

**Володимир Марущак**

завідувач кафедри державознавства і права

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

## НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

Стаття розглядає напрямки впливу державного управління на економіку у правовому полі на основі інноваційних складових в процесі розробки та прийняття управлінських рішень, що дає можливість надати йому ефективності в державному регулюванні ринкових відносин.

**Ключові слова:** економіка; стратегічне управління; право; управлінське рішення; державне управління; економічне налагодження; державні органи.

**Volodymyr Marushchak**

Head of State Studies and Law Chair;

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

## DIRECTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF ECONOMY

The article considers the directions of influence of public administration on the economy in the legal field on the basis of innovative components in the process of development and management decisions, which allows to give it efficiency in state regulation of market relations. Modern economic processes significantly affect social relations. Traditional approaches to the regulation of financial and economic activities have exhausted themselves, leading to significant shocks to socio-economic life. This, in turn, requires the state to take measures to stabilize the economy. This task rests entirely with public administration, which should increase the effectiveness of its actions in the economic sphere. Innovative approaches to public administration have a significant potential in this direction, which makes it possible to bring state regulation of economic processes to a qualitatively new level.

Research on this issue in the field of law and public administration is currently insufficient. At the same time, the problem of improving the efficiency of public administration and its impact on economic development remains insufficiently studied. The purpose of this article is to reveal the content of the influence of public administration on the regulation of the economy and to determine the strengthening of the role of management in the regulation of economic processes. Mandatory planning assumes that the parties act as socially equal partners. In the relationship, the interests of the parties are combined through their agreement. Therefore, the basis of their relationship is a planning agreement, where the subject is not the transfer of property to another person, donations, etc., and the implementation of the planned task or targets. But in this case, a consensus is reached between the interests of the state and the business entity. On the one hand, the state (or its body) by contract gives legal effect to their actions, making them binding but agreed, and on the other hand, the planning agreement, protects the business entity from the arbitrariness of the state. Therefore, it is a question of formation of the market of planning where the parties can offer the economic activity in certain parameters of the functioning.

One of the options for improving state regulation of socio-economic processes is economic adjustment. Economic adjustment does not involve a sharp change in government regulation. As a means of influence, it offers a search for bottlenecks in the economy. The weak link is subject to change, but not in itself, but in connection with other adjacent elements. Once the weak element begins to function more or less normally, the element that has the most negative impact on the economy is adjusted. And so gradually throughout the chain. As a result, the whole mechanism begins to work more or less harmoniously.

**Key words:** economy; strategic management; law; administrative decision; public administration; economic adjustment; state bodies.

Постановка проблеми

Сучасні економічні процеси суттєво впливають на суспільні відносини. Традиційні підходи до регулювання фінансово-економічної діяльності вичерпали себе, що веде до значних потрясінь соціально-економічного життя. Це в свою чергу потребує від держави заходів до стабілізації економіки. Це завдання повною мірою лягає на державне управління, яке повинно підситити ефективність своїх дій в економічній сфері. В цьому напрямку значний потенціал мають інноваційні підходи до державного управління, що дають можливість вивести державне регулювання економічних процесів на якісно новий рівень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження даної проблематики в галузі права і державного управління на сьогодні представлено

недостатньо. Втім сама проблема підвищення ефективності державного управління та його впливу на економічний розвиток залишається недостатньо дослідженою.

Мета

Метою даної статті є розкриття змісту впливу державного управління на регулювання економіки та визначення посилення ролі управління в регулюванні економічних процесів.

Вклад основного матеріалу

Світова фінансово-економічна криза 2008 року та втрата ілюзій відносно приватної власності за роки незалежності України безперечно свідчать про необхідність державного

© Марущак В. П., 2021.

регулювання економіки[1]. Одним їхніх таких регуляторів є державна власність. Негативне відношення до неї і триваюча її приватизація за підсумками останньої не свідчать про те, що вдалося добитися ефективного вкладення державної власності у розвиток економіки. Скоріше навпаки. Приватна власність не заповнила економічні втрати, які понесла країна з 1990 року.

Разом з тим мова йде не про захист державної власності, а про її ресурсне перетворення, яке могло б стати локомотивом соціально-економічного розвитку. Зберегти існуючу державну власність заради її самої безглуздо. Важливо мати об'єктами державної власності ті, які забезпечують ефективний розвиток економіки. У такому випадку державна власність може стати генератором економічного розвитку.

Ефективна державна власність можлива при наявності ефективної системи управління. У сучасних умовах не настільки важливо хто власник, а хто ефективний керуючий цієї власністю. Ефективним елементом управління є планування господарської діяльності.

Розуміння планування як досягнення встановлених виробничих показників господарської діяльності далеко не відповідає істині, оскільки сама державна власність це не тільки підприємства, а кредитна, бюджетна, валютна системи, вода, земля, її надра, державні організації та багато чого іншого.

Планування займає важливе місце в структурі державного управління у сфері економіки, в наслідок того, що планування дає можливість заздалегідь збалансувати вплив суспільства на систему ринкового господарства, що накладає свій відбиток на управління в цілому.

Використання планування в управлінні дає можливість ще до процесу розвитку ситуації розмістити суб'єктів господарської діяльності так, щоб добитися поставленого результату. Причому, можна змодельювати різноманітні види взаємодії елементів управління на процес або відношення та вибрати оптимальний варіант. У даному випадку важливо підкреслити, що йдеться не про суб'єктивну людську діяльність по плануванню ринкового господарства, а про об'єктивну діяльність людини, що складається по взаємодії або створенню умов для прояву економічних законів у певному спрямуванні. Усе це в конкретній дійсності призводить до такого явища, яке можна назвати плановим управлінням. Планове управління - це синтез різних елементів управління, що виступають як єдине явище, де визначальним елементом є планування. Оскільки планомірність є невід'ємним елементом управління, то його метою є вплив на систему управління в цілому, який максимально ефективно діяв би на процеси та відношення, які виникають у процесі функціонування ринкового господарства.

Важливим моментом відносин державної власності та планування є взаємозв'язок планування з режимами власності: права оперативного управління і права господарського ведення, на що спираються державний і продержавний сектор економіки. Дані режими є формами управління державною власністю з боку суб'єктів господарської діяльності. У зв'язку із цим планування може мати різні можливості впливу на господарську діяльність і на відносини планової діяльності між органами господарського управління та суб'єктами господарської діяльності.

Планування в державному секторі більш публічно, оскільки окремі підприємства групуються в галузі, управління якими здійснюють центри господарських систем. Вони управляють економічно і юридично відокремленими структурами, а тому їх відношення повинні будуватися виключно на правовій основі. Тому й планування в цій системі набуває правового характеру.

Зв'язки в державному секторі більш складні чим у приватному. Система цих зв'язків багатоступенева. Вона включає органи державного управління, центри господарських систем і підприємства. Органи державного управління як Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів, економіки, Національний банк та інші здійснюють загальні планові дії, шляхом прийняття нормативів, програм розвитку галузей, регулювання бюджетного процесу тощо. Ці дії носять рамковий характер, оскільки конкретні суб'єкти господарської діяльності не вказуються. Таке рамкове регулювання презентовано у виді правових норм які містяться в нормативно – правових актах виконавчо-розпорядчих органів. Таким чином планові правила набувають правового характеру. Державні підприємства та підприємства з контрольним пакетом управління таким державним органом не підпорядковані, але повинні виконувати нормативні акти цих органів. Тім самим досягається ефект непрямого управління господарською діяльністю державного сектору.

Більш тісний зв'язок з підприємствами державного сектору мають ті органи державного управління, які виконують функції центрів господарських систем. Самі вони підлеглі державним органам управління (Кабінету Міністрів, міністерствам), які вправі ставити перед ними конкретні завдання по виконанню економічної політики держави. Таким чином це другий канал впливу на державний сектор економіки, який містить організаційний засіб впливу. У той же час цей організаційний канал також працює через правові приписи. Планові завдання переходять із абстрактних норм права в більш конкретну площину регулювання за допомогою центрів господарських систем.

Центри господарських систем організують реалізацію планових завдань держави. Вони не вправі безпосередньо встановлювати планові завдання та показники господарської діяльності підприємствам державного сектору, тому перед ними існує проблема реалізації державних програм через діяльність підприємств. Оскільки адміністративний механізм, який існував за радянських часів не існує, то на перший план виходять засоби правового регулювання та зв'язки між підприємствами та центрами господарських систем. Таким каналом є заключення господарських договорів на виконання державного замовлення чи на задоволення інших потреб держави, або на залучення до виконання державних програм. Тому діючу систему планових взаємовідносин можна оцінити як індикативну.

Наявність державного та продержавного сектору економіки потребує диференційного підходу їх державно – правового регулювання. В умовах переходу до ринку, з однієї сторони, необхідно розвивати приватний сектор економіки, а, з другої сторони, здійснювати заходи по управлінню та підвищенню ефективності державного та продержавного секторів економіки. Усе це потребує розробки якісних правових актів по їх ре-

гулюванню та відпрацюванню механізмів державного регулювання в цьому напрямку. Рішення цих проблем у своїй наявній частині може бути реалізовано за рахунок використання планування у формі програмування, моделювання тощо, а також за рахунок планових дій з боку державних органів. У даному випадку не тільки саме планування повинно бути об'єктом правового регулювання, але й розробка правових актів також повинна засновуватися на планових засадах. Оскільки реально на Україні існують державний, продержавний і недержавний сектори господарської діяльності необхідні мати три програми розвитку господарської діяльності цих сфер як у правовому так і в управлінському сенсі.

Процес стратегічного управління представляє собою ряд послідовно здійснюваних дій з боку державного органу в регулюванні економічного об'єкту, які включають в себе дослідження, збір інформації, проектування ( розробку моделі ), оцінку моделі, розробку альтернатив, вибір варіанту плану дій, організаційну підготовку реалізації варіанту моделі акту, виконання акту і контроль, коректування дій державного органу по регулюванню економічної ситуації. Процес управління може бути автономним, коли вирішується проблема закритого типу, наприклад, правове регулювання оподаткування прибутку підприємства, або відкритим, коли взаємопов'язуються різні структури правового регулювання економічних відносин, наприклад, оподаткування і формування бюджету. Таким чином, процес стратегічного управління дає можливість уявити розроблене рішення у виді віртуальної реальності, формувати механізм оцінки кількісних і якісних джерел інформації, вихідних даних, результатів проміжного стану економічної ситуації і кінцевий результат діяльності державного органу в регулюванні економічних відносин, що дає можливість розробити оптимальне управлінське рішення.

Стратегічне управлінське рішення у економічній сфері:

- 1) детально формує завдання органів державного управління з економічних питань;
- 2) допомагає окреслити загальні межі управлінського рішення економічної ситуації;
- 3) дає можливість проаналізувати об'єкти економічного регулювання;
- 4) модулює використання ресурсів;
- 5) визначає ефективність управлінських дій.

Досягнення результатів означеного стратегічного управління розвитку економіки зміни циклу розробки і прийняття рішення в процесі нормотворчої діяльності державних органів управління. Розробка і прийняття рішення на основі стратегічного управління передумовлює постановку питання про необхідність такого регулювання і розробку наукової концепції розробки проекту акту регулювання економічних відносин. Лише після цього може йти мова про розробку самого проекту рішення. Наукова концепція як стадія стратегічного управління органів управління повинна передумовити рішення, які увійдуть у його проект. Для цього необхідно окреслити проблему, яка повинна знайти своє відображення в рішенні, як її можна вирішити, який організаційно-правовий механізм необхідно запровадити для ефективного управлінського рішення, хто конкретно буде виконувати і нести відповідальність за

наслідки рішення. Розробка наукової концепції стратегічного рішення розвитку економіки дає змогу перейти до розробки його проекту, використовуючи накопичену базу і доповнюючи її компонентами, необхідними для якісного змісту. З цією метою проект необхідно перевірити на відповідність до нормативної бази, провести експертизу наукової концепції, а потім і самого проекту, скласти графік проходження проекту правового акту стратегічного управління, здійснити координацію різних ланок при розробці проекту. Такий підхід до розробки рішень органів державного управління, які мають стратегічну спрямованість, дозволив би підвищити якість управлінських рішень і більш професійно виконувати свою роботу.

Розробка і прийняття рішень державних органів вбирає в себе систематизацію дій, які повинні носити сталий і передбачений характер за рахунок зусиль, спрямованих на те, щоб уникнути ситуацій, які гальмують діяльність самих органів, зменшують їх ефективність і негативно впливають на об'єкти економічного регулювання. Це означає, що державні органи при регулюванні економічних відносин повинні діяти в межах своєї компетенції, аналізувати стан об'єкту регулювання, розробляти правові акти так, щоб вони реально сприяли поліпшенню стану регулюючого об'єкту, тобто економічних відносин [2].

Стратегічне управління у сфері регулювання розвитку економіки слід розглядати як невід'ємну частину управлінського впливу. Мова йде про те, що рішення державних органів управління приймаються по головних напрямках регулювання економіки шляхом як конструювання внутрішньої структури рішення, так і тих дій, які здійснює в зв'язку з цим орган державного управління. Тому стратегічне управління має статично-динамічний характер, де статика – це рішення, сконструйоване на стратегічних засадах, а динаміка – це скоординовані управлінські дії державного органу чи їх сукупність. Таким чином, стратегічне управління являє собою кристалізовані дії державних органів через управлінські рішення, які формуються на стратегічних засадах.

Стратегічне управління в розвитку економіки дає можливість встановлювати тривалі зв'язки між державними органами і об'єктом регулювання економічних відносин. Кожний етап реалізації управлінського рішення передбачає прорахунок передбачуваних наслідків і фактичного стану речей. Такий взаємозв'язок дає можливість вносити корективи в залежності від об'єктивного ходу розвитку економіки. Ці корективи пов'язані з виконанням дій, котрі можуть гальмувати негативні тенденції економічного розвитку. Досягається це шляхом зміни акцентів у реалізації самого рішення і за рахунок залучення додаткових ресурсів. Крім того, стратегічне управління дає можливість більш плідної роботи з виконавцями. Вже саме управлінське рішення, побудоване на стратегічних засадах, висвітлює необхідність тих характеристик, які мають бути у виконавців для ефективної реалізації прийнятого рішення. Все це дає можливість у процесі реалізації стратегічних напрямків окреслити основні цінності, кінцеві результати, виробити оптимальний вплив на об'єкт, що регулюється. Це підвищує ефективність прийнятого рішення на стадії його реалізації з боку державних органів і знижує неякісність прийнятих рішень.

Розробка і прийняття управлінських рішень на основі стратегічних засад дає можливість бачити поетапну його розробку і як вирішуються питання від задуму до реалізації. Такий підхід дає можливість переконати опонентів, що кроки, закладені в рішенні, правильні, оптимальні і ефективні. Це суттєво знижує опір з боку тих, хто супротивиться змінам і бажає залишатися в межах існуючого економічного простору. До того ж стратегія управлінського рішення знижує суперечності між різними органами, оскільки воно опирається на компетенцію кожного органу і дає можливість пов'язати їх дії так, щоб націлити на кінцевий результат. Стратегічне управління дозволяє поліпшити якість роботи державного органу, оскільки планові процедури зменшують ймовірність помилки, розширюють інформаційну базу при прийнятті рішення, дають можливість пов'язати цілі, задачі з ресурсними можливостями, поставити виконання рішення на реальну основу, передбачити можливість виникнення нештатних ситуацій, застосування засобів по ліквідації негативних явищ, прогнозувати наслідки прийнятого управлінського рішення.

Розвиток економіки потребує нових форм свого розвитку. Зупинимось на деяких інноваційних формах державного планування, які характерні для ринкової економіки та можуть забезпечити її сталий розвиток.

Такою формою планування є зобов'язальне планування. Таке планування припускає, що сторони в ньому виступають як соціально рівні партнери. У відносинах, інтереси сторін поєднуються через їх погодження. Тому в основі їх відносин лежить плановий договір, де предметом виступають не передача майна іншій особі, дарування та інше, а виконання планового завдання або планових показників. Але в даному випадку досягається консенсус між інтересами держави та суб'єкту господарської діяльності. З одного боку, держава (або його орган) шляхом договору надає правову чинність своїм діям, роблячи їх обов'язковими, але погодженими, а з іншого боку, плановий договір, захищає суб'єкта господарської діяльності від свавілля держави.

У зобов'язальному плануванні вступ у планові відносини винний бути вільним. Ініціатива планування може іти від будь-якої сторони, але це не зобов'язує іншу сторону вступати в планові правовідносини. Вони можуть виникнути на основі вільного волевиявлення сторін. Тому йдеться про формування ринку планування, де сторони можуть пропонувати свою господарську діяльність у певних параметрах свого функціонування. Такий підхід може докорінно змінити інвестиційну політику. Держава буде не просто сплачувати гроші чи додавати пільги суб'єктам господарської діяльності, а мати економічно-обґрунтований захід з кінцевими прогнозованими результатами. Це значно знімає недолік тендерної системи, коли задля виграшу суб'єкти пропонують нижчу ціну, але при цьому страждає якість і порушуються технології. Державі потрібно не дороге або дешеве, а якісне на основі економічно обґрунтованих витрат. У такому разі бюджетні кошти не будуть марнуватися. Специфіка цього ринку - його суб'єкти: держава або його органи та суб'єкти господарської діяльності. І взаємовідносини на цьому специфічному ринку будуть визначатися попитом і пропозицією на планову діяльність. Усі це не виключає того, що в законодавстві можуть бути визначені ті виняткові випадки,

коли держава матиме право не тільки ініціювати відношення, але й зобов'язати суб'єкта підприємницької діяльності до укладення договору з державою. Але ця обов'язковість винна гарантувати законодавче дотримання прав і інтересів суб'єкту господарської діяльності. Йдеться про те, що обов'язковість укладення планового договору визначається не на умовах державного органу, а на умовах погодження умов укладання планового договору.

Зобов'язальне планування позбавлене основних недоліків як директивного, так і індикативного планування. Тут знижується жорстка детермінованість волі держави стосовно суб'єкта підприємницької діяльності, планові рішення примушені прийматися зважено, інакше прийдеться нести відповідальність не тільки конкретному державному органу, але і його керівникові. У той же час знімається недолік індикативного планування. Стаючи стороною в плановому договорі, суб'єкт підприємницької діяльності вже не може ігнорувати волю держави, у зручний для себе момент змінити свою лінію поведінки і т.і., бо в протилежному випадку виникає його відповідальність перед державою. Це, у свою чергу, змусить суб'єктів господарської діяльності серйозно підходити до своїх взаємовідносин з державою, зважуючи свої можливості при вступі в планові відносини. Можливий скептицизм про вільний вступ у планові відносини не має під собою основи. Держава в будь-якій країні - це колосальний ринок споживання товарів і послуг. Ринок стабільний, привабливий і пріоритетний. Тому суб'єкти підприємницької діяльності безумовно зацікавлені в ньому. Але щоб попасти до нього повинні бути цивілізовані правила участі в ньому, що виключають протекцію й хабарництво. Тому зобов'язальне планування є бар'єром для цих негативних явищ.

Одним з варіантів вдосконалення державного регулювання соціально-економічних процесів є засноване на планових засадах економічне налагодження. Такого засобу регулювання економікою в нас немає, та й в інших держав, мабуть, теж. Зрозуміти його можна, якщо провести аналогію з технічною наладкою, що широко відома скрізь. Коли іде реконструкція підприємств, то відбувається зміна в технічному оснащенні та міняється технологічний процес. Але коли все готове, з'являються наладчики - люди, що перевіряють усі вузли, відпрацьовують увесь технологічний ланцюг виробництва та запускають його в хід, тобто їх завдання полягає в усуненні тих недоліків, що були припущені будівельниками, конструкторами, технологами та іншими. Завдяки ним виробництво оживає і працює як здоровий організм. У зв'язку з переходом до ринкової економіки замінили вузли в господарському механізмі, але забули про те, що кожний вузол повинний бути налагодженим на спільну роботу.

Економічне налагодження не припускає різкої зміни державного регулювання. Як засіб впливу, вона пропонує планомірний пошук вузьких місць в економіці. Слабка ланка піддається зміні, але не сама по собі, а у зв'язку з іншими її елементами. Після того, як слабкий елемент починає функціонувати більш-менш нормально, наладці піддається той елемент, який на економіку виявляє найбільш негативний вплив. І так поступово по всьому ланцюгу. У підсумку весь механізм починає працювати більш-менш злагоджено. Після цього почи-

нається друге, третє коло налагодження і так до тих пір, поки господарський механізм не вийде на рівень ефективного функціонування. Коли господарський механізм розбалансований, що відповідає нинішньому положенню справ в економіці, і проблем у ньому більш ніж достатньо, то економічній налагодці повинні підлягати самі суттєві проблеми стабілізації економіки. Тому в цьому напрямленні повинні концентруватися організаційні, фінансові, наукові, матеріальні потужності, які б забезпечили прорив і наступ на негативні явища та створювали стабілізуючий стан економічного розвитку. Не стримування проблеми по всьому фронту та постійне латання дір в економіці може призвести до стабілізації, а наступ на нестабільність на вузькій дільниці з розвитком успіху ушир і вглиб економічних процесів. При такому підході метою регулювання є не тільки окремий елемент економіки, а господарський механізм у цілому. Добре налагоджений окремий його елемент вже сам по собі буде благодатно впливати на систему в цілому, об'єктивно розкриваючи недоліки в певних сферах, а отже й створювати можливості їхнього усунення.

Економічне налагодження – це універсальний засіб впливу на господарський механізм, який має широкі потенційні можливості як на рівні макроекономіки, так і мікроекономіки. Рішення глобальних економічних процесів не виключає, а припускає рішення конкретних проблем окремих суб'єктів господарювання. Невдачі окремих підприємницьких структур здебільш пов'язані з тим, що балансування в стихії ринку ґрунтується на особистому баченні ситуації, обсягу знань і розумінні законодавства, особистому досвіді, якості управлінських рішень, що приймаються, далеко не завжди відповідають реальному положенню мов. Звідси й трагедії як дрібних, так і великих суб'єктів підприємницької діяльності. Використання економічного налагодження надає можливість суб'єкту підприємницької діяльності не тільки виявити основний недолік у своїй роботі, але й вжити конкретні міри по відновленню порушеної рівноваги.

Ці форми є не єдиними, які є в арсеналі планування. Ми можемо говорити про облогове планування, оборонне (антикризисне) планування, штурмове планування, планування з плаваючим обрієм і інше, які по суті не осмислені й не розроблені, але мають великий потенціал регулювання економіки і її розвитку.

#### Висновки

Стратегічне планування управлінського рішення включає в себе: чітке формування завдань державного органу по регулюванню економічних відносин; окреслення кордонів розроблюваного та прийнятого правового акту; виявлення можливостей і наявність ресурсів для реалізації правового акту; визначення ефективності закладеного регулювання в правовому акті; визначення наслідків реалізації змісту означеного рішення як в економічній так і соціальній сфері.

Розвиток ринкової економіки потребує від держави інноваційних форм планування економічної діяльності. Такою новою формою виступає зобов'язальне планування. Воно є компромісом вирішення конфлікту інтересів між публічною і приватною сферою суспільства в економічній діяльності.

Зобов'язальне планування означає формування ринку планування, де сторони можуть пропонувати

свою господарську діяльність в певних параметрах свого

#### Література.

1. Марущак Владимир. Государственное управление, экономика, цены. LAP LAMBERT Academie Publishing, 2015. 3–4 с.
2. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління. Київ, 1998. 88 с.

#### References.

1. Marushchak Vladymyr. Hosudarstvennoe upravlenye, ekonomyka, tseny. LAP LAMBERT Academie Publishing, 2015. 3–4 s.
2. Nyzhnyk N. R., Mashkov O. A. Systemnyi pidkhd v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia. Kyiv, 1998. 88 s.