

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
КАФЕДРА ЗАГАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ТЕОРІЇ
ТА ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ



Андрій ГРИМАЛЮК, Павло НЕСЕНЕНКО, Тетяна СУХОВА

**МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ ДО
ЕКОНОМІКО-ТЕОРЕТИЧНОГО АНАЛІЗУ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ**

ПРЕПРИНТ

Одеса ОНЕУ 2024

УДК 330.101.5:351(477)(036.4)

DOI: <https://doi.org/10.32680/pr.oneu.getep.2024.r1>

Рекомендовано до друку

Вченою радою Одеського національного економічного університету

Протокол № 3 від 8 листопада 2024 року

Автори:

Грималюк А. В. – доктор економічних наук, доцент

Несененко П. П. – доктор економічних наук, доцент

Сухова Т. Л. – ст. викладач

Рецензенти:

Зверяков М. І. – доктор економічних наук, професор,

член-кореспондент НАН України

Філіппова В. Д. – доктор наук з державного управління, професор

Мануїлова К. В. – доктор наук з державного управління, доцент

Грималюк А. В., Несененко П. П., Сухова Т. Л.

Методологічні засади системного підходу до економіко-теоретичного аналізу публічного управління та адміністрування в Україні: препринт. Одеса: ОНЕУ, ротапринт, 2024. 42 с.

Метою публікації є поєднання аналізу правової форми публічного управління з дослідженням його внутрішнього економічного змісту, пов'язаного з матеріальними виробничими відносинами та іманентними їм об'єктивними економічними законами. Методологія дослідження базується на розмежуванні структури та динаміки політико-економічної системи, що послідовно проводиться Одеською школою економічної теорії. Практична значущість результатів проведеного аналізу пов'язана з обґрунтуванням об'єктивної необхідності для України державно-капіталістичної моделі керованого розвитку, в якій публічне управління спрямоване на свідоме використання об'єктивних економічних законів для розвитку продуктивних сил.

Видання призначено для науковців, викладачів, здобувачів вищої освіти всіх рівнів спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» та 051 «Економіка», державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, економістів-практиків та всіх тих, хто цікавиться проблемами управління національною економікою.

УДК 330.101.5:351(477)(036.4)

© Грималюк А. В., Несененко П. П., Сухова Т. Л., 2024

© Одеський національний економічний університет, 2024

ЗМІСТ

Вступ.....	4
1. Дві сторони економічної системи.....	7
2. Моделі економічних систем та методологія їх порівняльного аналізу.....	14
3. Політико-економічний зміст реформи місцевого самоврядування в Україні.....	26
Висновки.....	36
Література.....	39

ВСТУП

Завдяки публічному управлінню та відповідним інституційним формам господарювання суспільство в принципі може свідомо використовувати іманентні даним виробничим відносинам об'єктивні економічні закони для розвитку своїх продуктивних сил. Таке суспільство виступає як колективний суб'єкт-об'єкт, що діалектично «вбирає» в себе матеріальність виробничих відносин і свідомо використовує іманентні їм об'єктивні економічні закони. Найбільш яскравими прикладами такого колективного суб'єкта, що свідомо використовує об'єктивні економічні закони капіталізму для розвитку продуктивних сил, у сучасному світі виступають такі нові індустріальні країни, як Південна Корея, Китай, Сінгапур та Тайвань.

Що ж до літератури з публічного управління та адміністрування, то в ній у центрі уваги виявляється, перш за все, його суто зовнішня, політико-правова форма, тоді як його реальному політико-економічному змісту не приділяється достатньо уваги. Тому постає проблема з'єднання аналізу цієї зовнішньої форми публічного управління з дослідженням його внутрішнього економічного змісту, пов'язаного з матеріальними виробничими відношеннями та іманентними їм об'єктивними економічними законами.

При цьому треба враховувати, що практично всі численні школи та напрямки економічної думки, починаючи з меркантилізму і закінчуючи сучасним неокласичним «мейнстримом», так чи інакше неминуче торкаються проблем публічного управління та адміністрування. Понад те, «мейнстрим» сучасної економічної теорії включає особливий розділ, який займається аналізом впливу чинників публічної політики на економічну стратегію держави. Цю свою складову частину неокласика власне і називає «політичною економією», надаючи цій назві вкрай вузький сенс. Оскільки при цьому розглядається насамперед негативний вплив політичних факторів на економічні рішення держави, неважко зробити неоліберальний висновок про те, що державі краще взагалі менше втручатися в економіку.

Оскільки у літературі з публічного управління та адміністрування основну увагу зосереджено на його суто зовнішній, політико-правовій формі, тут важко виявити методологічні основи аналізу об'єктивного економічного змісту публічного управління.. Насамперед тут розглядаються суб'єкти, об'єкти, форми та методи публічного управління, система органів законодавчої, виконавчої та судової влади, повноваження окремих міністерств, діяльність територіальних органів виконавчої влади, концепції місцевого самоврядування та його конституційно-правові засади, проблеми забезпечення законності та специфіка юридичної відповідальності у сфері публічного управління, питання державної служби та державної кадрової політики, механізми публічного контролю у сфері виконавчої влади, взаємовідносини гілок публічного управління, проблеми адміністративної реформи тощо. У той самий час об'єктивному економічному змісту публічного управління, що пов'язаний з системою виробничих відносин, не приділяється достатньо уваги. Тому метою дослідження є визначення теоретичних основ аналізу зовнішньої, політико-правової форми публічного управління та адміністрування у діалектичному взаємозв'язку з його об'єктивним економічним змістом, який утворюють матеріальні виробничі відносини та іманентні їм об'єктивні економічні закони.

Найважливішою методологічною основою вирішення цього непростого наукового завдання є розмежування структури та динаміки політико-економічної системи, яке послідовно проводить Одеська школа економічної теорії. При цьому треба враховувати, що вихідним пунктом наукової школи, що склалася в Одесі у другій половині ХХ століття, є методологія своєрідного «препарування» економічних явищ за допомогою послідовного розмежування їхньої формальної та реальної сторін. Насамперед, йдеться про послідовне розмежування правової форми та об'єктивного економічного змісту власності. Наслідуючи цю методологію аналізу, Одеська школа розглядає економічний зміст власності як систему об'єктивних виробничих відносин. Тим самим вона подумки «препарує» феномен власності,

послідовно відокремлюючи об'єктивний зміст від вольових відносин, що утворюють правову форму власності.

Проте логіка послідовного наукового сходження від абстрактного до конкретного, іманентна політичній економії, припускає, що за таким аналітичним розмежуванням має слідувати теоретичний синтез об'єктивної та вольової сторін єдиної політико-економічної системи. Одеська школа розробила методологічну основу цього синтезу, пов'язану з послідовним розмежуванням структури та динаміки економічної системи, що дозволяє логічно послідовно інтегрувати вольовий фактор у предмет політичної економії. Така діалектична єдність аналізу та синтезу дозволяє краще зрозуміти динамічну сторону політико-економічної системи. Тому методологія розмежування структури та динаміки політико-економічної системи дозволяє Одеській школі категоріально сформулювати свій науковий підхід до економічного аналізу публічного управління та адміністрування в Україні.

1. ДВІ СТОРОНИ ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ

Політико-економічний підхід до розгляду публічного управління багато у чому залежить від того, на який бік економічної системи безпосередньо спрямований аналіз у даному конкретному випадку, тобто від того, чи є безпосереднім предметом політико-економічного аналізу структурні чи динамічні залежності економічної системи.

Наприклад, при статичному аналізі зрілого стану економічної системи вперед традиційно висувається структурна залежність (об'єктивно досягнутий рівень розвитку продуктивних сил – виробничі відносини – публічне управління), а динамічна залежність відсувається на другий план. Навпаки, під час розгляду трансформаційного процесу на передній план виступає динамічна залежність, яка може розгортатися у прямо протилежному напрямі – від публічного управління до свідомого використання об'єктивних економічних законів для розвитку продуктивних сил.

Цю динамічну залежність не варто розуміти спрощено. Вона припускає, насамперед, створення таких інституційних форм господарювання, які б дозволили державі свідомо використовувати іманентні виробничим відносинам економічні закони для розвитку продуктивних сил. Проте це жодним чином не може означає ти безпосереднього впливу державної влади та інших вольових, політико-правових факторів на виробничі відносини. Такий вольовий вплив на виробничі відносини неможливий в принципі, оскільки ці відносини мають об'єктивний характер і визначаються, врешті решт, не суспільним вибором, а рівнем і характером розвитку продуктивних сил даного суспільства. Вольові фактори можуть безпосередньо впливати тільки на ті конкретно емпіричні форми господарювання, за допомогою яких на практиці діють іманентні даним виробничим відносинам об'єктивні економічні закони. Отже, публічне управління, яким би ефективним воно не було, може впливати тільки на зовнішні господарські форми прояву виробничих відносин та іманентних їм

об'єктивних економічних законів, але при цьому не здатне безпосередньо діяти на самі виробничі відносини, які є за своєю природою матеріальними.

Це не означає, однак, що інституційні форми господарювання є несуттєвими. Насамперед, вони визначають конкретні способи діяння економічних законів, і від них багато в чому залежить, наприклад, питання, чи має дія цих об'єктивних законів стихійний або свідомо керований характер. Інакше кажучи, чи діють вони наосліп, за спиною господарюючих суб'єктів, які тим самим перетворюються на агентів відчужених від них виробничих відносин, чи завдяки відповідним формам господарювання суспільство здатне свідомо використовувати об'єктивні економічні закони для розвитку своїх продуктивних сил.

В останньому випадку в економіці складається суб'єкт-об'єктна модель керованого розвитку, протилежна за своєю природою тій об'єкт-суб'єктній моделі, яка є характерною для стихійного розвитку економіки. Оскільки при цьому йдеться фактично про використання державою економічних законів капіталізму, модель керованого розвитку в даних історичних умовах за своєю сутністю є тотожною державному капіталізму. Отже, суб'єкт-об'єктну спрямованість розглянутої динамічної залежності варто розуміти не як вольовий вплив державної влади на виробничі відносини (який у принципі не можливий через матеріальність виробничих відносин і об'єктивний характер іманентних їм економічних законів), а як опосередковане відповідними формами господарювання свідоме використання суспільством цих об'єктивних економічних законів для розвитку продуктивних сил у межах політики економічної моделі державного капіталізму [2, с. 207-208].

Виокремлення структурного і генетичного аспектів економічної системи, послідовне розмежування на цій основі статичних і динамічних залежностей є однією з наукових традицій Одеської школи економічної думки. До статичних залежностей, що характеризують сформовану на кожний даний момент внутрішню структуру економічної системи, відноситься, насамперед, залежність виробничих відносин від продуктивних

сил. Завдяки цьому виробничі відносини набувають свого матеріального, об'єктивного характеру, утворюючи економічний базис суспільства, над яким височить політико-правова надбудова, що включає публічне управління.

Таким чином, в економічній системі структурна залежність характеризується в цілому об'єкт-суб'єктною спрямованістю, яка веде від продуктивних сил до виробничих відносин і далі – до публічного управління. Відкриття цієї об'єкт-суб'єктної залежності стало вихідним пунктом наукового пізнання суспільства та його розвитку. Вона дає наче моментальну фотографію або рентгенівський знімок економічної системи, що розкриває її внутрішню структуру на кожному даному щаблі історичного розвитку.

Разом з тим в економічній системі були виявлені залежності й іншого, динамічного порядку, які характеризуються зустрічною, прямо протилежною спрямованістю, що веде від виробничих відносин до продуктивних сил суспільства. Йдеться, насамперед, про активний вплив капіталістичних виробничих відносин на розвиток індустріальних продуктивних сил у напрямі від простої капіталістичної кооперації та мануфактури і до великого машинного виробництва. Ці залежності утворюють динамічну сторону об'єктивного економічного закону відповідності виробничих відносин рівню і характеру розвитку продуктивних сил, механізм дії якого, як відомо, включає не тільки прямі, але й зворотні зв'язки між продуктивними силами і виробничими відносинами [1, с. 11].

Достатньо розроблені в літературі й категоріальні положення стосовно активного впливу публічного управління на економіку. Більш того, об'єктивний процес посилення у XX ст. економічної ролі держави включив до порядку денного економічної теорії питання про співвідношення активного публічного управління і економічного базису суспільства. У цьому зв'язку в науковій літературі виникла тривала дискусія про те, чи треба розглядати це публічне управління в контексті зворотного активного впливу надбудови на базис, чи ідеться про те, що держава тією мірою, якою вона

втручається в економіку, об'єктивно виходить за межі надбудови і стає елементом економічного базису суспільства. Таким чином, у цілому в економічній науці давно відомі, широко обговорюються й досить повно розроблені на емпіричному і категоріальному рівнях положення про зворотний активний вплив публічного управління на форми господарювання, а останніх – на розвиток продуктивних сил суспільства.

Разом з тим в економічній літературі ця концепція зазнала гострої критики за нібито властивий їй економічний і технологічний детермінізм. Вважаємо, що найбільш переконливу відповідь на цю критику можна дати, спираючись на методологію розмежування генезису і структури або статичної динаміки економічної системи, розроблену Одеською школою економічної думки, і насамперед А. К. Покританом [3; 4; 5].

За такого підходу об'єкт-суб'єктна залежність (продуктивні сили – економічні відносини – публічне управління) виступає як статика соціально-економічної системи, що розкриває її внутрішню структуру на даний момент розгортання історичного процесу. Водночас протилежна за своєю спрямованістю суб'єкт-об'єктна залежність, що означає свідоме використання суспільством об'єктивних економічних законів для розвитку продуктивних сил (опосередковане відповідними інституційними формами господарювання), характеризує передусім динаміку системи, тобто сам процес економічного розвитку суспільства.

Тим самим у разі послідовного розмежування статичної динаміки економічної системи все логічно стає на свої місця, і підстави для критичних обвинувачень у детермінізмі повністю зникають. За такого підходу публічне управління та інші суб'єктивні фактори виступають вихідним пунктом динамічної залежності, що активно впливає на зовнішні конкретно емпіричні форми прояву об'єктивних економічних законів і через них – на розвиток продуктивних сил.

Проблема полягає в тому, що економічна теорія не завжди схильна методологічно розмежовувати структуру і генезис економічної системи так

послідовно, як це робив А. К. Покритан. Тому методологічно важливо чітко відокремлювати статичні й динамічні залежності економічної системи. Крім того, для теоретичного аналізу сучасного розвитку важливими є також й інші традиційні для Одеської школи економіки послідовні категоріальні розмежування, такі, наприклад, як розмежування правової форми і економічної сутності власності; формальної та реальної сторін трансформаційних процесів; продуктивних сил простого процесу праці та продуктивних сил суспільства; господарського механізму й об'єктивного механізму господарювання тощо [2, с. 209-210].

При аналізі сучасних економічних процесів важливо також послідовно враховувати відчужений характер панівних виробничих відносин. На відміну від вільного суб'єкт-суб'єктного спілкування, іманентного творчій діяльності, товарно-капіталістичні виробничі відносини людей виступають як відчужена від них і панівна над ними об'єктивна економічна сила, що підкорює їх собі та перетворює із суб'єктів на своїх агентів. Проте, завдяки публічному управлінню і відповідним інституційним формам господарювання, суспільство в принципі може свідомо використовувати іманентні даним виробничим відносинам об'єктивні економічні закони. При цьому таке суспільство виступає як колективний суб'єкт-об'єкт, який діалектично «вбирає» в себе матеріальність виробничих відносин і свідомо використовує іманентні їм об'єктивні економічні закони. Найбільш яскравим прикладом такого колективного суб'єкт-об'єкта, що свідомо використовує економічні закони капіталізму для розвитку продуктивних сил, є сучасний Китай.

У свою чергу, радянський досвід наочно показав, що, навіть виступаючи єдиним історичним суб'єктом, суспільство не може вольовим шляхом саме свідомо створити нову систему виробничих відносин, оскільки ці відносини за своєю природою є матеріальними і мають об'єктивний характер, тобто в принципі не залежать від волі та бажання людей. Саме в цій матеріальності виробничих відносин полягають глибинні джерела

провалу радянського експерименту.

Цей негативний результат показує ту мету, на яку не може і не повинен замахуватись історичний суб'єкт. Однак він залишає відкритим інший, позитивний бік проблеми, не відповідаючи на запитання: що все таки може дозволити собі суспільство, виступаючи в ролі єдиного колективного суб'єкта, що воно об'єктивно здатне зробити для розвитку своїх продуктивних сил? Відповідь на нього дає як соціальна держава європейського типу (представлена шведською, німецькою та іншими політико- економічними моделями), так і сучасний азійський, і насамперед – китайський, досвід.

Треба сказати, що емпіричну сторону «китайського економічного дива» достатньо добре вивчено. Цьому присвячена багато наукових праць. Проте, незважаю чи на всю свою безсумнівну емпіричну ґрунтовність, з точки зору економічної теорії ці дослідження важко назвати в повному сенсі фундаментальними. Справа в тому, що в них практично повністю відсутній категоріальний аналіз тих надзвичайно цікавих політико економічних процесів, які відбуваються в китайському суспільстві протягом останніх десятиліть і мають, на нашу думку, всесвітньо історичне значення. І, хоча знайти адекватну методологію такого фундаментального теоретичного дослідження дуже непросто, Одеській школі економічної думки є що запропонувати у цьому зв'язку.

Це відбувається, наприклад, тоді, коли іманентні їм об'єктивні економічні закони свідомо використовуються суспільством для розвитку продуктивних сил простого процесу праці, які включають людей і засоби виробництва. Тоді, завдяки активному публічному управлінню й адекватним формам господарювання, суспільство, виступаючи як єдиний історичний суб'єкт, дістає можливість свідомо використовувати за суб'єкт-об'єктним принципом об'єктивні економічні закони капіталізму, подібно до того, як індивідуальний суб'єкт може доцільно використовувати різні машини, механізми та інші технічні засоби виробництва в простому процесі праці.

Сучасний Китай являє собою найбільш масштабний і конкретно емпіричний приклад застосування цього суб'єкт-об'єктного принципу на практиці [1, с. 12-13].

Як відомо, матеріальність виробничих відносин і об'єктивний характер економічних законів визначаються їх залежністю від досягнутого даним суспільством рівня і характеру його продуктивних сил. Люди не можуть довільно вибирати за своїм бажанням виробничі відносини, адже останні визначаються не їхньою волею, а досягнутим на даний момент рівнем розвитку продуктивних сил. Яким би консолідованим не виступало суспільство як єдиний вольовий суб'єкт, воно не може просто взяти і перестрибнути через цю об'єктивну залежність виробничих відносин від продуктивних сил, не викликавши небезпечних для себе наслідків (як це показав невдалий радянський експеримент і китайський досвід часів Мао) [2, с. 211-212].

Якими ж є об'єктивні межі можливостей суспільства як такого консолідованого суб'єкта історії? Китайський досвід останніх десятиліть найбільш наочно продемонстрував відповідь на це запитання. Він показав, що суспільство все таки щось може. Виступаючи єдиним історичним суб'єктом, воно з успіхом може використовувати іманентні капіталістичним відносинам об'єктивні економічні закони з метою розвитку своїх продуктивних сил, тим самим фактично перетворюючи ці виробничі відносини на свої продуктивні сили, на продуктивні сили суспільства, свідомо залучувані для розвитку продуктивних сил простого процесу праці.

Однак свідоме використання об'єктивних економічних законів може бути успішним тільки тоді, коли дані виробничі відносини відповідають досягнутому рівню розвитку продуктивних сил. Ця статична об'єктивна залежність є необхідною умовою динамічного суб'єкт-об'єктного відношення, за якого суспільство за допомогою тих чи інших інституційних форм господарювання свідомо використовує для свого розвитку об'єктивні економічні закони.

У цьому пункті проявляється єдність статичної і динамічної економічної системи. Але разом з тим це єдність протилежностей, оскільки об'єкт-суб'єктна спрямованість статичної залежності (продуктивні сили – економічні відносини – публічне управління) є протилежною суб'єкт-об'єктній послідовності, яка характеризує динамічну сторону політико-економічної системи і розгортається в іншому напрямі. Він веде від публічного управління через інституційні форми господарювання, що опосередковують дію об'єктивних економічних законів, до розвитку продуктивних сил країни.

Таким чином, взята в єдності своєї статичної і динамічної суб'єкт-об'єктна модель керованого розвитку виступає як єдність протилежних за своєю спрямованістю структурних і динамічних залежностей. Китайський досвід демонструє, що така єдність системи досягається, коли вихідним пунктом динамічних залежностей стає публічне управління, яке активно впливає за допомогою відповідних інституційних форм господарювання на характер дії об'єктивних економічних законів і тим самим опосередковано – на розвиток продуктивних сил.

У цьому випадку суб'єкт-об'єктна залежність між усіма структурними рівнями політико-економічної системи (включаючи публічне управління; конкретні форми господарювання; об'єктивні економічні закони, іманентні історично визначені виробничим відносинам; і, нарешті, розвиток продуктивних сил) є прямо протилежною об'єкт-суб'єктній спрямованості, характерної для статичної залежності. Саме такої дзеркальної симетрії двох протилежних сторін політико-економічної системи досягнуто в Китаї [1, с. 14-15; 2, с. 212-213].

2. МОДЕЛІ ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ЇХ ПОРІВНЯЛЬНОГО АНАЛІЗУ

Даний методологічний підхід відкриває нові можливості для порівняльного аналізу різних моделей економічного розвитку. Передусім

ідеться про зіставлення сучасної трансформації китайської економіки з класичною моделлю індустріалізації англійського типу.

Як відомо, політика держави відігравала істотну роль у процесі первинного нагромадження капіталу і становлення англійського промислового капіталізму. Проте це, звичайно, аж ніяк не означає, що держава свідомо і цілеспрямовано управляла процесом індустріалізації англійської економіки. Більше того, спочатку вона, скоріше, гальмувала розвиток промислового капіталу.¹

У цілому в класичній моделі стихійної індустріалізації англійського типу суб'єктивний фактор, пов'язаний з публічним управлінням, «провисав» і відходив на другий план порівняно з потужним спонтанним впливом на технологічну структуру виробництва нових економічних відносин. Вихідним пунктом динамічної залежності у цей період об'єктивно виступали капіталістичні виробничі відносини, а не публічне управління. Нові виробничі відносини самі стихійно, без активного державного управління стали головною рушійною силою того промислового перевороту кінця XVIII – початку XIX ст., який створив адекватний технологічний базис капіталізму. Таке «провисання» суб'єктивного фактора означало відсутність у той час дзеркальної симетрії об'єкт-суб'єктних і суб'єкт-об'єктних залежностей, що утворюють статичну і динамічну сторони економічної системи [1, с. 15].

Дана симетрія спостерігалася в радянському суспільстві в часи НЕПу, коли держава досить успішно використовувала об'єктивні економічні закони,

¹Ідеться, перш за все, про ті горезвісні “хлібні закони”, які, як показав Д. Рікардо, завдяки високим цінам на хліб штучно завищували частку земельної ренти і, відповідно, відносно зменшували частку промислового прибутку в національному доході. Весь пафос і залізна логіка головної праці Д. Рікардо і спрямовані саме проти такої державної політики, що гальмувала процес індустріалізації англійської економіки. Уже тому не можна сказати, що публічне управління в цей період однозначно передбачало стимулювання промислового розвитку.

Те ж стосується і Банківського акту Р. Піля (1844 р.), який відповідав інтересам, швидше, банківського, ніж промислового капіталу, оскільки дозволяв комерційним банкам підтримувати високі процентні ставки. К. Полані взагалі вважав, що публічне управління в Англії, з урахуванням можливих соціально політичних наслідків, у цілому свідомо гальмувало процес індустріалізації, щоб зробити його більш плавним і не допустити такого революційного вибуху, як у Франції [2, с. 213].

іманентні товарно-капіталістичним відносинам, для відновлення зруйнованого народного господарства. Але китайський досвід пішов далі. На відміну від радянського НЕПу, «китайське економічне диво» охопило не тільки відбудовний, але й так званий реконструктивний період, коли головним джерелом зростання стає вже не використання наявних виробничих потужностей, а створення нових промислових підприємств. Якщо радянський досвід НЕПу виявився обмеженим вузькими історичними рамками відбудовного періоду, то «китайське диво» у нових історичних умовах розкрило приголомшливі можливості використання суб'єкт-об'єктної моделі керованого розвитку для кардинальної перебудови технологічної структури виробництва. Отже, сучасну китайську економіку можна розглядати як таку модель державного капіталізму, яка, на відміну від свого радянського «попередника» часів НЕПу, змогла вийти далеко за межі відновлення зруйнованої господарської системи і свідомо використовувати об'єктивні економічні закони капіталізму з метою технологічної модернізації та структурної перебудови національної економіки.

У цьому сенсі державний капіталізм об'єктивно означає для сучасної України апробовану світовим і, перш за все, китайським досвідом таку перехідну економічну форму, яка довела на практиці свою адекватність умовам трансформації командної системи в ринкову економіку. ще далекіший від ринку, ніж радянська економіка). Сучасна версія державного капіталізму дозволяє використовувати ринкові відносини за активної участі держави у регулюванні господарської системи, в якій стимулюється приватна форма бізнесу при виконанні загальнонаціональних цілей [6, с. 97-112]. Як відомо, в радянській економіці використання такої моделі обмежилось відновлювальним періодом 20-х років, а індустріальна реконструкція радянської економіки пішла у 30-ті роки зовсім іншою історичною траєкторією, пов'язаною зі створенням адміністративно-командної системи управління. Головна проблема пострадянської економіки у тому, що перехід від цієї командної системи до ринкової економіки пішов не шляхом

повернення до тієї суб'єкт-об'єктної моделі керованого розвитку (яка до цього часу вже успішно застосовувалася в Китаї), а в напрямку насадження тут давно застарілої об'єкт-суб'єктної стихійної моделі, що означає фактично шлях «дикого», а не державного капіталізму.

Зрозуміло, сучасна китайська модель індустріального розвитку значно відрізняється від форсованої індустріалізації радянського типу. У той самий час командно-адміністративна модель радянської індустріалізації виступає, з іншого боку, як протилежність стихійної індустріалізації англійського типу. Якщо в англійській моделі все будувалося на стихійній дії об'єктивних економічних законів, іманентних капіталістичним виробничим відносинам, і держава при цьому не відігравала вирішальної ролі, то в процесі радянської індустріалізації, навпаки, все вирішував вольовий чинник.

Китай і багато інших країн Азії синтезували елементи цих протилежних моделей індустріального розвитку, поєднавши на практиці активне публічне управління з товарно-капіталістичними відносинами завдяки свідомому використанню державою іманентних цим відносинам економічних законів за допомогою відповідних форм господарювання. Цим успішним країнам вдалося створити дійсно симетричну і, в цьому сенсі, глибоко гармонійну політико-економічну систему, динамічна і статична сторони якої виступають як єдність протилежно спрямованих залежностей між різними структурними рівнями системи. Такий «код успіху», що є ключем до категоріального розуміння «китайського дива», утім, має разом з тим більш широке, а можливо, і загальне всесвітньо-історичне значення [2, с. 215], цілком відповідає як діалектичній логіці, так і схильності китайської філософії до універсальної гармонії.

Отже, порівняльний категоріальний аналіз показує, що найбільш ефективною є система, побудована за принципом дзеркальної симетрії, коли механізм розвитку системи дзеркально відображає всі її структурні рівні, узяті в суб'єкт-об'єктній послідовності, зворотній по відношенню до об'єкт-суб'єктної спрямованості, що характерна для статичної залежності. Такою є

категоріальна формула успіху китайської економіки. Це також історичний урок для інших, менш успішних країн, включаючи Україну, які можуть, з урахуванням своєї історичної специфіки, використовувати цей «код успіху» для модернізації своєї економіки [6, с. 78-79].

Якщо ж який-небудь структурний рівень розглянутого механізму розвитку системи, за снованого на суб'єкт-об'єктній залежності, «провисає» або практично випадає з нього, то це знижує відносну ефективність такої системи. Тому даний підхід відкриває нові можливості для категоріального аналізу процесу змагання різних систем, що відбувається за сформульованим Арнольдом Тойнбі принципом «виклик-відповідь».

Наприклад, радянська система не змогла знайти відповідь на американський виклик, оскільки з неї фактично випали товарно-капіталістичні виробничі відносини й іманентні їм об'єктивні економічні закони капіталізму. Проте таку адекватну історичну відповідь винайшов Китай, відмовившись від командної моделі й залучивши до механізму свого економічного розвитку свідоме використання суспільством економічних законів капіталізму для розвитку продуктивних сил. Тепер уже американська економічна система намагається, але поки що не може знайти адекватну відповідь на китайський виклик. У ній до останнього часу «провисав» рівень публічного управління, пов'язаний з промисловою політикою, яка останніми десятиліттями покладалася, скоріше, на ринкову конкуренцію, ніж на державне регулювання.

Розглядаючи цю боротьбу, що загострюється у XXI ст. між різними економічними системами за глобальне лідерство в широкому історичному контексті, треба враховувати, насамперед, магістральну тенденцію історичного розвитку, що веде в перспективі до панування відносин вільного суб'єкт-суб'єктного спілкування між людьми, іманентного творчості. Йдеться про тривалий історичний процес трансформації самого змісту людської діяльності, і сьогодні ще важко передбачити, скільки він може зайняти часу. Тому закономірно виникає питання про ті економічні форми

цього фундаментального перехідного процесу, які найбільшою мірою адекватні сучасному рівню історичного розвитку.

Вражаючий досвід Китаю останніх десятиліть з його безпрецедентними темпами зростання показує, що оптимальним для ХХІ ст. варіантом такої перехідної форми є державно капіталістична, суб'єкт-об'єктна модель керованого розвитку. В межах цієї моделі суспільство виступає як єдиний колективний суб'єкт своєї історії, що свідомо використовує для свого розвитку об'єктивні економічні закони капіталізму [1, с. 18].

Однак цій суб'єкт-об'єктній моделі не є чужим і західне суспільство. Навіть США змушені запозичувати її елементи для того, щоб хоч якимось чином протистояти Китаю, який служить у сучасному світі зримим втіленням моделі керованого розвитку. Китай продемонстрував торжество неомеркантилізму, і тепер ми бачимо, що і в США досить широкі соціальні верстви теж не чужді бажання відповісти на це, спробувавши у себе деякі елементи такої моделі. Найважливішим інструментом політики неомеркантилізму, яку протягом десятиліть фактично проводили багато країн і, перш за все, Китай стало, як відомо, штучне заниження курсу національної валюти. Центральні банки Китаю та інших азіатських країн протягом тривалого часу здійснювали масовані інтервенції на валютному ринку, скуповуючи долари та відкидаючи вимоги ревальвувати свої валюти. Вкладаючи свої долари в казначейські зобов'язання США, країни Азії тим самим «стерилізували» їх, запобігаючи зростанню цін на внутрішньому ринку, оскільки це могло підірвати конкурентоспроможність їхнього експорту [1, с. 19].

Стимулюючи у такий спосіб індустріалізацію, вони протягом десятиліть реалізовували стратегію структурних зрушень, прямо протилежну політиці США. Встановлюючи внутрішні процентні ставки на низькому рівні, Китай підтримував відносно низький курс юаня і тим самим стимулював експорт орієнтоване зростання виробництва [7, pp. 153–168]. У результаті збільшувався профіцит платіжного балансу, що в окремі роки

доходив до 10% ВВП [8, р. 71]. Для США це вилилось у хронічний дефіцит торговельного балансу і рахунку по точних операцій.

У таблиці 1 дефіцит американського торгового балансу представлено у глобальному контексті у поступовій динаміці за кілька років. Особливу увагу привертає до себе цілком закономірне поєднання дефіциту торгового балансу США з торговим профіцитом Китаю. На тлі цих очевидних дисбалансів наростання торгівельного дефіциту України видається особливо тривожним. Загалом таблиця демонструє небезпечну розбалансованість міжнародних товарних потоків, що означає таке порушення рівноваги світової торгівлі, яке може призвести найближчим часом до торгових війн.

Таблиця 1

Світова динаміка експорту та імпорту у 2015-2017 рр. (в млрд. дол. США)

	2015		2016		2017	
	Експорт	Імпорт	Експорт	Імпорт	Експорт	Імпорт
Світ у цілому	16413,29	16559,35	15885,52	16043,86	17585,23	17833,27
Євросоюз (ЄС-28)	5271,71	5123,76	5224,49	5116,24	5718,66	5640,80
США	1501,85	2313,42	1451,02	2249,94	1546,27	2408,48
Китай	2273,47	1679,56	2097,64	1587,92	2263,37	1843,79
Німеччина	1328,55	1057,62	1340,75	1060,67	1450,21	1173,63
Україна	38,13	37,52	36,36	39,25	36,36	49,44

Джерело: [2, с. 217]

Починаючи з 2000 р., США втратили в цілому близько 5,5 млн. (32%) робочих місць у виробництві. Тим часом за цей період зайнятість у закордонних філіях американських компаній зросла на 30% і перевищила 10 млн. осіб [9, рр. 23–31]. У ряді галузей промисловості існує від’ємна кореляція за рівнем зайнятості між Китаєм і США. У тих галузях, які в Китаї

розширювались особливо інтенсивно, американці втратили найбільше робочих місць. І навпаки, там, де в Китаї відбувалося скорочення, з'явилися робочі місця в США [10, pp. 71–75].

У 2000 р. на багаті країни припадало 73% світового виробництва, а на еко номіки, що розвиваються (включаючи Китай), – 27%; у 2015 р. баланс сил змінився: на розвинуті країни – лише 54% світового виробництва. Якщо у 2000 р. частка Китаю у світовому виробництві становила 7%, то до 2005 р. вона зросла до 9,8%, а потім фактично подвоїлася – до 20% [1, с. 20]. У 1950 р. промисловість становила 28% американської економіки, а у 2008 р. – 11,5% [11, р. 28]. На кінець 2015 р. менше ніж 12 млн. американців працювали на виробництві. З 2001 р. понад 42 тис. американських фабрик закрилися назавжди [12, pp. 157–159]. Фактично галузі промислового виробництва «приносяться в жертву» фінансовій сфері, провідні суб'єкти якої кровно зацікавлені в глобалізації.

Не дивно, що в цей час ми стаємо свідками того, як назріває гостра реакція на ці процеси, що означає наближення нового перелому панівної тенденції: переходу від вільної торгівлі до протекціонізму, від неоліберальної глобалізації – до неомеркантилізму, від дерегулювання – до активного державного управління [13, с. 4–12; 14]. Поворот США до протекціонізму може викликати ланцюгову реакцію в інших країнах, що спричинить торговельні війни, які можуть мати негативні економічні та геополітичні наслідки для всього світу.

Разом з тим при аналізі перспектив розгортання цього процесу слід повною мірою враховувати протидіючі тенденції. Найважливіша з них – глобальні ланцюги створення доданої вартості, що склалися за останні десятиліття як усередині найбільших ТНК, так і за їх межами. Очевидно, що нормальне функціонування цих виниклих в умовах глобалізації виробничих ланцюжків міжнародного руху по щаблях послідовного технологічного дороблення деталей, вузлів, матеріалів, напівфабрикатів та інших елементів проміжного продукту погано узгоджується з протекціоністською політикою.

Протекціонізм може призвести до руйнування глобальних ланцюгів створення доданої вартості й до падіння ефективності світового промислового виробництва.

Як складеться у майбутньому боротьба цих протидіючих тенденцій, сьогодні ще важко передбачити. Однак з урахуванням можливого перелому панівних тенденцій розвитку світової економіки практичний висновок для економічної політики України в період післявоєнного відновлення полягає в тому, що структурна перебудова виробництва в нових історичних умовах має орієнтуватися не стільки на експорт, скільки на імпортозаміщення.

Однак, покладатися на стихійну диверсифікацію української економіки не варто. Для цього слід сформулювати активну промислову політику, яка б включала, насамперед, амортизаційне і податкове регулювання технологічного розвитку і відновлення основного капіталу [15, с. 15-18]. Проте головна проблема і полягає саме в тому, що у нас держава не є суб'єктом, здатним проводити таку промислову політику, спрямовану на нову індустріалізацію. В Україні теоретично розроблено досить цільну програму промислової політики, засновану на аналізі як світового досвіду, так і особливостей національної економіки. Об'єктивну необхідність такої політики науково доведено [16; 17, с. 39–55; 18, с. 269–289]. Немає тільки одного – суб'єкта, який був би здатний її послідовно проводити.

В історії завжди багато залежить від суб'єкта. Якщо є суб'єкт історичного розвитку, то країна виривається вперед, як Китай, якщо ні – вона деградує. Суб'єктивний фактор є необхідною ланкою в ланцюзі історичних подій: якщо воно випадає, то весь ланцюжок подій руйнується, і рух може змінити свою спрямованість на протилежну.

Історія є багатоваріантною, оскільки різні сценарії подій залежать від тієї чи іншої дії або бездіяльності їхніх учасників. Г. В. Плеханов розглядав суб'єктивний фактор як включений в об'єктивно необхідний ланцюг подій, але в його інтерпретації історія не виглядає багатоваріантною. На його думку, цей фактор, представлений, наприклад, конкретною історичною

особистістю, не здатний принципово змінити хід історії, який, врешті решт, залежить від розвитку продуктивних сил.

Протилежну точку зору висловив Г. Лукач у своїй знаменитій книзі «Історія та класова свідомість». Однак він впадає в іншу крайність, абсолютизуючи можливості історичного суб'єкта. Утім, у його критиці об'єктивізму є своє раціональне зерно. Суб'єктивний фактор, дійсно, може змінювати напрям історичного процесу. Це відбувається саме тому, що він об'єктивно вбудований у ланцюг подій і є не обхідним для його історичного розгортання за тим чи іншим сценарієм, і таких сценаріїв розвитку подій може бути безліч. Який з них реалізується на практиці, залежить, насамперед, від тієї чи іншої дії або бездіяльності окремих індивідів і колективних суб'єктів. Саме ця практично непередбачувана суб'єктивна дія або бездіяльність надає історії багатоваріантності.

При розгляді національної економічної системи України під кутом зору співвідношення суб'єктивних та об'єктивних факторів не слід забувати, що для класичного капіталізму характерна об'єкт-суб'єктна модель розвитку, в якій економічні суб'єкти виступають у ролі агентів об'єктивованих, відчужених від них та протилежних їм їх же власних виробничих відносин. На відміну від сучасної суб'єкт-об'єктної моделі така класична модель капіталістичного розвитку в принципі взагалі не потребує колективного історичного суб'єкта, оскільки все відбувається стихійно під дією ринкових сил, що вирвалися на свободу.

Однак до XXI ст. така модель розвитку застаріває. Китай наочно демонструє всьому світу переваги суб'єкт-об'єктної моделі розвитку, в якій суспільство виступає як колективний історичний суб'єкт. Більш того, суб'єкт-об'єктний принцип китайської моделі може стати актуальним і для американської економіки. Мова, зрозуміло, йдеться не про східну специфіку китайського варіанту, а про сам принцип суб'єкт-об'єктної моделі керованого розвитку. Таким чином, якщо панування об'єкт-суб'єктних відносин – це минуле, а вільне суб'єкт-суб'єктне спілкування, іманентне творчості – це

майбутнє, то сьогодні, у ХХІ ст. об'єктивно необхідною стає суб'єкт-об'єктна модель розвитку [2, с. 219–220].

Але, на жаль, Україна поки що знаходиться за межами цієї магістральної історичної тенденції, вона опинилася на найвіддаленішому узбіччі історичного процесу – серед найбідніших країн периферійного капіталізму.²

Таке економічне становище України багато в чому пояснюється тим, що під виглядом неоліберального дерегулювання їй наполегливо нав'язується ліберальна модель стихійної ринкової трансформації, що давно застаріла. Це відбувається передусім тому, що, говорячи категоріями світ-системного аналізу І. Валлерстайна, традиційне ядро капіталістичної світ-системи всіма силами прагне зберегти таку застарілу модель розвитку в країнах периферійного капіталізму.

Тому причини економічного відставання України треба шукати не лише у політиці того чи іншого уряду чи президента, не лише у їхній компетентності чи некомпетентності, а й, насамперед – у повній неадекватності самої моделі національної економічної системи, нав'язаної Україні. Це взагалі не модель ХХІ ст. і цілком природно, що в сучасних умовах вона не працює, бо вона вже не може працювати. Найближче вона до класичної моделі ринкової трансформації об'єкт-суб'єктного типу, яка була характерна для Англії позаминулого сторіччя. І якщо в процесі повоєнного відновлення Україна не замінить цієї давно застарілої моделі ринкової трансформації, перейшовши до сучасної суб'єкт-об'єктної моделі керованого

²За даними Світового банку, Україна є світовим лідером з падіння ВВП за 1991–2015 роки. За цей період показник ВВП країни скоротився на 35%. Такого падіння немає в жодній державі світу. Наступні місця за рівнем падіння ВВП за цей період розподілилися так: Молдова (-29%), Грузія (-14%), Зімбабве (-2,3%), ПАР (-0,94%). У 2017 р. за показником ВВП на душу населення (2190 дол.) Україна була на рівні Гондурасу (2200 дол.), або на 20% нижчою, ніж у 1990 р., і стала найбіднішою країною в Європі. Якщо екстраполювати середні темпи приросту подушного ВВП України та сусідніх країн (Польща, Румунія, Туреччина) за 2015–2017 роки. до 2030 р., то картина залишається незмінною, тобто має місце, як мінімум, дворазове відставання нашої держави за цим показником. Щоб наздогнати найближчих сусідів, Україні необхідні темпи приросту ВВП, як у Китаї, тобто в середньому на рівні 7% на рік протягом усього періоду до 2030 року [1, с. 22].

розвитку, то вона ризикує надовго залишитися однією з найбільш відсталих країн периферійного капіталізму [2, с. 222].

Категоріальний аналіз цих процесів вимагає повною мірою враховувати також методологічне розмежування формальної та реальної сторін ринкової трансформації. Якщо формальна сторона пов'язана зі зміною економічних відносин, які утворюють суспільну форму виробництва, то реальна сторона – з розвитком продуктивних сил, що становлять його технологічний зміст.

При проведенні даного категоріального розмежування треба разом з тим враховувати, що історично ринкова трансформація та індустріалізація утворюють зазвичай економічну форму і технологічний зміст єдиного трансформаційного процесу, що по-різному відбувається у різних країнах. Проте пострадянська ринкова трансформація стала щодо цієї органічної єдності свого роду «чорним лебедем». Вона розірвала єдність ринкової форми та індустріального змісту цього трансформаційного процесу, оскільки супроводжувалася деіндустріалізацією пострадянської економіки. Така деіндустріалізація прямо протилежна за своєю спрямованістю тому процесу індустріалізації, який раніше складав звичайний зміст реальної ринкової трансформації. Таким чином, ринкова трансформація пострадянської економіки стала яскравим прикладом виключно формальної ринкової трансформації. На противагу процесу реальної ринкової трансформації вона відірвана від свого індустріального змісту та супроводжується, навпаки, процесом деіндустріалізації економіки.

Головною причиною деіндустріалізації економіки є неадекватність обраної моделі ринкової трансформації [19, с.7-11]. Україна віддала перевагу ліберальній моделі стихійної трансформації англійського типу, а не суб'єкт-об'єктній моделі керованої ринкової трансформації. Така стихійна модель була характерною для випереджальної індустріалізації Англії у XIX ст.

У свою чергу, для наздоганяючої індустріалізації, навпаки, потрібна модель керованої ринкової трансформації. Це показав ще у XIX ст. Ф. Лист,

який запропонував концепцію «виховного протекціонізму». У ХХ ст. український досвід підтвердив цю необхідність, але вже з негативного боку, наочно продемонструвавши, що в умовах наздоганяючого роз витку стихійна ринкова трансформація англійського типу вироджується і набуває винятково формального характеру. Цей вироджений варіант ринкової трансформації супроводжується руйнуванням нагромадженого науково-виробничого потенціалу в процесі деіндустріалізації економіки.

Таким чином, якщо для Англії ХІХ ст. об'єкт-суб'єктна за своєю природою стихійна модель була моделлю реальної ринкової трансформації, що супроводжувалась індустріалізацією економіки, то на початок ХХІ ст. вона остаточно виродилась і перейшла у свою протилежність. Ідеться про неоліберальну модель формальної ринкової трансформації, що супроводжується деіндустріалізацією економіки постсоціалістичних країн.

І хоча така неоліберальна модель ринкової трансформації за своєю природою є стихійною, що наближає її до класичного англійського варіанта ліберальної ринкової трансформації, водночас у певному сенсі вони виступають як протилежності, оскільки класична англійська модель все таки була моделлю реальної ринкової трансформації, яка у процесі стихійних ринкових змін створила адекватний технологічний базис індустріального суспільства. Неоліберальна ж модель формальної ринкової трансформації, навпаки, не створює, а руйнує індустріальний технологічний базис. Отже, для переходу від формальної до реальної ринкової трансформації Україні потрібна суб'єкт-об'єктна модель керованого розвитку, яка припускає свідоме використання державою об'єктивних економічних законів капіталізму [1, с. 24].

3. ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНИЙ ЗМІСТ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Питанням місцевого самоврядування присвячена широка наукова та навчальна література, що охоплює широке коло питань. Насамперед тут

розглядаються суб'єкти, об'єкти, форми та методи місцевого самоврядування та конституційно-правові засади, проблеми забезпечення законності та специфіка юридичної відповідальності у сфері місцевого самоврядування, механізми публічного контролю тощо. В цій літературі основну увагу зосереджено на суто зовнішній, адміністративно-правовій формі місцевого самоврядування, але тут важко виявити методологічні основи аналізу його політико-економічного змісту, який пов'язаний з системою економічних відносин та іманентних їм об'єктивних економічних законів. Однією з найважливіших причин цього є те, що під впливом неокласичного «мейнстріму» аналіз закономірностей історичної еволюції місцевого самоврядування та його зв'язку з ринковим саморегулюванням фактично виводиться за межі економічної теорії. Ця обставина не може не перешкоджати науковому обґрунтуванню тієї моделі місцевого самоврядування, яка об'єктивно необхідна для повоєнного відновлення та подальшого сталого розвитку економіки України. Тому одним з завдань цього розлілу є пошук таких методологічних основ теоретичного аналізу місцевого самоврядування, які дозволяють розкрити за зовнішньою, адміністративно-правовою формою його об'єктивний політико-економічний зміст, що утворюють економічні відносини та іманентні їм об'єктивні економічні закони.

У сучасній літературі важко виявити методологічні засади аналізу реального політико-економічного змісту реформи децентралізації, оскільки основна увага тут зосереджена на її суто зовнішній, адміністративно-правовій формі. Характерним прикладом може бути дискусія щодо доцільності або недоцільності впровадження в законодавство України положень про визнання територіальних громад юридичними особами. Ця дискусія пов'язана з підготовкою проекту нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка з кінця минулого року здійснюється робочою групою Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Особливо

резонансним та надзвичайно дискусійним є питання правосуб'єктності територіальних громад. Справа в тому, що чинна редакція Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає територіальну громаду як мешканців, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання мешканців кількох сіл, селищ, міст з єдиним адміністративним центром [20]. При цьому на сьогоднішній день територіальні громади формально не є юридичними особами. Водночас територіальні громади села, селища, міста безпосередньо чи через утворені ними органи місцевого самоврядування керують майном, яке перебуває у комунальній власності; утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції (частина перша статті 143 Конституції України) [21]. Це очевидне роздвоєння та дублювання функцій і послужило джерелом дискусії про те, чи не призведе впровадження у вітчизняне законодавство визнання територіальних громад в Україні юридичними особами до дуалізму влади на місцях, що може порушити цілісність системи публічного управління, особливо необхідну під час війни та повоєнного відновлення України.

Характерно, що при обговоренні таких проблем у центрі уваги виявляється, перш за все, суто зовнішня, адміністративно-правова сторона децентралізації, тоді як її реальному політико-економічному змісту не приділяється достатньо уваги. Тому постає проблема з'єднання аналізу цієї зовнішньої форми з дослідженням внутрішнього політико-економічного змісту децентралізації, пов'язаного з об'єктивними економічними законами та можливостями їх свідомого використання на рівні територіальних громад та їх об'єднань.

Надійною науковою основою вирішення цього непростого завдання є методологія своєрідного «препарування» економічних явищ за допомогою

послідовного розмежування їх правової форми та об'єктивного економічного змісту. Ця методологія аналізу «препарує» економічні феномени, послідовно відокремлюючи їх об'єктивний зміст від вольових відносин, що утворюють їхню правову форму. Однак послідовне логічне сходження від абстрактного до конкретного, іманентне методології економічної науки, припускає, що за таким аналітичним розмежуванням повинен слідувати синтез об'єктивної та вольової сторін економічних явищ і процесів. Такий синтез покликаний логічно послідовно інтегрувати вольовий фактор у структуру економічного аналізу. Така діалектична єдність аналізу та синтезу методологічно дозволяє сформулювати певний категоріальний підхід до політико-економічного аналізу процесу децентралізації в Україні.

Як відомо, стратегічний задум децентралізації полягає насамперед у тому, щоб на рівні територіальних громад подолати відчуження місцевої влади від людей на основі посилення політико-економічної ролі місцевого самоврядування [22]. При цьому треба враховувати, що в умовах старої системи управління, з одного боку, місцеві органи влади на рівні районів були значною мірою відчужені від людей, а, з іншого боку, селищні ради, хоч і не відчужені від людей такою мірою, як районні адміністрації, але не мають коштів для вирішення серйозних господарчих проблем і тому економічно безсилі. Оскільки в такій системі управління фактично відсутній колективний суб'єкт, здатний управляти економічним розвитком території, тому економічний розвиток пускається на самоплив, і об'єктивні закони ринку діють стихійно, практично перетворюючи людей з економічних суб'єктів на агентів відчужених від них ринкових сил. Навпаки, децентралізація, з одного боку, дозволяє подолати відчуження локальних органів влади від людей, а, з іншого – наділяє територіальні громади певними ресурсами для управління не лише соціальним, а й економічним розвитком території, і тим самим дозволяє частково подолати відчужений від людей характер дії об'єктивних економічних законів через їх свідоме використання для розвитку продуктивних сил цієї території [22; 23; 24].

Тим самим політико-економічний аналіз процесу децентралізації торкається складного теоретичного питання про характер дії об'єктивних економічних законів, який залежить від існування чи відсутності в національній, регіональній чи локальній економічній системі колективного суб'єкта, здатного свідомо використовувати ці об'єктивні закони для розвитку продуктивних сил. Якщо такого колективного суб'єкта немає, то дія цих об'єктивних законів неминуче набуває відчуженого від людей стихійного характеру, і люди опиняються в повній залежності від ринкової стихії подібно до того, як вони перебувають у владі законів природи, які вони не пізнали і не навчилися використовувати у своїх цілях. Такий відчужений від людей характер стихійної дії економічних законів означає, що ці об'єктивні закони діють за спиною економічних суб'єктів як сліпі сили, вільні від будь-якого управління, які тим самим неминуче породжують елементи анархії і хаосу.

Однак подолання на локальному рівні адміністративно-правового відчуження влади від громадян та встановлення контролю громадян над органами влади в процесі децентралізації відкриває дорогу до подолання не тільки політико-правового, а й економічного відчуження, пов'язаного зі стихійним впливом об'єктивних законів ринку на економічних суб'єктів. Якщо в процесі децентралізації територіальні громади та їх об'єднання поступово почнуть перетворюватися на колективних суб'єктів, здатних свідомо використовувати об'єктивні економічні закони для розвитку продуктивних сил на своїй території, то з погляду політико-економічного змісту реформи децентралізації це означатиме початок подолання відчуженої від людей стихійної дії об'єктивних економічних законів і тим самим – початок зворотного перетворення людей з агентів на активних суб'єктів економічних відносин. Таким чином, на рівні територіальних громад та їх об'єднань подолання локального адміністративно-правового відчуження влади від людей може і повинно супроводжуватися подоланням не тільки політичного, а й економічного відчуження, пов'язаного зі стихійною дією

економічних законів.

Оскільки при розгляді економічного відчуження йдеться, перш за все, про стихійну дію чи свідоме використання економічних законів, то економічна наука, яка вивчає ці об'єктивні закони, покликана відіграти чималу роль у подоланні цього виду відчуження. Тим часом у результаті практичного спілкування з головами територіальних громад стає цілком очевидно, що на цьому рівні місцевого самоврядування гостро не вистачає наукових знань для того, щоб використовувати нові економічні можливості, які відкриває реформа децентралізації. Тому економічна наука покликана надати місцевому самоврядуванню більш науковий характер і пропонувати йому суттєву підтримку у питаннях свідомого використання об'єктивних економічних законів для розвитку продуктивних сил цієї території.

Таким чином, найважливіша особливість політико-економічного змісту місцевого самоврядування на рівні територіальних громад та їх об'єднань, що утворює головний політико-економічний сенс реформи децентралізації, полягає в тому, щоб зробити територіальні громади та їх об'єднання провідними суб'єктами економічного розвитку своїх територій за так званим суб'єкт-об'єктним принципом, який передбачає достатню господарську активність колективного суб'єкта, здатного свідомо використовувати об'єктивні економічні закони для розвитку своєї території. При цьому йдеться не лише про закони ринку, а й про об'єктивні економічні закони капіталізму і, перш за все, промислового капіталізму [1, с. 27-28].

Говорячи про об'єктивні економічні закони та їх свідоме використання методологічно важливо, категоріально розрізняти закони ринку та закони промислового капіталізму. Світовий досвід вчить, що стихійна дія економічних законів капіталізму в сучасних умовах веде не до промислового, а до периферійного, економічно та технологічно відсталого капіталізму. Внаслідок цього для розвитку продуктивних сил колективні суб'єкти на національному, регіональному та локальному рівнях повинні свідомо використовувати для свого промислового розвитку не просто закони ринку, а

саме закони капіталізму та, насамперед, промислового капіталізму шляхом всемірного сприяння створенню промислових та логістичних підприємств, що ґрунтуються на найманій праці та збільшують величину доданої вартості та кількість робочих місць на даній території. Тим більше, що перспективи післявоєнного відновлення відкривають для цього нові можливості, пов'язані з міжнародною підтримкою цього процесу. Таким чином, для розвитку промислового капіталізму в сучасних умовах необхідне свідоме використання, перш за все, саме іманентних капіталізму специфічних економічних законів, а не лише абстрактних законів ринку, які до того ж нерідко розглядаються поверхнево як проста гра попиту та пропозиції.

Порівнюючи районні адміністрації з територіальними громадами та їх об'єднаннями, треба враховувати, що районні адміністрації, не будучи за своєю політико-економічною природою колективними суб'єктами, що виражають волю населення свого району, працюють в основному за об'єкт-суб'єктним принципом, що передбачає переважно стихійний економічний розвиток. Максимум, що вони можуть – це більш менш успішно адаптувати свої райони і, перш за все, їх соціальну інфраструктуру, до процесу економічного розвитку, що відбувається в основному стихійно, тобто незалежно від їх волі і свідомості під дією об'єктивних економічних законів, які вони зазвичай навіть не намагаються свідомо використовувати для розвитку продуктивних сил. По суті, це залишки існуючої в радянські часи централізованої адміністративної системи, в якій питання економічного розвитку території вирішувалися не місцевими, а центральними органами влади. Останні мали стежити, перш за все, за прийнятими для населення соціальними умовами життя та станом соціальної інфраструктури [1, с. 27-28].

Навпаки, політико-економічний сенс реформи децентралізації полягає в тому, щоб реальна влада на місцях переходила до територіальних громад та їх об'єднань, здатних діяти за європейським суб'єкт-об'єктним принципом, тобто виступати як колективні суб'єкти, здатні свідомо використовувати

об'єктивні економічні закони для розвитку продуктивних сил своєї території. Тим більше, що реальна інтеграція України до ЄС передбачає подолання відчуження влади від суспільства як на загальнонаціональному рівні, так і на локальному рівні територіальних громад та їх об'єднань (які з часом передбачається трансформувати в префектури європейського типу, що й буде означати справжнє реальне завершення реформи децентралізації) [25]. У цьому подоланні відчуження людей від органів влади на всіх рівнях полягає головний політико-економічний зміст реальної євроінтеграції України, без якої суто формальна інтеграція України до ЄС сама по собі може не принести очікуваних результатів.

Таким чином, при теоретичному аналізі політико-економічного змісту процесу децентралізації в Україні методологічно необхідно категоріально розмежовувати різні історичні етапи цього історичного процесу, які можуть бути умовно позначені як номінальний, формальний та реальний шаблі децентралізації. Переважно номінальний ступінь охоплює ранній період становлення територіальних громад, який тривав з 2005 по 2014 роки доти, доки вони не почали в процесі реформи наділятися такими ресурсами для вирішення соціально-економічних проблем, які раніше мали в своєму розпорядженні районні адміністрації. Перехід до переважно формального ступеня інституційного розвитку територіальних громад означає, що ресурси передаються від районних адміністрацій до територіальних громад та їх об'єднань, але, з іншого боку, ці можливості ще повною мірою не використовуються громадами та їх об'єднаннями для свідомого регулювання економічного розвитку своїх територій.

Перехід від формального до реального ступеня політико-економічного розвитку територіальних громад розпочнеться тоді, коли вони зможуть використати свої ресурси для свідомого регулювання в межах своїх можливостей економічного розвитку своїх територій на зразок префектур європейського типу. Тільки цей досить високий майбутній ступінь інституційного розвитку територіальних громад та їх об'єднань зможе

реалізувати на практиці головний задум реформи децентралізації в Україні, що передбачає в перспективі реальне перетворення об'єднаних територіальних громад на префектури європейського типу. Реальний ступінь розвитку об'єднаних територіальних громад у напрямку поступового перетворення їх на префектури відповідає майбутньому періоду реальної інтеграції України до ЄС [25], яка в перспективі має послідувати за формальною євроінтеграцією. Звідси видно, що, якщо підходити з погляду реальної сторони, пов'язаної зі свідомим регулюванням органами місцевого самоврядування економічного розвитку на своїй території, то реформа децентралізації в Україні насправді ще далека від завершення, і лише з чисто формальної точки зору може вважатися близькою до нього. Насправді вона ще тільки починається, тому що її основний політико-економічний зміст ще чекає на свою реалізацію в майбутньому.

Таким чином, важливо повною мірою враховувати специфічні особливості сучасного етапу процесу децентралізації в Україні, який проходить у своєму історичному розвитку три ступені: номінальний, формальний та реальний. На сучасному етапі децентралізація носить ще багато в чому формальний характер, тому що практична діяльність територіальних громад та їх об'єднань ще не відрізняється істотно за своїм змістом від діяльності районних адміністрацій, які займалися питаннями переважно соціального розвитку території та пасивною адаптацією соціальної інфраструктури до тих процесів економічного розвитку, які відбувалися стихійно під впливом ринкових сил. У радянські часи ці процеси теж так само відбувалися незалежно від місцевої влади, але з іншої причини, пов'язаної з централізованим плануванням процесів економічного розвитку, практично незалежно від волі та бажання місцевої влади. І в тому, і в іншому випадку процеси економічного розвитку набувають відчуженого характеру в тому сенсі, що вони відбуваються незалежно від більшості населення даної території, яке не є в даних випадках колективним суб'єктом, здатним через посередництво органів місцевого самоврядування надавати активний вплив

на процеси економічного. розвитку своїх територій.

В цих умовах економічна наука покликана допомогти місцевому самоврядуванню свідомо використовувати об'єктивні економічні закони. Тому до предмета економічної теорії цілком і повністю належить як питання, які саме об'єктивні економічні закони відповідають досягнутий щаблі розвитку, але й у тому, як можна найкраще свідомо використовувати ці об'єктивні економічні закони задля подальшого розвитку продуктивних сил. Тому економічна наука покликана не тільки допомогти місцевому самоврядуванню уникнути стратегічних помилок, пов'язаних із нерозумінням характеру об'єктивних економічних законів, але й запропонувати таку модель місцевого самоврядування, що необхідна для свідомого їх використання [1, с. 28].

ВИСНОВКИ

Розгляд теоретичних засад політико-економічного аналізу публічного управління призводить до таких висновків.

1. Якщо політико-економічне дослідження власності методологічно передбачає насамперед аналітичне розмежування вольової та об'єктивної сторін цього складного соціального явища, то, з іншого боку, теоретичне дослідження публічного управління та адміністрування переносить акцент на доповнення аналогічного аналізу синтезом вольової та об'єктивної сторін єдиної політико-економічної системи.

2. Оскільки в цьому випадку на передній план виходить динамічна залежність політико-економічної системи, яка має суб'єкт-об'єктну спрямованість: публічне управління та адміністрування – економічні відносини – розвиток продуктивних сил, то на відміну від політико-економічного дослідження власності теоретичний аналіз публічного управління і адміністрування повинен з необхідністю виходити з того, що його реальний зміст є за своєю природою не суто об'єктивним, а суб'єкт-об'єктним, і ця найважливіша особливість самого предмета дослідження багато в чому визначає методологічну специфіку його дослідження.

3. Якщо політико-економічне дослідження власності починається з товарного відношення, і ця логіка аналізу цілком релевантна природі товарно-капіталістичного виробництва, що перетворює економічних суб'єктів на агентів відчужених від них об'єктивних виробничих відносин, то, з іншого боку, при вивченні сучасної моделі публічного управління треба у повній мірі враховувати те, що вона передбачає свідоме використання об'єктивних економічних законів капіталізму для розвитку продуктивних сил.

4. Таким чином, оскільки метод визначається предметом, то в процесі теоретичного аналізу публічного управління та адміністрування на передній план виходить вивчення суб'єкт-об'єктної динамічної залежності політико-економічної системи в діалектичній єдності з її об'єкт-суб'єктною

структурною залежністю, виходячи з того, що свідомість людини не тільки відбиває об'єктивний світ, а й творить його.

5. Політико-економічний зміст публічного управління та адміністрування завжди має конкретно-історичний характер. У процесі історичного поступу він діалектично збагачується новими визначеннями. На цьому етапі історичного розвитку публічне управління і адміністрування покликане свідомо використовувати об'єктивні економічні закони капіталізму для розвитку продуктивних сил.

6. Сучасним еталоном ефективної політико-економічної системи є «дзеркальна симетрія» її структурних та динамічних залежностей. Така «дзеркальна» симетрія досягається лише тоді, коли спрямована «згори донизу» динамічна залежність включає всі структурні рівні політико-економічної системи у послідовності: публічне управління та адміністрування – об'єктивні виробничі відносини – продуктивні сили суспільства.

7. Якщо один із цих трьох структурних рівнів помітно «провисає» або взагалі випадає з «ланцюжка» динамічних залежностей, система перестає відповідати політико-економічним вимогам сучасного розвитку та виявляється нездатною знаходити адекватні відповіді на історичні виклики.

8. В сучасній державно-капіталістичній моделі керованого розвитку динамічна залежність здатна охопити всі три структурні рівні в процесі свідомого використання об'єктивних економічних законів капіталізму на розвиток продуктивних сил, включаючи публічне управління та адміністрування. Таким чином, відбувається процес послідовного історичного розвитку динамічної сторони політико-економічної системи, яка досягає свого найповнішого розгортання в умовах державно-капіталістичної моделі керованого розвитку.

9. Методологічно неправомірно недооцінювати значення спрямованої «згори донизу» динамічної політико-економічної залежності, яка висувається на передній план в державно-капіталістичній моделі керованого розвитку.

Проте, з іншого боку, і структурна залежність, яка має протилежну об'єкт-суб'єктну спрямованість «знизу нагору», не відсувається надто далеко. На даному ступені розвитку вона виявляється, насамперед, в об'єктивній історичній необхідності товарно-капіталістичних виробничих відносин та свідомого використання об'єктивних економічних законів капіталізму для розвитку сучасних продуктивних сил.

ЛІТЕРАТУРА

1. Зверяков М. І., Грималюк А. В. Економічна теорія, державна політика і публічне управління. *Економіка України*. 2019. № 11–12. С. 3–33.
2. Грималюк А. В. *Трансформаційні процеси у високорозвиненій економіці: теорія і методологія аналізу* : монографія. Одеса: Астропринт, 2020. 280 с.
3. Зверяков М. І., Грималюк А. В. Одеська школа та сучасність. *Економічна теорія*. 2018. № 2. С. 5 – 21.
4. Грималюк А. В. Школа А. К. Покритана та сучасне політико-економічне мислення. *Актуальні проблеми розвитку економічної теорії в умовах глобалізації*: матеріали XII Всеукраїнської науково-практичної конференції «Покританівські читання», 2 грудня 2016 р. Одеса: ОНЕУ, 2016. С. 18–19.
5. Грималюк А. В. Методологія школи А. К. Покритана та сучасна високорозвинена економіка. *Актуальні проблеми розвитку економічної теорії в умовах глобалізації*: матеріали XIV Всеукраїнської науково-практичної конференції «Покританівські читання», 14 вересня 2018 р. Одеса: ОНЕУ, 2018. С. 34–36.
6. Зверяков М.И. *Теоретические проблемы формирования национальной экономической системы*. Одесса : Астропринт, 2012. 235 с.
7. Weiss J. *The Economics of Industrial Development*. N. Y. : Taylor & Francis, 2010. 240 p.
8. Qunhui Huang. *China's Industrialization Process*. Singapore : Springer Singapore, 2018. 275 p.
9. MacDonald P. K., Parent J. M. The Road to Recovery: How Once Great Powers Became Great Again. *The Washington Quarterly*. 2018. Vol. 41. Iss. 4. P. 21–39.
10. Rojecki A. Trumpism and the American Politics of Insecurity. *The Washington Quarterly*. 2016. Vol. 39. Iss. 4. P. 65–81.

11. Holmes K. *Rebound Getting America Back to Great*. N.Y. : Rowman and Littlefield, 2017. 189 p.
12. Brunnermeier M., Doshi R., James H. How Great Powers Compete Economically. *The Washington Quarterly*. 2018. Vol. 41. Iss. 3. P. 161–176.
13. Зверяков М.І. Глобалізація і деіндустріалізація: зміст, суперечності та способи їх розв’язання. *Економіка України*. 2017. № 12. С. 3–12.
14. Фокс Дж. Торговельна політика США – час почати спочатку. *Економіка України*. 2017. № 5–6. С. 16–30.
15. Зверяков М. І. Промислова політика та механізм її реалізації. *Економіка України*. 2016. № 6. С. 3–18.
16. Геєць В. М. Чому знову настав час починати спочатку? *Економіка України*. 2017. № 5–6. С. 31–38.
17. Гриценко А. А. Логіко-історичні засади кардинальних економічних змін і переходу до реконструктивного розвитку. *Економіка України*. 2017. № 5–6. С. 39–57.
18. Жданова Л. Л. *Відтворення і нагромадження капіталу: теорія, методологія, економічна політика* : монографія. Одеса : Астропринт, 2014. 296 с.
19. Зверяков М. І. Глобалізація і деіндустріалізація: зміст, протиріччя і способи їх вирішення. *Економіка України*. 2017. № 12. С. 3–12.
20. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
21. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
22. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/Koncepciya.pdf>

23. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII (Редакція станом на 14.05.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/157-19>

24. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1508-18>

25. Угода про асоціацію України з ЄС : зміст та імплементація. URL: https://parlament.org.ua/upload/docs/final_1.pdf

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

Андрій ГРИМАЛЮК, Павло НЕСЕНЕНКО, Тетяна СУХОВА

**МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ ДО
ЕКОНОМІКО-ТЕОРЕТИЧНОГО АНАЛІЗУ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ**

ПРЕПРИНТ

Авторська редакція

Формат 60x84/16. Ум.-друк. арк. 1,86.

Видавець

Одеський національний економічний університет

м. Одеса 82, вул. Преображенська, 8