

УДК 351.82 (73)

Р. М. ЛИЦУК

**ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В УМОВАХ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ НЕСТАБІЛЬНОСТІ:
“НОВИЙ КУРС” Ф. РУЗВЕЛЬТА ЯК НАГАДУВАННЯ**

Досліджено досвід державного управління США в період 1929 – 1933 рр. Проведено порівняльний аналіз із сучасними механізмом державного управління в Україні в умовах кризи.

Ключові слова: державне управління, нестабільність, криза, “Велика депресія”.

The article investigates the experience of U.S. statecraft in the period 1929 – 1933. A comparative analysis of the mechanism of governance in Ukraine during the crisis.

Key words: governance, instability, crisis, “Great Depression”.

Протягом історії розвитку практично всі відомі цивілізації проходили через фази підйому (розширення границь) і спаду (занепад, втрата суверенітету, сфер впливу тощо). Такий характер розвитку є цілком природним, оскільки відбиває специфіку й фази розвитку будь-якої живого організму: народження – розвиток – зрілість – старіння. Соціально-економічна система за своєю суттю – це динамічна система, що за аналогією з живим організмом народжується, функціонує, здійснює обмін з навколишнім середовищем. Тому для неї також характерні фази бурхливого підйому й розвитку, а також фази спаду й навіть повного руйнування.

Історія дає багато прикладів успішного розвитку протягом тривалого часу окремих соціально-економічних формацій, які згодом зруйнувалися або були зруйновані ззовні. В одних випадках це були несприятливі фактори природного походження або навіть природні катаклізми, але в більшості випадків основною причиною виступали фактори соціального й/або економічного характеру, які призвели до розпаду або істотної трансформації цілісного соціально-економічного організму, у т.ч. його державної надбудови. В останньому випадку можна говорити про неефективність механізму державного управління, який виявлявся нездатним подолати деструктивні тенденції й забезпечувати ефективне управління в умовах кризи.

Разом з тим, у практиці державного управління накопичено позитивний досвід ефективного керівного впливу з боку держави в умовах нестабільності й кризи, що вимагає систематизації й творчого осмислення: розумний вчиться не тільки на особистому досвіді, але й на чужій практиці.

В останні роки, коли швидкість і стохастичність соціально-політичних і економічних процесів у світі стрімко зростає, коли підсилюються тенденції до глобалізації й взаємозалежності економік світу, проблема ефективного державного управління набуває надзвичайну актуальність.

Слід зазначити, що не може існувати єдиного або універсального механізму державного управління, який би забезпечував максимальний економічний і

соціальний ефект і який можна було б запропонувати для кожної держави. Більш того, не існує такого “рецепту” і для кожної окремої держави, оскільки на різних етапах розвитку державне управління повинне враховувати фактори зовнішнього й внутрішнього середовища й пристосовуватися до них та вибирати оптимальну силу і спрямованість впливу на ці фактори з метою їхньої нейтралізації або стимулювання. Отже, кожна держава саме обирає свій шлях розвитку, інструменти державного управління в умовах нестабільності.

Дослідження цього досвіду, з одного боку, дозволяє виділити й систематизувати ефективні методи вирішення тієї або іншої проблеми, з іншого – не повторювати помилок, які супроводжували формування механізму державного управління в умовах дестабілізації соціально-економічних процесів.

Дослідження проблеми формування ефективного механізму державного управління в період макроекономічної нестабільності почалися в період світової економічної кризи 1929 – 1933 р. Основна полеміка велася щодо ролі й ступеня впливу держави на економіку. Так, Дж. Кейнс у своїх роботах (“Трактат про грошову реформу” (1923) [3], “Трактат про гроші” (1930) [4], “Загальна теорія зайнятості, відсотка й грошей” (1936) [2]) так обґрунтував теорію активного втручання держави в соціально-економічні процеси з метою виходу з кризи:

– система ринкових відносин не є саморегульованою, забезпечити максимально можливу зайнятість і економічне зростання може тільки активне втручання держави;

– держава повинна стимулювати споживчий попит на засоби виробництва й інвестиції.

– економічна політика держави повинна мати протекціоністський характер в плані дотримання економічних інтересів держави й суспільства [2].

Відповідно, ефективність державного регулювання, згідно з Д. Кейнсом, залежить від мобілізації коштів під державні інвестиції, досягнення повної зайнятості населення, зниження й фіксування норми відсотка.

Такий підхід довів свою ефективність на практиці в ході реформ, проведених у США президентом Рузвельтом у період Великої Депресії.

Таким чином, у практиці державного управління накопичено цінний досвід ефективного державного управління в умовах нестабільності, що, безумовно, заслуговує детального дослідження, але вже з урахуванням нинішніх тенденцій і специфіки розвитку держави й світової економічної системи в цілому.

Мета статті – аналіз історичного досвіду успішного формування моделі державного управління в умовах макроекономічної нестабільності й можливості його адаптації стосовно до України.

Як відзначає В. Мартиненко, динаміка розвитку світового співтовариства в останні роки істотно змінилася. За цих умов значно зростає відповідальність держави за наслідки проведення загальнодержавної політики. Формування ефективного механізму державного управління повинне враховувати світовий позитивний і негативний досвід державного впливу на внутрішнє й зовнішнє середовище [5, с. 29–31].

Одним з найбільш яскравих прикладів ефективного державного управління в умовах кризи є досвід США, а саме – дії Уряду в період світової економічної кризи 1929–1933 р.

Історично державний вплив США на економіку будувався на основі принципу невтручання, який є розвитком концепції А. Сміта – висококонкурентний ринок не вимагає активної регуляції з боку держави. Такий підхід був досить ефективним – стабільне зростання економіки США до кінця 1920-х рр. було тому підтвердженням. Однак з кінця 1920-х рр. економіка США вступила у фазу стрімкого зростання, що перейшла в стадію “перегріву економіки”. Значно збільшилася рентабельність виробництва, що призвело до зростання дивідендів і до збільшення курсу акцій. Відповідно, швидкими темпами почав розвиватися ринок цінних паперів, однак, гроші, отримані від продажу емітованих цінних паперів, у значних обсягах направлялися на покупку інших пакетів цінних паперів і в меншому ступені на розвиток виробництва. Інвестори вкладали гроші не у виробничу сферу, а в цінні папери, оскільки операції із цінними паперами в той період приносили набагато більший прибуток. Для покупки цінних паперів вони брали кредити в банках, які використовували в якості кредитних ресурсів, крім власних коштів грошові внески громадян, тимчасово вільні кошти компанії, кредити Федеральної резервної системи [7].

Комерційні банки в той період переважно займалися високоприбутковими операціями купівлі-продажу цінних паперів, у результаті кредитування реального сектора економіки скоротилося. Дана ситуація дуже сильно нагадує ситуацію в банківському секторі України в 2004 – 2007 рр.

Державне управління, засноване на принципі невтручання, спізнилося із заходами щодо обмеження стрімко зростаючих фінансових “міхурів” і спрямування фінансових потоків зі спекулятивної до виробничої сферу. Підприємства змушені були скорочувати виробництво, внаслідок чого курсова вартість акцій стала знижуватися, як і попит на цінні папери – в результаті падіння курсів суттєво посилювалося. Розорилася значна кількість приватних фірм, що призвело до зростання безробіття й скорочення платоспроможного попиту, а отже, і до зниження рівня цін. Темпи скорочення капіталовкладень були вищими, ніж спад ВВП. У результаті США зіткнулися із системними проблемами економічного й соціального характеру. Таким чином, модель державного управління соціально-економічною системою, залишаючись у колишніх рамках, не змогла вчасно розпізнати тривожні сигнали й скорегувати економічні процеси з метою недопущення розвитку кризової ситуації.

Найбільш істотні зміни в підходах до державного управління відбулися в процесі переходу до “Нового курсу” Франкліна Д. Рузвельта як заходу нейтралізації негативних наслідків Великої депресії.

Основні напрямки державного впливу в період кризи наведено на рисунку.

У період кризи були прийняті закони, які надали державі право втручатися в економічні процеси. Разом з тим, ці закони були спрямовані й на регулювання соціальної сфери: забезпечували право робітників створювати профспілки, регулювали правила у сфері заробітної плати й тривалості робочого часу, гарантували виплату допомоги з безробіття й пенсій по старості, передбачали дотації для фермерських господарств, забезпечували страхування банківських вкладів, сформували базу для додаткового захисту працівників і споживачів. Була оголошена поза законом дискримінація під час найму за віковою, статевою, расовою або релігійною ознакою, заборонена дитяча праця. Незалежним профспілкам були гарантовані права на організацію, укладання угод і проведення страйків.

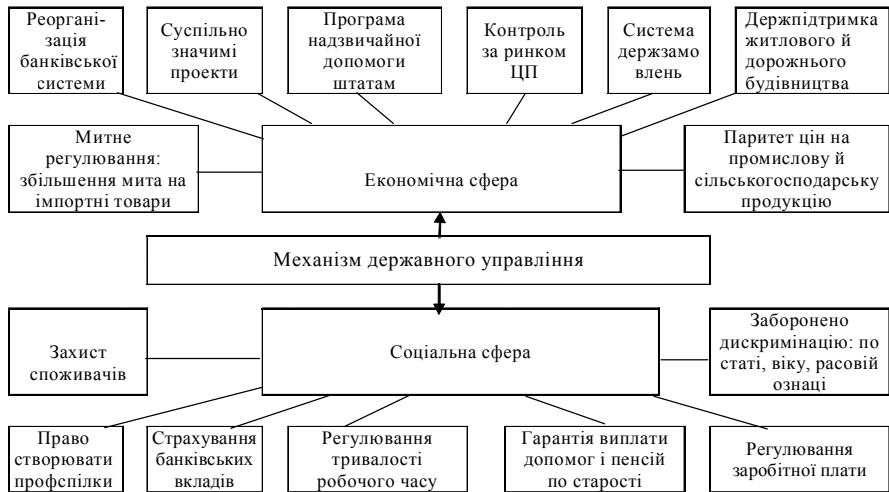


Рисунок. Механізм державного управління в умовах кризи в США в 1929 – 1933 рр.

Важливим інструментом “Нового курсу” був державний бюджет, за допомогою якого здійснювалося фінансування виробничого сектора й соціальних програм. Золото в той період було вилучено з обігу, також заборонявся його вивіз за кордон і обмін на банкноти. Урядом було здійснено девальвацію долара. Завдяки цим заходам змінилася структура доходу на користь промислового виробництва, а не кредитної сфери. Для стимулювання акціонерів і вкладників банків були вжиті заходи із захисту внесків від ризику.

Також, було сформовано систему державного регулювання промисловості, встановлено правила конкуренції, зайнятості й найму. Таким чином, забезпечувався необхідний порядок в економіці й соціальній сфері, що заспокоював людей і показував, що уряд тримає ситуацію під контролем і має чітку програму дій.

Істотним моментом ідеології “Нового курсу” було звернення до “забутої людини” – тим, хто не мав постійної зайнятості, достатніх коштів для існування, не мав власного житла. Уряд зробив заклик до пересічних американців підтримати реформи, проведені “зверху” в інтересах “забутої людини”, тиском “знизу”, тому що тільки це може гарантувати їх успіх. У цьому велику роль відіграли “Бесіди у каміна” Ф. Рузвельта, коли американським громадянам роз’яснили цілі нової державної політики, засоби для її реалізації й очікувані результати. Слід зазначити логічність викладу думки й аргументованість тих або інших дій уряду: починаються “Бесіди у каміна” звертанням до простих громадян і характеристикою існуючої ситуації в країні, причому ситуація описувалася доступною, але не “утрированою” мовою; потім Рузвельт дає обґрунтування діям уряду по виправленню ситуації; проводиться аналіз досягнутих результатів і негативних моментів, які все ще мають місце [8].

Слід зазначити, що кризові явища в період “великої депресії” мають подібні причини й характер розвитку, які відзначаються й в Україні: криза банківського

сектора, що потім охопила промисловість і суміжні галузі; значне скорочення виробництва; зростання безробіття й погіршення економічного становища більшості населення.

Проте завдяки активному регулюванню з боку держави, відкритості політики Рузвельта, підтримці з боку більшої частини населення, США змогли вибратися із кризи.

Таким чином, “Новий курс” Ф. Рузвельта може бути корисним досвідом для країн, що перебувають у стані кризи, у тому числі для України. Завданням державного регулювання в такій ситуації є вихід країни з кризи. У США вона була вирішена шляхом прийняття нетривіальних на той період рішень і кардинальній зміні світогляду: підтримка профспілок, які до цього вважалися антиконкурентними організаціями, виплата допомоги з безробіття, нарощування попиту як одного з дієвих засобів виходу з кризи.

Профспілкові організації в Україні фактично втратили свій вплив і не виконують одне з основних завдань – захист інтересів своїх учасників. Посилення їхньої ролі, перехід на якісно новий рівень організації діяльності буде сприяти, з одного боку, захисту інтересів працівників, а з іншого – зниженню соціальної напруги в суспільстві.

До обрання Ф. Рузвельта криза тривала вже кілька років і населення країни охопило почуття безвиході. Ф. Рузвельт зміг переломити цей настрій “бесідами в каміні” – у своїх виступах за актуальних проблем: президент пояснював людям мету уряду, його дії й плани. В Україні ж відсутня “інформаційна відкритість” уряду стосовно суспільства, тим самим знижується фактор довіри населення до заходів, які приймаються для подолання кризи (принаймні, декларованих). Необхідне створення системи інформаційної взаємодії Уряду й суспільства, тим більше, що з розвитком нових інформаційних технологій така система може бути набагато ефективніше, ніж 80 років тому. Так, масового вилучення депозитів населенням у 2008 – 2009 р. можна було б не допустити, забезпечивши поєднання жорсткого регулювання банківської сфери й інформаційної політики з роз’яснення суспільства поточної ситуації в банківській сфері й вжитих заходах по її стабілізації.

Як відзначає А. Іваницька, у більшості цивілізованих країн світу створюється потужне “ядро” у вигляді вертикалі органів державного управління й самоврядування й сектора підприємництва, що діє як один злагоджений механізм і має великий потенціал до подолання загроз системного характеру. До таких прикладів належить досвід подолання кризи в США, країнах Європи й в Японії, де поєднуються зусилля державного, фінансового і підприємницького сектору при розробці й реалізації програм державної допомоги [1]. Таку стратегію доцільно використовувати й в Україні для виводу країни із кризи й забезпечення підйому економіки.

Методи державного управління соціально-економічними системами, які були застосовані в США в період кризи 1929 – 1933 р., позитивно впливали на стан економіки й сприяли зниженню соціальної напруги в суспільстві. Безумовно, багато гострих проблем доводилося вирішувати жорсткими, радикальними заходами, щоб уникнути втрати контролю над ситуацією й виникнення хаосу в усіх сферах життя.

Примітно, що уряд не просто цілеспрямовано реалізовував намічені заходи, але й активно обговорював й роз’яснював їх нації: цілі реформ, якими засобами передбачається їх досягти, а також очікуваний результат. Тим самим була забезпечена підтримка не тільки з боку бізнесу, але й з боку пересічного, “забутого”

громадянина. Так, був упущений час і не вжито заходів із завчасного запобігання кризи – модель державного управління в цьому плані виявилася неефективною, однак її зміна в напрямку зміни зовнішніх і внутрішніх умов, а також активний вплив на об'єкт управління були в цілому адекватні ситуації.

Отже, подальші дослідження в цьому напрямку відносно України мають ґрунтуватися на поєднанні методів ретроспективного та компаративного аналізу з ситуативними підходами до організації механізму державного управління в умовах макроекономічної нестабільності.

Література:

1. *Іваницька О. М.* Зміна системи державного управління в умовах фінансової кризи / *О. М. Іваницька.* – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Aiv/2009_2/YVANITSKA.htm

2. *Кейнс Дж. М.* Общая теория занятости, процента и денег / *Дж. М. Кейнс.* – М., 1998.

3. *Кейнс Дж. М.* Трактат о денежной реформе. Избранные произведения / *Дж. М. Кейнс.* – М., 2003.

4. *Кейнс Дж. М.* Трактат о деньгах. Избранные произведения / *Дж. М. Кейнс.* – М., 2003.

5. *Мартиненко В. Ф.* Сучасна парадигма державного управління суспільним розвитком / *В. Ф. Мартиненко* // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології : зб. наук. пр. – К. : НАДУ, 2010. – С. 29–39.

6. *Меньшиков С.* Уроки западного регулювання для Росії // Вопросы экономики. – 2003. – № 10. – С. 12–15.

7. Роль государства в экономике. – Режим доступа : <http://rusref.virtbox.ru/indexpub29.htm>

8. *Рузвельт Ф. Д.* Беседы у камина / пер. с англ. *А. А. Шаракшанэ.* – Режим доступа : <http://sharakshane.narod.ru>

Надійшла до редколегії 10.06.2011 р.