можливість зростання ринкового господарства на основі управління машинним виробництвом. Наявність найпростіших трудових операцій дає можливість заміни ручної праці машинами. Важливість цього процесу складається не тільки в рості продуктивності праці і зростанні потенціалу товарного виробництва, а також і в тому, що відбувається поєднання робітника з машиною. І хоча спочатку робітник виступає як додаток машини, проте стосовно неї він уже більш і більш виступає як управляюча система.

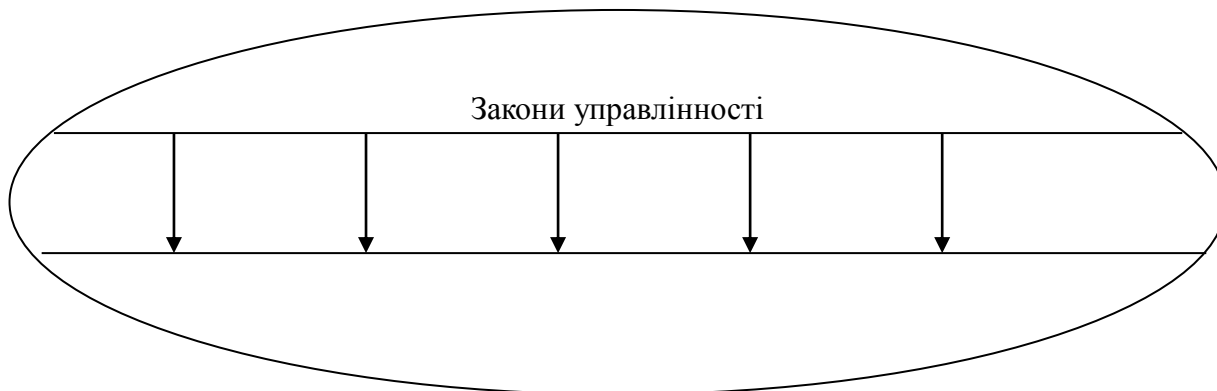
Капіталізм вільної конкуренції засновано на управлінні на базі машинного розподілу праці. Управління капіталістичної фабрики характеризується ускладненою системою реалізації функцій управління, тому що відбувається їхня спеціалізація і формується відособлений від виробництва апарат управління. Все це відбувається в зв'язку з відносинами, що складнюються, як всередині фабрики, так і поза нею. Нормальне функціонування виробництва може бути забезпечено тільки за рахунок управління. Управління виробництвом забезпечує зростання масштабності виробництва шляхом концентрації і централізації капіталу, що в кінцевому результаті веде до утворення монополій. Зростання основних ланок товарного виробництва веде до посилення їхнього впливу, на суспільні відносини. Причому такий вплив має і негативні наслідки, тому що власники засобів виробництва переслідують свої власні інтереси за рахунок суспільних інтересів. Інтереси власників зштовхуються не тільки з інтересами робітників, але і з інтересами держави. Відбувається нарощування протиріч у суспільстві і росте соціальна напруженість у суспільстві. В цих умовах держава як гарант самозбереження суспільства вимушене втручатися в економічні відносини. Економічне управління в основних ланках ринкового господарства викликає виникнення економічного управління з боку держави. Історично закінчується цикл від розщиплення управління на державне та економічне до возз'єднання цих потоків у такому явищі, як держава.

В усьому цьому важливо відзначити таке. Як свого часу управління увійшло в тканину держави і стало його невід'ємною частиною, так і економічне управління, входячи в тканину держави, стає його невід'ємною частиною і невід'ємною частиною державного управління, яке точніше можна було б назвати державним економічним управлінням. При цьому слід відзначити, що державне економічне управління – це самостійне явище, що істотно відрізняється від державного управління в публічній сфері. Воно напряму пов'язане з економічними відносинами і є їх частиною. Тому ототожнювати державне економічне управління і державне управління в публічній сфері є неправомірним. Воно має свій предмет регулювання, що виділяє його в окрему сферу державної діяльності. А тому правове та інше регулювання в цій сфері не можна змішувати з такими ж видами регулювання в публічній сфері. Отже, тільки такий підхід дає можливість правильно розуміти суть діалектики взаємодії управління і економіки.

Реформи у сфері державного управління економікою передбачають істотні зміни у роботі апарату державних органів по раціоналізації його діяльності і більш повного відображення функцій державного управління, у становленні ринкової економіки. Зміна характеру економічних відносин веде до використання управління з метою збільшення потенціалу ринкової економіки господарства за рахунок створення умов для більш повного прояву закономірностей економічних законів і блокування негативних або помилкових конкретних дій суб'єктів господарської діяльності в економічній сфері. Тому від того, наскільки будуть поєднані взаємовідносини держави і суб'єктів економічної діяльності в ринковій економіці державним управлінням, багато в чому залежить успіх самих економічних реформ, усунення нестабільного економічного стану і перехід до ефективної економічної системи.

Логіка діалектики управління і економіки полягає в дослідженні розвитку праці. Якщо розглядати працю як таку, то її можна розчленити на дві частини: процес і результат. Тобто праця завжди існує у вигляді процесу, який перетворює предмети праці на якийсь новий стан, і результату праці, яка є упредметненою працею в зміненому предметі праці. Праця упредметнюється в предметі праці з метою споживання створеного продукту. Якщо продукт, в якому упредметнена праця, призначений для продажу, то він набуває форми товару; якщо ж він іде безпосередньо на споживання його виробником, то набуває нетоварної форми. Отже, праця має деяку форму, в якій вона рухається, починаючи з процесу виробництва і закінчуючи моментом споживання перетворених працею продуктів. Цій формі руху праці відповідають свої певні закони. А отже, і сама праця підпадає під дію цих законів, що стають законами руху продукту. Якщо праця набуває товарної форми, то законом руху праці в цій формі буде закон вартості, тобто вимога еквівалентного обміну, що є необхідною умовою руху продукту. Тому в даному випадку закон вартості – закон руху продукту. Товарна форма продукту (як і нетоварна) є первинною формою руху праці. Проте ця форма породжує в собі нову рефлексорну форму. Так, праця, набуваючи властивості змінюватися,

знаходить якусь свою форму обміну, тобто обмін може здійснюватися сам по собі, без будь-якого впливу, або під впливом певних сил. Отже, рух праці може бути упорядкованим (системним) або безсистемним. Тому форма руху праці (товарна чи нетоварна) може реалізовувати себе в системній або безсистемній формах. Таким чином, по відношенню до первинної форми праці існує ще якась форма, що регулює цей рух. Форма руху продукту може реалізувати себе через форми його управлінності. Форма управлінності має свої закони, що впливають на форму руху праці і виступають як закони цієї форми руху. В цілому спочатку відбувається взаємодія праці з предметом праці, породжуючи процес праці і зміну предмета праці. Результат цієї взаємодії – упередметнена праця у знов створеному продукті. Після цього продукт і праця, яка в ньому міститься, рухаються до кінцевої мети – споживання в товарній або нетоварній формах. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що закони, які притаманні суспільно-економічним формаціям, поділяються на два види: на закони руху праці і закони управлінності цим рухом (мал. 1.1).



Мал. 1.1. Закони, що діють в економічній сфері суспільно-економічної формації

Власне, це і породжує подвійність виробництва, зокрема товарного. Якщо розглядати процес розвитку суспільних формацій, то можна визначити таке. В умовах первісного ладу формою руху праці було нетоварне виробництво, а формою управлінності є планомірність. При рабовласницькому, феодальному способам виробництва і капіталізмі вільної конкуренції формою руху праці є товар, а форма управлінності відсутня і панує стихійність. При монополістичному капіталізмі формою руху праці є товар, форма управлінності на рівні суспільства відсутня та діє стихійність, на рівні монополій і господарських суб'єктів формою управлінності є планомірність. В економіці розвинених держав формою руху праці є товар, формою управлінності є все більш планомірне управління суспільством.

Товарне виробництво, як і будь-яка продуктивна система, передусім є системою суспільних відносин, за якої окремі виробники створюють продукт, що є товаром. Це означає, що продукт праці в силу розподілу праці виробляються окремими (відокремленими) виробниками, а для реалізації цього виробничого механізму необхідна купівля-продаж продуктів. Перше, що можна визначити, що товарне виробництво – це така форма, якої набуває продукт, а отже, і праця при обміні, тобто форма руху тієї частини праці, яка називається упередметненою. Крім того, товарне виробництво – це організація суспільного господарства, тобто це форма господарського управління товаром і супутніх йому товарних відносин між людьми. Історично склалося так, що нетоварній формі руху праці відповідала планомірна форма управлінності, а товарній формі руху праці – непланомірна форма (стихійність). Тому і в наукових дослідженнях форма руху праці і форма його управлінності розглядаються як єдине ціле.

Об'єктивний характер суспільних законів пов'язується з постійним проявом якогось явища незалежно від свідомості людей. Управління також не залежить від свідомості людей в тому сенсі, що існує об'єктивна необхідність, яка змушує людей реалізовувати через свою свідомість дії управлінського характеру. Відмова від такої необхідності рівнозначна краху. Якщо власник засобів виробництва не буде управляти своїм підприємством, то через короткий час воно збанкрутує; якщо держава не буде управляти соціально-економічними процесами, то це призведе спочатку до кризи, а після цього і розвалу самої держави. Тому управління – це необхідність усвідомленого регулювання соціально-економічних процесів.

Закони управлінності – це не тільки закони регулювання економічних процесів, а й закони суспільного розвитку формації, що охоплює всю сукупність соціально-економічних відносин. Управління охоплює не тільки економіку, але й всі сторони суспільства. Під регулюючим впливом управління знаходиться наука, освіта, міжнародні і міжетнічні стосунки, політика, оборона, інформація та інші сторони соціального функціонування суспільства. Разом з тим, кажучи про управління, не слід абсолютизувати її, тобто використовувати її у всій тканині соціально-економічного життя. Об'єктивна необхідність не означає її загальної дії. Ступінь такого впливу на соціально-економічне життя повинен бути зваженим, оскільки абсолютизування того чи іншого явища веде до зворотного – до його саморуйнування. Питання ж конкретного насичення управлінням тих чи інших процесів є питанням конкретики науки і практики управління.

Висновки. Існуючий фінансово-економічний кризис показав обмеженість державних і приватних інструментів регулювання економіки, а тому існує необхідність розробки нових напрямків впливу держави на економічну діяльність, в частковості розробляючи теорію управління.

Історико-логічний підхід до діалектики управління і економіки дозволяє розробити екстропольоване бачення тих тенденцій конвергенційного розвитку, які можуть виникнути у майбутньому і опинитися ефективними регуляторами економічного розвитку.

Список використаних джерел.

1. Марущак В.П. Планування в умовах ринкової економіки. – Одеса: Пальміра, 2008 – с. 12.
2. Марущак В.П. Правове регулювання планування змішаної економіки: ч. II – Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2002. – с. 7.
3. Райт Г. Державне управління / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
4. Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе / Н. Нижник. –К. : Основи, 1995. – 202 с.

ОВЧАРЕНКО СВІТЛАНА ВОЛОДИМИРІВНА

*професор кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, д.філос.н., професор*

ФІЛОСОФСЬКІ ПРИНЦИПИ ФОРСАЙТ-ДОСЛІДЖЕНЬ ДЛЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Тема форсайт-досліджень в останні роки стає все більш актуальною для України, що є позитивним сигналом для подальшого розвитку нашої держави, а в науковому світі в цілому це стає одною з провідних тем. Форсайт-дослідження набувають статусу обов'язкових в ситуації стратегічного планування як для окремих сфер діяльності людини, так і для цілісних об'єктів, якими є держави, регіони та наддержавні утворення. Особливий статус ці дослідження отримали в процесі розвитку власної методології та розгортання простору використання отриманих результатів – від пошуків напрямків розвитку науки та технологій на ранньому етапі до зацікавленості майбутнім суспільства в цілому на сучасній стадії. Поширенню форсайт-досліджень та майданчиків, на яких вони здійснюються, сприяв інтерес до якісних методів прогнозування, що характерні для наук суспільствознавчого циклу – соціології, політології, прикладної лінгвістики, психології тощо. І головна мета також поступово ставала більш зрозумілою та масштабною – форсайт-дослідження почали замовляти не тільки для потреб бізнес-корпорацій, але і для потреб публічного управління на рівні держав та міждержавних утворень.

На теперішній час можна говорити вже про усталену практику проведення форсайт-досліджень на різних континентах та в різних галузях соціального і економічного життя країн, узгоджене розуміння проблем, що постають в процесі їх здійснення, та загальних рис методології, якої вони вимагають. У українських авторів наукових статей можна знайти достатньо ґрунтовні огляди основних визначень, тенденцій та історії розвитку форсайт-досліджень, які є систематизованими та проаналізованими. Скористаємося матеріалами Рибінцева В.О. та Клопова І.О. [6] для загальної характеристики форсайт-досліджень, як вони склалися на теперішній час.

Є декілька провідних визначень поняття форсайт-досліджень, кожне з яких коментує основну їх рису – бути спрямованими на дослідження майбутнього в тій мірі, в якій воно може бути нам відкрито, завдяки науковим прогнозним зусиллям. У згаданих авторів знаходимо таку таблицю [6,89]

Автор	Визначення
Б.Мартін	Систематичні спроби зазирнути в довгострокове майбутнє розвитку науки, технологій, економіки і суспільства, щоб передбачити стратегічні галузі наукових досліджень і появу базових технологій, застосування яких може принести досить значну економічну і соціальну вигоду
Л. Георгіо	Засіб систематичної оцінки тих напрямів розвитку науки і технології, які можуть мати сильний вплив на конкурентоспроможність компаній, створення багатства й якість життя
П. Беккер	Процес активного пізнання майбутнього і створення бачення середньострокової і довгострокової перспектив; систематичне дослідження майбутнього науки, економіки та суспільства для підтримки прийняття актуальних рішень і мобілізації спільних зусиль для їх виконання
В. Третяк	Творча технологія впливу на формування майбутнього за допомогою узгодження партикулярних інтересів різних верств громадянського суспільства і за допомогою стимулювання їх активності у сфері використання ключових технологій

Звернемо увагу на ключові розбіжності наведених у таблиці визначень, які впливають на ситуацію загального обговорення смислу та завдань форсайт-досліджень. В першому визначенні акцентується увага на спробі побачити майбутнє для певної користі науки та суспільства, у другому – на оціночних діях щодо майбутнього, у третьому – на прикладному моменті прогнозування та прийняття управлінських рішень, а в четвертому – на активному формуванні майбутнього зусиллями самого суспільства. Власне, всі ті чотири риси є притаманними форсайт-дослідженням на сучасному етапі їх існування і можуть бути осмислені як характеристика реальної складності та багатоаспектності цих досліджень.