

О. Ю. Амосов,

доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України зав.
кафедрою економічної теорії та фінансів

Харківського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

050 2379725,

Н. Л. Гавкалова,

доктор економічних наук, професор,

завідувач кафедри державного управління, публічного адміністрування та регіональної
економіки, Харківський національний економічний університет імені С. Кузнеця

050 6226148

Еволюція публічного управління як результат розвитку інституційної економічної теорії.

Сучасний етап державотворення в Україні пов'язаний із здійснення глибоких перетворень в усіх сферах суспільного життя. Завершення трансформації управління розвитком держави пов'язане із остаточною руйнацією командно-бюрократичної системи (відповідно, неспроможної моделі державного управління) та перехід до публічного управління та адміністрування.

Формування такої моделі супроводжується опануванням державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування норм правового демократичного солідаристичного суспільства, good governments, електронного управління та інших здобутків науки публічного управління та адміністрування. Виникнення та становлення публічного адміністрування відносять до другої половини XIX ст.. у США. Це був період бурхливого розвитку економіки та «переможної ходи» приватного підприємництва.

Головним чином успіху в підприємницькій діяльності були широко вживані у виробництві різні технічні нововведення, що підтримувалися урядом. Майже всі науково-технічні відкриття кінця XIX — початку XX ст. (електростанції, трамвайний рух, автомобілебудування, телеграф) знаходили впровадження в американській

промисловості. Новації запроваджувались і в організацію виробництва. Потоковий метод, зокрема конвейєр, різко підвищив продуктивність праці. Виникали нові методи торгівлі, орієнтовані на задоволення різноманітних потреб сформованих рекламою.

При цьому швидке економічне зростання супроводжувалося посиленням монополістичних тенденцій. Посилювалось домінування великого капіталу, специфічні риси якого контрастували з моделлю індивідуального господарства.

Одночасно йшло формування нових соціальних груп, а саме розгалуженого "середнього класу". Вони вимагали захисту своїх інтересів за допомогою публічного управління. Неприпустимим вважалося активне втручання держави в господарське життя суспільства, а саме, саморегулювання ринку здатне забезпечити рівновагу. Воно дозволяє ліквідовувати безробіття та не допускати затяжних кризових ситуацій. Необхідною умовою економічного і соціального прогресу вважалися приватна власність і вільне підприємництво, захищене законодавством. Основним методологічним принципом був індивідуалізм — аналіз дій ізольованого, раціонально дійового суб'єкта.

Однак уже в ті часи, інституціоналісти стверджували, що наука не повинна обмежуватися вивченням лише суто економічних відносин. Для повноти і точності картин господарського розвитку економісти зобов'язані вивчати найрізноманітніші аспекти людської діяльності, по суті, усе, що впливає на економічну діяльність. З величезної кількості чинників особливо виділялися позаекономічні: система права і законодавства, політична і соціальна структура суспільства, суспільна психологія. Це приводило до позаекономічного трактування управлінських господарських процесів, що було найважливішою особливістю інституціоналізму.

Перш за все, критичному перегляду було піддано традиційну для економічної науки модель "економічної людини", сформульовану ще А. Смітом, відповідно до якої людина розглядалася як раціонально дійовий егоїст, який прагне досягнення свого матеріального інтересу. Інституціоналісти вважали таке пояснення поведінки людини дуже вузьким і широко використовували в своїх концепціях аналіз неекономічних чинників, що впливають на людину.

Вони підкреслювали, що людина живе в суспільстві і включена до різного роду колективних організацій та інститутів (профспілок, корпорацій, суспільних об'єднань, політичних партій тощо). Інституціоналісти тому прагнули розглядати

діяльність людини в соціальному контексті, висуваючи на перший план колективні дії людей. Відповідно необхідно було узгоджувати інтереси бізнесу, підприємців, робітників та ін.

Саме в цей період з'явилося публічне управління як універсальний механізм упорядкування суспільних процесів. Інститути — це словесний символ для кращого позначення групи суспільних звичаїв. Вони означають переважний і постійний напрям думок, який став звичним для групи і перетворився для народу на звичай... Інститути встановлюють межі та форми людської діяльності. Світ звичаїв і звичок, до якого ми пристосовуємо наше життя, є сплетенням і нерозривним життям інститутів.

Таким чином, інститути – яке широке коло явищ суспільного життя можуть мати як формальний, так і не формальний характер та стосуються всіх аспектів життя діяльності людини.

У цій системі виділяють суспільні інститути — сім'я, держава, монополії, профспілки, юридично-правові норми та ін., — а також суспільну психологію — мотиви поведінки, способи мислення, звичаї, традиції, звички та ін. Вони стають інституціональним підґрунтям публічного адміністрування.

По-перше, для інституціоналізму у публічному адмініструванні характерний так званий міждисциплінарний підхід, прагнення до інтеграції економічної науки з іншими соціальними науками — соціологією, соціальною психологією, правом, історією.

Інакше кажучи, застосування інституціоналізму в публічному адмініструванні досліджень, що проводяться на стику різних наук. По-друге, представники інституціоналізму в більшості скептично ставляться до абстрактних теоретичних моделей і використання математичних методів в аналізі. Вони виступають за широке використання емпіричних даних, фактичного і статистичного матеріалу. По-третє, інституціоналізм вносить в управлінську теорію ідею мінливості суспільного життя і його розвитку, ідею поступової еволюції соціально-економічних інститутів. По-четверте, для інституційних концепцій характерний висновок про необхідність публічного управління економікою з метою встановлення соціального контролю над бізнесом. Цей висновок випливає з критичного ставлення до чисто ринкової економічної системи, якій властиві неспроможності, перш за все соціального характеру.

Слід виділити основні методологічні принципи інституціоналізму, загальні для всіх прихильників даного напрямку. Перший – принцип холізму, або міждисциплінарний підхід, пов'язаний із самим об'єктом дослідження – інститутами, структурними і функціональними аспектами держави як частини суспільства. Такий підхід припускає розширення меж аналізу дійовості публічного управління за рахунок введення елементів інших соціальних дисциплін — соціології, політології, психології, права, етики та ін.

Другий проголошений інституціоналістами методологічний принцип — принцип історизму — виражається у прагненні виявити рушійні сили і фактори розвитку, основні тенденції суспільної еволюції, а також; обґрунтувати цілеспрямований вплив на перспективи суспільного розвитку.

Ринок не може вважатися нейтральним і безвідмовним механізмом розподілу. Ринок не є доконечно підконтрольним державі, а тому дає можливість легкого збагачення підприємцям.

Слід наполягати на необхідності розширення різних форм публічного регулювання, акцентуючи на соціальних програмах.

Мабуть пропонуючи різні варіанти реформування управління з позицій "соціального контролю" над економікою публічного управління забезпечує контроль суспільства над бізнесом, підпорядкування його суспільним інтересам.

Уявлення, згідно з яким уся господарська діяльність зумовлена прагненням кожного суб'єкта до найбільшої вигоди, тобто до максимізації особистої користі від наявних ресурсів. Поведінка людей у сфері економіки визначається численними і нерідко суперечливими мотивами. На людину величезний вплив має суспільна психологія: інстинкт переймання, інстинкт самозбереження, схильність до суперництва, порожньої цікавості тощо.

Зокрема, людина в своїй діяльності завжди прагне досягнення якоїсь конкретної мети, успіху. Одночасно людина порівнює себе з іншими за ступенем ефективності дій. Проявляючи свої здібності в дії, людина знаходить пошану.

В основі інститутів лежать звичаї та звички, які склалися впродовж багатьох століть та в яких втілено традиції минулого. Отже, неминуче виникає суперечність між увесь час змінюваними умовами діяльності людей та інститутами, які консервативні за своєю суттю та, як правило, відстають у своїй еволюції від потреб сучасного етапу

розвитку суспільства. Ці інститути визначають структуру публічного управління суспільством.

Згідно з теорією "індустріальної системи" Веблена, ринкова економіка проходить два ступені розвитку: стадію панування підприємця, який володіє та управляє власністю, і стадію панування фінансиста. Для останньої стадії характерна дихотомія індустрії та бізнесу. Під індустрією Веблен розумів сферу матеріального виробництва, засновану на машинній техніці, під бізнесом — сферу обігу (біржових спекуляцій, торгівлі, кредиту та ін.), суперечність між ними виявляється в антагонізмі інтересів фінансистів – власників капіталу і організаторів виробництва – технократів.

На першій стадії існування ринкового господарства власність і влада перебувають у руках підприємців. На другій стадії відбувається розділення цього раніше єдиного класу на власників капіталу і організаторів виробництва. Бізнес опиняється в руках фінансистів, зацікавлених лише у прибутку на свій капітал. Цей капітал власники вважають за краще не вкладати у виробництво, а надавати в кредит або використовувати для фінансових спекуляцій. Безпосереднім джерелом доходів бізнесу стає не реальне виробництво, а фінансова сфера.

Порушення рівноваги в будь-якій точці цього цілісного механізму завдає великого збитку промисловості, тому технократія зацікавлена в стабільному розвитку виробництва на основі технічного прогресу.

Публічному управлінню властиві дві важливі особливості. По-перше, основою його виступають суспільні, юридичні відносини, правові норми. Отже, інститути публічного управління, це категорії демократичного права. По-друге, особливе місце належало колективним інститутам (корпораціям, профспілкам, державі, партіям та ін.) у процедурі встановлення узгодженості в діях індивідів.

Кожна процедура публічного управління включає три елементи або проходить три етапи у своєму розвитку:

- конфлікт, тобто зіткнення інтересів сторін, що укладають суспільний договір;
- взаємозалежність та взаємозумовленість інтересів учасників управлінського процесу;
- порядок, тобто завершення конфлікту, узгодження інтересів і процедур.

Існують суперечності між працею і капіталом, покупцями і продавцями,

фермерами і оптовими покупцями їхньої продукції, позичальниками і кредиторами, нарешті, між різними групами платників податків.

Реальний шлях вирішення цих суперечностей у колективних діях, які можливі за наявності колективних інститутів публічного управління, що контролюють і спрямовують поведінку людей. Ці колективні інститути формуються не відразу. На перших стадіях необхідних колективних інститутів ще не існувало або їхній вплив був у край обмеженим. По мірі формування фінансового капіталу — виникають могутні колективні інститути (профспілки, союзи підприємців, політичні партії та ін.), які в ході переговорів та укладання угод дозволяють встановлювати розумні відносини між різними соціальними групами.

Таким чином, публічне управління виходить за межі ієрархії виконавчої влади. Особливо важливо здійснювати колективний контроль над соціальною сферою.

Отже, можливо вирішити мирним шляхом практично будь-який конфлікт на основі правового регулювання і дій колективних інститутів держави. В цьому полягає громадянський ефект публічного управління.

Концентрація виробництва і монополізація ринків, промислові кризи і посилення нерівномірності економічного розвитку, загострення соціальних суперечностей — усе це підштовхувало управлінську науку до розроблення теорій, які б давали більш реалістичне пояснення функціонуванню механізму державного, а саме, публічного управління, і показували не тільки його переваги, але і недоліки, що вимагають корегувального втручання народу, носія влади в державі.

Отже, теорія управління державою повинна бути не просто «забавною іграшкою», а наукою, що описує і пояснює реальні процеси, дає можливість прогнозувати розвиток держави економіки і використовувати ці прогнози для задоволення практичних потреб суспільства.

Публічна політика, націлена на оптимальний розподіл доходів (наприклад, шляхом встановлення прогресивної шкали оподаткування), сприятиме зростанню добробуту суспільства.

Ринковий механізм не в змозі створити умови для такої рівноваги, для максимального добробуту, тому що приватні інтереси виробників можуть не збігатися із суспільними.

Таким чином, економіко-господарська система сучасної держави складається як мінімум із чотирьох основних секторів, а саме державного, приватного, муніципального та безприбуткового (непідприємницького).

Економічні засади публічного управління створює спосіб виробництва благ. Тобто ми повертаємось до класичного ланцюга «виробництво – обмін – розподіл – споживання». Відповідно теоретичні засади публічного управління ґрунтуються на інституційній економічній теорії. Для публічного адміністрування характерними є децентралізація та демократизація влади, управління й економіки.

Сучасний етап розвитку економіки не суперечить запровадженню на регіональному рівні елементів віртуальної економіки, а саме, муніципальних грошей як неодмінних супутників сучасного публічного управління.

У відповідності до інституційної економічної теорії в Україні ми повинні відзначити, що спостерігаються дві негативні тенденції. Однозначно визначити між ними кордони просто неможливо. Державні установи та заклади можуть бути як прибутковими так і неприбутковими. Назви цих секторів не завжди однозначно відповідають їх сутнісним характеристикам.

Перша – полягає у акцентованому зростанні влади бізнесу (відповідно, бізнесменів, олігархів). Також, обмеження впливу «технократів» та топ-менеджерів.

Друга – полягає у розростанні спекулятивного капіталу, який зорієнтований на нестабільну економічну ситуацію.

Саме в таких умовах використовуючи короткотермінові операції можливо отримати швидке зростання капіталу.

Подібні тенденції в значній мірі обмежують розвиток інверсійної економіки та солідаристичного суспільства. Що стає перешкодою на шляху запровадження сучасної моделі публічного адміністрування.

Список використаних джерел:

1. Веблен Т. Теорія делового підприємства / Т. Веблен. – М.: Дело, 2007
2. Веблен Т. Теория праздного класса / Т. Веблен. – М.: Процесс, 1984
3. Коммонс Дж. Правовые основы капитализма / Дж. Коммонс // Мировая экономическая мысль. Сквозь призму веков: в 5 ст. – М.: Мысль, 2004 – Т. 5, кн.1. – 2004. – С. 358-360.
4. Митчелл У. Экономические циклы /У. Митчелл// Мировая экономическая мысль. Сквозь призму веков: в 5 т. – М.: Мысль, 2004 – Т.3 – 2005. – С. 362 – 363.
5. Пигу А. Экономическая теория благосостояния: в 2 т. / А. Пигу. – М., 1985. – Т.1. – С. 457 – 458.
6. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия / Й. Шумпетер. – М., 1995. – С. 183 – 184.