

УДК 351.82:330.8

**В.П. МАРУЩАК**, докт. наук з держ. упр., проф., Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

## ІННОВАЦІЙНА СУТНІСТЬ УПРАВЛІННЯ У СТАНОВЛЕННІ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ І ЕКОНОМІКИ

*Ключові слова:* управління, держава, управлінність, економіка, ринкове господарство, відносини, регулювання

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.

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. Звідси, метою статті є розкриття змісту управління в державному управлінні та визначення потенціалу управління в регулюванні ринкової економіки.

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.

Перехід до металевих знарядь праці суттєво змінює ситуацію в житті людини та племені. Докорінно змінюється економічна система, оскільки металеві знаряддя стали більш ефективними, вони надають можливості добувати значно більше їжі, зменшують пряму

залежність людини від природи, а головне, створюють додатковий продукт. У даному випадку мова йде про ту частину створеного продукту племені, що перевищує рівень біологічного виживання людини. Можливо, що цей продукт спершу розподілявся повністю між членами племені, що призвело до покращення якості життя та росту чисельності племені. Можливо й те, що частина додаткового продукту, який мав властивості зберігатися тривалий час, резервувався племенем на випадок складних обставин.

Разом із тим, резервна частина продукту охоронялась та розподілялась вождями племені. Оскільки вожді користувались довірою інших, у них з'являлася можливість вільного доступу до резерву та можливість частину цього резерву присвоювати. Іншими словами, відбувалося присвоєння частини додаткового продукту, що, в свою чергу, призводить до майнової нерівності, що поступово посилюється з часом. Для того, щоб легалізувати своє становище, вождям необхідна організація, яка би підтримала усталені економічні відносини. Такою організацією становиться держава.

Управління відіграє не менш важливу роль у становленні держави, ніж економіка, яка сама по собі без управління не може бути причиною виникнення держави. В умовах людського суспільства, яким є плем'я, управління спочатку заявляє про себе. Як вже зазначалось, спершу людське суспільство знаходилося на межі біологічного виживання, що зв'язано з обмеженими можливостями добування їжі. В цих умовах відбувається раціоналізація системи, пов'язана з її внутрішньою структурізацією, що дозволяє системі вижити. Головним елементом цієї системи стали вожді та старійшини, досвід яких збільшував шанси вижити. Разом із тим, цей інститут не надавав ніяких переваг чи привілеїв перед іншими. Така ситуація могла бути безкінечно тривалою, якби економічний та управлінський фактори не взаємодіяли один з іншим.

Розподіл додаткового продукту та його зберігання покладалося на вождів і старій-

шин. Їх соціальний статус надавав можливість доступу до матеріальних благ. Статус вождя став вигідним, щоб його зберігати. Тому не випадково статус вождя починає упадковуватися, поступово перетворюючись на інститут монархії. Управляюча каста племені зацікавлена у збереженні свого статусу серед членів суспільства, що може бути забезпечено за рахунок такого інституту, яким є держава.

Управління, як передумова виникнення держави, стало його невід'ємною частиною та однією з її первинною ознакою. Разом із тим, управління має свою історію та логіку розвитку. До загальноновизнаних основним ознакам держави відноситься публічна влада. Саме через цю ознаку проявляється та реалізується державне управління. І це не випадково. Через публічну владу здійснюється становлення організаційної структури держави, її зв'язок з населенням, управління справами держави. Оточенням держави є адміністративно-політична, соціально-гуманітарна і економічна сфери. Державі найбільш іманентна адміністративно-політична сфера, в якій вона має найбільші можливості свого проявлення і в діяльності держави віддзеркалюється у вигляді публічної влади. Внаслідок цього державне управління розвивається найбільш інтенсивно й об'ємно в цій сфері. Завершенням розвитку державного управління можна вважати розмежування формування сучасних держав на основі конвергенції держави у соціальну і економічну сфери, що виражається у формуванні правової соціальної держави.

Розвиток державного управління, як функції реалізації адміністративно-правової сфери, веде до формування механізму держави, форми правління, форми державної побудови і політичного режиму. Адекватне відображення адміністративно-політичні сфери у діяльності держави вже у давні часи створюють високоорганізовані державні системи, які по формальним ознакам практично не відрізняються від сучасних держав по їх структурі.

Інші сфери – соціально-гуманітарні та економічні при становленні держави мають з

нею зв'язок на рівні взаємодії, який забезпечує функціонування і стабільність державної системи. Отже, в економічній сфері зв'язок з державою виявляється через податки. Податки – це основне джерело змісту держави і його структури. Економічні відносини були віддані на відкуп власникам засобів виробництва. Відносини рабовласника та раба були особистою справою рабовласника. Державу цікавила віддача від господарської діяльності в казну держави. В обмін на це держава виконувала охоронну функцію в економічних відносинах, відображаючи інтереси майново-сильного класу і подавляючи тих, що експлуатуються.

Соціальні відносини також мало цікавлять державу. Соціальні стандарти відсутні, держава відносить їх до саморегулюванню особистості.

Істотний вплив держава з боку управління в своєму розвитку відчула у період пізнього феодалізму і пов'язано з буржуазними революціями. Зазвичай в економічній літературі джерелом буржуазних революцій вважається невідповідність продуктивних сил та продуктивних відносин, тобто буржуазні відносини вступають у протиріччя з феодальними відносинами. Результатом такого протиріччя стає соціальна революція. Разом із тим, крім цієї важливої причини, що призвела до буржуазної революції, існують й інші. Державна машина пізнього середньовіччя вступає в протиріччя не тільки з системою капіталістичних відносин, що народжуються, але й з системою суспільної побудови. Монархічна система з її нероздільністю влади не в змозі забезпечити прогрес соціально-суспільного життя. Система управління державними справами вступає в протиріччя з потребами розвитку всього соціально-економічного життя. Не випадково в цей період виникають ідеї розділення влади і перехід до нової системи державного управління. Потреба в новій державній системі управління і у відповідності з новими уставленими економічними відносинами стають підґрунтям буржуазної революції. Її наслідки призводять до змін форми правління, зміни

структури державного механізму та розвитку товарного виробництва. Зміна економічної системи неминуче зв'язано зі змінами в самій державі і її розвитку. В сфері державної влади відбуваються спеціалізація і відособлення трьох гілок влади на законодавчу, виконавчу і судову.

Система управління суспільством, яка склалась на цій основі, забезпечила прогрес соціально-суспільного життя. Але такий баланс відносин зберігався до початку ХХ століття. Згодом на перший план виступає економіка і ті наслідки, які пов'язані з функціонуванням капіталу. Негативні соціальні наслідки цього процесу призводять до росту напруги в суспільстві і протиріччю між суспільними та приватними інтересами власників засобів виробництва.

Але все це зовнішній бік прояву певного конкретного явища сутність якого складає управління. Можливість розуміння управління як об'єктивного закону розвитку соціально-економічної формації лежить у площині функціонування 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 стосунків, що складається в зв'язку з протіканням економічних процесів. Тому, управління не слід ототожнювати з економікою, але й обмежувати від економіки. У цілому, це єдиний процес функціонування виробничих (економічних) відносин.

Об'єктивний характер суспільних законів зв'язується з постійністю проявою якогось явища незалежно від свідомості людей. Управління також не залежить від свідомості людей у тому сенсі, що існує об'єктивна необхідність, що 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 бутити управляти соціально-

економічними процесами, то це призведе спочатку до кризи, а потім і розвалу самої держави. Тому, закон управлінності – це необхідність усвідомленого регулювання соціально-економічних процесів.

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

Економічне управління на ранніх стадіях розвитку держави 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. Надмірна експлуатація праці і становлення до раба як до знаряддя праці не відтворює його робітничу силу. Це штовхає державу до захоплення нових територій і перетворенню полонених у рабів. Вичерпання цього джерела веде до призупинення розвитку формації і до її занепаду. До цього ж постійні повстання

рабів ведуть до ослаблення самої держави, що поступово стає здобиччю варварів.

Феодалне суспільство з його системою кріпосництва забезпечує більш-менш відтворення робочої сили в особі кріпака, тому створюється основа розвитку державної форми життя суспільства. Але і тут державне й економічне керування 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 ядром 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 оборот, руйнуючи його натуральний або напівнатуральний характер. Тому не випадково феодал переходить від панщини до оброку, тому що така форма економічного управління є більш ефективною.

Дрібнотоварне виробництво поширює рамки товарного виробництва. Управління ремеслом яке первісно розраховане на замовлення, переходить поступово до ринкового 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 митецьким 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 являлася мануфактура.

Мануфактура – якісно новий етап економі-

чного управління. Тут уперше управління здійснюється через розщеплення 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, розвиваються 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. В 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 в усіх структурах розвивається стихійно, тому що суспільні зв'язки між виробниками не носять структурного характеру, то з мануфактури починається їхня структуризація як всередині неї, так і між виробниками [1].

При всій прогресивності в організації праці мануфактура має свої межі розвитку і поступово вже не в змозі забезпечувати товарне виробництво, 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 сто-



совно неї він усе 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 ускладнюються, 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 й економічне до возз'єднання цих потоків у такому явищі, як держава.

В усьому цьому важливо відзначити наступне. Як свого часу управління ввійшло 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, що точніше можна було б назвати державним економічним управлінням. При цьому слід зазначити, що державне економічне управління – це самостійне яви-

ще, що істотно відрізняється від державного управління в публічній сфері. Воно напряму пов'язане з виробничими відносинами і є їхньою 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 й інше регулювання в цій сфері не можна змішувати з такими ж видами регулювання в публічній сфері.

Розвиток економіки призводить до розвитку управління і товарності держави, переоцінки ролі держави та ринку. Держава є не тільки регулюючим суб'єктом економічних процесів, але все більш сама – суб'єктом цих відносин в особі державного сектора економіки, а також ринку споживання товарів і послуг. Інтервенція держави в економіку – ключова риса ХХ століття. Соціально-економічні процеси, що відбуваються у виробничих відносинах, і прогрес виробничих сил мимоволі втягнули державне управління в активне регулювання економіки, а також зробили її безпосереднім учасником цих відносин. Ускладнення економічних процесів викликало ускладнення функцій самої держави, а це, в свою чергу, привело до спеціалізації функцій держави, і особливо до спеціалізації економічної функції. В свою чергу, розвиток саме цієї функції привів до її розширення на декількох напрямках – державне регулювання економіки, розвиток державного ринку товарів і послуг і утворення державного сектора економіки.

Управління займає важливе місце в структурі державного управління в сфері економіки, оскільки дає можливість збалансувати вплив суспільства на систему ринкового господарства та взаємопов'язати всі елементи державного управління у цілеспрямовану систему.

Державне управління засновано на владозобов'язуючій волі держави, яка відбивається в діяльності її органів та виражається шляхом нормативно-правового регулювання економічної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Марущак В. П. Історико-логічний підхід

до діалектики взаємодії управління і економіки / В. П. Марущак // Економіка харчової промисловості. – 2011. – № 1. – С. 5–8.

*Марущак В. П. Інноваційна сутність управління у становленні та розвитку держави і економіки / В. П. Марущак // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 357–362 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_60.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_60.pdf)*

На основі історико-логічного аналізу обґрунтовується можливість і необхідність державного планування ринкової економіки, показуються реальні можливості використання планування в стабілізації господарських відносин, передбачаються інноваційні види державного планування, використання яких у стані підняти на новий рівень державно-правове регулювання розвитку суспільства.

\*\*\*

*Марущак В.П. Инновационная сущность управления в становлении и развитии государства и экономики*

На основе историко-логического анализа обосновывается возможность и необходимость государственного планирования рыночной экономики, показываются реальные возможности использования планирования в стабилизации хозяйственных отношений, предполагаются инновационные виды государственного планирования, использование которых в состоянии поднять на новый уровень государственно-правовое регулирование развития общества.

\*\*\*

*Marushchak V.P. The Innovative Nature of Management in the Development of the State and Economy*

On the basis of history-logical analysis possibility and necessity of the state planning of market economy is grounded, the real possibilities of the use of planning are shown in stabilizing of economic relations, the innovative types of the state planning, the use of which is able to heave up on a new level the public-law regulation of development of society, are assumed.

Форум права