

Міністерство аграрної політики та продовольства України
Житомирський національний агроекологічний університет

Вергун М.Г., Маслак П.В.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ ТА УПРАВЛІННЯ

ПІДРУЧНИК

Житомир – 2012

Рекомендовано до друку Вченою радою Житомирського національного агроекологічного університету (протокол № 8 від 28.03.2012. року).

Вергун М.Г., Маслак П.В. «Державне регулювання економіки та управління»: Підручник

Рецензенти:

Дейсан М.М. – заступник голови Житомирської облдержадміністрації, державний службовець 3-го рангу

Данилко В.К. – доктор економічних наук, професор. Житомирський державний технологічний університет

Ковальчук Т.Т. – доктор економічних наук, професор, заступник директора інституту законодавства Верховної Ради України

Автори :

М.Г Вергун – кандидат економічних наук, доцент (вступ, розділ II);

П.В. Маслак – кандидат економічних наук, доцент (розділ I)

У підручнику представлено наукові основи та державного управління державного регулювання економіки.

У першому розділі автори викладають цілі, функції, методи, засоби та інструменти державного регулювання національної економіки України.

У другому розділі автори розкривають сутність та складові державного управління в Україні, ретельно аналізують глобальні тенденції розвитку державного управління та місцевого самоврядування.

Підручник призначений для студентів, аспірантів та викладачів. Ним можуть скористатися держслужбовці та фахівці органів місцевого самоврядування.

ISBN

© Вергун М.Г.,

© Маслак П.В.,

ВСТУП

На початку XXI століття наша країна вирішує складні завдання формування соціально орієнтованої ринково-регульованої економіки. В умовах трансформації економіки, високого рівня розвитку продуктивних сил, суспільство об'єктивно вимагає управління з боку держави. Дискусії про роль держави в економіці точаться впродовж століть. Економічна практика виявила у XIX ст. і підтвердила у XXI ст. що існують ситуації, коли ринкова координація не забезпечує ні ефективного використання ресурсів, ні розв'язання інших соціальних і економічних проблем суспільства. Тому важливу управлінську роль держави чітко сформулював англійський економіст А.Сміт. Історичний досвід різних країн світу підтверджує закономірність державного управління і регулювання обумовлену відповідними потребами суспільства та забезпечення його загальних інтересів.

Становлення і функціонування громадянського суспільства в Україні неможливе без ефективного державного управління, враховуючи міжнародний поділ праці, глобалізацію економічних відносин та інтеграцію політичних систем, що характеризує кінець XX-го та початок XXI-го століття. В 2008 та 2011 рр. загальносвітова фінансово-економічна криза охопила національні економіки більшості країн Європи, Латинської Америки, деяких держав Азії, Африки, і, навіть США. Світова криза усугубила глибоку, затяжну кризу в Україні, яка з 90-х років минулого століття, спричиняє негативний вплив на всі сфери життєдіяльності нашого суспільства.

Провідні вітчизняні та зарубіжні вчені вважають, що перш за все це - криза державного управління. Академік І.І. Лукінов писав, що держава практично втратила важелі управління суспільною діяльністю: директивні методи управління, характерні для планової економіки відкинуті в своїй основі, а нові були невідпрацьовані. Експеримент різкого переходу до ринку призвів до деформації, диспропорції, обвального спаду виробництва, занепаду соціально-економічного розвитку суспільства

З атмосфери плановості, жорсткого контролю, а також диктату за тоталітарної системи суспільство і людина потрапила в атмосферу розгулу, злочинства, хабарництва, казнокрадства, лиходійства і т.д. Кримінальні і корумповані елементи, які досягли успіху і увійшли до владних структур не в силу таланту, знань і кваліфікації, а користуючись властивими їм методами, негативно вплинули на життя самого суспільства. Ці негативні процеси в значній мірі торкнулися агропромислового комплексу. Агропромисловий комплекс України – це досить складна але цілісна народногосподарська система взаємопов'язаних галузей у своєму розвитку організаційно, технологічно та економічно, які забезпечують виробництво, транспортування, переробку та реалізацію продукції сільського господарства. Основою АПК

є сільське господарство, яке у своєму розвитку характеризується певними особливостями, що зумовлює особливості становлення ринкових відносин в агросфері, особливості державного управління та регулювання.

Економічні категорії «управління» та «регулювання» вважаються подібними. Проте вони не адекватні за характером процесів, об'єктів, сфер, які відносяться до їх прерогативи, задіяних інструментів, наявних ресурсів та важелів.

Державне управління охоплює більш широкий спектр цілей і функцій ніж державне регулювання економіки. Базою державного управління служить політична система. Поняття «державне регулювання економіки» визначається законодавством України, як вектор державної економічної політики. Державне управління об'єднує багатопланові аспекти: політичні, економічні, ідеологічні (гуманітарні), організаційно – технічні, еколого-технологічні, інформаційні тощо.

Теорія державного регулювання економіки вивчає стратегію соціально-економічного розвитку країни, яка формується через макроекономічне прогнозування і планування та інші базисні фактори, що становлять фундамент економічної політики держави.

Мета дисципліни «Державне регулювання економіки та управління» - надати студентам ОКР «Бакалавр» зі спеціальності «Менеджмент організації» та «Менеджмент ЗЕД» систематизовані теоретичні знання з основ державного регулювання економіки та управління, ознайомити їх зі схемою побудови організаційної структури органів державної влади і місцевого самоврядування, сформулювати вміння аналізувати ефективність функціонування органів влади, прищепити певні навички моніторингу проектів програми соціально-економічного розвитку регіону.

У навчальному посібникові використано – фундаментальні праці вітчизняних та зарубіжних вчених, великий практичний досвід авторів, які тривалий час працювали на різних посадах державної служби та набули солідний стаж в науково-педагогічній діяльності. Курс написано на основі праць представників різних шкіл сучасної економічної науки. При його написанні автори використовували різноманітні джерела інформації.

Розроблений курс лекцій «Державне регулювання економіки та управління» апробований авторами на протязі кількох навчальних семестрів в 2006-2012 р.р. для студентів стаціонарної та заочної форми навчання в Житомирському національному агроекологічному університеті. Навчальний посібник складається з двох розділів (18 тем), до кожної теми наведені запитання для самоперевірки знань та літератури.

Окремі питання розкривали викладачі Житомирського національного агроекологічного університету. Зокрема М.Г. Вергун – **Державне управління як тип соціального управління, Цілі та функціональна структура державного управління, Місцеві державні**

адміністрації в системі державного управління, Місцеве самоврядування та його роль в державному управлінні, Державна служба у сфері управління, Ефективність державного управління та місцевого самоврядування

П.В. Маслак – Світовий досвід регулювання економіки, Структуроутворюючі частини, цілі, сфери та принципи державного регулювання економіки, Методи державного регулювання економіки, Норми і нормативи державного регулювання економіки, Особливості державного регулювання окремих сфер та об'єктів, Державне регулювання охорони природи та природокористування, Розмежування функцій державного регулювання за рівнями управління.

Автори намагалися в доступній формі викласти навчальний матеріал і сподіваються, що посібник пригодиться студентам аграрних вищих навчальних закладів, державним службовцям і фахівцям органів місцевого самоврядування.

Розділ I. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

Тема 1. Економічна природа державного регулювання економіки

1.1. Сутність державного регулювання економіки, його необхідність і практичне значення.

1.2. Історичний аспект зародження державного макроекономічного регулювання.

1.3. Роль держави у становленні та регулюванні ринкової економіки.

1.4. Економічні інтереси в системі державного регулювання економіки.

1.1. Сутність державного регулювання економіки, його необхідність і практичне значення

Реформи, що здійснюються у країні, покликані змінити характер участі держави в господарській діяльності, зменшити частку державної власності, створити економічні умови для забезпечення високої ділової активності. Будь-яка масштабна акція потребує скрупульозної підготовки та виваженості. Мета державного регулювання економіки - створити таку господарську систему, яка б орієнтувалась на вибір найефективніших варіантів використання наявних факторів виробництва та забезпечення сприятливих соціально-економічних умов життєдіяльності.

Орієнтирами, яких дотримується держава у процесі регулювання економіки, є показники, що характеризують рівень економічного розвитку та якість життя, тривалість життя людини, дохід (валовий внутрішній продукт) на душу населення, рівень зайнятості, ступінь реалізації прав людини, стан навколишнього середовища.

Отже, конкретніше державне регулювання можна визначити як вплив держави на відтворювальні процеси в економіці відповідними засобами з метою зорієнтувати суб'єктів господарювання і окремих громадян на досягнення цілей і пріоритетів державної політики суспільного розвитку. Державне регулювання - це майже всі функції держави, пов'язані з економічною та економіко-соціальною діяльністю і покликані забезпечити умови функціонування ринкової економічної системи.

Державне регулювання охоплює всі напрямки суспільного виробництва. Однак першочергова увага приділяється регулюванню відносин власності та підприємництва, інвестицій і структурної перебудови галузей матеріального виробництва, соціального розвитку й ринку праці, фінансового ринку та грошового обігу, територіальних пропорцій і регіональних ринків, природокористування, зовнішньоекономічної діяльності. Ці питання

становлять основний зміст державного регулювання економіки. Водночас з огляду на наявні особливі умови реформування розв'язуються гострі економічні та соціальні проблеми, зокрема структурні перетворення, технологічні оновлення, подолання кризових явищ.

Процес опосередкування державою економічного життя - це процес державного регулювання економіки. Поступово він стає рушієм економічного розвитку. Необхідність державного регулювання ринкової економіки випливає з об'єктивно притаманних державі економічних функцій. В умовах існування різних форм власності роль державного регулювання полягає, з одного боку, у забезпеченні юридичного механізму їх реалізації, а з іншого - у спрямованому впливі на ринкові параметри, що забезпечують організацію функціонування економічної системи як цілого.

В економічній науці існують два протилежних підходи до участі держави в регулюванні процесів - класична й кейнсіанська теорії. З погляду класиків, ринковий механізм автоматично забезпечує рівність попиту й пропозиції, а відтак унеможливорює тривалі порушення в економіці, зокрема спад виробництва, інфляцію, безробіття.

На відміну від традиційної класичної теорії англійський економіст Джон Мейnard Кейнс обґрунтував об'єктивну необхідність і практичне значення державного регулювання ринкової економіки. Його теорія - це аналіз взаємодії та взаємозв'язків різних агрегованих економічних категорій і величин, дослідження того, як невідповідність між ними впливає на стан економіки, а також в яких межах і якими методами державного втручання можна досягти узгодження між цими категоріями та величинами з метою постійного економічного розвитку.

Загострення соціально-економічної кризи у країнах з ринковою економікою змусило їх переглянути методи й підходи до макроекономічного регулювання, а тому великого поширення дістали неокласичні теорії. В їх основу покладено концепцію саморегулювання економіки та обмеженого державного втручання. На відміну від кейнсіанського стимулювання попиту вони, допускаючи безробіття, значну увагу приділяють обмеженню інфляції.

Водночас перехід до консервативної моделі регулювання не означає повної відмови від кейнсіанських методів, а є лише зміною стратегії щодо збереження в певних межах традиційних інструментів у разі їх модернізації. Держава, незважаючи на майже повсюдне проведення політики приватизації, не випускає з рук важелів регулювання, продовжує виконувати притаманні їй функції, насамперед політико-стратегічні, економічні, соціальні та екологічні.

У країнах з розвинутою ринковою економікою наміри запровадження прямого державного контролю перетворюються на реальність завжди, коли ймовірним стає руйнування конкуренції. І тут держава намагається врахувати як інтереси окремих груп економічних суб'єктів, так і загальовизнані потреби суспільства у підтриманні

регульованого конкурентного порядку у країні. Державне регулювання потрібне за наявності трьох моментів.

1. У разі природної монополії, коли вихідною є теза про обмеженість ресурсів у галузі. Найчастіше ця обмеженість штучно створюється підприємствами, які функціонують у цих галузях, бо вона покликана створити особливі умови ринкової діяльності.

2. У разі ринкової монополії, коли йдеться про “неконкурентне ринкове витіснення”, тобто продавці через дискримінацію цін або їх агресивне зниження намагаються витіснити з ринку конкурентів з метою встановлення панівного ринкового середовища.

3. Коли спостерігається побічна дія, тобто у процесі виробництва або споживання товарів з'являються недоліки у ціновій системі. Ціна втрачає властивість показника обмеженості, бо до уваги беруться лише ті вигоди та невигоди, що їх визначає економічний суб'єкт. Побічний (екстернальний) ефект може бути і негативний, і позитивний. У першому випадку соціальні витрати перевищують особисті, а особиста вигода перевищує суспільну. Прикладом є шкода, заподіяна навколишньому середовищу: вирубування лісів, забруднення стічними водами морів, озер, річок. І навпаки, у разі позитивного побічного ефекту соціальна вигода перевищує особисту.

Отже, державне ринково-організаційне регулювання є політикою, що визначає правові обмеження для підприємств усіх сфер економіки, політикою, яка через застосування державою спеціальних заходів впливає на поточні ринкові події. Серед державних заходів виокремлюють шість цінових обмежень: обмеження прибутку, витрат; встановлення стандартів якості та кондиції; розширення публічних і тарифних зобов'язань; визначення виробничих обов'язків, обов'язків транспортування та поставки транспортних підприємств. *Параметри впливу держави на ринкові події класифікуються за трьома групами:* **регулювання процесу входження в ринок; регулювання ринкового ціноутворення; регулювання ринкових обсягів виробництва.**

Сьогодні в Україні загально визнаною є об'єктивна необхідність переходу до регульованого ринку, однак чітко не визначено форми, принципи й засоби державного регулювання. Через це особливого значення набуває встановлення кола об'єктів державного впливу, оскільки саме об'єкт зумовлює адекватну йому економічну форму державного регулювання. Розвиток об'єкта регулювання зумовлює розвиток форм і засобів його регулювання.

Як відомо, структура економіки України формувалася понад 70 років у, так званому, єдиному народногосподарському комплексі колишнього СРСР, її оптимізацію здійснювали виходячи із загальносоюзних інтересів та у відриві від міжнародного поділу праці. І дотепер їй притаманні низький рівень НТП, надмірна концентрація матеріального виробництва в

окремих регіонах, марнотратне використання всіх видів ресурсів. Це призвело до неминучих негативних наслідків: занепаду продуктивних сил; виснаження та деградації природних ресурсів; погіршення екологічної і демографічної ситуації та масового зубожіння населення.

Аналіз структури промисловості України показує, що її індустріальний комплекс спеціалізується на капітало-, природо- та енергомістких видах продукції. Наприклад, для виробництва продукції на 1000 дол. Ук-раїна витрачає у 8-10, а то і у 12 разів більше нафтопродуктів, аніж розвинені країни, і в 3–4 рази більше, ніж такі малорозвинені країни, як Чилі та Аргентина [42, с 85].

Недостатньо розвиненими в Україні виявилися галузі, від яких залежить НТП в економіці. Пріоритетний розвиток важкої індустрії та ВПК, а також екстенсивне використання природних багатств (нині в Україні розроблюється понад 8 тис. родовищ корисних копалин) призвели до їх виснаження. Дефіцит енергетичних ресурсів поставив Україну в залежність від інших країн, насамперед від Росії. Зазначене є підставою для такого висновку: виробничий потенціал держави не працює у повно-му обсязі на український народ. У цьому полягає основна причина значної невідповідності між наявним економічним потенціалом і фактичним рівнем життя населення. Виробничий потенціал України не дає необхідної віддачі. Він сформований так, що чим більше він працює, тим більше потребує імпоротної продукції (енергоносіїв, комплектуючих тощо).

За таких умов назріла потреба здійснити рішучу структурну перебудову всього національного виробництва, трансформувати його із фрагмента відсталого, державно-монополістичної, несприйнятливої до НТП економічної системи колишнього СРСР на самодостатній, відкритий світовій кооперації національний народногосподарський комплекс, який-би динамічно ровивався. Отже, формування виробничо-територіальних комплексів і промислових вузлів має стати основою для економічної політики у сфері розвитку продуктивних сил. Базою для забезпечення реалізації стратегічних планів трансформації економіки може і має стати високорозвинений науково-технічний потенціал. Історичний шанс України вбачається в тому, що такий потенціал вона має вже сьогодні.

Відомий український учений і політичний діяч М. І. Туган-Барановський у праці “Промышленные кризисы в современной Англии, их причины и влияние на народную жизнь” дійшов висновку, що вихід із кризи завжди пов’язаний з інвестуванням нагромадженого капіталу в нове виробництво, тобто в його структурну перебудову. Оптимізм для України полягає саме в тому, що, як стверджують і М. Туган-Барановський, і Дж. Кейнс [27], завдяки наявності потужного виробничого потенціалу в разі правильної макроекономічної політики можна набагато швидше виправити положення, аніж тоді, коли такого потенціалу немає або він надто незначний. Однак принципи цієї макроекономічної політики і структурної

перебудови потрібно опрацювати. Досвід попередніх років свідчить, що спроби замінити державне директивне планування як головний метод управління на монополізований державний сектор його ринковим саморегулюванням не дали жодних результатів.

Нагальність регулювання ринку України зумовлена майже цілковитим розривом її зовнішньоекономічних зв'язків з державами близького зарубіжжя. Саме це, а також незадовільний стан внутрішньо-економічних зв'язків унеможливають управління лише через механізми ринкової економіки.

Найважливішим складником державного впливу на макро- й мікро-економічні процеси у країні за ринкових умов є **планування**. Обґрунтовуючи необхідність макроекономічного планування, відомий американський підприємець Лі Якокка констатував, що “державне планування зовсім не означає соціалізм. Воно означає лише наявність продуманої стратегії та сформульованих цілей. Воно означає узгодження всіх аспектів економічної політики, а не переслідування вузькогрупових інтересів. У нас прогресу не буде, якщо ми не відмовимось від безумної ідеї, ніби будь-яке планування в масштабах країни є наступом на капіталістичну систему”[71, с 361].

На сучасному етапі модель ринкової економіки України можна окреслити такими аспектами [21, с 53]:

1. Вона має гармонічно поєднувати антитоталітарний механізм соціального ринкового господарства та економічне макрорегулювання змішаної економіки.

2. Нова модель економіки має передбачати відносно тривале функціонування сильного державного та приватного секторів економіки, причому частка останнього повинна щорічно збільшуватись. Це свідчить про необхідність структурної перебудови не лише міжгалузевих комплексів, а й економіки країни загалом. При цьому переважання на початку державного сектора економіки не передбачає будь-яких пільг, переваг або виняткових прав, якими б користувались підприємства цього сектора. Набутий досвід з приватизації підприємств України, а також світовий досвід свідчать, що за три-чотири роки неможливо якісно трансформувати підприємства у сфері сучасного підприємництва. Це зумовлено насамперед недосконалістю законодавчої та нормативної бази, інерцією мислення керівників і вищих органів управління. Тому процес трансформації державного сектора економіки у приватний буде поступовим і триватиме невизначений час. Це означає, що економіка України в найближчій перспективі буде змішаною, а тому держава має використати кейнсіанські принципи макроекономічного регулювання. При цьому слід урахувати постсоціалістичний характер української економіки й узяти за основу змішану модель управління ринковою економікою європейського типу, коли ринковий механізм функціонує під суворим контролем держави. Водночас курс на інтенсивне становлення приватного сектора – це не форсований і

бездумний розподіл державних підприємств, їх негайне передання у приватний сектор. Такі проблеми мають вирішуватися послідовно і за допомогою механізмів конкуренції, роздержавлення, приватизації, банкрутства, злиття, поглинання та інших трансформацій.

3. У найближчому майбутньому економіка України має бути лише змішаною, одним із критеріїв керованості якої буде суперечлива єдність порівняно жорсткого державного регулювання економіки та ринкового саморегулювання. При цьому послаблення та звуження сфери макрорегулювання має здійснюватися лише в міру становлення та посилення дії механізмів ринкового саморегулювання в його цивілізованих формах.

4. Посилення ринкової орієнтації та ринкових тенденцій у сфері ринкової економіки має здійснюватися водночас із посиленням впливу держави в соціальній сфері. Будь-які спроби перейти до ринкового саморегулювання у сфері розподілу у країні з постсоціалістичною економікою є згубними.

5. У нинішній соціально-політичній ситуації економіка України має бути не сепаратистською, а унітарно конструктивною з елементами регіонального самоврядування.

Отже, на сучасному етапі державне регулювання має бути складовою **індикативного планування** і спрямовуватись насамперед на стабілізацію виробництва, подолання інфляції, запобігання подальшому зниженню життєвого рівня населення.

Найважливіші цілі економічної політики України повинні бути конкретизовані в політиці таких державних пріоритетів: прискорення структурної перебудови економіки з метою розвитку конкуренції; збільшення обсягу випуску продукції, що користується попитом, експортоспроможна та імпортозамінна; модернізація та технічне переозброєння підприємств, виробничих потужностей яких не вистачає для створення замкнених циклів з виробництва особливо важливих виробів виробничо-технічного призначення, товарів народного споживання тощо.

Економічна політика має реалізовуватись лише через державне регулювання економічних процесів в умовах ринкової економіки. Для цього Україна має великий арсенал випробованих світовою та вітчизняною практикою економічних, правових та адміністративних важелів - **ціни, податки, державний контракт, субсидії, субвенції** та ін. Ефективність державного регулювання залежить від того, наскільки розумно й виважено використовуються ці важелі у процесі реалізації економічної політики.

Ціни й надалі відіграватимуть важливу роль в економічному впливі держави на економіку. У сучасних умовах немає змоги перейти до реформування цін на основі попиту і пропозиції. Це зумовлено передусім змістом інфляційних процесів, ліквідацією диспропорцій і забезпеченням паритетності в міжгалузевому обміні, необхідністю соціального захисту окремих верств населення.

Особливо актуальним є питання цінового нівелювання тиску промисловості на сільське господарство через державне регулювання. Для цього держава за допомогою цін має впливати насамперед на споживання продукції базових галузей (вугілля, нафти, газу, електроенергії, послуг транспорту і зв'язку), підтримувати сільськогосподарське виробництво (забезпечувати паритет обміну з промисловістю), декларувати зміни цін на основні види продукції виробничо-технічного призначення, обмежувати торговельно-постачальницькі надбавки при визначенні роздрібних цін і тарифів, а в подальшому взагалі відмінити їх.

На сучасному етапі особливу увагу держава має звернути на фактори, які мають сприяти посиленню інвестиційної діяльності. Нині частка амортизаційних відрахувань у структурі видатків на фінансування технічного розвитку підприємств надто незначна, до того ж не забезпечується покриття необхідних витрат на реновацію основних фондів. Внутрішніми джерелами фінансування технічного переозброєння підприємств мають бути прибуток і амортизаційні відрахування, зовнішніми - емісія цінних паперів і кредит. Причому частка зовнішніх джерел фінансування технічного розвитку галузей господарства повинна збільшуватись.

Зменшення кількості запропонованих виробництву зразків є відповідною реакцією сфери науки на посилення несприйнятливості підприємств до науково-технічних інновацій і відсутність системи стимулювання праці вчених на суспільному рівні. Отже, державна політика у сфері інновації має поширюватись у таких напрямках:

- ◆ орієнтування та підтримка наукових досліджень, розвиток високих технологій;
- ◆ захист вітчизняної промисловості та підвищення її конкурентоспроможності;
- ◆ фінансова підтримка і вдосконалення системи стимулювання.

У свою чергу, держава, стимулюючи інноваційну діяльність, має застосовувати ті самі заходи, що й в економічній, науково-технічній, науковій та інших сферах діяльності (кредити, бюджетне фінансування, податкові пільги тощо) та різноманітні заклади та особи (виплати на впровадження нових розробок, винаходів тощо).

Регулювання зовнішньоекономічної діяльності має бути спрямоване на зменшення економічної залежності України від зовнішніх чинників, забезпечення конкурентоспроможності на світовому ринку, а також на розробку та реалізацію антидемпінгових заходів. Для цього слід детально вивчити такі питання: кон'юнктура і політика зовнішньоекономічної діяльності основних партнерів України з економічного співробітництва; розробка прогнозів торговельно-економічних зв'язків; іноземні кредити та інвестиції; міжнародна технічна допомога та її використання; прийняття антидемпінгових законодавчих актів та ін.

За статистичними даними, зі 100 % виручки від експорту продукції України у вільно конвертованій валюті лише 12 % залишається державі. Державні підприємства, утворивши комерційні структури - сателіти, почали за їх допомогою вивозити потрібні Україні товари за кордон, залишаючи значну частину валюти в зарубіжних банках. Тому, очевидно, на цьому етапі, коли майже 90 % промислових підприємств не є державними, доцільно ввести державну монополію на зовнішньоекономічну діяльність.

Варто зазначити, що це неповний перелік важелів державного регулювання на етапі переходу від командно-адміністративної економіки до ринкової. Правильне поєднання зазначених важелів сприятиме забезпеченню структурної переорієнтації економіки, створенню передумови для ефективної роботи всіх її складових (промисловості, сільського господарства та ін.) як на етапі переходу до ринку, так і в умовах його функціонування.

У результаті реалізації політики структурних змін буде досягнуто певних цілей, зокрема:

- ◆ розв'язання проблеми альтернативного енергетичного забезпечення;
- ◆ екологізація продуктивних сил;
- ◆ переорієнтація народногосподарського комплексу на пріоритетний розвиток сільськогосподарського машинобудування, електро-техніки, легкої та харчової промисловості;
- ◆ комбінування і кооперування виробництва з метою комплексного використання сировини та утилізації відходів; організація інноваційних виробничо-територіальних комплексів із замкненим і безвідходним виробництвом;
- ◆ планомірне та комплексне розміщення галузей виробництва та сфер обслуговування з урахуванням наявних природних і трудових ресурсів;
- ◆ формування розвиненого АПК і високоінтенсивного сільського господарства; розміщення галузей і культур з урахуванням конкретних агрокліматичних та економічних умов;
- ◆ оптимізація територіально-виробничих і транспортних зв'язків як між регіонами, так і всередині них;
- ◆ технологічне інноваційне оновлення підприємств;
- ◆ максимальне використання переваг міжнародного поділу праці та сприятливого транспортно-географічного положення України (транзит, розвиток мережі транспортних коридорів);
- ◆ створення сприятливих стабільних юридичних умов для зарубіжних інвестицій та діяльності спільних підприємств і організацій (доступ до сучасних передових технологій).

Структурна переорієнтація економіки України необхідна і реальна. Вона безпосередньо продиктована національними інтересами держави, сформульованими у Програмі економічних реформ на 2010 – 2014р.р. «Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава».

1.2. Історичний аспект зародження державного макроекономічного регулювання

Розвиток сучасної макроекономічної теорії часто-густо пов'язують, з одного боку, з іменем Дж. М. Кейнса, а з іншого - з періодом великої депресії, що вразила економіку ряду європейських країн і США в довоєнні роки.

Осмислення уроків великої депресії зумовило появу кейнсіанства та макроекономічної теорії активного втручання держави в економіку через реалізацію фіскальної (казенної) та монетарної політики, що мала забезпечувати порівняно рівномірний розвиток з мінімальним відхиленням від лінії тренда. Тому таку політику називають ще антициклічною, оскільки вона скерована на подолання циклічності у функціонуванні економіки. До появи кейнсіанства макроекономічні проблеми звичайно трактувались у термінах “класичної школи”, що формувала переважно **доктрину вільної конкуренції**. Відповідно урядові відводилася пасивна роль у формуванні макроекономічного стану економіки, що зводилася до виконання передусім фіскальних та емісійних функцій.

Докейнсіанську класичну теорію неправомірно було б вважати однією з макроекономічних теорій, як це роблять окремі послідовники сучасного кейнсіанського напрямку (М. Паркін, Д. Патінкін та ін.). Класична докейнсіанська модель є першою не макроекономічною, а мікроеко-номічною моделлю, в якій поняття попиту, пропозиції та інші не були доведені до “агрегованого” рівня (сукупного попиту, сукупної пропозиції), що пізніше зробив Дж.Кейнс.

У сучасних неокласичних моделях, що успадкували традиції як класичного, так і кейнсіанського напрямків, величезна увага приділяється **“мікроекономічним основам”** у макроекономіці. “Анатомія” великої депресії в довоєнні роки свідчить, що існувало безліч чинників (першо-причин), наслідком сукупної дії яких стало зниження попиту в економіці. Це спричинило тривалу депресію та хронічне безробіття.

Класична економічна школа, що базувалася на працях А. Сміта, Д. Рікардо, Д. Мілля, не мала теорії, яка б пояснювала нескінченний спад економіки і поширення безробіття, а також пропонувала “рецепти” виходу економіки з кризи. Згідно з докейнсіанськими класичними уявленнями ринкова система, що є саморегульованою, автоматично мала б вивести економіку з депресії. Однак цього не сталося. Відтак депресія і безробіття набрали

хронічного характеру, а Дж. Кейнс дійшов висновку щодо необхідності втручання у функціонування економіки.

Кейнсіанська теорія змогла пояснити причини депресії, запропонувала засоби виходу економіки з кризи, а також шляхи запобігання рецесіям у майбутньому. Таке пояснення, до якого незабаром пристала більшість макроекономістів, дістало назву “кейнсіанська революція”. Згідно з кейнсіанською теорією ключем до подолання депресії є управління сукупним попитом через використання або фіскальної, або монетарної політики.

Якщо в економіці спостерігається спад (наприклад, випуск продукції, нижчий від потенційного рівня продукції, і високий рівень безробіття), то згідно з кейнсіанською теорією це пояснюється низьким сукупним попитом в економіці. Щоб підвищити попит, уряд повинен збільшити видатки, інвестиції і водночас зменшити податки, що сприятиме підвищенню купівельної спроможності.

І навпаки, якщо сукупний попит надто високий, а інфляція досягає загрозливих масштабів, державі слід вдатися до “фіскальної рестрикції”, скоротити видатки або зменшити доходи. Однак здійснити “фіскальну рестрикцію” важко, адже підвищення податків чи зменшення видатків бюджету завжди викликає політичний резонанс і підвищує соціальне напруження в суспільстві.

Емпіричний досвід підтвердив правильність висновків кейнсіанської теорії щодо засобів виведення економіки зі стану депресії. Наприклад, коли у США з 1933 по 1937 р. фіскальна політика набрала надто експансивного характеру, це одразу ж зумовило підвищення ВВП/ВВП у порівнянному вимірі. За цей період ВВП/ВВП збільшився на 39,8 %.

Незважаючи на те що “кейнсіанська революція” значною мірою вплинула на формування уявлень про макроекономіку як науку, кейнсіанство не почали свідомо використовувати у практичному плані при реалізації економічної політики. Так, незважаючи на епізодичне використання (1933-1937 рр.) цієї теорії, у США вона практично не застосовувалась аж до початку 60-х років. Адміністрація Кеннеді -Джонсона першою відкрито виголосила про наслідування принципів кейнсіанства у здійсненні економічної політики.

Однією з найвідоміших акцій адміністрації Кеннеді -Джонсона було зменшення податків у 1964 р. (саме тоді спостерігався дефіцит бюджету). Це було зроблено з метою подолання розриву між реальним (фактичним) і потенціальним ВВП, який у 1961 р. перевищував 7 % ВВП, що та-кож мало сприяти скороченню рівня безробіття, який становив 7 %.

Поняття потенціального ВВП (або потенціального випуску) вперше обґрунтував і сформулював у 60-ті роки А. Оун, який працював у Раді Економічних Радників.

Потенціальний ВНП визначає рівень ВНП, якого можна досягти в економіці за умови використання всіх чинників виробництва, і передусім наявної робочої сили.

Отже, розрив між фактичним і потенціальним ВНП становить невикористаний потенціал суспільства, який можна реалізувати з підвищенням рівня зайнятості (зрозуміло, за наявності резервних виробничих потужностей).

Незважаючи на певні успіхи кейнсіанської політики, ще за життя Дж. Кейнса кейнсіанство як теорія зазнала критики. Основними опонентами Дж. Кейнса у 30-ті роки були представники австрійської школи Ф.ХайєкіЛ.фонМізес.

Ф. Хайєк критикував Дж. Кейнса за те, що його підхід до макроекономіки надто агрегований, увага акцентується на абсолютному, а не відносному рівні цін, не розкривається життєво важлива роль капіталу і ставок в економіці у відсотках [72].

Внесок Л. фон Мізеса у критику кейнсіанства був незначний, проте дуже дійовий: він перший звернув увагу на те, що інфляційна політика ефективна лише нетривалий час, а тому призводить до банкрутства [73]. Широке поле для критики кейнсіанства з'явилося в умовах стагнації 70-х років ХХ ст. З'явилися підстави для розвитку некейнсіанської макроекономіки (монетаризму, неокласичного напрямку).

Монетаризм, який відродив кількісну теорію грошей, через що й дістав таку назву, поставив інфляцію в центр макроекономічних проблем і дав їй просте пояснення. Розкриємо стисло його зміст. Середні темпи інфляції у тривалій перспективі визначаються переважно середніми темпами зростання пропозиції грошей. Це підтверджувалося статистичними даними, за допомогою яких було встановлено, що розмір грошової маси корелював з рівнем номінальних прибутків у багатьох країнах тривалий історичний період.

Неможливість засобами кейнсіанської політики розв'язати проблему інфляції, а монетарної - проблему забезпечення темпів економічного розвитку при низькій інфляції спонукала, з одного боку, переглянути основні теоретичні припущення сучасної макроекономічної теорії, а з іншого - повернути популярність класичних поглядів.

У другій половині 70-х років виник неокласичний підхід до пояснення макроекономічних явищ, в основу якого було покладено теорію раціональних сподівань. Поява цієї теорії пов'язується передусім з іменами амереканських економістів Лукаса і Т. Сержента. Теорія раціональних сподівань, базуючись на принципах пасивного макроекономічного регулювання, тим самим не дає змоги активно використовувати рекомендації у практичному плані.

Теорія пропозиції (виникла у США у 1981 р. і стала ідеологічним підґрунтям економічної політики, відомої як "рейганоміка") є першою, яка зробила основний акцент не стільки на сукупний попит, скільки на сукупну пропозицію. Основна ідея цієї теорії полягала

в наданні пільг (передусім податкових), що сприяють не лише підвищенню рівня виробництва (сукупної пропозиції), а й збільшенню податкових надходжень до бюджету. У такий спосіб досягається підвищення рівня виробництва та зниження рівня інфляції.

Одним з основних досягнень теорії пропозиції є пояснення кривої Лаффера, що відбиває залежність між податковими надходженнями й податковими ставками (рис. 1).

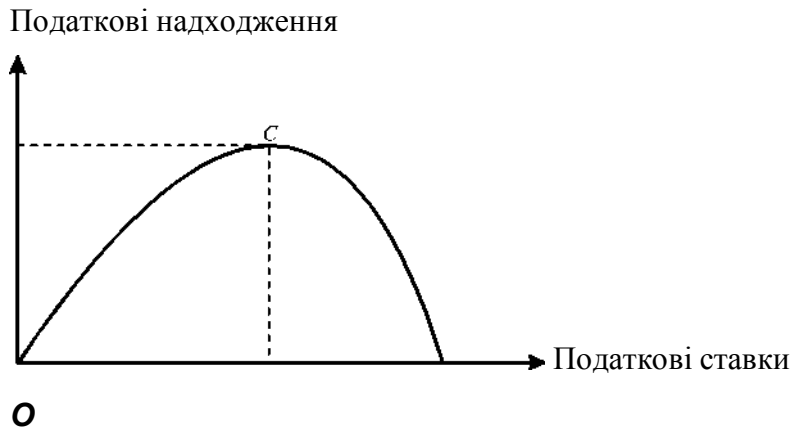


Рис. 1. Крива Лаффера

Розглянемо цю криву. Податкові надходження дорівнюють нулю при податкових ставках від нуля до 100 %. У цьому інтервалі загальні податкові надходження є позитивними. У точці С (при відповідній податковій ставці, наприклад, 60 %) податкові надходження досягають максимуму.

На наступному інтервалі збільшення податкових ставок призводить лише до зменшення податкових надходжень.

Отже, крива Лаффера теоретично (всупереч кейнсіанству і монетаризму) обґрунтовує можливість економічного розвитку в разі збереження низького рівня інфляції.

У своїй економічній політиці президент США Р. Рейган (1981-1982 рр.) узяв на озброєння теоретичні положення кривої Лаффера, у зв'язку з чим було істотно знижено податкові ставки.

У результаті "рейганоміки" справді знизився рівень інфляції, однак це відбулося здебільшого не внаслідок синхронного збільшення обсягів виробництва і податкових надходжень, а завдяки нежорсткій монетарній політиці. Останнє зумовило зменшення обсягів виробництва на 12,2 %.

Провал "рейганоміки", як нам видається, не був провалом ідей теорії пропозиції, а засвідчив суто практичні помилки щодо міри еластичності збільшення доходів бюджету залежно від розмірів зниження ставок оподаткування. Незважаючи на це ідеї управління сукупною пропозицією потребують подальшого вдосконалення і розвитку.

Історія розвитку та практичного використання макроекономічних теорій в умовах ринкової економіки свідчить не так про їх суперечність, як про альтернативні можливості використання певних теорій в умовах макроекономічної ситуації. Так, кейнсіанська теорія корисна тим, що пропонує схему виходу економіки з рецесії, однак не розв'язує проблем, пов'язаних з інфляцією.

Прибічники неокласичного підходу, зокрема монетаризму, визначаючи засоби боротьби з інфляцією, не намагалися розв'язати проблеми спаду виробництва, що часто супроводжував інфляцію. Такі суперечності у "рецептах" макроекономістів-кейнсіанців і монетаристів пов'язані з тим, що в обох підходах передбачалися різні засоби розв'язання проблем у галузі управління сукупним попитом.

Вирішити цю суперечність (лише на теоретичному рівні) змогли прибічники теорії пропозиції, віднайшовши засоби "примирення" темпів економічного розвитку з низькою інфляцією в галузі управління пропозицією. Державне регулювання виробничо-споживчої сфери економіки, що органічно поєднується з ринковим механізмом саморегуляції через попит і пропозицію, відіграє важливу роль у подоланні негативних процесів і тенденцій становлення ринкових відносин.

Особливості державного макроекономічного регулювання полягають, з одного боку, у некомерційних цілях, соціальній орієнтації, іноді в директивному (обов'язковому) характері, підтримці приватних підприємств, безпосередньому стимулюванні їх розвитку, а з іншого - в орієнтації на закони й принципи ринку, використанні його атрибутів, форм і методів саморегулювання виробництва та товарообігу продукції. Важливого значення тут набуває раціональне поєднання ринкових і державних методів регулювання, оптимальне співвідношення між ними.

На відміну від макрорегулювання мікрорегулювання охоплює методи безпосереднього впливу на господарську діяльність державних і недержавних підприємств за рахунок зміни загальноринкових умов їх діяльності, створених державою.

Залежно від завдання, що вирішується державою, і форм її втручання в економіку державне мікроекономічне регулювання поділяється на ринково-організаційне і фінансове.

Ринково-організаційне регулювання - це політика, що визначає правові обмеження для підприємств усіх форм власності. Застосовуючи спеціальні заходи, держава впливає на поточні ринкові події. Це такі заходи:

- ◆ обмеження цін;
- ◆ обмеження прибутку, витрат;
- ◆ встановлення стандартів якості;
- ◆ розширення тарифних зобов'язань;

◆ визначення виробничих обов'язків, обов'язків транспортування й умов поставок товарів.

Заходи впливу на ринкові події передбачають регулювання:

- ◆ процесу виходу на ринок;
- ◆ ринкового ціноутворення;
- ◆ ринкових обсягів виробництва.

Ці заходи можуть застосовуватись як окремо, так і в комбінації або навіть одночасно.

Фінансове регулювання - це пряме державне втручання в ринкові події через надання субвенцій, субсидій, дотацій. Розроблюючи методи і заходи фінансового регулювання, важливо виходити з критерію необхідності і доцільності такого втручання в кожному окрему галузь економіки. Водночас із використанням фінансових інструментів потрібно здійснювати структурну політику підтримки малого бізнесу.

Державне макроекономічне регулювання відбувається на рівні галузей та сфер економіки і передбачає заходи загальноекономічної дії. Оскільки регулювання - це процес, який пов'язує об'єкт, регулятор і орієнтири руху, то *державне макроекономічне регулювання пов'язує у справжньому русі макроекономіку (об'єкт), механізм регуляції (регулятор), сукупність завдань і засобів їх вирішення (цілі).*

Тут важливо зважати на те, що регулювання відбиває і втілює структуру регульованого об'єкта, а тому його треба відрізнити від управління (вироблення та реалізація рішень), планування (постановка цілей, шляхів, способів і засобів їх досягнення), економічного програмування

(підготовка й реалізація програм економічного розвитку) та економічного прогнозування (прогнози макроекономічних показників на коротко-, середню- та довгострокову перспективу), хоча плани, програми, прогнози водночас є інструментами державного регулювання.

Система макроекономічного регулювання виникла в результаті взаємозумовленого розвитку макроекономіки, законодавчих і особливо економічних форм державного регулювання. Вона функціонувала, однак економісти не поспішали ставити державне регулювання в "ранг" системи.

Англійський економіст Дж. Гелбрайт відзначив системну роль державного регулювання і виокремив такі його функції [12]: регулювання, стимулювання, управління економікою.

П. Хейне, розглядаючи категорію державного регулювання діяльності громадян як примус, систематизував його за видами:

- для контролю за добровільним обміном;

- для зменшення витрат, пов'язаних з отриманням інформації.

У загальному вигляді елементами національної системи державного регулювання економіки можуть бути державний фінансовий механізм; сукупність інструментів юридичного та адміністративного регулювання; державно-монополістичне регулювання соціальних чинників суспільного розвитку; державне підприємництво.

Історія свідчить, що **економіка розвивається лише тоді, коли держава створює відповідні умови.** *Отже, на управлінські органи держави покладається найважливіша функція - регулювання економіки та її управління.*

Держава і ринок постійно взаємодіють, що й визначає подальший розвиток економічних процесів. Кількість регулятивних функцій, які виконують держава і ринок, може змінюватись. Це залежить від рівня розвитку продуктивних сил країни, її політичної орієнтації, характеру історичного етапу, соціальної структури, національних особливостей.

1.3. Роль держави у становленні та регулюванні ринкової економіки

Ринкова економіка це система прав і обов'язків. Без дійових правових механізмів, економічної відповідальності за прийняті рішення і зобов'язання вона не зможе функціонувати. Ринок - одне з визначних досягнень людської цивілізації. Він пройшов випробування часом і довів велику життєву силу. Це підтверджено світовим досвідом і зафіксовано сучасною наукою. Маємо підстави стверджувати, що сучасна історія не знає жодного прикладу високорозвиненої, гнучкої економіки, яка могла б ефективно функціонувати без ринку.

Сучасний ринок вважається соціально-орієнтованим, ефективно регульованим, що органічно вписується у відповідні соціально-економічні моделі, які досить різноманітні і не виключають одна одної (наприклад, англо-саксонська, романська, скандинавська, східно-азіатська). Однак незважаючи на різноманіття моделей ринку розвиненій ринковій економіці притаманні й загальні риси.

Світовий досвід вказує насамперед на те, що без активної регулюючої ролі держави не може бути ефективною, соціально-орієнтованою ринковою економікою. Немає жодної країни з високорозвиненою економікою, де б держава усунулась від регулювання ключових соціально-економічних процесів.

Методи державного регулювання, звичайно, змінюються. Проте завжди за державою зберігатимуться такі **функції**, як *захист прав власності, забезпечення вільного підприємництва, стимулювання ділової активності, боротьба з монополістичними тенденціями, забезпечення законності та правопорядку в господарській сфері, регулюванні грошового обігу, зовнішньоекономічній діяльності, забезпечення економічної безпеки країни.*

Жодна з цих функцій ніколи не втрачає значущості. Змінюються лише механізми, методи і способи виконання державою цих функцій та її покликання в економіці.

Водночас з розвитком суспільства, зі змінами у структурі суспільного виробництва, прогресом у його технічній базі, активізацією певних сфер життєдіяльності розвиваються, збагачуються, уточнюються змістовні функції держави. Це насамперед послідовний перехід до прямих і непрямих методів регулювання економіки.

Посилюється роль держави *врегулюванні соціальних процесів* (визначення мінімальної оплати праці, мінімальної погодинної ставки, обов'язкової для будь-якого підприємства незалежно від форми власності, прожиткового мінімуму, тривалості робочого часу та часу відпочинку, гарантованих відпусток). Держава має розв'язувати більш складні проблеми соціальних відносин: комплекс взаємовідносин праці та капіталу, соціальне партнерство, зменшення невинновідповідності в доходах населення, забезпечення стабільності в суспільстві.

Останнім часом держава виконує якісно нові функції, які раніше не проявлялися так чітко, що зумовлено поступовим становленням постіндустріального суспільства. Це *питання освіти, формування й підтримки фундаментальної науки, промислової політики, екології*. Тому концепція витіснення держави зі сфери економіки та зменшення її функцій не відповідає глобальним світовим тенденціям і сучасним реаліям перехідної економіки України.

Роль держави якісно змінюється на етапі становлення ринкової економіки і в умовах функціонування вже добре відрегульованої економіки. Самоорганізація - а ринок є класичним зразком самоорганізації - характерна для досить усталених систем і не може бути впроваджена доти, поки не відбудуться перехідні процеси, поки одна система не трансформується в іншу. До того ж в умовах переходу принцип самоорганізації виконує консервативну, захисну функцію. Механізм самоорганізації намагається повернути систему до попереднього стану, уникнути зовнішніх перешкод і "законсервувати" старі тенденції.

На стадії формування ринкової економіки можна виокремити кілька ***напрямків активної державної економічної політики***.

Перший - формування нової системи відносин власності, що притаманна багатокладній економіці. Такий процес не може бути стихійним.

Другий - становлення малого підприємництва, у тому числі фермерського господарства. Цей процес не може відбутися без допомоги держави і без державного регулювання. Держава відіграє велику роль і у створенні сучасних високоорганізованих структур типу фінансово-промислових та аналогічних утворень, які є опорними для сучасної розвиненої ринкової економіки в усьому світі. Їх ініціювання та становлення потребують чіткого регулювання і підтримки з боку держави.

Третій - за активного сприяння держави формуються основні елементи ринкової економіки, зокрема фінансовий і фондовий ринки, інститути регулювання ринку праці та зайнятості - інфраструктури ринкової економіки загалом.

Масштаби державного регулювання, його конкретні форми і методи в різних країнах істотно різняться. Тому готових схем не може бути. Неприпустимими є як абсолютизація, так і переоцінювання ролі держави. Треба шукати виважене, раціональне поєднання цих важливих складових розвитку економіки. Водночас протиставлення "ринок - держава" є зручним у методичному, навчальному плані, однак воно далеке від реального життя і не охоплює всіх економічних явищ і процесів.

Сьогодні відбувається процес становлення інститутів господарських утворень, роль яких стає дедалі помітнішою в регулюванні соціально-економічних процесів. Це такі інститути, як угоди й асоціації: союзи промисловців і підприємців, асоціації банкірів, торгово-промислові палати, які не є структурами державними. Проте всі вони не належать до структур ринкової економіки, а входять до складу господарського утворення, є реальними учасниками та суб'єктами регулювання економічних і соціальних процесів. Іншими словами, функції державного регулювання передаються не ринку, а інститутам громадського утворення, які входять до цього механізму.

Підвищується значущість і регулюючий вплив міждержавних інститутів і різних фінансових та інших структур, транснаціональних і міждержавних корпорацій, що виникають об'єктивно і значною мірою регулюють економічні та соціальні відносини, а тому на них варто зважати.

Часто-густо роль держави в економіці пов'язується з недосконалістю або вадами ринку, які вона має компенсувати. Отож, ринок покликаний компенсувати вади й недосконалість державного регулювання. Звідси, за логікою, можна віднайти певну ідеальну модель ринку, в якій масштаби державного втручання зводитимуться до нуля.

Проте існують певні обставини й чинники, що визначають роль держави не лише як компенсатора недосконалості ринку; окремі функції належать до її виключної прерогативи і їх ніколи не виконуватиме будь-хто інший. Суспільство має досить складну структуру, в якій відбувається дедалі ширша соціалізація індивідуумів і суб'єктів господарювання: вони включаються у спільноти, класи, верстви та інші групи з інтересами. Забезпечити їхній баланс покликана саме держава.

Суспільство щодалі більше усвідомлює, що існують вищі національні або національно-державні інтереси, які проявляються не лише у взаємовідносинах країн. Вони є визначальним мотивом поведінки і політичних програм, що передбачає визнання національних інтересів вищими за інтереси індивідуумів, груп, кланів, класів, інших соціальних груп. З таких позицій

стають зрозумілими природа і покликання держави як гаранта і захисника загальнонаціональних інтересів.

1.4. Економічні інтереси в системі державного регулювання економіки

Об'ємне бачення проблеми співвідношення макроекономічного регулювання і ринку дає змогу ефективно поєднати ринкові та державно-планові способи господарювання.

Ключ підходу полягає в пошуку форм задоволення різних інтересів суспільства. Саме реальні інтереси певних соціальних верств і груп, що відповідають рівню використання потенціалу продуктивних сил, мають становити основу моделі соціально-економічного розвитку. Вони лежать в основі визначення суб'єкта державної політики соціально-економічного розвитку.

Виразником будь-якого групового інтересу має бути суб'єкт, наділений відповідними повноваженнями. Він повинен мати реальний об'єкт докладання зусиль і ресурси для досягнення практичних результатів, гарантовану можливість реалізувати інтерес групи.

Носії економічних інтересів - це фізичні та юридичні особи й утворені ними групи. Останні різняться за рядом ознак: майновою, доходами, видом діяльності, професійними та регіональними характеристиками.

До носіїв економічних інтересів належать наймані робітники і власники підприємств, фермери і землевласники, дрібні та великі підприємці, фірми і банки, управлінці й акціонери, особи вільних професій, державні службовці та священники, торговці та страхові компанії та ін. Загалом до цієї категорії належить усе економічно активне населення. Кожна з утворених груп має типові інтереси, що залежать від соціально-економічного стану, характеру й виду діяльності, регіонального розташування.

Кожна з груп носіїв інтересів складається з великої кількості учасників, які крім групових мають власні інтереси. Останні в багатьох аспектах збігаються на деякий час щодо певної кількості суб'єктів економіки. Це дає їм змогу об'єднуватись і обстоювати свої інтереси в різних організованих формах і різними засобами перед центральними та місцевими органами управління, які відповідають за політику соціально-економічного розвитку.

Одна з першочергових ідей реформи полягає в тому, що завдання центру - регулювати умови діяльності самостійних власників та інших утворень. Розмежування відповідальності між центральним і місцевими органами управління - один з можливих напрямків поділу та поєднання інтересів, прав, відповідальності та ресурсів, конструктивної регламентації економічного життя у країні.

В Україні відбувається процес поділу комплексу колишньої соціалістичної власності на окремі елементи з усіма атрибутами та специфічними особливостями. Це дає простір для

розвитку ринкових відносин. Водночас, щоб суспільство не розпалося і надалі функціонувало як цілісна сукупність людей, процес дезінтеграції має супроводжуватись пошуком нових форм інтеграції. Це можуть бути не лише економічні договори між центром і регіонами, а й нові функції центральних органів законодавчої та виконавчої влади. До них належать формування та обґрунтування цілей соціально-економічного розвитку або їх комбінацій, визначення пріоритетів у використанні ресурсів, орієнтування виробників щодо загальної перспективи розвитку, його вартісних параметрів та ін. Така робота потрібна суспільству, країні та її регіонам, групам громадян. Здійснювати її може лише центр у діалозі з усіма партнерами на різних рівнях. Отже, цілеспрямоване регулювання має значення також для формування загального напрямку розвитку суспільства, для орієнтування виробників і регулювання їхньої діяльності виходячи з інтересів суспільства загалом і регіонів, великих секторів економіки зокрема.

Щоб забезпечити регулювання на всіх рівнях, важливо мати обґрунтовані критерії, що визначають масштаби певного соціально-економічного устрою відповідно до цілей і завдань, які може розв'язати власник як у своїх інтересах, та і в інтересах суспільства. Так, поки що немає достатніх підстав для роздержавлення таких економічних систем, як електроенергетика, залізничний транспорт, підготовка кадрів, зв'язок і телекомунікації.

Водночас з перетворенням відносин власності має формуватись інституційна система взаємодії різних власників. Це означає в першу чергу визнання загальних правил поведінки суб'єктів господарювання, створення державних і недержавних структур (інститутів), які забезпечують нормальне функціонування всіх сфер і суб'єктів, залучених до процесу ринкової взаємодії.

Держава, як і раніше, виконуватиме роботу, пов'язану з обґрунтуванням і вибором загальнонаціональних цілей і обмежень у розвитку. Вона визначатиме національні цілі, їх пріоритети, послідовність і термін реалізації. У суспільстві існують різні інтереси, що можуть проявлятися або як цілі, або як обмеження для певного власника. *Інтереси групуються так:* національні, регіональні, галузеві, професійні, соціальних груп, муніципальні, колективно-групові, сімейно-індивідуальні.

До **національних інтересів** належать насамперед завдання, виконання яких забезпечує самозбереження нації, її виживання: охорона довкілля, захист від зовнішньої експансії, підтримка стабільного життя, чисельності нації, її здоров'я, а також інтелектуального потенціалу та працездатності населення.

Розвиток нації в майбутньому також буде загальнонаціональним завданням. Це розв'язання багатьох проблем - від примноження інтелектуального потенціалу країни до збереження власних природних ресурсів для прийдешніх поколінь. Залежно від тривалості

періоду розвитку такі завдання конкретизуються в певні цілі економічної політики. Останні мають бути пов'язані як між собою, так і з необхідними для їх реалізації ресурсами, а також із формами й методами використання цих ресурсів з метою отримання максимального ефекту за відповідних обмежень.

На особливу увагу заслуговує розгляд галузевих (відомчих) і територіальних інтересів. *Інтереси галузі та регіону*, зрозуміло, не ідентичні, оскільки відбивають різну специфіку потреб. З позиції галузі ефективним є такий територіальний аспект її розвитку, коли підприємства цієї галузі мають найменші витрати на виробництво і транспортування продукції. З позиції території ефективною є галузева структура господарства, яка найбільшою мірою відповідає потенційним можливостям (ресурсам) регіону і забезпечує комплексність його розвитку.

Поєднання галузевих і територіальних інтересів має забезпечити взаємоузгодження намагань (намірів) галузей до збільшення виробництва та зниження витрат на одиницю продукції (послуг) з інтересами регіону щодо найповнішого використання ресурсного потенціалу, оздоровлення природного середовища і задоволення потреб населення.

З огляду на викладене критерії раціонального поєднання галузевих і територіальних інтересів такі:

- ◆ скорочення (у деяких випадках стабілізація) витрат галузей на виробництво та транспортування одиниці продукції;
- ◆ підвищення комплексного використання природно-ресурсного потенціалу регіону;
- ◆ забезпечення повної й ефективної зайнятості населення;
- ◆ поліпшення якості довкілля шляхом удосконалення природокористування, збільшення ступеня утилізації виробничих і побутових відходів, поліпшення архітектурного вигляду селищ;
- ◆ підвищення ступеня відповідності виробничої та соціальної інфраструктури регіону потребам галузей і соціальним нормативам задоволення потреб населення.

Аналіз інтересів суб'єктів буде неповний, якщо ігноруватимуться такі їх носії, як партії й інші суспільні рухи та організації. Наявність найрізноманітніших інтересів однозначно ставить питання про пріоритети в їх системі. Очевидно, правомірний лише принцип руху від загального до часткового:

- ◇ від загальнолюдського - до державного;
- ◇ від державного - до регіонального;
- ◇ від регіонального - до колективного;
- ◇ від колективного - до особистого.

Важливо, однак, при дотриманні цього принципу чітко уявляти зміст кожного інтересу і вишукувати можливості для їх узгодження, а не протиставляти один одному. Це особливо актуально в умовах посилення багатокладності економіки. В узгодженні інтересів особливе місце посідають управлінські методи, тобто способи забезпечення належної взаємодії людей у процесі досягнення поставлених цілей.

Розмежування методів управління значною мірою відповідає їх класифікації за мотивами діяльності людей, зумовленими інтересами. Ці мотиви поділяються на групи:

- ◆ пов'язані зі службовими інтересами робітників, правами та обов'язками громадян;
- ◆ зумовлені матеріальними потребами;
- ◆ визначені духовними інтересами людей. Відповідно розрізняють методи управління:
- ◆ прямі організаційно-адміністративні;
- ◆ економічні;
- ◆ духовні (їх ще називають соціально-психологічними).

Реалізація цих методів передбачає забезпечення порядку та організованості в суспільстві, прав і обов'язків громадян; залежність успішного посадового підвищення і громадського визнання від сумлінного виконання кожним громадянином своїх обов'язків.

Загалом методам управління властиво набирати вигляду адміністративно-правової “оболонки” у формі державних законів, указів, постанов, а також наказів і розпоряджень управлінських органів. Водночас економічні методи, що ґрунтуються на матеріальній заінтересованості кожного працівника і трудових колективів у результатах своєї діяльності, охоплюють систему оплати праці, розподіл доходів підприємств, рівні й форми розподілу за рахунок суспільних фондів споживання.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАТЬ

1. Що означає поняття “державне регулювання економіки”?
2. Сутність кейнсіанського наукового підходу до участі держави в регулюванні економіки.
3. Хто перший обґрунтував необхідність і практичне значення державного регулювання ринкової економіки?
4. Коли потрібне державне регулювання ринкової економіки?
5. Мотиви щодо необхідності переходу України до регульованого ринку.
6. Яких цілей можна досягти в результаті реструктуризації економіки України?
7. Хто з президентів США першим рекомендував дотримуватися принципів кейнсіанства?
8. Сутність кривої Лаффера.

9. Хто є носіями економічних інтересів?

10. Які групи інтересів ураховуються у процесі регулювання економіки?

Тема 2. Світовий досвід регулювання економіки

2.1. Досвід державного регулювання ринкової економіки в окремих країнах.

2.2. Моделі регулювання ринку цінних паперів.

2.3. Вплив держави на науково-технічний розвиток.

2.4. Структурна політика та державне регулювання інвестицій, в економіці окремих зарубіжних країн.

2.5. Політика регулювання соціальних процесів.

2.1. Досвід державного регулювання ринкової економіки в окремих країнах

Щодо використання в Україні зарубіжного досвіду соціально-економічного розвитку існують дещо полярні погляди. Деякі вважають, що нашій країні немає потреби переймати досвід інших, оскільки ми самі здатні розв'язати свої економічні проблеми. Існує також протилежний погляд. Пропонується взяти модель будь-якої розвиненої країни і “пересадити” її на вітчизняний ґрунт. Очевидно, у процесі переходу до нової економічної моделі потрібно насамперед зважати на умови й особливості існування країни, керуватись опрацьованою програмою суспільного розвитку. **Орієнтація суспільного розвитку на регульовану планово-ринкову економіку висуває необхідність максимально використовувати прогресивний зарубіжний досвід.**

У країнах з ринковою економікою нагромаджено багатий інструментарій застосування підприємствами, організаціями, усіма товаровиробниками ринкового механізму. Він постійно вдосконалюється і пристосовується до потреб розвитку економіки, умов залучення кожної країни до міжнародного поділу праці.

Багато економічно розвинених країн світу в різні часи потрапляли в надзвичайно складні ситуації. Деякі з них постраждали від наслідків війни (Японія, Німеччина), на інших позначились особливості політичної структури (Іспанія, Португалія), а також специфіка історичного розвитку (Бразилія, Туреччина, Південна Корея). Кожна з цих країн шукала виходу з несприятливого економічного становища власним шляхом. Однак аналіз показує, що є й спільні моменти. Насамперед- це глибокий аналіз, науковий розрахунок, об'єктивне та всебічне оцінювання стану справ в економіці, соціальній сфері, виявлення факторів, що

зумовлюють економічні труднощі. У результаті можна визначити стан справ у виробництві, ступінь диспропорцій, оцінити реальні можливості виходу з кризової ситуації.

У соціальній сфері багато залежить від диференціації доходів населення, становища різних його верств, ступеня незадоволення життєвими благами. Нарешті, потрібно враховувати політичну ситуацію й рівень довіри населення заходам, що запроваджуються. Досвід багатьох країн (наприклад, Швеції) показує, що першочергове значення має віра населення у правильність накреслених заходів, у реальність можливості виведення країни з тупикового стану. У результаті можна запроваджувати не лише заходи, що забезпечують негайний ефект, а й часом непопулярні заходи, які дадуть результати в найближчій перспективі. Такий комплексний підхід до розв'язання подібних завдань важливий і для нашої країни.

Як показує світовий досвід, *програми стабілізації економіки можуть реалізовуватись переважно двома шляхами - еволюційним і через так звану шокову терапію*, тобто за максимально короткий час.

У повоєнний період еволюційним шляхом ішла Франція. Другий, більш динамічний шлях обрала Західна Німеччина. І сьогодні в деяких країнах виявляється чимало відмінностей у підходах до стабілізації економіки. Так, Туреччина реалізувала програму виходу з кризової ситуації приблизно протягом восьми років, тоді як Польща поставила за мету вийти з такого становища набагато швидше.

Ураховуючи незвичайну складність створення ефективних ринкових інструментів і відсутність належного досвіду, варто уважно вивчити практику державного регулювання у країнах, які, скориставшись таким механізмом, досягли позитивних зрушень у своєму поступі. До таких країн належить Франція. Механізм державного регулювання економіки у Франції має власну історію і вирізняється різноманіттям економічних і фінансових інструментів. Нині особливо важливу роль відіграють стратегічне планування, заохочення конкуренції, управління цінами, контроль за оплатою праці, оподаткування підприємств і фірм. Система планування у Франції - своєрідний продукт ринкової економіки. Разом з національним ринком вона пройшла певну етапність. Так, повоєнний період характеризувався досить сильним втручанням в економіку органів управління. Необхідність швидкої відбудови продуктивних сил і наявність величезного державного сектора зумовлювали прийняття директивних, обов'язкових планів для підприємств. Так, перший план, прийнятий у Франції у 1945 р., визначив обсяги виробництва сталі (у тоннах), електроенергії (у кіловатах), встановив ціни на всі вироби й систему контролю за ними, обмінний курс франка і т. ін.

Наприкінці 60-х років, коли значно розширився приватний сектор, було здійснено перехід до індикативного планування, що дало змогу на демократичних засадах координувати позиції держави і приватного бізнесу.

Індикативний план не має директивного значення, хоч і приймається Національною Асамблеєю (парламентом). Він охоплює обмежену кількість обов'язкових завдань і має більш спрямований, рекомендаційний характер, тобто по суті є зведенням пропозицій різних державних інститутів і неурядових організацій. Однак це не означає, що його роль як інструменту управління розвитком економіки малозначуща. Навпаки, окремі його цільові завдання (стосовно зменшення масштабів безробіття, стримування інфляції, обмеження підвищення заробітної плати, підвищення технологічного рівня виробництва, поліпшення професійної підготовки кадрів, вирівнювання платіжного і торговельного балансу) досить важливі для життєдіяльності підприємств і фірм. Це зумовлено не тільки і не стільки актуальністю постановки таких проблем, скільки тим, що вони прямо або побічно потребують принципових змін фінансової і кредитної політики держави, що є основою економічного середовища.

Поряд з широким використанням у плануванні механізму мотивації праці виробників держава постає також безпосереднім замовником продукції, робіт і послуг. Досвід Франції виразно показав, що ринок - якими б не були його досягнення - не розв'язує багатьох проблем, передусім тих, які зумовлені загальними потребами і мають велике значення для майбутнього країни. Так, ринок не розв'язує проблем соціального захисту населення, не забезпечує проведення фундаментальних, пріоритетних наукових досліджень, бере вкрай обмежену участь у створенні інфраструктури й розвитку громадського транспорту.

Ці та інші проблеми покликана розв'язувати держава, використовуючи механізм видачі виробникам спеціальних державних замовлень, які мають для підприємств і фірм пріоритетний характер, оскільки в умовах жорсткої конкуренції на ринку забезпечують постійність капіталовкладень. Можливе також пряме стимулювання замовлень через пільгове ціноутворення, оподаткування і кредитування.

Індикативний план має велике значення і для територій. Ухвалений парламентом, він є орієнтиром для укладення договорів з регіонами, департаментами та комунами щодо матеріальних і фінансових аспектів їх розвитку, зокрема отримання з центрального бюджету субсидій і дотацій. А від цього, у свою чергу, безпосередньо залежить характер бюджетної політики на місцях: що більше субсидій, то менше потрібно залучати власних фінансових джерел, і навпаки.

Дедалі тісніше зближення національних ринків країн з розвиненими ринковими відносинами зумовило необхідність переходу від індикативного планування до стратегічного.

Його суть полягає у виборі основних пріоритетів розвитку національної економіки, провідну роль у реалізації яких має відігравати держава. За допомогою стратегічного планування визначають шляхи, якими належить іти суспільству, вирішують, на яких ринках краще діяти, якою технологією оволодівати в першу чергу, в який спосіб забезпечувати соціальну єдність країни, на який сектор економіки й суспільні структури при цьому варто спиратися.

У Франції стратегічні плани (а також поточні прогнози) формує генеральний комісаріат з планування, який підпорядкований безпосередньо прем'єр-міністрові. Його робота передбачає глибокий багатоаспектний аналіз господарських процесів як у країні, так і за її межами. Для цього комісаріат отримує необхідну інформацію від усіх вітчизняних підприємств і організацій.

Приватні підприємства не зобов'язані надавати будь-які відомості органам управління, крім тих, що містяться в деклараціях про доходи: товарообіг, інвестиції та фінансові результати. Однак ті, що зацікавлені в отриманні державних замовлень і пов'язаних з ними фінансових і кредитних пільг, надсилають комісаріату так звані повідомлення про наміри з прогнозними даними щодо майбутнього розвитку виробництва (при цьому комісаріат має дотримуватися комерційної таємниці). Для державних підприємств немає жодних обмежень щодо отримання статистичних даних.

У країнах із соціальною ринковою економікою, на яку орієнтується Україна, повноваження держави з економічного регулювання ще ширші.

ФРН - класична країна із соціальним ринковим господарством, де державним механізмом регулювання охоплено нині майже половину створюваної валової вартості та більше половини зайнятих у виробництві. Варто нагадати, що статистика ФРН ураховує лише ті сфери економіки, де рівень державного регулювання найвищий, і лишає поза увагою галузі з низьким рівнем державного втручання та галузі, що регулюються опосередковано.

Глобальна мета державного регулювання конкретизується в таких спеціальних завданнях:

- ◆ сприяння організації ринку та ринково-конкурентних відносин; вирішення економічних та економіко-організаційних питань, що висувуються окремими впливовими групами економічних суб'єктів;

- ◆ досягнення економічних, політичних, соціальних і фіскальних цілей, спрямованих на підтримку та забезпечення ринкового порядку у країні;

- ◆ коригування розподілу ресурсів з метою впливу на народногосподарську структуру та структуру національного продукту.

Різні завдання потребують певної форми державного втручання: прямого адміністративного, з одного боку, і суто економічного впливу - з іншого. З огляду на це в

системі державного регулювання можна виокремити два рівні: ринково-організаційний і фінансовий.

Ринково-організаційне регулювання є зовнішнім галузевим втручанням у промисловість і свободу договорів, що здійснюється з причини відмови окремих галузей від загальних принципів ринкового порядку. Практика ФРН показує, що ринково-організаційне регулювання є також формою економічної макрополітики. Як носій політики економічного порядку держава контролює ринкову поведінку всіх економічних суб'єктів.

Цікавим об'єктом дослідження є також Японія. Переможена в 1945 р., вона пройшла через насильницькі перетворення окупаційної армії, відбудову економіки, створення конкурентного ринкового середовища і стала однією з найпередовіших країн світу.

Особливість системи управління японською економікою порівняно із США та європейськими ринковими країнами полягає в якнайактивнішому втручанні держави у процеси економічного розвитку країни, створенні чіткої взаємодії державних органів і приватного сектора економіки, швидкому і цілковитому врахуванні інтересів споживача. Саме цим насамперед пояснюється "прихильність" Японії у повоєнні роки до одного з найважливіших принципів управління економікою - концентрації сил і ресурсів на пріоритетних напрямках. І якщо в перші повоєнні роки така концентрація була вимушеною через слабкий науково-технічний потенціал країни та відсутність необхідних ресурсів, то сьогодні це виважена політика, політика визначення стратегічних цілей і пріоритетів, формування наукомістких виробництв і галузей, що забезпечують країні

виграш в економічному змаганні з найпередовішими країнами. Особливо високим є рівень державного впливу на розвиток фінансово-кредитної системи.

В економіці Японії є кілька вартих уваги положень, що могли б зацікавити Україну. Форми фінансово-кредитного впливу в Японії розглядаються не як грошове забезпечення завчасно визначених планових витрат, а по суті становлять зміст своєрідного державного планування і прогнозування. Японські економісти постійно наголошують: потрібно поетапно усувати пряме державне втручання, тоді як регулювання до певної міри є обов'язковим. Інструментом регулювання має бути не пряме планування або інші форми подібного втручання, а використання державних фінансів і кредиту через запровадження відповідної бюджетної та кредитної політики.

Цікавим є досвід ліквідації державної власності й перетворення її на державні акціонерні компанії. Загальна схема дій при цьому орієнтовно така. З метою оцінювання майна й заборгованості створюється ліквідаційна комісія з представників органів держави, яка визначає надлишки основних фондів (землі, будівель і устаткування), матеріальних запасів, вживає заходів реалізації їх на ринку, аби покрити заборгованість; залишкові фонди

вона оцінює за залишковою вартістю. Робітників звільняють, однак на ліквідаційну комісію покладається відповідальність за їхнє працевлаштування. Вона випускає також акції. Залишкова заборгованість покривається за рахунок ліквідації надлишків цінностей. Згодом акції компаній реалізуються за ринковою вартістю.

На сучасному етапі, в умовах тривалого уповільнення темпів розвитку, основними напрямками економічної політики Японії є стабілізація економіки, перерозподіл доходу, надання суспільних товарів і коригування помилок ринку. З метою стабілізації економіки держава створює плани та прогнози, щомісяця для контролю уряд готує економічні доповіді, на підставі яких Агентство економічного планування приймає рішення щодо подальших дій. Загалом на початку 90-х років у Японії діяло 453 регулюючих закони, з них 220 у сфері економіки.

Особливість японської економіки полягає в існуванні розвиненої системи “кейрецу”. Для цих фінансово-промислових груп підтримка постійних контактів означає більше, аніж отримання прибутку. Крім того, кожна “кейрецу” зосереджується на виробництві в обраній галузі, не кон-куруючи з іншими групами. Приватні підприємства у структурі економіки вдало поєднуються з державними. Останні перебувають під наглядом відповідного міністерства, яке контролює їх бюджет і призначає керівництво. Ступінь контролю залежить від характеру діяльності підприємства. Підприємства ще можуть мати змішану форму власності. Державні підприємства діють на засадах самоокупності, однак більшість із них має акціонерний фонд, вільний від дивідендів, від уряду, а деякі отримують прямі субсидії.

Досвід Японії показує, що в умовах відбудови економіки й формування ринкового середовища великого значення набуває промислова політика з розвитку обраних пріоритетних галузей. Пошук таких галузей має відбуватися на основі всебічного вивчення можливостей і потреб економіки. Ефективним є принцип поєднання самоокупності та явної самостійності державних підприємств. В Японії таких підприємств було найбільше в період швидкого розвитку, а приватизація розпочалася після досягнення певного рівня розвитку економіки. Крім того, фінансова допомога з-за кордону зазначається на спеціальному бюджетному рахунку, аби можна було контролювати обсяги її використання. Цей цінний досвід варто було б запозичити й Україні.

Одним з основних уроків, що їх Україна може винести з досвіду Японії, є необхідність розробки і запровадження жорсткої та ефективної економічної політики. Ефективність такої політики залежить як від правильного вибору її напрямків і засобів, так і від жорсткості її застосування.

Отже, для України функціонування державного механізму регулювання є необхідною умовою переходу до ринкової системи ведення господарства. Можливо, в

Україні масштаби державного регулювання можуть бути набагато ширшими, ніж у традиційно ринкових країнах. Однак це не означає, що можна відкинути зарубіжний досвід. Навпаки, його потрібно всебічно вивчати і водночас робити певні висновки.

2.2. Моделі регулювання ринку цінних паперів

Історія становлення і розвитку державного регулювання ринку цінних паперів у різних країнах світу дає змогу умовно виокремити дві **моделі: європейську та американську**. Умовно, бо в Європі не знайдеться й двох країн, які мають абсолютно однакові механізми державного регулювання економіки загалом і ринку цінних паперів зокрема. Проте європейська специфіка відслідковується. Наприклад, тут надто мало законів, спеціально призначених для регулювання цінних паперів, хоча перший

закон щодо цього з'явився саме в Європі. Правовий документ під екзотичною назвою “Закон про мильну бульбашку”, прийнятий в Англії 1720 р., був спеціально присвячений фондовому ринку. Його формально проголошеною метою був захист інвесторів-покупців акцій від явно шахрайської діяльності біржових спекулянтів, які, створюючи ажіотажний попит на певні папери, підвищували тим самим ціни на них, а отже, мали від цього великий зиск. Нечисленні подальші закони щодо цієї сфери в Англії не приймались окремо (спеціально), а були записані в інших законах. Біржі у Великій Британії є самокерованими асоціаціями професійних брокерів, що самостійно розроблюють правила своєї діяльності. Ці правила детально і всебічно регулюють та регламентують діяльність цих організацій та їх членів.

У Бельгії регулювання ринку цінних паперів ніколи не було самостійною гілкою правової системи. Регулювання будь-якої діяльності, пов'язаної з емісією та обігом цінних паперів, регламентується тут численними законами, правилами щодо ведення будь-якого бізнесу, а інколи навіть функціонування банків і банківської системи загалом.

Європейська специфіка полягає також у тому, що в усіх країнах Європи становлення державного регулювання ринку цінних паперів відбувалося поволі, поступово, еволюційним шляхом залежно від практичних потреб різних суспільних груп.

У невеликих європейських країнах фінансування капіталовкладень традиційно здійснюється банками (за їх допомогою або участю). Банки тут переважно універсальні. У більшості країн не розрізняють комерційні та інші банки, а отже, немає поділу між суто банківською діяльністю та бізнесом із цінними паперами. Банки в цьому разі є водночас і інвестиційними компаніями, і брокерами-дилерами, і інвестиційними консультантами. Незважаючи на це Центральний банк однаково уважно аналізує всі види діяльності банків, у тому числі на ринку цінних паперів.

Численні фондові біржі у країнах Європи перебувають під сильним впливом, а нерідко під повним контролем найбільших комерційних банків. Тому державні органи часто діють на фондовому ринку не прямо, а тією мірою, якою вони регулюють діяльність банків і банківської системи. Отже, панування банків на фондовому ринку - найважливіший момент, що визначає специфіку європейської моделі. У деяких країнах (Італії, Франції) провідні фондові біржі були створені державою і перебувають під її безпосереднім наглядом. Інколи уважно слідкують за фондовими ринками міністерства фінансів. Подекуди регулювання фондових ринків відбувається не на федеральному, а на регіональному рівні: земель — у Німеччині, кантонів - у Швейцарії. Проте спеціальних органів, які відповідали б за комплексне виконання законодавчих положень щодо емісії і торгівлі цінними паперами, тут також немає.

Досить суттєвою ознакою європейської специфіки є висока правова культура ведення бізнесу, зокрема на ринку цінних паперів. Швейцарія і Велика Британія є прикладом того, яких висот організації і дисципліни можуть досягти фінансові установи як саморегулюючі інститути. Тому держава повністю довіряє їх компетентності. Наприклад, у Великій Британії будь-які види державних цінних паперів проходять загальну для всіх цінних паперів процедуру допуску до котирування на саморегулюючих біржах. При цьому Рада біржі має право відмовити в такому допуску, керуючись власними критеріями оцінювання їх якості й навіть не пояснюючи своїх дій.

Водночас досить поширене саморегулювання, тобто добровільна підтримка прийнятих законодавчих і моральних норм, правил і договорів не звільняє від цивільної та кримінальної відповідальності будь-кого з порушників закону суб'єктів ринку цінних паперів (авторів проспектів, засновників корпорацій та їх керівників, біржовиків, банкірів та ін.).

Новою тенденцією в Європі є розробка майже повсюдно комплексних і несуперечливих правових документів, що стосуються функціонування і регулювання національних ринків цінних паперів. Це стимулюється переважно уніфікацією в межах Європейського Союзу діяльності національних фінансових ринків.

Американська модель у довершеному вигляді існує лише у США. Її ефективність високо оцінюють європейці; вона є зразком для наслідування в багатьох країнах, які намагаються створити цивілізований фінансовий ринок (Австралія, Бразилія). Саме з діючою моделлю державного регулювання пов'язують успіх сучасного функціонування найбільшого та найактивнішого у світі національного ринку цінних паперів, який забезпечує фінансування інвестицій потужної економіки.

В американській моделі можна відслідкувати три основних складники. Перший - концепція, що була сформульована понад півстоліття тому, однак збереглася й дотепер як

втілення американської традиції. Її суть полягає ось у чому: фінансування інвестицій має спиратись переважно на ринок цінних паперів, що функціонує автономно від банківської системи й апелює безпосередньо до всіх верств населення, залучаючи їхні капітали та заощадження. Другий - правова база у вигляді пакета законів, що безпосередньо стосуються ринку цінних паперів і утворюють міцні основи для системи регулювання цього ринку. Третій - спеціальний орган управління ринком цінних паперів, зобов'язаний забезпечувати виконання прийнятих законів. Ця модель виникла на початку 30-х років ХХ ст.

Першу спробу впорядкувати ринок цінних паперів у США суспільство зробило на початку ХХ ст. Відповідні правові документи було створено на рівні штатів. Вони не вирізнялись ані одноманітністю, ані чітким баченням механізму ринку і першопричин його лиха. Закони цього періоду аж ніяк не стримували “перегрівання” ринку цінних паперів на початку 30-х років, що спричинило цілковитий крах американського фінансового ринку. В умовах посиленої активності ринку брокери безпідставно брали позички у банків під забезпечення цінних паперів, а банки охоче долучалися до такого “забезпечення” кредитування. Спочатку це призвело до утруднень з ліквідністю, а потім до падіння біржових цін, масового “скидання” цінних паперів. Далі розпочався ланцюжковий процес банкрутства брокерів і більшості банків. Американський ринок цінних паперів, який традиційно становив базу фінансування виробництва, виявився майже повністю зруйнований і деморалізований.

“Великий крах” американської економіки, в епіцентрі якого виявились одночасно фінансовий ринок і банківська система, став водночас і “великим уроком” для усвідомлення механізмів ринкової економіки та ролі фінансового сектора. У “Новому курсі” Ф. Рузвельта, що містить програму виведення американської економіки з кризи, була висунута кейнсіанська за сутністю ідея про державну ініціативу у справі відродження і розвитку цивілізованого ринку цінних паперів як основи для інвестиційного процесу.

Починаючи з 1933 р. і до початку війни було створено правову базу функціонування ринку цінних паперів, що передбачає певною мірою також його державне регулювання. Ці закони чинні й дотепер.

Найсильнішим в американському методі регулювання вважають створення спеціального інституту, який, не зазнавши принципових змін у статусі, правах і обов'язках, працює вже понад 60 років.

2.3. Вплив держави на науково-технічний розвиток

У вивченні світового досвіду управління економікою особливий інтерес становить проблема науково-технічного розвитку. Відомо, що **визначальною рушійною силою прогресу техніки в розвинених країнах є конкуренція**. Досвід деяких розвинених країн

свідчить, що держава тримає найважливіші напрямки науково-технічної політики під контролем і безпосереднім впливом.

Так, в Японії чітко відпрацьовано механізм вибору визначальних напрямків економічної та науково-технічної політики. Це єдина країна з розвинених капіталістичних, яка застосовує принцип галузевої координації й вибору галузевих пріоритетів у державному регулюванні ринкової економіки.

Процес підтримки галузі, що формується, розпочинається в міністерстві з обстеження її стану, визначення перспектив і потреб у ресурсах, захисту від іноземної конкуренції і т. ін. Якщо йдеться про допомогу в частковому згортанні неперспективної галузі, то визначаються конкретні нерентабельні виробництва, що входять до її складу. Потім міністерство оголошує галузь стратегічно важливою з точки зору розгортання, модернізації, “розчищення” галузевої структури і добивається від кабінету міністрів прав і пільг для неї аж до внесення до парламенту відповідного законопроекту.

Закон про тимчасові заходи щодо підтримки певної галузі дає змогу міністерству спільно з галузевими асоціаціями розробляти і реалізовувати галузеві програми. При цьому безпосередня координація діяльності фірм, наприклад узгодження між ними обсягів випуску продукції, планів капіталовкладень, уведення в дію нових потужностей, демонтаж устаткування, погоджується з Комісією зі справедливих угод і підлягає контролю з її боку.

Становить інтерес система регулювання науково-технічного прогресу в Японії на всіх рівнях від державного до приватних підприємств. Розроблюючи визначальні принципи науково-технічної політики, уряд і діловий світ спираються на широку мережу консультативних органів, науково-дослідних установ, думку вчених і спеціалістів, представників громадськості та засобів масової інформації.

При канцелярії прем'єр-міністра діє Управління з науки і техніки. Це виконавчий орган, який здійснює науково-технічну політику уряду Японії. Під його егідою працює 14 спеціалізованих державних науково-дослідних інститутів і наукових центрів, які покликані вивчати найгостріші проблеми науково-технічного розвитку у країні і надавати допомогу урядовим установам щодо розробки підходів до їх розв'язання.

У багатьох розвинених країнах важливими важелями державного управління науково-технічним прогресом є пряме бюджетне субсидування, пільгове цільове кредитування по лінії спеціалізованих державних кредитних інститутів, податкові пільги і пільгові форми амортизації, привілеї на інвестиції.

Наприклад, у Швеції частина прибутку, що спрямовується на капіталовкладення, а також виручка від продажу акцій під час створення нових організаційних форм, звільняються від оподаткування, що стимулює до організації нових підприємств. Бурхливий розвиток

нових, переважно наукомістких, виробництв органічно поєднується зі скороченням низькоконкурентних традиційних. У Швеції, яка посідала друге місце у світі після Японії в галузі суднобудування, за десять років було ліквідовано всі верфі, удвічі зменшено обсяги видобувної промисловості та чорної металургії, більш як удвічі - обсяги текстильної промисловості. Натомість за допомогою держави було створено філіали фірм “Вольво”, “СААБ”, “АСЕА”таін.

Серйозну допомогу в науково-технічних розробках у Швеції так само надає держава, переважно через свої міністерства. У Міністерстві промисловості, наприклад, з цією метою було створено Управління науковим розвитком із річним бюджетом 150 млн дол. Це Управління виконує також велику координаційну роботу, концентруючи зусилля на основних напрямках технічного прогресу.

2.4. Структурна політика та державне регулювання інвестицій в економіці окремих зарубіжних країн

Вироблення стратегії економічного розвитку України, взаємозв'язків макроекономічної та структурної політики, що враховують об'єктивні реалії сучасної економічної кризи, а також перспектив природно-господарського та науково-технічного потенціалу країни потребує висвітлення найважливіших аспектів досвіду структурних перетворень в окремих, найхарактерніших щодо цього зарубіжних країнах. Безумовно, їх досвід також має історичний аспект, оскільки мета і завдання, інструментарій та інституціональні форми з часом змінювались, однак принципові завдання і підходи до структурних перетворень багато в чому усталені та універсальні. У цьому вони становлять інтерес і для України.

США. Починаючи з 80-х років ХХ ст. економіка США зазнала відчутних структурних змін. Науково-технічний прогрес став основним чинником структурних зрушень у господарстві на всіх його рівнях. Першопричиною структурної трансформації економіки США було значне прискорення темпів науково-технічного прогресу, поява новітніх форм і методів організації, а також управління інноваційними процесами, розширення можливостей адаптації різних сфер господарства країни до нововведень.

Структурна переорієнтація господарства та підвищення ефективності його функціонування супроводжувались посиленням ролі і значення нематеріальних елементів виробничих ресурсів американського суспільства - наукових знань, інформації, кваліфікації, що активно доповнювали й опосередковували матеріальні елементи (сировинні, енергетичні, техніко-економічні). Радикальні зміни відбувались у складі та змісті праці, у функціях робочої сили, у співвідношенні об'єктивного та суб'єктивного чинників виробництва, у

комбінації його ресурсів. Істотними були зрушення у структурі потреб населення, у технічному базисі не лише виробництва, а й побуту.

Істотно змінились також інвестиційні пріоритети. Характерною особливістю інвестиційного процесу була його чітка, переважно соціальна спрямованість. Американське господарство набрало всіх ознак зрілої та ефективної економіки. Привертає увагу насамперед досить низька і з характерною тенденцією до зниження частка інвестицій у такі базові галузі, як сільське господарство, обробна і видобувна промисловість, виробниче будівництво. Водночас до 30 % загальної суми капіталовкладень збільшились обсяги житлового будівництва. Незважаючи на високий рівень забезпеченості житлом, у нове житлове будівництво за останнє десятиліття було спрямовувано майже вдвічі більше інвестицій, ніж в обробну і видобувну промисловість разом узяті.

Технологічне переозброєння американського господарства дедалі більшою мірою здійснювалось на базі передової електронної та електрифікованої техніки.

Японія. Повоєнна економіка Японії засвідчила надзвичайно високу здатність до адаптації, зміни умов, швидкої та ефективної переорієнтації промислової структури. Це сприяло тому, що господарство Японії розвивалося досить високими темпами без різких спадів.

Багато в чому здобутим досягненням у сфері структурної переорієнтації економіки Японія може завдячувати співпраці уряду з діловими колами. Однак тут існує й зворотний бік. Причетність уряду до розвитку промисловості часом зумовлює скорочення бюрократичного апарату і приватного бізнесу, що спричинює корупцію. Поряд з цим створення тепличних умов для структурно відсталих виробництв породжує у компаній відчуття надмірної вимогливості до уряду, перешкоджає розвитку самостійності.

Основні чинники загалом успішних структурних перетворень в Японії такі.

1. *Історичний.* Перехід від самоізоляції до сучасної держави здійснювався за умов домінування держави в економіці. Склався своєрідний звичай, за яким приватні компанії вважають природним здійснювати свою діяльність під контролем уряду.

2. *Національна свідомість японців.* Японці мають сильне почуття соціальної єдності, тому уряд і ділові кола досягають згоди, розуміючи необхідність розвитку промисловості задля того, щоб бути лідером у конкурентній боротьбі із зарубіжними країнами.

3. *Високі професійні здібності урядовців.* Для служби їх відбирають на конкурсних засадах за результатами іспитів.

4. *Побічний характер участі уряду у вирішенні економічних питань.* У власності держави перебували чорна металургія, телеграфний і телефонний зв'язок, тютюнова промисловість і деякі інші галузі та підприємства, однак зараз вони приватизовані. Прямі

дотації з державного бюджету були незначними. Це “розв’язувало руки” приватним компаніям. Держава втручалась в економіку переважно через податкову систему або використання кредитно-фінансових важелів, тому ринкові механізми розвивались повною мірою.

5. *Зміни форм державного втручання в економіку.* Із нарощуванням потенціалу компаній уряд поступово перейшов до непрямой підтримки.

6. *Активність приватних підприємств.* Найважливішим чинником успішного співробітництва уряду з діловим світом була висока активність підприємців. Політика реструктуризації здійснювалась послідовно об’єднанням сил держави, здібностей урядовців та активності підприємців з урахуванням найрізноманітніших обставин.

КНР. У цій країні вперше розроблено комплексну концепцію державної виробничої політики. Центральне місце в ній належить положенню про прискорений розвиток опорних (провідних) галузей промисловості: машинобудівної, електронної, нафтохімічної, автомобільної та будівельної.

Зазначені галузі обрано провідними за такими критеріями: техніко-економічними закономірностями індустріалізації; міжнародним досвідом вибору провідних галузей; ступенем впливу цих галузей на інші галузі народного господарства; раціоналізацією структури народного господарства та усуненням вузьких місць. При цьому враховувались специфічні чинники: велика чисельність населення та незатребуваність трудових ресурсів; нестача природних ресурсів та іноземної валюти.

Визнано, що прискорений розвиток зазначених галузей допоможе Китаю здійснити великомасштабне регулювання галузевої структури, піднятися на новий рівень індустріалізації, вирішити стратегічні завдання соціально-економічного розвитку.

Франція. Структурна політика орієнтована на диференційовану підтримку державою окремих галузей промисловості. Зміни відбуваються в результаті руху від прямих капіталовкладень у певні галузі промисловості до створення сприятливого клімату для інвесторів.

Створюються так звані нові промислові зони, де підприємствам певної спеціалізації надаються значні податкові пільги строком до 10 років, що стимулює їх інвестиційну активність. Передбачається, що інвестиційні проекти, які реалізовуватимуться в нових промислових зонах, стануть основою для загального розвитку економіки країни, сприятимуть створенню базових галузей з метою прискорення структурної переорієнтації.

Державні інвестиційні програми складаються так, щоб частка фінансових ресурсів держави була мінімальною, а видатки покривались в основному за рахунок інвестиційних ресурсів недержавних структур і приватних компаній.

Серед методів проведення інвестиційної політики значне місце посідають фінансово-економічна оцінка інвестиційних проектів (з точки зору їх привабливості, загальної прибутковості, ризикованості) та аналіз фінансового стану об'єкта і суб'єкта інвестування. Це значною мірою сприятиме здійсненню адекватної податкової політики і насамперед реалізації найефективніших проектів.

Іспанія. Широкомасштабна структурна переорієнтація, що була здійснена в Іспанії у 80-ті роки, багато в чому зумовлювалась вступом країни 1 січня 1986 р. до Європейської спільноти. Після цього відбулося “митне роззброєння”, що змусило іспанський уряд і ділові кола вжити термінових заходів щодо підвищення конкурентоспроможності та рентабельності національного господарства. Підприємства, позбавлені “митного опікунства”, були змушені “підтягуватися” до західноєвропейського рівня або закриватися.

Важливим стимулом економічного розвитку Іспанії став масовий приплив іноземних капіталів як з країн-партнерів, так і з США та Японії. І тих, і тих приваблюють швидко зростаючий внутрішній ринок Іспанії, наявність кваліфікованої робочої сили, економічна і політична стабільність, що відкриває широкі перспективи для господарської діяльності.

Успішним структурним перетворенням Іспанія зобов'язана не лише зовнішнім чинникам, а й цілеспрямованій і виваженій політиці держави в окремих важливих напрямках.

- ◆ Іспанія відмовилась від жорсткої регламентації і повсюдного втручання у підприємницьку діяльність.

- ◆ Було прийнято кардинальні рішення стосовно частки державного сектора та його місця в національному господарстві.

- ◆ Уряд зосередив зусилля на створенні сприятливих умов для розвитку всіх форм підприємництва, і особливо інноваційної активності. Держава не лише фінансувала ці процеси, а й була їх каталізатором.

Уряд основну увагу приділяв реалізації тих функцій, які неможливо виконати на нижчих рівнях. До цих функцій належать розробка загальнонаціональної економічної та науково-технічної стратегії; підтримка важливих макроекономічних пропорцій; розвиток науки, освіти, соціального забезпечення; управління ринком праці.

Румунія. Ринкова реформа, що розпочалась у Румунії в 1990 р., істотно ускладнила адаптацію структури виробництва до внутрішніх і зовнішніх ринків. Нагальними стали розробка нової моделі інтеграції країни до світового господарства і впровадження заходів щодо подолання деструктивних наслідків політики відкритості зовнішньому ринку.

Поняття “реструктуризація” стало ключовим в урядових програмах реформ. Воно охоплює комплекс загальноекономічних і галузевих цілей щодо зміни організаційно-управлінської, технологічної, галузевої і товарної структури матеріального виробництва,

санацію економіки від безперспективних і збиткових підприємств та виробництв. Практика реформ підтвердила необхідність поєднання ринкових методів добору найбільш конкурентоспроможних виробництв з державною селективно-локальною підтримкою підприємств, підтримкою динамічного оптимуму між відкритістю економіки світовому ринку і державним протекціо-нізмом.

До сфери державної підтримки включено не лише високотехнологічні галузі з певними перевагами в міжнародному поділі праці, а й трудомісткі галузі (легка промисловість, сільське господарство) з метою уникнути значного структурного безробіття, а також виробництва, що забезпечують внутрішній ринок традиційними споживчими товарами.

Конкурентоспроможність системи господарських об'єктів визначається певними критеріями структурної модернізації. До них належать такі:

- ◆ показники інтенсивного використання матеріальних ресурсів;
- ◆ прогноз конкурентоспроможності продукції на світовому ринку;
- ◆ ефективність використання робочої сили;
- ◆ наявність науково-технічної бази і техніко-економічного потенціалу;
- ◆ перспективи розширення позицій на світовому ринку;
- ◆ ступінь горизонтально-вертикальної інтегрованості в національну економіку;
- ◆ наявність виробничих потужностей і можливості їх модернізації;
- ◆ ефективність капіталовкладень;
- ◆ імовірна прибутковість виробництва в результаті структурної модернізації.

У Румунії склався досить чіткий механізм реалізації програм структурної переорієнтації економіки, сформувалась система управлінських структур, які координують і контролюють різні елементи цього процесу.

Проаналізувавши зарубіжний досвід структурної переорієнтації економіки, доходимо таких принципових висновків:

1. Реалізація економічної реформи, зокрема структурної переорієнтації економіки, значною мірою залежить від обсягу нагромаджень. Тому подолання інвестиційної кризи є одним із першочергових завдань.

2. Роль держави, як регулятора структурної переорієнтації та інвестиційних процесів полягає у виборі пріоритетів інвестиційної політики, створенні рівних умов для всіх інвесторів, стимулюванні інвестиційної діяльності через податкові пільги, наданні пільгових інвестиційних кредитів, підтримці загального сприятливого інвестиційного клімату.

3. Значне місце у фінансуванні державних інвестиційних програм слід відводити інвестиційним фондам, страховим компаніям, інвестиційним банкам, пенсійним фондам, іншим фінансово-кредитним установам.

2.5. Політика регулювання соціальних процесів

У ряді розвинених країн світу помітні зміни відбуваються під впливом регулювання соціальних процесів. У цьому зв'язку найбільш привабливою є “шведська модель”, що характеризується певною мірою самостійним шляхом розвитку країни. Тіснішим стає зв'язок управління суспільством та інтересів людей. Основна увага приділяється соціалізації системи розподілу, сфери споживання та обслуговування.

У Швеції виокремлюють три основних напрямки розв'язання соціальних проблем: неухильне дотримання принципу рівності, тобто рівних можливостей добробуту для всіх членів суспільства; забезпечення соціальних гарантій усім верствам населення; повна зайнятість працездатного населення.

Основна перевага “шведської моделі” полягає в поєднанні розвиненої економіки з підвищенням добробуту населення, передусім із забезпеченням його повної зайнятості. Розв'язання цих проблем дало досить відчутні результати. У Швеції найвища у світі (після Японії) тривалість життя - 77 років. За рівнем сукупного власного споживання на душу населення Швеція посідає провідне місце в Європі й навіть у світі після США і Канади.

У Швеції найвищий у світі рівень зайнятості працездатного населення (83-84 %). Рівень безробіття скоротився до 1-2 % працездатних. Безробітними вважаються особи, в яких перерва в роботі перевищує 5 днів. Водночас за даними управління ринку праці, наявні десятки тисяч вільних робочих місць, що утворились через недостатній рівень кваліфікації тих, хто шукає роботу, або через незручне територіальне розташування.

У 80-х роках ХХ ст. у Швеції було розроблено концепцію “активної політики у сфері ринку праці”, кінцевою метою якої була повна ліквідація безробіття та забезпечення системи заходів щодо створення нових робочих місць, їх облік у загальнонаціональному масштабі, перекваліфікація кадрів. Із загальної суми ресурсів, що спрямовуються на підвищення зайнятості населення, три чверті витрачається на активну політику на ринку праці і лише одна чверть - на виплату допомоги безробітним.

У цій країні завдяки широкоосязній комп'ютеризації з єдиного банку даних можна отримати інформацію про вакансії та умови пропонованої роботи в масштабах усієї країни. Проте головне - це профорієнтація. З цією метою у країні створено 88 інститутів ринку праці, які з'ясовують можливості клієнтів, дають рекомендації, пропонують відповідні курси для підвищення кваліфікації. Швеція має розгалужену систему соціального забезпечення, яка передбачає різні форми обслуговування і грошову допомогу (з урахуванням індексу цін). Одна з таких допомог - пенсія - має загальний характер і поділяється на три види: по старості; у зв'язку з втратою працездатності; сімейна (в разі втрати годувальника).

Основний вид пенсійного забезпечення - пенсія по старості. Вона може складатися з трьох частин: народної пенсії, загальної додаткової пенсії за вислугу років і додаткових доплат. Народна пенсія виплачується незалежно від трудової діяльності та стажу роботи. Вона єдина для всіх і становить 90 % прожиткового мінімуму, що розраховується центральним статистичним управлінням на кожний місяць. Народна пенсія не оподатковується, а якщо пенсіонер не має інших доходів, муніципальні органи влади повністю покривають його витрати на квартплату, забезпечують його безплатним проїздом на міському транспорті і пільговим на залізничному.

У шведському суспільстві діє розвинена система соціальної допомоги людям похилого віку, що розглядається, як складова їхнього існування. Надається перевага будинкам (центрам), де пенсіонери отримують необхідну допомогу та належне обслуговування, що відповідають їхнім інтересам і дають змогу й надалі дотримуватись звичного способу життя. Існують будинки для людей, які досягають глибокої старості і потребують більш кваліфікованого обслуговування.

У Швеції досягнуто порівняно високого житлового стандарту. Майже все населення проживає у просторих квартирах або в окремих будинках з усіма зручностями. Майже 60 % усього житла є власністю громадян і компаній. Квартирна оплата становить приблизно 30 % реальних доходів сім'ї, а відтак більшість населення змушена звертатися за житловою допомогою. Вивчення найсуттєвіших особливостей політики регулювання соціальних процесів у країнах з високим рівнем життя сприятиме нагромадженню в нашій країні досвіду щодо розв'язання найболючіших проблем економічного та соціального розвитку.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Відмінності у регулюванні економіки еволюційним шляхом і так званою шоковою терапією.
2. Особливості організації планування економіки у Франції.
3. Суть індикативного і стратегічного планування у здійсненні державного регулювання.
4. Особливості державного регулювання на ринково-організаційному та фінансовому рівнях.
5. Специфіка механізму регулювання економіки в Японії.
6. Які уроки Україна може винести із зарубіжного досвіду регулювання економіки?
7. Основні ознаки європейської та американської моделей регулювання ринку цінних паперів.
8. Специфіка регулювання науково-технічного розвитку в Японії.

9. Особливості структурної переорієнтації господарства у США починаючи з 80-х років.
10. Чим зумовлена ефективна переорієнтація промислової структури в Японії?
11. Специфіка структурної переорієнтації економіки КНР порівняно з Румунією.
12. Особливості регулювання соціальних процесів у Швеції.

Тема 3. Структуроутворюючі частини, цілі, сфери та принципи державного регулювання економіки

- 3.1. Критерії створення та ознаки системи державного макроекономічного регулювання.
- 3.2. Цілі та сфери державного регулювання економіки.
- 3.3. Принципи державного регулювання економіки.

3.1. Критерії створення та ознаки системи державного макроекономічного регулювання

В економічній літературі визначено критерії створення системи державного макроекономічного регулювання (ДМЕР).

Згідно з *першим критерієм* об'єктивною основою системи ДМЕР є *національна макроекономіка*, об'єктивна, складна й суперечлива. Структурно вона складається з двох підсистем: змістовної та регулюючої. Остання й становить державне макроекономічне регулювання. Розглядаючи регулюючу підсистему дискретно, можна виокремити її як самостійну з огляду на складність функцій з регулювання національної економіки.

Другий критерій визначення ДМЕР як системи - його *діалектика*. Це передусім створення сукупності правових актів, положень і норм, що регламентують законодавче і виконавче державне макрорегулювання. Далі - еволюція його економічних форм, що свідчить про розвиток економічного змісту, посилення впливу на процес виробництва і накопичення його внутрішніх та зовнішніх суперечностей. Слід додати також орієнтацію на соціальну сферу, впливаючи на яку державне макроекономічне регулювання реалізує складну систему цілей - від екології до гуманного обслуговування кожного члена суспільства.

Третій критерій визначення ДМЕР як системи - його *використання*. Державним макроекономічним регулюванням повністю опосередковуються вертикальні зв'язки: центральний апарат - галузеве управління - регіони - підприємства.

Горизонтальні економічні зв'язки (виробництво - розподіл - обмін - споживання) значною мірою опосередковані ДМЕР. Системне використання державного регулювання пов'язує мікроекономіку (виробництво) з макроекономікою (розподіл та обмін) і являє собою єдність прямих і зворотних економічних зв'язків між мікроекономікою, її агрегатами і суб'єктами.

Четвертий, своєрідний критерій визначення ДМЕР як системи **- посилення наукового (системного) вивчення, осмислення та прогнозування його подальшого розвитку.** З одного боку, він є системним відображенням у суспільній свідомості ДМЕР як єдності права, економіки, соціальної сфери, політики, ідеології, а з іншого - активно сприяє подальшому розвитку ДМЕР як складної та динамічної системи в масштабах національного та міжнародного економічного життя.

Отже, розглянувши критерії визначення системи ДМЕР, доходимо висновку, що вона є законопрочною (починається із законодавчого примусу) і макроекономічною (діє в масштабах макроекономіки).

З огляду на економічну практику та теоретичні дослідження можна назвати дві основні ознаки системи ДМЕР: загальна системність і специфічна функція регулювання.

Перша основна ознака, що характеризує ДМЕР як систему, - діалектична єдність об'єктивних і суб'єктивних елементів суспільної структури:

- ◆ сукупність утворень і органів, пов'язаних процесом економічного розвитку;
- ◆ об'єднання підсистем, які, взаємодіючи, зумовлюють (прямий зв'язок) і сприймають (зворотний зв'язок) свідомий вплив держави на економічне життя.

Ця ознака реалізується в таких рисах системи ДМЕР, як взаємозв'язок частин, елементів, підсистем; стійкість, адаптивність, саморозвиток; відносна ефективність.

Друга основна ознака системи ДМЕР характеризує її саме як **державне регулювання**, тобто системний вплив держави на економіку задля постійного забезпечення її руху відповідно до економічних законів. Це визначення є методологічно важливим для структури системи ДМЕР.

З одного боку, структура системи ДМЕР відображує структуру економіки (що дає змогу регулювати її), а з іншого - реалізує з позиції макроекономічного аналізу три структурні підсистеми ДМЕР: субстанційну (усуспільнення), сутнісну (власність) та функціональну (регуляція).

Субстанційна підсистема ДМЕР є основою для інших підсистем, тому вона є вихідною (початковою) для всієї структури ДМЕР і визначає трудові (спеціалізацію і кооперування), технологічні та наукові зв'язки, а також відносини у сфері суспільного поділу

та кооперації праці. Реалізуючи пропорції суспільної праці, вона є матеріально-виробничою основою для їх реалізації через натуральні й вартісні форми обміну.

Сутнісна підсистема ДМЕР, по-перше, - це базисне ядро всієї його системи; по-друге, - масив відносин, пов'язаних з державною власністю, відносин права і власності між державою та агрегованими суб'єктами макроекономіки, відносин їх державного стимулювання; по-третє, -рівень пізнання і реалізації зазначених відносин. Як суспільне (централізоване) регулювання відтворення макроекономіки ДМЕР поєднується з ринковим регулюванням мікроекономіки та внутрішньофірмовим регулюванням. У такий спосіб ДМЕР закріплює свідомий (а не стихійний), постійний (а не циклічний) характер відтворення.

Функціональна підсистема ДМЕР є органічною, але змінною та спрямовуючою частиною системи. Рух щойно розглянутих підсистем розкривається в русі функціональної підсистеми, яка є їх організаційно-централізуючим системним продовженням, розвитком і завершенням. Вона вбудована в сучасний господарський механізм і є його складовою, що істотно прискорює його рух і підвищує ефективність.

Функціональна підсистема вміщує елементи науково-інформаційного та політико-правового забезпечення і використовує їх для одержання макроекономічних результатів за допомогою законодавчого, урядового й судового регулювання.

Субстанційна, сутнісна і функціональна підсистеми утворюють єдину структуру системи ДМЕР. Тому важливого значення набуває вивчення зв'язків між цими підсистемами, визначення їх характеру, передусім різних суспільних зв'язків матеріально-технічного, виробничо-технологічного, економічного, соціального, науково-інформаційного, політичного та правового спрямування.

Усі зв'язки, що пов'язують охарактеризовані підсистеми, роблять кожен з них і структуру загалом надійною та дієвою, динамічною й ефективною. З різноманіття цих зв'язків варто виокремити економічні. Залежно від функцій, які вони виконують, ці зв'язки можна поділити на організаційно-економічні (у сфері суспільного поділу праці), економіко-підприємницькі (у сфері бізнесу) та управлінсько-економічні (у сфері господарського механізму).

Будь-які економічні зв'язки між підсистемами та елементами всередині підсистем діють і по горизонталі, і по вертикалі, а також мають прямий і зворотний характер.

Отже, визначення методологічних засад державного регулювання є важливим завданням, що постає перед економічною наукою у країнах з перехідною економікою. Розв'язання цього завдання - об'єктивна передумова розробки сучасної та ефективної системи державного впливу.

3.2. Цілі та сфери державного регулювання економіки

Визначення цілей є одним з конструктивних елементів системи державного регулювання поряд з принципами, сферами, об'єктами, формами та засобами впливу держави.

Цілі державного регулювання на кожному історичному етапі *залежать від багатьох чинників*: ступеня загального розвитку економіки; структури економіки на сучасному етапі та бажаної в майбутньому; міри участі країни в міжнародному поділі праці.

Класичний "набір" цілей державного регулювання економічно розвинених країн такий:

- ◆ економічний розвиток;
- ◆ повна зайнятість;
- ◆ економічна ефективність;
- ◆ стабільний рівень цін;
- ◆ економічна свобода;
- ◆ справедливий розподіл доходів;
- ◆ економічна забезпеченість;
- ◆ збалансованість торговельного балансу.

Стосовно економіки України потрібно окреслити пріоритетні економічні цілі, які б відповідали новому ринковому механізму господарювання та відбивали національні інтереси. Основною метою державного регулювання економіки України має стати розвиток виробничих сил країни, який у кінцевому підсумку оцінюється через підвищення добробуту народу. Причому категорія "виробничі сили" має відбивати нову ситуацію в постіндустріальному світі.

До структури виробничих сил мають входити: інтелект, інформаційна база, науково-творчий потенціал; підприємницький ресурс; праця та її мотивація; техніка та технологія (засоби праці); енергетична праця; матеріально-сировинна база; територіально-просторовий розвиток; організаційно-структурні чинники; культурне середовище.

Виробничі сили, що розглядаються в такому розширеному розрізі, становлять каркас постійного розвитку системи господарювання держави. Розвиток виробничих сил - критеріальний параметр, що поєднує цілі реформ і засоби їх реалізації.

До цілей державного регулювання в умовах переходу України до ринкових відносин *належать також конкретні цілі, що впливають з основної мети*:

- ◆ забезпечити матеріально-вартісну збалансованість розвитку й узгодженої діяльності всіх галузей і сфер економіки, спрямованої на досягнення намічених соціально-економічних цілей;

◆ створити сприятливі зовнішні економічні умови для розширеного відтворення всередині країни;

◆ оздоровити фінансовий стан економіки;

◆ забезпечити стабілізацію і подальше збільшення обсягів виробництва;

◆ відновити місце України в міжнародному поділі праці;

◆ забезпечити соціальний захист населення;

◆ забезпечити раціональне природокористування та створити сприятливі економічні умови для життя населення.

Зазначені цілі можна деталізувати і далі. Так, з метою оздоровлення фінансового стану економіки слід застосовувати *інструменти фінансово-бюджетного та грошово-кредитного регулювання*, зокрема:

◆ зміцнювати фінансову базу місцевих органів влади за рахунок податкових відрахувань;

◆ посилювати податковий вплив на підприємства і підприємців, які зменшують обсяги виробництва важливої народногосподарської продукції;

◆ запобігати багаторазовому оподаткуванню однієї й тієї самої виробничо-господарської діяльності;

◆ сприяти оптимальному обмеженню суми податків, що стягуються з підприємств, без різкого зменшення доходної частини бюджету;

◆ за допомогою механізму податкової політики стимулювати матеріальну зацікавленість виробників у соціальному захисті громадян;

◆ забезпечити організацію оподаткування на стабільній законодавчій основі, простоту сприйняття та справедливості оподаткування;

◆ активізувати виробництво товарів народного споживання за допомогою заходів податкової політики.

До цілей кредитного регулювання на шляху переходу до ринку належать такі:

◆ удосконалити кредитні механізми;

◆ поширити практику довгострокового кредитування;

◆ посилити стимулюючу роль кредиту за рахунок диференціації відсоткових ставок;

◆ підвищити оперативність кредитування.

Важливою умовою гальмування та припинення спаду виробництва є структурна переорієнтація економіки, інструментом структурних перетворень - інвестиційна політика. До першочергових *цілей структурної переорієнтації* належать такі:

◆ стимулювати зацікавленість підприємств в інвестиційній діяльності;

◆ створити передумову розвитку науково-технічного прогресу;

- ◆ забезпечити підвищення раціонального рівня зайнятості;
- ◆ сприяти задоволенню першочергових потреб населення;
- ◆ стимулювати розвиток енерго- та ресурсо-зберігаючих виробництв.

Важливою сферою державного регулювання є *зовнішньоекономічні зв'язки*. У цій сфері слід розв'язати певні завдання, що сприятимуть підвищенню рівня розвитку економіки країни: оздоровити валютні відносини; захищати економічні інтереси України; забезпечити збалансованість економіки і рівновагу внутрішнього ринку України; стимулювати прогресивні структурні зміни в економіці, зокрема зовнішньоекономічні зв'язки суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України; створити найсприятливіші умови для залучення економіки України до системи світового поділу праці та її наближення до ринкових структур розвинених зарубіжних країн; заохочувати конкуренцію та ліквідацію монополізму в зовнішньоекономічній діяльності.

Процес розробки системи державного регулювання передбачає також послідовне розв'язання ще ряду завдань, зокрема:

- ◆ розробка методології та методів, а також створення системи засобів державного регулювання з урахуванням особливостей соціально-економічного розвитку;
- ◆ визначення найважливіших соціальних, економічних та інших цілей і завдань на перспективу, зокрема соціальних орієнтирів, основних пропорцій і структурних зрушень, а також найефективнішої соціально-економічної політики, що сприяє їх реалізації (економічні цілі треба визначити для країни загалом, окремих її регіонів, сфер економіки, територіально-виробничих формувань виходячи з нагальності задоволення потреб суспільства, наявних ресурсів і встановлених пріоритетів розвитку);
- ◆ визначення шляхів і конкретних засобів досягнення поставлених цілей, контроль за реалізацією затверджених завдань, програм та інших елементів;
- ◆ загальне сприяння окремим процесам переходу до ринкових відносин та їх організаційно-правове забезпечення.

3.3. Принципи державного регулювання економіки

Як свідчить світовий досвід, існує багато варіантів організації державного регулювання економіки, проаналізувавши які можна систематизувати загальні принципи реалізації впливу держави.

До загальних принципів належать такі:

- ◆ *принцип пріоритету права над економікою*. Під впливом законодавчого регулювання через встановлення відповідних законів трудова та загальнонародна власність трансформуються у приватну і приватнокорпоративну підприємницьку власність,

здійснюються процеси роздержавлення, приватизації, формується клас підприємців і розширюється приватне підприємництво. Правове суспільство за допомогою державного регулювання формує економічний базис у вигляді ринкових відносин;

◆ *постійне розширення органічно взаємопов'язаних форм державного регулювання.*

Так, на початку розвитку товарного господарства в деяких країнах (зокрема, в Англії) функціонувало лише правове державне регулювання. З ускладненням суспільних відносин, зростанням економічних і соціальних суперечностей з'явилося урядове, судове та економічне регулювання. Нині, в умовах науково-технічного прогресу, коли прискорюються темпи та ускладнюються процеси інтернаціоналізації економіки, державне регулювання доповнилося соціальним та інформаційним аспектами і набуло властивості міждержавної координації світового господарства, включаючи світовий ринок;

◆ *поєднання національно-державного підходу та інтернаціонального досвіду державного регулювання в умовах реформування економіки.* У світовому господарстві нагромаджено великий досвід щодо здійснення економічних реформ і державного регулювання цього процесу. Ці принципи реалізуються залежно від наукового дослідження світового досвіду державного регулювання реформ в економіці і розробки власної національної програми; правового, політичного, матеріального і особливо фінансового забезпечення ефективного державного регулювання; постійного поєднання державного регулювання економічних процесів з ринковим. Створюючи систему державного регулювання економіки в Україні, важливо так само дотримуватись певних принципів. Наведемо основні з них.

Принцип ефективності. Державне регулювання має передбачати кінцевий економічний ефект. Заходи державного регулювання мають виправляти такі негативні елементи ринку, як монополія та циклічність, здійснювати раціональну політику.

Принцип справедливості. Ринок виявляє нерівність людей, а держава за допомогою відповідних регуляторів має коригувати цю систему перерозподілом з метою встановлення певної справедливості засад. Це здійснюється через прогресивне оподаткування, запровадження політики підтримки доходів (допомога людям похилого віку, непрацездатним, багатодітним), страхування безробітних і т. ін.

Принцип стабільності. Забезпечує необхідний вплив на економіку з метою вирівнювання підйомів і нівелювання спадів ділового циклу, стримування безробіття, підтримки економічного розвитку. За допомогою заходів державної фінансової, податкової, зовнішньо-економічної та митної політики справляється вплив на рівень виробництва, зайнятість, інфляцію.

Принцип системності державного впливу. Передбачає комплексний, системний підхід до розв'язання економічних, соціальних, екологічних, зовнішньоекономічних та інших проблем.

Принцип адекватності. Потребує, щоб система державних регуляторів економіки та засоби їх застосування відбивали реалії сучасного етапу соціально-економічного розвитку та політичної надбудови України як незалежної держави, а також оцінку загальної політичної та економічної ситуації. Досягнення розумної достатності державного втручання забезпечується тим, що державі передаються лише ті економічні функції, які не можуть ефективно виконувати самі виробники та інші суб'єкти ринкових відносин.

Принцип оптимального поєднання адміністративно-правових та економічних важелів. Адміністративні методи макроекономічного регулювання мають гарантувати формування оптимальної відтворювальної структури. Економічні важелі застосовуються з метою стимулювання ефективного використання ресурсів, виробничої та інвестиційної діяльності, розв'язання соціальних проблем. Передбачається також використання економічних механізмів і регуляторів у ході прийняття управлінських рішень.

Принцип поступовості та етапності. В умовах переходу до нової системи державного регулювання потребує, щоб командно-адміністративні регулятори замінювались на економічні в міру того, як створюються об'єктивні умови - здійснюються процеси роздержавлення, приватизації чи стабілізації. Особливе значення для державного регулювання в Україні має врахування фактора часу. Доцільність і масштаби державного регулювання при розв'язанні національних, регіональних і галузевих проблем визначають необхідність урахування економії часу як умову найшвидшого розв'язання нагальних завдань. Це стосується насамперед питань розвитку паливно-енергетичного комплексу, забезпечення економіки України енергоносіями, реструктуризації металургійного комплексу.

Принцип забезпечення єдності стратегічного і поточного державного регулювання та його оперативності. Стратегічне державне регулювання має загальнодержавне значення. Мета його - зберегти економічний та соціальний стратегічний курс держави, закладений у програми реформ, а також у національні, цільові, комплексні та інші програми. З метою дотримання стратегічного курсу держава формує і контролює перелік ресурсів, що мають стратегічно важливе значення.

Поточне державне регулювання має за мету забезпечити реалізацію стратегічного курсу в умовах конкретної економічної та політичної ситуації, що зумовлює гнучкість системи державного впливу. Оперативне поточне державне регулювання спирається на різні види економічної політики: податкову, емісійну, кредитну, бюджетну, соціальну та інші.

У межах поточного регулювання уряд України формує державний бюджет, визначає основні напрямки податкової політики, а також характер зовнішньоекономічної політики (розроблюючи митні тарифи, екс-портні квоти і т. ін.). Ці складові державного управління економікою мають бути взаємопов'язані і здійснюватись системно, з тим щоб забезпечувалась комплексна реалізація стратегічного курсу держави.

Важливим принципом державного регулювання є **дотримання вимоги матеріально-фінансової балансованості** з метою забезпечення ресурсного потенціалу суспільства, регулювання фінансових потоків (гроші, зобов'язання за кредитом, акції, цінні папери тощо).

Крім загальних принципів, на яких базується система державного регулювання загалом, слід назвати й **нові принципи бюджетної політики та податкового регулювання**, що передбачають економічну самостійність бюджетів усіх рівнів, їх реальне формування на стабільній нормативній базі; необхідність узгодження самостійних бюджетів з фінансуванням республіканського бюджету; оптимальний рівень бюджетного дефіциту, гнучке збалансування між загрозою інфляції та потребою у підвищенні суспільного попиту; раціональне поєднання інтересів доходної частини бюджету та стимулювання роботи підприємців на основі виважених податкових ставок.

Важливе значення при формуванні системи заходів державного регулювання має дотримання **основних принципів регулювання зовнішньо-економічної діяльності**. Перелічимо їх:

- ◆ суверенітет України у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності;
- ◆ свобода зовнішньоекономічного підприємництва;
- ◆ еквівалентність обміну, неприпустимість демпінгу при ввезенні та вивезенні товарів;
- ◆ захист економічних інтересів України та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності;
- ◆ створення рівних можливостей для суб'єктів зовнішньо-економічної діяльності для розвитку всіх видів підприємництва і всіх напрямків використання доходів та реалізації інвестицій, що не забороняються законом.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Основні критерії визначення державного макроекономічного регулювання.
2. Ознаки системи державного макроекономічного регулювання.
3. Особливості субстанційної, сутнісної та функціональної структурних підсистем державного макроекономічного регулювання.
4. Від яких чинників залежать цілі державного регулювання економіки?
5. Основні складові класичного “набору” цілей державного регулювання економіки.

6. Складові структури виробничих сил.
7. Конкретні цілі державного регулювання в умовах переходу України до ринкових відносин.
8. Основні завдання розробки системи державного регулювання економіки.
9. Загальні принципи державного регулювання економіки.

Тема 4. Функції державного регулювання економіки

4.1. Базова форма діяльності уряду

4.2. Захист конкуренції та перерозподіл доходу як функції державного макроекономічного регулювання.

4.3. Напрямки, завдання та форми впливу держави на економічні процеси.

4.1. Базова форма діяльності уряду

Функції державного регулювання різноманітні. Фактично економічна роль уряду виявляється в таких широких масштабах, що досить важко скласти вичерпний перелік його економічних функцій. Залежно від завдань уряду можна систематизувати функції державного регулювання. Окремі економічні завдання уряду мають за мету підтримувати функціонування ринкової системи. У цій сфері виокремлюють дві найважливіші функції державного регулювання: *забезпечення правової бази та громадського порядку*, які сприяють ефективному функціонуванню ринкової системи, та *захист конкуренції*.

Виконуючи функцію захисту конкуренції, уряд посилює та модифікує функціонування ринкової системи. Тут важливого значення набувають такі функції державного регулювання:

- ◆ *перерозподіл доходу і багатства;*
- ◆ *коригування розподілу ресурсів з метою зміни структури національного продукту;*
- ◆ *стабілізація економіки, тобто контроль за рівнем зайнятості та інфляції, що породжуються коливаннями економічної кон'юнктури, а також стимулювання економічного розвитку.*

У межах кожної з перелічених функцій передбачається застосування відповідних заходів. Для створення необхідної для ефективного функціонування ринкової економіки правової бази потрібні заходи з надання законного статусу приватним підприємствам, визначення власності та гарантії виконання контрактів. Уряд встановлює також законні

“правила гри”, що регулюють відносини між підприємствами, постачальниками ресурсів і споживачами.

На основі законодавства на уряд покладено виконання функцій арбітра у сфері економічних агентів. Крім того, уряд може застосовувати владу для встановлення відповідних стягнень. Основні функції, що забезпечуються урядом, - підтримка громадського порядку; уведення стандартів вимірювання кількості та якості продуктів; створення грошової системи, що полегшує обмін товарів і послуг.

Приймаючи певний закон, держава впроваджує правила поведінки, якими мають керуватись виробники у взаємовідносинах і відносинах зі споживачами, а в окремих питаннях - працівники підприємств з дирекцією (власником).

Це є базова форма діяльності уряду. Доповнюють її заходи забезпечення ринку обіговими коштами, гарантування якості продуктів, визначення прав власності і відповідальності за дотримання договірних умов. Ці заходи сприяють також розширенню ринків і досягненню поглибленої спеціалізації у використанні матеріальних і трудових ресурсів. Як і раніше, основна мета - сприяти ефективному розподілу та використанню ресурсів.

4.2. Захист конкуренції та перерозподіл доходу як функції державного макроекономічного регулювання

Конкуренція – основний регулюючий механізм у ринковій економіці. Досконала конкуренція передбачає існування достатньої кількості виробників, де вплив кожного підприємства на ціноутворення не може бути визначальним.

Недосконала конкуренція та наявність монополій створюють серйозні проблеми. Недосконала конкуренція виникає тоді, коли будь-який конкурент має змогу одноосібно впливати на ціни. Якщо монополія замінює конкуренцію, то продавці впливають на ринок і маніпулюють цінами на власну користь, завдаючи шкоди суспільству загалом.

Монополісти можуть штучно обмежувати обсяги виробництва, одержувати вищий прибуток. В інтересах монополістів розподіляються також ресурси. Це зумовлює необхідність державної антимонопольної діяльності. *Ефективною є тільки система антимонопольних законів, мета якої захистити і посилити конкуренцію, підвищити ефективність виробництва.*

Зважаючи на особливості монополізованих товарних ринків в Ук-раїні, тут доцільно впроваджувати комплекс заходів щодо захисту конкуренції. Наведемо їх:

- ◆децентралізація управління;

- ◆ зменшення кількості чи зняття бар'єрів, що обмежують вихід суб'єктів господарювання на існуючі ринки;
- ◆ стимулювання виходу на монополізовані ринки нових суб'єктів господарювання;
- ◆ поділ існуючих державних монопольних утворень;
- ◆ ліквідація державних організаційних структур монопольного типу.

Децентралізація управління передбачає розмежування функцій між органами державної виконавчої влади; позбавлення зазначених органів невластивих їм функцій; надання права втручатись у господарську діяльність підприємств (крім випадків, передбачених законом України); зменшення кількості галузевих органів державної виконавчої влади.

Зменшити кількість або зняти бар'єри, що обмежують вихід суб'єктів господарювання на існуючі ринки, можна шляхом скорочення переліку товарів, які у процесі зовнішньоекономічної діяльності підлягають квотуванню та ліцензуванню, а також видів підприємницької діяльності, що ліцензуються або є державною монополією. Важливе значення має скасування або обмеження податкових, кредитних та інших пільг, бюджетних дотацій і субсидій, що надаються монопольним утворенням.

Стимулювання виходу на монополізовані ринки нових суб'єктів господарювання передбачає надання їм додаткових пільг в отриманні кредитів, державних замовлень, у забезпеченні ресурсами, що централізовано розподіляються державою. Важливе значення має заохочення інвестицій, зокрема іноземних, спрямованих на зниження монополізації ринків.

Поділ існуючих державних монопольних утворень передбачає розукрупнення підприємств з метою зниження рівнів монополізації ринку державними монопольними утвореннями та створення кількох самостійно діючих підприємств або об'єднань на місці монополістів.

Забезпечення соціальної спрямованості ринкової економіки зумовлює необхідність перерозподілу доходу. Із зростанням суспільного багатства нації постає потреба дедалі більше ресурсів ставити на службу людині задля досягнення хоча б мінімальних стандартів здоров'я, харчування й доходів.

Уряд бере на себе завдання зменшити соціальну нерівність у суспільстві, вживши певних заходів і реалізувавши цільові програми.

По-перше, *трансфертні бюджетні платежі* забезпечують пільги соціально незахищеним верствам населення, зокрема інвалідам і малозабезпеченим. У розвинених країнах існують державні програми медичної допомоги, соціального забезпечення, допомоги сім'ї, що реалізуються шляхом перерозподілу доходів через бюджет.

По-друге, доходи розподіляються за допомогою ринкового втручання, тобто модифікацією цін, що встановлюються ринковим механізмом. Існує також перерозподіл доходів громадян через податковий механізм - уведення високих прогресивних податків на високі прибутки.

Коригування перерозподілу ресурсів передбачається в разі різкого порушення функціонування ринку, тобто якщо конкурентна ринкова система виробляла “не ту” кількість певних товарів (послуг) або не мала змоги виділити будь-які ресурси на виробництво окремих товарів (послуг), випуск яких економічно виправданий.

Перший випадок пов’язаний з переливанням ресурсів або з побічним ефектом, другий - із державними чи соціальними благами.

Якщо виробництво або споживання товару призводить до появи у будь-якої третьої сторони витрат, що не компенсуються, виникають витрати переливання. Найочевидніші з них пов’язані із забрудненням навколишнього середовища. Якщо виникають витрати перерозподілу, тобто виробник переносить частину своїх витрат на населення, то витрати його виробництва є нижчими від їх можливого рівня до перенесення.

Забруднюючи навколишнє середовище, тобто створюючи витрати переливання, підприємство має менші витрати виробництва. Як наслідок, обсяг зрівноваженого продукту перевищує його оптимальний обсяг. Інакше кажучи, ресурси знаходять у надмірній кількості саме для виробництва цього товару.

Держава має вживати заходів щодо регулювання непропорційного розподілу ресурсів, пов’язаного з витратами переливання. Уряд за допомогою певних заходів може “трансформувати” витрати переливання у внутрішні витрати виробництва. До таких заходів належать розробка відповідних законодавчих актів (що спрямовані на заборону або обмеження забруднення і примушують “забруднювачів” збільшувати витрати на надійніше знищення промислових відходів) і запровадження *особливих податків*.

Законодавчі акти мають примусити потенційних порушників (під загрозою судової відповідальності) взяти на себе всі витрати, пов’язані з виробництвом, створивши тим самим умови, коли оптимальний обсяг продукту дорівнюватиме врівноваженому.

Другий, не такий прямий захід ґрунтується на тому, що податки загалом є витратами. Уряд може ввести особливий податок, що дорівнює або наближається до витрат переливання на одиницю продукції. У результаті врівноважений обсяг продукції зменшиться так, що дорівнюватиме оптимальному обсягу продукту, отже, на виробництво не виділятиметься надмірна кількість ресурсів.

Уряд може розв’язати проблему непропорційного розподілу ресурсів трьома способами: підвищивши попит та пропозицію або узявши на себе роль виробника. Попит

можна підвищити, забезпечивши купівельну спроможність споживачів, що може бути спрямовано лише на придбання конкретного товару або послуги. Уряд може підвищити також пропозицію, надавши субсидії виробникам певного товару, що зменшить їх витрати. Завдяки цьому зникне дефіцит ресурсів на виробництво певного товару.

Третій варіант ліквідації диспропорції в розподілі ресурсів прийнятний тоді, коли вигоди переливання надто великі. Уряд може взяти на себе фінансування таких галузей або у крайньому разі зробити їх власністю держави і безпосередньо управляти ними.

Історично склалося так, що *стабілізація економіки* певною мірою є найважливішою функцією уряду, яка полягає в тому, щоб *стабілізувати, згладити* промисловий цикл, *попередити* "хронічне" безробіття, запобігти інфляційним явищам та інфляційному попиту.

В економіці можуть також виникнути несприятливі ситуації, коли загальний рівень витрат у приватному секторі буде надто низький для реалізації повної зайнятості. У цьому разі уряд має доповнити витрати приватного сектора, щоб загальний рівень витрат - приватних і державних - був достатній для створення повної зайнятості. З одного боку, потрібно збільшити бюджетні видатки на суспільні блага й послуги, а з іншого - зменшити податки з метою стимулювання витрат приватного сектора.

Може виникнути й інша ситуація, коли суспільство витратить більше, ніж дозволяють виробничі потужності. Якщо сукупні витрати перевищують обсяг випуску продукту за повної зайнятості, то надлишкові витрати призведуть до підвищення цін. Надмірні сукупні витрати мають інфляційний характер. У такому разі уряд повинен ліквідувати надмірні витрати, зменшивши видатки.

4.3. Напрямки, завдання та форми впливу держави на економічні процеси

Аналіз функцій уряду щодо перерозподілу доходів, ресурсів і стабілізації економіки на основі моделі економічного обігу в державі дає змогу визначити напрямки, завдання, форми і методи впливу держави, що зумовлюють певні економічні наслідки.

Якщо в економіці спостерігається безробіття, то збільшення урядових видатків за умови збереження незмінними податків і трансфертних платежів призводить до збільшення сукупних витрат, а зменшення податків або збільшення трансфертних платежів сприяє підвищенню доходів, які можна використовувати задля стимулювання збільшення особистих витрат.

У разі інфляції політика уряду має бути протилежною, а саме: потрібно зменшити урядові видатки та трансфертні платежі, а збільшити податки.

В Україні системна трансформація збігається в часі з розбудовою державності, тому наведений *перелік функцій слід доповнити:*

◆ визначення цілей і пріоритетів макроекономічного розвитку - держава формує стратегічні цілі розвитку економіки, визначає потрібні ресурси, їх ефективність, а також соціальні, економічні та екологічні наслідки цих дій;

◆ реалізація соціальних цінностей - держава контролює реалізацію постанов щодо мінімальної заробітної плати, виконання законів про рівне право на працю та соціальне забезпечення, громадські роботи, встановлення мінімальної та максимальної меж цін;

◆ регулювання економічної діяльності, спрямоване на вирівнювання сукупного попиту та сукупної пропозиції;

◆ регулювання зовнішньоекономічних відносин і валютного ринку шляхом регулювання платіжного балансу через вплив на зовнішню торгівлю й вивезення капіталу;

◆ регулювання макроекономічних пропорцій, розробка та реалізація науково-технічної, інвестиційної та соціальної політики;

◆ фінансування фундаментальних досліджень у галузі суспільних і технічних наук за рахунок бюджетних платежів та кредитів;

◆ організація інвестиційної діяльності, сприяння утворенню інвестиційного ринку та фондових бірж;

◆ організація та управління запровадженням земельної реформи;

◆ фінансування заходів соціальної та культурної політики із загальнодержавного та місцевих бюджетів;

◆ захист особи, підприємництва, інтересів держави, майнових та інших прав громадян.

Відповідно до цього **основними завданнями державних органів управління є такі:**

◆ створення умов для зайнятості працездатного населення і забезпечення соціального захисту громадян;

◆ захист навколишнього середовища та забезпечення раціонального природокористування;

◆ розвинення місцевого самоврядування;

◆ зовнішньоекономічна діяльність та організація міждержавних відносин, створення державного валютного фонду;

◆ формування фінансово-бюджетної політики та її реалізація через механізм оподаткування, розподіл і перерозподіл бюджетних асигнувань;

◆ кредитно-грошове регулювання, контроль за грошовим обігом;

◆ здійснення цінової політики;

◆ розміщення державних контрактів на виробництво продовольства, товарів і послуг, розподіл їх відповідно до потреб та обов'язків держави;

- ◆ управління виробництвом електроенергії, розвитком енергетичної бази та забезпечення нею народногосподарських потреб;

- ◆ організація внутрішніх комунікацій, мереж і шляхів сполучення (залізничний, автомобільний, морський, річковий, повітряний транспорт), інженерних комунікацій (трубопроводи, лінії електро-передач, кабельні мережі) та їх комутація в міжнародну систему відповідних мереж;

- ◆ державна підтримка підприємництва;

- ◆ здійснення заходів щодо конверсії виробництва;

- ◆ вироблення механізмів та ефективних структур щодо захисту українського ринку, стимулювання конкуренції;

- ◆ стимулювання за допомогою економічних важелів (цільових субсидій, податкових пільг тощо) модернізації технологій, інноваційної діяльності, освоєння нових видів продукції та послуг;

- ◆ розробка та реалізація програм роздержавлення, приватизації власності, антимонопольних заходів;

- ◆ забезпечення раціонального використання земельних ресурсів, розміщення на території держави промислових споруд, об'єктів виробничої інфраструктури, інженерних мереж;

- ◆ забезпечення достатнього рівня профілактики та охорони здоров'я населення, визначення обов'язкового необхідного обсягу медичних послуг у межах безкоштовного лікування хворих у державних медичних установах;

- ◆ організація розвитку національної культури в державі та культур інших народів, які її населяють;

- ◆ інформування населення з питань економічної політики, духовного життя через державні засоби масової інформації (пресу, радіо, телебачення та ін.);

- ◆ організація функціонування національної пошти, телеграфу та інших видів зв'язку.

З метою виконання своїх функцій і завдань держава використовує різні форми й методи впливу на економічні процеси.

До основних форм державного регулювання належать комплексне (індикативного характеру) планування економічного та соціального розвитку; прогнозування розвитку народного господарства та кон'юнктури ринку; реалізація національних і цільових комплексних програм; керування господарською діяльністю державних підприємств; бюджетно-податкова, грошово-кредитна та амортизаційна політика; система соціального захисту населення.

Необхідність і межі використання окремих форм державного регулювання в господарській практиці визначаються обраною *концепцією державного втручання в економіку*, а також конкретними умовами й цілями соціально-економічного розвитку кожної країни.

У країнах, де дотримуються концепції економічного лібералізму (наприклад, у США, Англії, Канаді), держава спирається здебільшого на бюджетно-податкову і грошово-кредитну форми регулювання.

Найбільше засобів державного регулювання економіки застосовується у країнах, де дотримується концепція економічного диригування. При цьому бюджетно-податковий, грошово-кредитний і ціновий механізми держава використовує дуже активно, але поряд із цим важливу роль відіграє індикативне планування.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Найважливіші функції уряду щодо підтримки ринкової системи.
2. За рахунок розв'язання яких завдань уряд посилює та модифікує функціонування ринкової системи?
3. Доцільні заходи захисту конкуренції в Україні.
4. Якими заходами уряд може зменшити соціальну нерівність у суспільстві?
5. Суть функції державного регулювання в перерозподілі доходу.
6. Які найсуттєвіші функції регулювання необхідно реалізувати в умовах трансформації економіки України?
7. Основні завдання державних органів управління в реалізації функцій регулювання економіки.
8. Основні форми державного регулювання економіки.

Тема 5. Методи державного регулювання економіки

- 5.1. Суть та класифікація методів державного регулювання економіки.
- 5.2. Правові та адміністративні методи регулювання економіки.
- 5.3. Економічні методи державного регулювання суспільно-господарського розвитку.
- 5.4. Способи державного регулювання економіки.

5.1. Суть і класифікація методів державного регулювання економіки

Державне регулювання економіки передбачає використання ряду методів. Під **методами державного регулювання економіки** розуміють способи впливу держави в особі законодавчих і виконавчих органів на сферу підприємництва, інфраструктуру ринку, некомерційний сектор економіки з метою створення або забезпечення умов їх діяльності відповідно до національної економічної політики [44].

За формами впливу на суб'єкти ринку методи державного регулювання поділяються на дві групи: прямого і непрямого (опосередкованого) впливу.

До *методів прямого державного впливу* належать такі:

- ◆ визначення стратегічних цілей розвитку економіки та їх відображення в індикативних та інших планах, цільових програмах;
- ◆ державні замовлення і контракти на поставки певних видів продукції, виконання робіт, надання послуг;
- ◆ державна підтримка програм, замовлень і контрактів;
- ◆ нормативні вимоги до якості та сертифікації технології та продукції;
- ◆ правові й адміністративні обмеження та заборони щодо виробництва певних видів продукції;
- ◆ ліцензування операцій з експорту та імпорту товарів, тобто зовнішньоторговельних операцій.

Прямі методи державного регулювання економіки не передбачають створення додаткового матеріального стимулу, не загрожують фінансовими збитками і спираються на силу державної влади.

Методи непрямого (опосередкованого) державного регулювання

економічних процесів ґрунтуються переважно на товарно-грошових важелях, визначають правила гри в ринковому господарстві та впливають на економічні інтереси суб'єктів господарської діяльності. До цих методів належать:

- ◆ оподаткування, рівень оподаткування та система податкових пільг;
- ◆ регулювання цін, їх рівні та співвідношення;
- ◆ плата за ресурси, відсоткові ставки за кредит і кредитні пільги;
- ◆ митне регулювання експорту й імпорту, валютні курси та умови обміну валют.

Сфера застосування опосередкованого регулювання в міру розвитку ринкової економіки значно розширюється. Водночас зменшуються можливості прямого втручання держави у процеси розширеного відтворення.

Залежно від засобів впливу на ринок розрізняють **правові, адмініст-ративні, економічні**, зокрема **кредитно-грошові, методи регулювання**. Механізм поєднання методів прямого й опосередкованого регулювання, а також правових, адміністративних і економічних

методів може бути різний залежно від ступеня розвитку ринкових відносин, фінансової та економічної ситуації в країні.

Із розвитком ринкових відносин, залученням до процесу регулювання інструментів ринку методи прямого впливу, адміністративні, як правило, поступаються місцем опосередкованим, економічним. Розглянемо принципові відмінності між адміністративними та економічними методами.

Адміністративні, або прямі, методи державного регулювання обмежують свободу вибору суб'єкта. Наприклад, директивні планові завдання з обсягу та асортименту виробничої продукції або централізовано встановлені ціни на товари й послуги - типові методи адміністративного регулювання у плановій економіці - позбавляють підприємство можливості альтернативного використання ресурсів. Підприємство зобов'язане виробити продукцію заданого асортименту, обсягу і реалізувати її за певною ціною.

Економічні, або опосередковані, методи державного регулювання не обмежують свободу підприємницького вибору. Наприклад, зниження податку на бізнес або облікової ставки відсотка - типові методи економічного регулювання, спрямованого на збільшення обсягів виробництва і посилення інвестиційної активності підприємств. Останні збільшують інвестиції та обсяги виробництва не через те, що у них немає іншого виходу. їм надано цілковиту свободу щодо вибору виробничої програми та інвестиційної політики. Завдяки зменшенню податків та облікової ставки відсотка збільшення обсягів виробництва та інвестицій для підприємства стає вигіднішим, аніж раніше.

Розмежування адміністративних та економічних методів державного регулювання деякою мірою умовне. Щоб задіяти будь-який опосередкований регулятор, відповідні державні органи мають попередньо прийняти адміністративне рішення, наприклад, щодо зміни податкових ставок, про надання податкових пільг чи продаж центральним банком державних облігацій. У цьому разі будь-які економічні регулятори мають ознаки адміністрування.

Будь-який адміністративний регулятор, прямо спонукаючи суб'єктів господарювання виконувати певні дії, водночас опосередковано впливає на окремі економічні процеси. Наприклад, адміністративне підвищення цін не лише безпосередньо визначає їх новий рівень, а й через ціни опосередковано впливає на рівень попиту і пропозиції. Отже, будь-які адміністративні методи регулювання мають ознаки, характерні для економічних, опосередкованих регуляторів. Проте розглянутий критерій дає змогу зазвичай без особливих проблем відрізнити економічні методи від адміністративних. Розмежування їх є принципово важливим з точки зору природи ринкових відносин.

5.2. Правові та адміністративні методи регулювання економіки

Правові методи регулювання розвитку економіки передбачають прийняття законів і законодавчих актів Верховної Ради України, видання Указів Президента, Постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також вироблення механізму їх реалізації і контролю.

Закони, законодавчі та нормативні акти визначають об'єкт та зміст регулювання, відповідальність юридичних і фізичних осіб у разі їх невиконання. Закони виконують функцію довгострокового правового регулювання, а укази, нормативні акти, як правило, - короткострокового, або оперативного.

Пакет законів, що регулюють економічні відносини в Україні, напрацьовується. Основними чинними законами є "Закон про власність", "Про банки і банківську діяльність", "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції", "Про оподаткування доходів підприємств та організацій", "Про банкрутство", "Про інвестиційну діяльність", "Про захист іноземних інвестицій в Україні", "Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності", "Про форми власності на землю", "Про освіту", "Основи законодавства України про культуру", "Про зайнятість населення", "Про оплату праці", "Про державне мито", "Про єдиний митний тариф".

Зміни і доповнення законів передбачаються відповідними законодавчими актами, постановами Верховної Ради України, постановами та декретами Кабінету Міністрів України.

Адміністративні методи регулювання ринку виражають по суті пряме управління з боку держави. Суть адміністративних методів значною мірою залежить від обраного засобу управління суб'єктами ринкової діяльності. Адміністративні методи базуються на стилі державної влади і поділяються на засоби заборони, дозволу і примусу.

Адміністративна діяльність є засобом виконання обов'язків, покладених на відповідні підрозділи і керівників, а також створює передумови вирішення економічних і соціальних завдань, переведення системи в новий стан розв'язання конфліктних ситуацій і т. ін. Адміністративні дії потрібно аргументувати з огляду на їх можливі наслідки. Дія є виправданою повною мірою тоді, коли вона здійснюється з урахуванням економічного стимулювання, переконання і виховання.

Глибока адміністративна дія в різних формах орієнтована на забезпечення ефективного функціонування управляючої системи. За її допомогою вирішується багато завдань, зокрема підтримка параметрів системи в нормальних межах; попередження відхилень від заданої програми, а в разі потреби - їх усунення, перехід системи з одного стану в інший.

Відповідальні завдання, як правило, розв'язуються адміністративними методами. У країнах з розвинутою ринковою економікою сфера адміністративних заходів обмежується

переважно захистом навколишнього середовища, створенням сприятливих умов для життєдіяльності малозабезпечених верств населення, а також запобіганням розвитку тіньового бізнесу.

5.3. Економічні методи державного регулювання суспільно-господарського розвитку

Економічні методи регулювання — це система прийомів і способів прямого впливу та його напрямку на суспільно-господарський розвиток з дотриманням вимог економічних законів за певних товарно-грошових відносин і з використанням інших економічних важелів задля створення умов, що забезпечують досягнення високих економічних результатів.

За допомогою економічних методів створюються економічні умови, що стимулюють прагнення досягати у праці високих результатів. Їх застосування передбачає порівняння витрат і результатів. До **економічних методів** регулювання належать *прогнозування, шанування, програмування, матеріальне стимулювання і санкції, фінансування й кредитування*, використання таких економічних категорій, як *заробітна плата, собівартість, прибуток, ціна* та ін.

Сьогодні у світі немає країни, тим більше економічно розвиненої, яка б активно не використовувала систему державного економічного регулювання ринкових відносин, валютно-фінансової стабілізації, податкової й бюджетної, інвестиційної та структурної політики. Українська держава для реалізації власних стратегічних цілей економічного розвитку має активно використовувати всі демократичні важелі.

По-перше, **законодавча влада** країни формує і приймає відповідно до Конституції України закони, пакети правових актів, що регулюють систему ринкових відносин. Держава **правовими методами** досить жорстко регулює соціально-економічні процеси функціонування суспільства. Судова влада, у свою чергу, карає за порушення законів, тим самим попереджуючи про неприпустимість їх порушення, якщо насправді діє принцип неминучості покарання за протизаконні дії.

По-друге, **державна влада** має такі дійові механізми, як **банківська і фінансова системи**. Саме банки безпосередньо регулюють процеси грошового і кредитного обігу, здійснюють емісійну політику, прискорюють або стримують швидкість грошового обігу, визначають вартість і стійкість національної грошової одиниці, її курс щодо іноземних валют, можливості внутрішньої та зовнішньої конвертованості. Вони ж мають формувати та ефективно використовувати резервні валютні фонди, упереджуючи і регулюючи процеси інфляції. Банківська система регулює рівень і рух облікової ставки та плати за кредит у комерційних банках, тобто активно впливає на інвестиційну і структурну політику.

По-третє, *фінансова система формування і використання коштів державного та місцевих бюджетів* також є важливим механізмом державного економічного управління, зокрема розробки, здійснення та фінансування урядових програм загальнодержавного і регіонального рівнів, розв'язання соціальних проблем життя населення.

По-четверте, *банківська і валютно-фінансова політика* має поширюватися на всі без винятку сфери людської діяльності, тобто аж ніяк не частково - чи то на державний, чи то на приватний сектор економіки. Це процеси загальноекономічного регулювання, що охоплюють життєдіяльність суспільства загалом. У своїх діях законодавча і виконавча влада має дотримуватись саме цього визначального принципу. Водночас економічна стратегія в умовах гострої кризи передбачає визначення поетапних пріоритетів, на яких має зосереджуватись держава щодо ресурсної підтримки і фінансово-кредитного впливу на випереджуючий розвиток сфер подолання товарного дефіциту. Це своєрідні точки випереджувачого економічного розвитку, без яких економіку неможливо вивести із занепаду і оживити.

По-п'яте, до системи державного регулювання залучаються й такі необхідні елементи, як *дострокове прогнозування, програмування та індикативне планування*. Саме вони визначають для кожного етапу стратегії відповідні пріоритети розвитку, можливі джерела інвестування і ресурсного забезпечення. Розроблюючи державні цільові програми, треба виходити, з одного боку, з вибору справді життєво необхідної їх пріоритетності, а з іншого - з реальності їх виконання.

По-шосте, *державна економічна політика й управління розвитком ринкових відносин* має бути *послідовною та цілеспрямованою*. При цьому треба використовувати критерії кінцевої результативності здійснення ринкових реформ, показники темпів і обсягів економічного зростання валового національного продукту і доходу на душу населення, досягнення фінансової збалансованості та збалансованості внутрішнього товарного ринку, торговельно-економічні зв'язки зі світовою спільністю.

Саме такими шляхами і методами держава створює необхідні економічні передумови для формування належного ринкового простору й активізації сучасного бізнесу.

Процеси реформування власності, господарювання та приватизації також мають здійснюватися під цим кутом зору із забезпеченням конкурентоспроможності українського бізнесу - великого, середнього й малого. Розв'язання проблеми ефективною та масовою приватизації гальмується через недостатність справжніх бізнесменів і менеджерів, інвесторів, які могли б і вміли трансформувати застаріле виробництво, швидко перевести його на сучасний технологічний і управлінський рівень.

5.4. Способи державного регулювання економіки

У вивченні способів державного регулювання економічного розвитку виокремлюють три основні напрямки: автоматичні регулятори, антициклічне регулювання, державне програмування.

Автоматичні регулятори - це сукупність важелів, що пов'язані з економічною діяльністю держави і діють автономно незалежно від актів державної політики.

До найпоширеніших автоматичних регуляторів належать різні форми оподаткування та допомоги безробітним. Основна частина автоматичних регуляторів - податки. Їх антициклічна дія полягає в тому, що в разі зменшення доходів сума зборів автоматично скорочується, якщо ціни при цьому не підвищуються.

Якщо податок має прогресивний характер, тобто його ставки зростають швидше, ніж норми отриманого доходу, то скорочення податкових надходжень під час криз перевищує зменшення доходів. На відміну від податків переважна частина державних видатків не пов'язана безпосередньо з поточним відтворенням, вона не реагує автоматично на зміни доходів.

Державні видатки зростають більш-менш автоматично. Оскільки податки реагують на циклічну динаміку відтворення одразу, тоді в періоди криз, як правило, спостерігається дефіцит державного бюджету, а в разі підйому доходи переважають видатки.

Отже, автоматичні регулятори можуть дещо пом'якшити кризу, але не спроможні її запобігти. Якщо криза досить сильна і тривала, регулятори не можуть автоматично кардинально змінити її характер.

Антициклічні регулятори - це сукупність важелів фіскальної (бюджетної) та кредитної політики. **Антициклічні заходи фіскальної політики** найчастіше зводяться до застосування таких бюджетних важелів, як державні закупки, державні капіталовкладення, трансфертні платежі, регулювання податкових ставок, а також правил і норм амортизації основного капіталу, що використовується під час розрахунків оподаткування.

Антициклічні заходи кредитної політики передбачають:

- ◆ зміну облікової ставки позичкового відсотка;
- ◆ зміну норми обов'язкових резервів комерційних банків;
- ◆ випуск (або викуп) державою короткострокових зобов'язань казначейства;
- ◆ кількісні обмеження кредиту;
- ◆ зміни умов споживчого, іпотечного та біржового кредиту.

Переваги кредитного регулювання перед фіскальними заходами полягають у тому, що вони можуть бути задіяні порівняно швидко і не потребують тривалої адміністративної та законодавчої процедури, з якою пов'язана більшість фіскальних заходів.

Державне середньо- і довгострокове програмування практикується в деяких економічно розвинених країнах. Воно передбачає складання центрального плану для економіки загалом. Програмування діє в таких напрямках:

- ◆ координація діяльності державних підприємств та установ;
- ◆ довгострокове планування державних капіталовкладень;
- ◆ субсидування і підтримка певних галузей;
- ◆ координація виробничих планів монополій згідно із загальноекономічним довгостроковим прогнозом.

Важливий аспект державного регулювання економічного розвитку - *врахування фактору часу*. Ринкова економіка, що з погляду держави є об'єктом регулювання, має певну інерційність. Економічні процеси не здійснюються миттєво, а потребують затрат ресурсів і часу. Саме через це в ході реалізації економічної політики неминує виникає ефект запізнення, з'являється лаг, що відокремлює цілі від змін інструменту. А відтак його достовірна оцінка стає найважливішою проблемою організації державного регулювання: уряд має завчасно знати не лише вірогідний результат певного заходу, а й те, коли його треба очікувати.

Перша складова - визнання. Маються на увазі затрати часу, потрібного для того, щоб політики усвідомили існування проблеми регулювання та оцінили її актуальність.

Друга частина лагової структури - лаг рішення. Це проміжок часу між визнанням наявності проблеми і прийняттям рішення про "запуск" певних регулюючих механізмів. Відмінності між окремими інструментами іноді досить переконливі. Так, грошовій політиці властивий порівняно короткий лаг рішення, оскільки для його прийняття потрібно лише узгодження позицій уряду і центрального банку. Лаг бюджетної політики довший, бо рішення про податок і державні видатки мають бути схвалені законодавчими органами, пройшовши через тривалу парламентську процедуру.

Третій лаг відокремлює момент прийняття рішення від початку конкретних дій державних служб, відповідальних за його здійснення. Так, якщо вирішено збільшити пропозицію грошей, то, очевидно, центральному банку потрібний час, щоб зменшити норму обов'язкових резервів, знизити ставку міжбанківського кредиту, розширити закупку державних облігацій на ринку цінних паперів.

Четвертий лаг визначається внутрішньою будовою інструментів економічної політики. Наприклад, та сама пропозиція грошей у загальному контексті економічної політики є інструментом антиінфляційного регулювання. Проте з погляду центрального банку, що відповідає за організацію грошового обігу, пропозиція грошей - не інструмент, а мета. Банк прагне лише змінити пропозицію грошей у необхідному обсязі методами грошової політики.

П'ятий лаг називається лагом дії. Це характеристика періоду, протягом якого мета макроекономічної політики реально відчуває зміну інструменту. Величина лага дії визначається конструкцією економічного механізму, що з'єднує мету та інструмент і безпосередньо впливає на сукупний попит. Цей лаг коротший, аніж у грошовій політиці, і здатний виявити лише побічну дію на динаміку попиту.

Механізм економічного розвитку - це складна система економічних відносин і зв'язків, що охоплює всі сфери суспільно корисної діяльності та всі структурні підрозділи національного комплексу.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАТЬ

1. Що розуміють під методами державного регулювання економіки?
2. На які групи поділяються методи державного регулювання за формами впливу на суб'єкти ринку?
3. Найсуттєвіші відмінності між адміністративними та економічними методами державного регулювання.
4. Особливості правових і адміністративних методів регулювання економіки.
5. У чому конкретно проявляються економічні методи регулювання?
6. Основні способи державного регулювання економіки.

Тема 6. Норми і нормативи державного регулювання економіки

6.1. Система соціально-економічних норм і нормативів та принципи їх розрахунку.

6.2. Схема визначення основних параметрів нормативного планування соціальної інфраструктури.

6.3. Економіко-екологічні норми та нормативи державного регулювання природокористування.

6.1. Система соціально-економічних норм і нормативів та принципи їх розрахунку

Соціально-економічні норми і нормативи - один із найважливіших засобів державного регулювання. Вони є базовим елементом при розробці територіальних планів, а також при обґрунтуванні плану розвитку країни загалом.

Система соціально-економічних норм і нормативів, що регулюють процес споживання, охоплює норми і нормативи:

- ◆ споживання товарів;
- ◆ споживання послуг;
- ◆ розвитку матеріальної бази соціальної інфраструктури;
- ◆ економіко-екологічні.

У кризових умовах передбачаються *мінімальні норми споживання товарів на душу населення*: основних харчових продуктів, виробів легкої промисловості, мінімальні нормативи забезпечення населення та середні терміни використання предметів культурно-побутового та господарського призначення. Ці показники розроблюють й затверджують відповідні органи з метою використання в ході підготовки планів соціально-економічного розвитку країни та її регіонів.

У кризових умовах нормативи споживання платних послуг є взаємопов'язаною системою оцінювання рівнів споживання їх окремих видів на душу населення. Основою їх визначення є науково обгрунтовані мінімальні потреби. Такі нормативи подаються за видами послуг по Україні і затверджуються законодавчими органами з метою подальшого використання у плановій роботі. Крім того, вони мають бути диференційовані в розрізі областей країни.

Нормативи споживання платних послуг встановлюють на основі певних методичних підходів: виходячи із сучасних уявлень про рівні та якість обслуговування населення; розроблюючи в середньому на душу населення України (при цьому оцінюються природні відмінності в потребах різних статево-вікових груп населення, сімей - різних за розміром і складом, жителів міст і сіл); ураховуючи обмеження щодо грошових доходів населення, а також можливостей їх реалізації для оплати послуг.

Розрахунок нормативів споживання платних послуг базується на двох принципах.

Перший принцип - вибір основного чинника, що визначає розмір потреб у певному виді послуг. Наприклад, для розробки нормативів споживання послуг житлово-комунального господарства - це забезпеченість житловою площею на мінімальному рівні, для ремонтно-будівельних видів побутових послуг - забезпеченість одягом, меблями, складною побутовою технікою.

Другий принцип - облік демографічних характеристик населення країни. Нормативи споживання окремих видів платних послуг розроблюють з розрахунку на сім'ю (наприклад, послуги з будівництва та ремонту будинків і квартир, ремонту та обслуговування транспортних засобів, складної побутової техніки, послуги житлового господарства, значна частина послуг зв'язку).

У розрахунках нормативів за видами послуг ураховуються певні контингенти споживачів, наприклад діти віком 3-6 років (послуги дитячих дошкільних закладів), діти шкільного віку (послуги музичних шкіл, таборів літнього відпочинку).

Для розробки *нормативів споживання товарів і платних послуг* застосовуються такі методи:

Нормативний метод. Передбачає мінімальні норми харчування, забезпеченості товарами тривалого використання, нормативи розвитку мережі установ комунально-побутового та соціально-культурного обслуговування населення, нормативи охоплення населення чи окремих його контингентів різними видами платних послуг (забезпеченість дітей послугами дитячих дошкільних закладів, відвідування медичних установ і закладів культури, нормативна кількість місць у закладах відпочинку і т. ін.), а також нормативи забезпеченості житловою площею, комунальними послугами, телефонами, нормативами споживання газу, електроенергії, води.

Статистичний метод. На початковій стадії розробки нормативів здійснюють аналіз з метою виявлення закономірностей споживання товарів і платних послуг за їх видами, а також аналізують динамічні ряди показників доходів населення, споживчих витрат, матеріали бюджетних обстежень.

Евристичний метод. Для формування рівня раціонального споживання платних послуг використовують експертні оцінки із залученням матеріалів соціологічних досліджень.

Інформаційною базою розробки нормативів споживання товарів і платних послуг є матеріали вибіркового обстеження бюджетів населення; дані про прогнозу чисельність та статеву-вікову структуру населення; чисельність і розміри сімей та ін.

Важливий елемент системи соціально-економічних нормативів, що формується на державному рівні - *нормативи забезпечення населення об'єктами соціальної інфраструктури*. Рівень її розвитку багато в чому визначається ступенем задоволення потреб населення в матеріальних благах та послугах.

Планування в галузях невиробничого призначення за допомогою нормативних методів сприяє поліпшенню умов життя людей, усуває соціальні відмінності між окремими регіонами країни, містом і селом, забезпечує розробку комплексних планів з урахуванням природно-кліматичних, соціально-географічних та інших особливостей території.

Систему соціально-економічних нормативів і норм розробляють з урахуванням показників розвитку матеріальної бази соціальної інфраструктури територіальних підрозділів, що склалися.

Основним принципом формування зазначеної системи є *методична єдність та порівнянність* планово-аналітичних показників з нормативними параметрами.

6.2. Схема визначення основних параметрів нормативного планування соціальної інфраструктури

Загальна схема визначення основних параметрів нормативного планування соціальної інфраструктури передбачає використання таких даних:

◆ чисельність населення, його динаміка, сімейний та віковий склад на початок і на кінець розрахункового періоду загалом по території та за її підрозділами, а також види поселень;

◆ наявність об'єктів невиробничої сфери та їх потужність у натуральному обчисленні (загальна площа житлових будинків у квадратних метрах, місця у дошкільних закладах і т. ін.) на початок розрахункового періоду в усіх територіальних підрозділах регіону, а також її умовне якісне оцінювання;

◆ обсяги введення в дію об'єктів невиробничого призначення на початковій стадії розрахункового періоду загалом по регіону, за його підрозділами і видами поселень;

◆ розміри вибуття об'єктів матеріальної бази соціальної інфраструктури, у тому числі в попередні роки та за прогнозом;

◆ нормативна питома вага кошторисної вартості будівництва об'єктів соціальної інфраструктури, яку розроблюють головні організації та відомства;

◆ обґрунтований облік стану та прогнозу розвитку конкретної галузі соціальної сфери, характерної для певного територіального підрозділу.

Систему нормативних параметрів розвитку матеріальної бази соціальної інфраструктури формують *поетапно*. Спочатку розроблюють її галузеву структуру, що відповідає чи наближається до структури зведеного соціального розділу комплексного плану території. Далі за кожною галуззю невиробничої сфери аналізують можливості будівництва найбільш капіталомістких об'єктів та інших об'єктів соціального призначення, а також визначають послідовність будівництва.

Для формування системи нормативів розвитку матеріальної бази соціальної інфраструктури регіону за основу беруть *інструктивні матеріали державних планових органів*.

У системі соціально-економічних нормативів *галузеву структуру* та *перелік нормативних показників* формують у такому вигляді:

◆ торгівля та громадське харчування - торговельна площа магазинів, посадочні місця на підприємствах громадського харчування і т.ін.;

◆ побутове обслуговування - робочі місця на підприємствах побуту, місця в лазнях, потужності підприємств хімчистки та пралень;

- ◆ зв'язок - квартирні телефони та підприємства зв'язку;
- ◆ освіта - дитячі дошкільні заклади, школи, ПТУ та ін.;
- ◆ охорона здоров'я - лікарні та амбулаторно-поліклінічні заклади, будинки-інтернати та санаторно-курортні заклади;
- ◆ фізкультура і спорт - спортивні зали, басейни та спортивні майданчики;
- ◆ туризм і відпочинок - будинки відпочинку та пансіонати, турбази, бази відпочинку, молодіжні табори;
- ◆ культура - клубні заклади, масові бібліотеки, театри та кінотеатри, центри дозвілля і т. ін.;
- ◆ житлово-комунальне господарство - квартири та індивідуальні будинки, водоспоживання і водовідведення, тепло-, електро- та газопостачання, готелі і т. ін.;
- ◆ пасажирський транспорт та шляхове господарство.

Загальну схему визначення показників нормативної забезпеченості населення регіону конкретними об'єктами соціальної інфраструктури будують з урахуванням багатьох чинників, що активно впливають на розрахунковий норматив.

Норми і нормативи, що регулюють соціальний розвиток, становлять дві групи. До інших належать такі норми та нормативи:

- ◆ регулювання демографічної ситуації, економічного стимулювання народжуваності;
- ◆ оптимальні нормативи виплат на дитину віком до 18 років на рівні вартості фізіологічного споживання для сімей, які мають сукупний дохід, нижчий від фізіологічного мінімуму на члена сім'ї; особлива увага у процесі оптимізації цих нормативів приділяється багатодітним і неповним сім'ям, у яких сукупний дохід, як правило, не перевищує фізіологічного мінімуму на члена сім'ї;
- ◆ одноразових виплат при народженні дитини; цей норматив встановлюється залежно від вартості мінімального споживчого кошика для новонародженого та роздрібних цін на товари і послуги першої необхідності для дітей.

Механізм застосування нормативів виплат на дитину крім державного повинен урахувувати також регіональний і місцевий рівні, а також коригуватись місцевими органами влади та підприємствами залежно від можливості збільшення цих виплат.

Соціальні норми та нормативи *другої групи* використовують для регулювання розвитку ринку праці:

- ◆ оптимальні нормативи пільгового оподаткування підприємств, які створюють додаткові робочі місця для громадських робіт і фонди страхування на випадок безробіття;

◆ оптимальні нормативи пільгового оподаткування та застосування пільгових кредитів для підприємств, що приймають на роботу жінок, молодь, інвалідів та інших осіб, які підпадають під 5%-ву квоту;

◆ нормативи штрафів і штрафних санкцій до підприємств, що відмовляють надати роботу особам, які підпадають під 5%-ву квоту; механізм дії цих важелів повинен бути законодавчо врегульований;

◆ нормативи оптимізації заробітної плати робітників з урахуванням вартості мінімального споживчого кошика; ці нормативи та механізм їх дії мають встановлюватись виходячи з вартості мінімального споживчого кошика для робітника та членів його сім'ї, які перебувають на його утриманні, а також вартості робочої сили; ці нормативи мають ураховувати також регіональний рівень цін на споживчі товари та особливості змін ціни робочої сили на регіональному ринку праці;

◆ оптимальні нормативи допомоги по безробіттю; їх розмір встановлюють виходячи з фізіологічного мінімуму споживання на безробітного та членів його сім'ї, які перебувають на його утриманні, а також з урахуванням регіонального рівня цін на споживчі товари, що входять до фізіологічного мінімуму, та регіональних особливостей ринку праці.

6.3. Економіко-екологічні норми та нормативи державного регулювання природокористування

Економіко-екологічне нормування здійснюється з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Згідно зі ст. 33 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" діюча *система екологічних нормативів* охоплює:

◆ нормативи екологічної безпеки (гранично допустимі концентрації (ГДК) забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі, гранично допустимі рівні акустичного, електромагнітного, радіаційного та іншого фізичного впливу на навколишнє середовище, гранично допустимий вміст шкідливих речовин у продуктах харчування; гранично допустимі викиди (ГДВ) та скиди (ГДС) у навколишнє середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні шкідливого впливу фізичних і біологічних факторів);

◆ нормативи використання природних ресурсів;

◆ нормативи платежів і тарифів за використання природних ресурсів і забруднення навколишнього середовища.

Нормативи екологічної безпеки є державними загальнотехнічними стандартами. Показниками екологічної безпеки атмосфери вважаються нормативи ГДК у

повітрі населених пунктів і робочої зони. Встановлюють їх, керуючись принципом, що хімічна сполука, яка цілодобово тривалий час діє на організм людини, не викликає будь-яких патологічних змін, що можуть бути виявлені сучасними методами дослідження, до того ж не порушує біологічного оптимуму для людини. Нормативи забруднень встановлюють на органічні та неорганічні сполуки, у тому числі максимальні разові, середньодобові, нормативи робочих зон, тимчасово допустимих летальних концентрацій, граничних концентрацій гострого, хронічного та подразнюючого впливу.

В Україні розроблені й діють нормативи ГДК майже для 900 хімічних сполук. Варто наголосити, що фактично кількість інгредієнтів, що надходять в атмосферу від стаціонарних і пересувних джерел, у кілька десятків разів перевищує цю цифру. Повітря в містах містить 39 забруднюючих речовин, у тому числі важкі метали. Концентрація шкідливих домішок у повітрі також дуже висока.

Нормативами екологічної безпеки водних ресурсів, що використовуються для господарсько-питних і культурно-побутових потреб, є ГДК хімічних речовин у водоймах. Ці концентрації не повинні прямо або побічно впливати на організм людини протягом її життя та на здоров'я наступних поколінь, а також погіршувати гігієнічні умови водокористування.

Розроблено вже понад 500 нормативів щодо вмісту хімічних сполук у воді. Щодо забруднюючих і токсичних речовин, для яких не розроблено нормативів ГДК, встановлюються орієнтовно небезпечні рівні впливу. Крім того, існують також загальні вимоги до якості води залежно від категорії водокористування (господарсько-питне водопостачання та водойма для відпочинку, занять спортом, купання: температура, колір, мінеральний склад, вміст завислих речовин, запах, біологічне споживання кисню, наявність збудників захворювань та отруйних речовин).

Якість ґрунтового покриву в містах і на сільськогосподарських угіддях контролюють, використовуючи нормативи ГДК хімічних речовин у ґрунті та показники комплексної характеристики забрудненості ґрунтів - бактеріологічні критерії. Джерелами забруднення ґрунтів є тверді промислові відходи та шлаки, шкідливі викиди в атмосферу промисловості, енергетики та транспорту, побутові відходи, хімічні засоби захисту рослин від шкідників і бур'янів (пестициди, фунгіциди, гербіциди, інсектициди).

Рівень екологічної безпеки фізичного впливу на навколишнє середовище визначається нормативами гранично допустимих рівнів акустичного, електромагнітного, теплового, світлового та інших видів забруднення.

В Україні майже всі великі міста і промислові центри розвиваються без урахування впливу фізичного забруднення природного оточення середовища. Щоб ліквідувати наслідки такого забруднення, потрібні величезні кошти і багато часу. Для охорони навколишнього

середовища населених пунктів при плануванні та забудові міст велике значення мають санітарні норми проектування промислових підприємств. Вони містять вимоги щодо кількості викидів забруднюючих речовин у місцевості під будову, розмірів санітарно-захисних зон для підприємств, теплових електростанцій, метеорологічних умов у робочій зоні виробничих приміщень та ін.

Нормативні екологічні показники дають змогу органам охорони навколишнього середовища впливати на виробничі процеси з високим техногенним навантаженням, на процеси надходження забруднень у довкілля. Ці показники стали ефективним засобом регулювання охорони природного середовища та використання природно-ресурсного потенціалу. Вони об'єднані у групу показників ГДВ і ГДС у природне середовище забруднюючих хімічних речовин.

Уведення нормативів дає змогу виконувати цілеспрямовану роботу з метою зменшення шкідливих викидів в атмосферу та водні об'єкти, а також підвищити відповідальність підприємств за антропогенне навантаження і рівень контролю за впровадженням заходів охорони природного середовища.

Причини технічного характеру та обмеженість економічних можливостей зумовлюють необхідність розробки та впровадження на кожному етапі досягнення ГДВ і ГДС проміжних нормативів - тимчасово узгоджених викидів і скидів. Вони встановлюються виходячи з можливостей упровадження маловідходних технологічних процесів і природозахисного устаткування на існуючому рівні розвитку економіки.

Тимчасово погоджені викиди і скиди - це кількість забруднюючих речовин, що викидаються або скидаються за одиницю часу, яка встановлюється до досягнення ГДВ і ГДС.

Проекти нормативів ГДВ і ГДС забруднюючих речовин розробляються підприємствами і подаються на затвердження уповноваженим органам Міністерства охорони природи та ядерної безпеки і Міністерства охорони здоров'я України. Ці проекти узгоджуються з місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо термінів виконання заходів зниження викидів, термінів виселення людей і винесення об'єктів соціального призначення із санітарно-захисних зон, скорочення інтенсивності виробництва та зменшення викидів шкідливих домішок у несприятливих метеорологічних умовах. Для кожного типу пересувних транспортних засобів як джерела викидів в атмосферне повітря від їх двигунів встановлюються нормативи вмісту забруднюючих речовин у газах. На основі затверджених органами Міністерства охорони природи та ядерної безпеки України нормативів ГДВ і ГДС підприємства та організації розробляють ліміти викидів і скидів забруднюючих речовин у нав-колишнє середовище. Ці

ліміти затверджує Міністерство природи України, яке видає дозвіл на викиди та скиди забруднюючих речовин.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Основні складові системи соціально-економічних норм і нормативів.
2. Основні принципи розрахунку нормативів споживання товарів і надання платних послуг.
3. Методи розробки нормативів споживання товарів і надання платних послуг.
4. Основні етапи формування системи нормативних параметрів розвитку матеріальної бази соціальної інфраструктури.
5. Норми і нормативи, які використовують у регулюванні соціального розвитку.
6. Особливість використання економіко-екологічних норм і нормативів у державному регулюванні окремих сфер природокористування.

Тема 7. Засоби державного регулювання економіки

- 7.1. *Державний бюджет – головний засіб регулювання економіки*
- 7.2. *Податки як засіб державного впливу на соціально-економічний розвиток країни*
- 7.3. *Напрямки вдосконалення системи державного оподаткування*
- 7.4. *Державні асигнування та дотації*
- 7.5. *Ціни й сутність цінового регулювання*
- 7.6. *Державне регулювання цін*
- 7.7. *Державне замовлення як інструмент регулювання виробництва*
- 7.8. *Мито і митні податки в системі державного регулювання*
- 7.9. *Квоти й ліцензії в регулюванні зовнішньоекономічної діяльності*

7.1. Державний бюджет – головний засіб регулювання економіки

Державний бюджет - це річний план державних видатків і джерел їх фінансового покриття. Залежно від адміністративно-територіального устрою управління конкретної країни (двоступеневого - центральні та місцеві органи або триступеневого - центральна влада, уряди республік, областей, земель, провінцій, штатів тощо, а також місцеві органи - муніципалітети, територіальні громади, комуни тощо) *бюджети* поділяються на *центральні, регіональні й місцеві*. Між ними існують досить складні відносини щодо розподілу доходів за видами

надходжень і часткою в них окремих бюджетів, а також через перерозподільні функції центрального бюджету.

Відносини центрального бюджету з регіональними і місцевими досить нерівнозначні. У деяких територіальних одиницях Міністерство фінансів забирає більшу частку податків і збору до центрального бюджету, в інших - меншу. Надходження дотацій із центру до бюджетів адміністративних одиниць залежить від рівня розвитку окремих територій і цілей державного регулювання економіки.

Інколи використовують поняття сукупного, або *консолідованого, державного бюджету*, що охоплює бюджети всіх адміністративних одиниць країни.

Центральний бюджет обговорюється і приймається парламентом країни, місцеві бюджети - парламентами відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Після завершення фінансового року уповноважені представники фінансових органів подають до законодавчих зборів звіти про виконання бюджету, тобто мобілізацію доходів і здійснення видатків, відповідно до прийнятого у звітному році закону про бюджет. Звіти органів виконавчої влади обговорюються депутатами, а за результатами виконання бюджету оцінюється їх робота.

Державний бюджет завжди був компромісний і відбивав співвідношення сил основних носіїв різних соціально-економічних інтересів у країні. Це компроміс між власниками та найманими працівниками з приводу оподаткування власності, доходів і заробітної плати, бюджетних видатків на соціальні цілі; між загальнодержавними та місцевими інтересами; між промисловими і сільськогосподарськими регіонами з приводу розподілу податків і бюджетних дотацій, орієнтирів державної територіальної структурної політики; між інтересами окремих галузей і компаній з приводу податків і субсидій, пільгових кредитів і державних замовлень, підрядів на будівництво, інвестиційних винагород. Досягнення таких компромісів супроводжується політичною боротьбою.

До найважливіших показників, що характеризують бюджет, належать:

- ◆ частка коштів, яка щорічно розподіляється через бюджет, у валовому внутрішньому і чистому національному продукті країни;
- ◆ покриття бюджетних видатків доходами - дефіцит або надлишок надходжень порівняно з витратами (останнє рідко спостерігається як у розвинених країнах, так і у країнах, що розвиваються);
- ◆ структура бюджетних видатків, зокрема частка на господарські, соціальні, оборонні цілі, на обслуговування державного боргу в загальній сумі видатків.

У разі виникнення дефіциту бюджету важелем державного регулювання економіки країни мають бути дані про те, з яких джерел уряд бере кошти для покриття дефіциту.

До державних фінансів належать також позабюджетні фонди цільового призначення. Вони формуються за рахунок спеціальних внесків або відрахувань і за економічною сутністю є цільовими прямими або опосередкованими податками.

Серед позабюджетних фондів найбільший за розмірами є центральний пенсійний. У ньому нагромаджуються обов'язкові внески підприємств і найманих осіб; інколи сюди надходять державні дотації для забезпечення в подальшому виплат пенсій.

Спеціальні позабюджетні фонди виконують кілька функцій, доповнюючи державний бюджет у сфері регулювання економіки:

- ◆ не залежать від стану бюджету і виконують цільову роль навіть у разі дефіциту державного бюджету. їх видатки не можна скорочувати. Вони гарантують виконання деяких важливих завдань державного регулювання розвитку економіки (будівництво й утримання шляхів, виплата пенсій);

- ◆ дають змогу маніпулювати показниками виконання бюджету, зокрема приховувати частину або весь дефіцит бюджету у спеціальних фондах. Нерідко саме цим пояснюється те, що деякі позабюджетні фонди витрачаються не за призначенням;

- ◆ не підзвітні парламентам, а відтак не дають додаткових можливостей виконавчій владі для маневрування, роблять її більш незалежною від парламентських намірів.

На стан економіки значною мірою впливають *державні дотації на житлове будівництво*. Вони не лише збільшують попит на земельні ділянки, будівельні матеріали, а й виконують роль місткого ринку для деяких підгалузей промисловості (виробництво підйомно-транспортного, телевізійного, електропобутового обладнання, труб, санітарно-технічних виробів, паркету та ін.). Житлове будівництво є генератором попиту на меблі, кухонне обладнання, побутові прилади тривалого користування тощо.

Видатки державного бюджету на потреби суспільства здійснюються у вигляді *державних кредитів, субсидій, замовлень і закупок*. Вони витрачаються насамперед за такими напрямками: інфраструктура, сільське господарство, дотації державному сектору економіки, підтримка експортерів товарів, послуг і капіталу.

Дієвість державного регулювання економіки за допомогою бюджетних видатків залежить від відносних розмірів витратних сум (їх частки від ВВП), структури цих видатків, а також від ефективності використання кожної одиниці витрачених коштів.

Роль бюджетних видатків у господарстві окремих країн зумовлюється значною мірою різним рівнем розвитку державного регулювання економіки, різними цілями, відмінностями в національному досвіді програмування соціально-економічного розвитку.

7.2. Податки як засіб державного впливу на соціально-економічний розвиток країни

Одним із найважливіших засобів державного впливу на соціально-економічний розвиток країни є **податки та податкові пільги**. Економічна історія свідчить, що саме податки завжди використовувались державою як найдієвіший важіль регулювання економічних процесів.

Податки є складовою фіскальної політики держави - розв'язання економічних проблем через державний бюджет завдяки певній системі оподаткування та урядових видатків.

Принципи оподаткування свого часу сформулював А. Сміт, але вони діють і нині. Піддані держави зобов'язані брати участь у покритті видатків уряду відповідно до доходів, які отримує кожний з них під охороною держави.

Податок має бути точний, а не встановлюватись самочинно. Термін його сплачування, спосіб і розмір повинні бути чіткі і відомі як платникові, так і будькому іншому.

Кожний податок має сплачуватись у такий час і спосіб, що є найзручнішими для платника.

Виходячи з економічної природи податків і з огляду на досвід країн з розвиненою економікою, визначено такі функції податків: фіскальну, стимулюючу, регулюючу та контрольну.

Податкові надходження до бюджету забезпечують державу необхідними фінансовими ресурсами. У цьому полягає **фіскальна функція податків**.

Стимулююча функція податків виражається в тому, що податкові заходи держави - здебільшого **податкові пільги** - можуть стимулювати виробництво найнеобхідніших видів продукції, а також упровадження досягнень науково-технічного прогресу; підтримувати режим енерго-і матеріалозбереження виробництва.

Наданням додаткових податкових пільг для нових інвестицій держава може заохочувати оновлення основного капіталу.

Регулююча функція податків полягає в тому, що через податки і податкові пільги держава впливає на виробництво, розподіл, обмін і споживання.

З одного боку, податки зменшують фінансові можливості підприємця як покупця засобів виробництва й особливого товару - робочої сили. Оподаткування прибутку потенційно зменшує виробниче споживання. Податки на заробітну плату скорочують потенційні можливості особистого споживання та вирівнюють доходи.

З іншого боку, застосовуючи гнучку і всеохоплюючу систему податків, держава може впливати на реалізацію суспільного продукту, темпи нагромадження капіталу та технічного оновлення виробничого апарату, а також регулювати темпи економічного розвитку,

формування пропорцій і структури суспільного виробництва. Частина валового внутрішнього продукту, що удержавлюється за допомогою податків, є фінансовою основою державного регулювання ринкових відносин. Вилучена за допомогою податків частка ВВП свідчить про кількісний вимір податків фінансової категорії, а також їх роль у ринковій економіці.

Податки впливають на зміну структури попиту та споживання. Вони не лише дещо коригують, а й вирівнюють виробничий та особистий попит і споживання. Однак саме за рахунок податків держава утворює фонд грошових ресурсів, за допомогою якого розширює державний попит і споживання. Так відбувається трансформація структури попиту і споживання.

Держава може використовувати податки, щоб досягти пропорційності в економічній структурі виробництва та обміну. За допомогою податкової системи можна регулювати також розміщення продуктивних сил, надаючи податкові пільги підприємствам і галузям, які освоюють віддалені або відсталі регіони.

Відповідно до вимог національного рахівництва податки поширюються на продукти, виробництво, дохід і майно. Класичним прикладом податку з доходу і майна платника є прибутковий податок з громадян. Податки на продукти закладено в ціну окремих товарів чи послуг; після їх реалізації фіксована сума податку перераховується до державного бюджету. Податки на виробництво - це плата за виробничі ресурси (землю, воду, використання надр у процесі видобування корисних копалин і т.ін.).

Державне регулювання прибуткового податку з громадян має передбачати відповідне вирівнювання доходів громадян через встановлення системи прогресивного оподаткування. Ступінь розбіжності у ставках податку залежно від рівня доходів має бути всебічно економічно обґрунтований і не стимулювати збільшення тіньових доходів.

Податки на заробітну плату становлять частину національного доходу, що зараховується до витрат виробництва нарівні із заробітною платою, і спрямовуються до фонду соціального страхування та пенсійного фонду. Державне регулювання ставки податку на заробітну плату зумовлене необхідністю забезпечення пенсіонерів пенсіями на рівні, що перевищує прожитковий мінімум, а також потребою акумулювання коштів для соціального страхування громадян.

У подальшому можливе запровадження іншого механізму пенсійного забезпечення та соціального страхування, що передбачає самостійні внески громадян на іменні пенсійні рахунки та у фонди соціального страхування. Такі нагромадження мають індексуватись відповідно до темпів інфляції.

Податок на додану вартість в умовах ринкової економіки, де має діяти закон еквівалентності обміну товарів, є лише інфляційним чинником і засобом додаткового

оподаткування громадян. Останні змушені купувати продукти харчування та інші товари за цінами, що діють. Штучність цього податку, особливо за ставкою 20 %, проявляється в його впливі на підвищення цін за рахунок прибутку, що перевищує 50 % вартості продукції кінцевого споживання. Причому чистий прибуток - це незначна частина доходу, що не може стимулювати інвестування такого виробництва.

У бюджеті України інфляційний податок на додану вартість, що пригнічує виробників, посідає перше місце як джерело надходжень до бюджету (понад 20 %). Акцизні податки, що встановлюються на невеликий перелік товарів, не дають значних надходжень до бюджету.

7.3. Напрямки вдосконалення системи державного оподаткування

Податкові пільги на прибутковий податок з громадян закладено переважно в системі прогресивного оподаткування, що містить механізм вирівнювання доходів. Податкові пільги на доходи громадян треба доповнити системою знижок для сімей, які мають утриманців - дітей, інвалідів.

Податкові пільги для підприємств (корпорацій) мають бути чітко визначені за напрямками і діяти щонайменше п'ять років з моменту прийняття закону. Для встановлення основних напрямків удосконалення системи державного оподаткування вирішальне значення мають *економічні та правові аспекти* її формування.

І світова, і вітчизняна практика свідчить, що збільшення ставки оподаткування є досить суперечливим фактором. Вплив податків на інфляцію залежить від загального стану економіки, рівня розвитку ринкових форм. Якщо підприємець спроможний компенсувати підвищення податків підвищенням цін, то таке підвищення буде інфляційним (до того ж ринок має сприйняти відповідне підвищення ціни).

Ставка податку може бути такою, що нову ціну ринок не сприйме. У цьому разі товаровиробник втратить інтерес до нарощування чи навіть стабілізації виробництва (незалежно від рівня цін). Теоретично за нормальних ринкових відносин підвищення податків призводить до підвищення цін або до погіршення економічного стану виробника.

Антиінфляційний ефект збільшення податків був би відчутний, якби отримані внаслідок цього кошти держава блокувала на певному рахунку. Однак на неї тиснуть різні парламентські фракції, профспілки, армія і т. ін., тому вона змушена щоразу спрямовувати такі кошти на соціальні, військові та інші програми, тобто відбувається переміщення попиту з одних секторів економіки в інші. Отже, досить важко досягти рівноваги в суперечливих умовах збільшення податків.

Дефляційна спрямованість податкової політики передбачає активне використання всіх видів податків, аби забезпечити сталу базу формування доходів бюджету з їх одночасним

індексуванням. Теоретично визнано, що в цьому разі найефективнішими можуть бути податки на продукти (податки на додану вартість та акцизи). Регулюючий вплив податків на продукти пов'язаний з їх дією на масштаби попиту та пропозиції різних товарів. Запровадження такого податку на певний товар зменшує попит на нього через підвищення ціни і водночас знижує його пропозицію.

Податки на продукти, зокрема на додану вартість, можуть бути ефективним стабілізатором переважно в умовах низьких темпів інфляції. Одним із напрямків удосконалення податкового регулювання в Україні є необхідність охоплення тіньової економіки, тобто *оподаткування нелегальних доходів*. Це пов'язано з тим, що жодна, навіть дуже пільгова податкова система не здатна істотно вплинути на легалізацію тіньових доходів. Тут потрібний дійовий контроль не лише за отриманням доходів, а й за їх використанням і на території України, і за її межами.

Найпростішим засобом такого контролю є впровадження правил купівлі дорогих товарів, таких як автомобілі, побутова техніка, квартири, будинки тощо. Умовою купівлі може бути декларація, в якій зазначається, що покупець отримав відповідні доходи і сплатив податок державі; у разі її неподання покупець має сплатити не лише вартість товару, а й податок, що встановлюватиметься за досить високою ставкою до вартості товару. Інфляція знижує будь-який регулюючий вплив податків на виробництво і дохід. Нинішній спад виробництва в Україні спричинений не лише глибокою структурною кризою та розривом господарських зв'язків, а й певною мірою зростаючим податковим пресом, що тисне на підприємства і поєднується з високими темпами інфляції.

Відомий засновник податкової системи США Лаффер довів, що податкова ставка впливає на ділову активність і базу оподаткування через економічні стимули. Він визначив оптимальні розміри ставок податку на балансовий прибуток, які мають становити 30-35 %, аби задовольнялись інтереси виробника, що підтверджується світовою практикою.

Податкова система України має спиратися на досвід країн як з розвинутою ринковою економікою, так і з перехідною, а також ураховувати стан вітчизняної економіки. Теоретично держава у відносинах із платниками податків може ставити такі цілі:

- ◆ повне невтручання в економічне життя суспільства, зняття з себе відповідальності за розподіл суспільного продукту та економічний розвиток;
- ◆ повна влада над суспільством, включаючи його економіку та розподіл виробничих товарів і послуг;
- ◆ одночасна максимізація особистого багатства платників податків і податкових надходжень до бюджету.

Перша мета доволі романтична і нереальна; на такий шлях не стають навіть держави з розвиненим приватним сектором; друга реалізовувалась у країнах із централізованою плановою, директивною економікою, однак успіху не принесла; третя мета цілком звичайна для держави, яка крім зовнішньоекономічного врегулювання бере на себе зобов'язання поліпшити умови життя всіх верств населення.

7.4. Державні асигнування та дотації

Серед засобів впливу держави на процес функціонування економіки велике значення мають державні асигнування, що надійно забезпечують діяльність усіх суб'єктів господарювання.

Державні асигнування - це певні суми коштів, виділених із централізованих і децентралізованих джерел, фінансових ресурсів для покриття видатків на певні цілі. Бюджетні асигнування для окремих установ визначаються їх затвердженими коштами. Кошти для покриття видатків відповідно до дозволених асигнувань надаються установам шляхом відкриття фінансовими органами кредитів у банківських установах. Бюджетні асигнування на капітальне будівництво перераховуються фінансовими органами банкам, які фінансують ці будівництва.

За допомогою бюджетних асигнувань держава цілеспрямовано впливає на господарські об'єкти, надаючи пряму державну допомогу в реалізації певних заходів. У цьому разі державний бюджет відіграє роль інструменту цільового перерозподілу національного доходу з метою розв'язання проблем національної економіки.

Для того щоб визначити дію механізму використання в управлінні економікою бюджетних асигнувань і дотацій, аналізують дохідну та видаткову частини консолідованого бюджету України за такими напрямками: непряме фінансування у вигляді податкових пільг і пільгового кредитування; субсидії місцевим бюджетам; трансфертні платежі; субсидії; дотації.

Залежно від економічної ролі ці засоби державного впливу мають відповідні характеристики:

- ◆ *субвенція* - кошти, що виділяються з державного бюджету місцевим бюджетам;
- ◆ *трансфертні платежі* - будь-які прямі виплати з державного бюджету населенню або підприємствам, що здійснюються у вигляді субсидій, пенсій та допомоги на соціальні потреби, оплати відсотків за державний борг;
- ◆ *субсидії* - фінансова допомога (пряма чи непряма), що надається населенню або госпрозрахунковим підприємствам і організаціям. До прямих субсидій належать дотації,

державні інвестиції, підтримка нових форм власності, до непрямих - пільгове оподаткування, політика прискореної амортизації та пільгове кредитування;

◆ *державні дотації* - кошти, що спрямовуються на відшкодування різниці в цінах, спричиненої державною політикою регулювання цін.

Державний бюджет через видатки виконує функції політичного, соціального та господарського регулювання. Перше місце в бюджетних видатках посідають соціальні статті: допомоги, освіта, охорона здоров'я. У цьому проявляється основна мета державного регулювання - стабілізація, збалансованість, зміцнення і пристосування існуючого соціальноекономічного устрою до умов, що постійно змінюються. Соціальні витрати покликані пом'якшити диференціацію соціальних груп, що властива соціальному ринковому господарству.

У видатках на господарські потреби майже в кожній країні виділяються бюджетні субсидії сільському господарству. Жодна країна не може бути заінтересована у швидкому і масовому розоренні селянства, фермерства. Адже від темпів переміщення робочої сили із села в місто залежать рівень безробіття і ступінь самозабезпечення (або імпортої залежності) країни у продуктах і сільськогосподарській сировині. А від купівельної спроможності фермерів та сільського населення залежить стан справ в окремих важливих галузях виробництва та послуг.

Видатки на кредити та субсидії приватним і державним підприємствам, сільському господарству, на створення та вдосконалення об'єктів інфраструктури, на закупівлю озброєння і військового будівництва, а також на покриття внутрішнього державного боргу служать кон'юнктурним цілям бюджетного регулювання.

Змінюючи структуру видатків державного бюджету, можна регулювати обсяг попиту і капіталовкладень, а також впливати на галузеву і регіональну структури економіки, їх національну конкурентоспроможність на світових ринках. Кошти державного бюджету можуть бути спрямовані на кредитування експорту та страхування експортних кредитів. Отже, держава стимулюватиме експорт у довгостроковому періоді, поліпшуючи тим самим платіжний баланс.

7.5. Ціни й сутність цінового регулювання

В умовах кризового стану економіки України великого значення набуває такий спосіб державного втручання, як *цінове регулювання*. Ціна - це *грошовий вираз* вартості товарів, послуг та ресурсів. У ринковій економіці ціна є найпоширенішою економічною категорією. За допомогою ціни вимірюють економічні показники обсягів виробництва і споживання, основних і оборотних фондів.

У ринковій економіці ціна є загальним регулятором процесу суспільного відтворення, який впливає на діяльність суб'єктів господарювання разом з іншими регуляторами, що їх застосовує держава (податками, відсотками, ставками, валютним курсом, дотаціями). Рух ринкових цін під впливом співвідношення попиту і пропозиції є основою, вхідним моментом дії ринкового механізму регулювання суспільного відтворення.

У ринковій економіці діють різні види цін залежно від сфери обігу і видів реалізованої продукції чи послуг. Так, у відносинах між підприємствами-виробниками і підприємствами-споживачами, а також між підприємствами-виробниками і оптовозбутовими організаціями застосовують *ціни оптового обігу*. Це передусім оптові ціни, за якими реалізується промислова продукція. Продукція сільського господарства закупається за *закупівельними цінами*. Державні установи і організації закупки проводять *на умові тендеру* У будівництві для розрахунків за споруджені об'єкти застосовують *ціну*, що визначається *на основі кошторисної вартості* будівництва. Товари народного споживання для населення реалізуються за *роздрібними цінами*. Розрахунки за послуги транспорту та комунально-побутового господарства здійснюються за особливими *цінами - тарифами*.

Класифікацію цін наведено на рис. 2 [21, с 180].

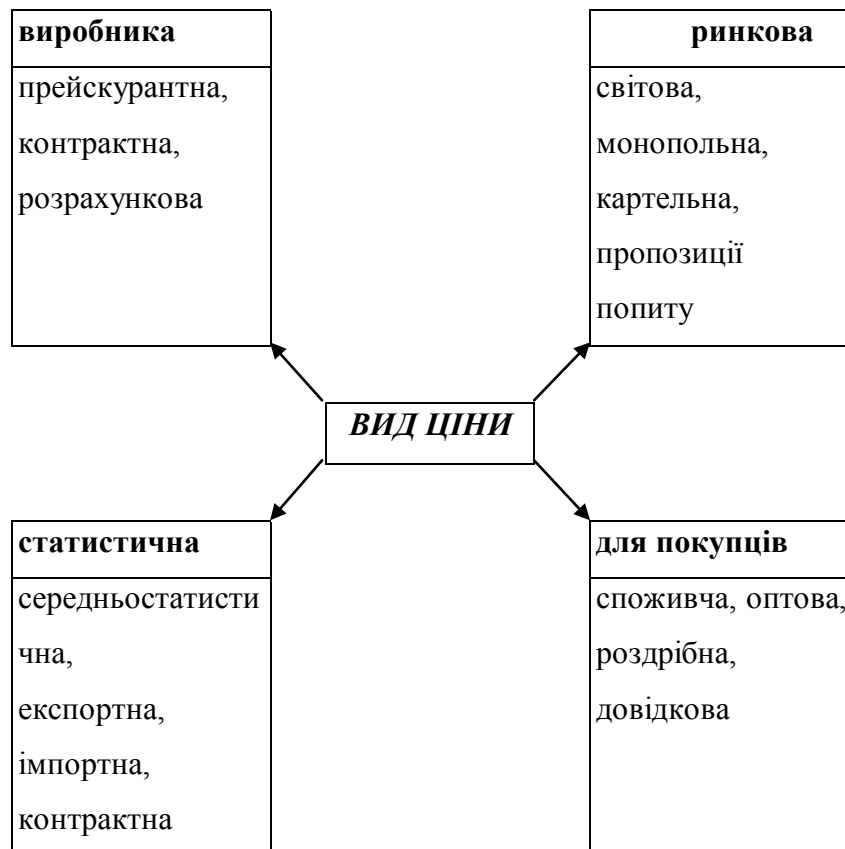


Рис. 2. Класифікація цін

Різні види цін становлять єдину систему, в якій вони тісно взаємопов'язані. Так, оптові ціни промисловості та закупівельні ціни в сільському господарстві є базою для утворення

роздрібних цін. В умовах ринку роздрібні ціни поділяються на *ціни готівкою*, які передбачають термінову виплату грошей за товар, і *кредитні* (ціни на певний термін), тобто ціни товару, проданого у кредит.

Якщо ціну визначено за готівку, а товар узято у кредит, до вартості товару додається відсоток за весь час відстрочення платежу відповідно до існуючих відсоткових ставок; а якщо навпаки, то покупець має отримати знижку в розмірі відсотка від вартості товару за весь час, що залишився до настання терміну сплати, відповідно до визначеної ставки.

Одним із різновидів цін є *прейскурантна*. Вона наводиться у прейс-курантах, довідниках і відбиває рівень фактичних цін відповідно до укладених угод на певний час.

Значення ціни для процесу відтворення в ринковій економіці визначається її основними функціями: вимірювально-інформаційною, розподільчою, стимулюючою, орієнтувальною, зрівноважувальною.

Вимірювально-інформаційна функція цін полягає в тому, що за їх допомогою різні за натуральною формою ресурси, витрати, результати виражаються в єдиній грошовій формі.

Розподільча функція ринкових цін передбачає розподіл вартості валового національного продукту, валового внутрішнього продукту, національного доходу, відшкодування витрат, утворення доходів і нагромаджень у галузях, регіонах, на підприємствах, а також позначається на формуванні доходів окремих соціальних прошарків і груп населення.

Зміна цін значною мірою впливає на те, що одні суб'єкти господарювання збільшують доходи, інші - зменшують. В Україні багаторічна практика зниження цін на продукти сільського господарства і завищення цін на сільськогосподарську техніку та інші засоби виробництва призвела до нееквівалентного обміну між сільським господарством і промисловістю, а отже, до перерозподілу доходу сільського господарства.

Стимулююча функція цін в умовах ринкової економіки набуває особливого значення. За допомогою цін заохочуються передусім підприємства, які мають кращі кінцеві результати. Підприємства, які знижують витрати в діючих цінах, застосовують передову техніку, технологію та організацію виробництва і отримують додатковий прибуток за рахунок підвищення рівня рентабельності. Випускаючи продукцію вищої якості, що користується підвищеним попитом, підприємства заохочуються й вищою ціною. Підвищення або зниження цін стимулює придбання і споживання продукції споживачами. У такий спосіб ринкові ціни забезпечують збалансованість попиту і пропозиції.

Орієнтувальна функція цін (або зміни в ціні) є сигналом доцільності передавання ресурсу з однієї лінії виробництва в іншу. Наприклад, якщо ціна продукту А підвищується

порівняно з ціною продукту В, це свідчить, що певну частину ресурсів доцільно використати для виробництва продукту А.

Зрівноважувальна функція цін - це здатність конкурентних сил пропозиції і попиту встановити ціни на рівні, на якому рішення про продаж і купівлю синхронізується.

Отже, впливаючи на процес ціноутворення, держава може коригувати функціонування економіки в напрямку досягнення рівноваги цін на якомога ширше коло товарів і послуг, що є ознакою здорової економіки. Це потребує розробки конкретних заходів, які можуть забезпечити перехід до ціни рівноваги.

7.6. Державне регулювання цін

Класична економічна теорія розглядає вільне ринкове ціноутворення як основний елемент підтримки рівноваги між попитом і пропозицією. Однак ідеальної загальної та повної свободи ціноутворення ніколи не було. Проблема полягає у визначенні ступеня та форм обмеження вільного ціноутворення.

Як свідчить історія розвитку країн з ринковою економікою, ще в минулому столітті деякі держави намагалися регулювати ціни. За останні 150 років вдавалися до таких заходів з метою регулювання цін: встановлювали тарифи на послуги залізничного транспорту, пошти, телеграфу, а також державні монополії на “акцизні” товари; продавали продовольчі товари з державних запасів у неврожайні роки; запроваджували сприятливу митну політику та непряме оподаткування, що істотно впливало на рівень внутрішніх цін.

Заходи впливу на ціноутворення стали невід’ємними складовими системи державного регулювання економіки. Державне регулювання цін, як свідчить досвід розвинених країн, може мати **законодавчий, адміністративний та економічний характер**. Ухвалені парламентами закони утворюють *правову основу відносин* між суб’єктами господарювання, а також між ними і державою у сфері ціноутворення. Сукупність цих законів являє собою *цінове право*, що входить до складу цивільного права.

Втручання держави у процеси ціноутворення передбачає насамперед **спостереження за рівнем цін**. Цим займаються центральні статистичні управління, а також соціальні партнери (науково-дослідні центри профспілок, спеціальні комісії за завданням партійних керівників, міжнародні організації).

Основна мета такого спостереження - визначити рівень збільшення вартості життя для розрахунку індексу щорічного номінального підвищення заробітної плати і пенсій, а також для з’ясування впливу підвищення цін на витрати виробництва та національну конкурентоспроможність.

Процес ціноутворення -явище досить складне. Він ґрунтується на тому, що ціни продукту щодо його вартості коливаються під впливом багатьох чинників. В умовах ринку на рівень цін впливають собівартість, конкуренція, попит, транспортні витрати, екологічний фактор, надбавки та знижки посередникові, мито та інші збори (при експортно-імпортних операціях), реклама та інші елементи стимулювання збуту.

У перехідний до ринку період з огляду на кризовий стан економіки України цінове регулювання має здійснюватись у кількох напрямках. Одним із них є *державне регулювання цін лише з урахуванням природних* (енергетика, транспорт, житлово-комунальні послуги) *та деяких штучних монополій*, які диктують цінові вимоги, використовуючи своє виняткове становище на ринку країни. Отже, ідеться про необхідність суттєвого обмеження сфери цінового регулювання з боку держави.

Новою проблемою для України є забезпечення державного контролю за ціноутворенням щодо *співвідношення внутрішніх і світових цін*. Це пов'язано з об'єктивною необхідністю адаптації українського ринку до умов зовнішнього.

У країні спостерігається ситуація, коли ціни на деякі види промислової та сільськогосподарської продукції перевищують світові, тоді як середня заробітна плата набагато нижча; сировина та матеріали за цінами також поступаються рівню зовнішнього ринку. Важливе значення має систематичний *контроль за рівнем цін на продукцію базових галузей* (гірничорудної, металургійної, хімічної). Контроль має здійснюватись виходячи з аналізу статистичних даних, результатів перевірок контрольними органами підвищення цін, а також декларування зміни цін підприємствами-виробниками. Особливу увагу слід приділяти *контролю за цінами на продукцію, що реалізується посередницько-торговельними підприємствами*.

Щоб запобігти контрольованому підвищенню цін, держава повинна їх регулювати переважно через *економічні важелі, податкову, фінансово-бюджетну, кредитну, валютну і митну політику*, а також *встановленням цін на продукцію підприємств-монополістів*.

Політика цінового регулювання може здійснюватись шляхом встановлення відповідної системи ціноутворення з урахуванням динаміки інфляції, рівня конкуренції та монополізації виробництва, соціальної політики.

Ступінь і методи втручання держави у процеси ціноутворення в різних країнах різні. Держава може втручатись у ціноутворення, прямо чи опосередковано регулюючи ціни.

Так, у США держава контролює відсоткові ставки за кредит, що впливають на витрати виробництва. Норма прибутку, яка вважається достатньою, не перевищує 12 % на вкладений капітал. Значна увага в розвинених країнах приділяється регулюванню і контролю за цінами на продукцію сільського господарства.

У системі контролю цін і аналізу їх динаміки Міністерством сільського господарства США ведеться щомісячний і щорічний облік фермерських цін і цін на засоби виробництва для сільського господарства, а також їх співвідношення. У такий спосіб підтримується паритетне співвідношення цін.

У практиці ціноутворення недостатньо повно враховується екологічний фактор. Через це ціни не стимулюють ресурсозбереження та виробництво екологічно чистої продукції. Тому важливим напрямком удосконалення процесу ціноутворення у промисловості є як найповніше відображення в цінах суспільно необхідних витрат на виробництво і реалізацію продукції. Активізація процесу децентралізації й орієнтація на ціни світового ринку дають змогу об'єктивніше оцінювати споживчу вартість природних ресурсів конкретних регіонів.

Урахування екологічного фактора в цінах пов'язане зі складною та копіткою роботою, що передбачає формування державних кадастрів природних ресурсів України. Без розв'язання цих проблем у ціноутворенні можливі перекоси, а тому ціни як основний інструмент економічного механізму не стануть вагомим фактором підвищення ефективності охорони довкілля та раціонального використання природоресурсного потенціалу країни.

7.7. Державне замовлення як інструмент регулювання виробництва

Одним з ефективних регуляторів прямої дії на виробництво є **державне замовлення** (завдання на виготовлення, поставку промислової, спеціальної та сільськогосподарської продукції, продовольчих і непродовольчих товарів народного споживання, виконання робіт і надання послуг за номенклатурою і в обсягах, що забезпечують реалізацію державних і міждержавних цільових програм, виконання міжурядових угод і створення державних резервів).

В умовах кризового стану економіки України постановою Кабінету Міністрів України “Про порядок формування та розширення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням” від 29 лютого 1996 р. формування державних замовлень тісно пов'язується з потребами держави у продукції, які визначено у програмах соціально-економічного розвитку України.

Формування державних замовлень і координаційну роботу щодо їх розміщення покладено на Міністерство економіки України, яке узагальнює заявки, що надходять від потенційних державних замовників, за обсягами продукції та їх вартістю і подає їх до Міністерства фінансів України. Воно, у свою чергу, попередньо оцінює можливості Державного бюджету стосовно фінансування державних замовлень. Крім того, Міністерство економіки України зобов'язане розробити пропозиції щодо залучення позабюджетних джерел до фінансування державних замовлень на поставку продукції.

Державним замовленням як засобом державного регулювання охоплюються підприємства всіх форм власності. Вони можуть подавати до органів державної виконавчої влади, які формують державне замовлення, пропозиції щодо внесення їх продукції до державного замовлення.

Потенційними державними замовниками є міністерства, інші центральні органи державної виконавчої влади, уряд Автономної Республіки Крим, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, державні організації та установи, тобто всі суб'єкти управління, які відповідають за виконання державних і міждержавних цільових програм.

Державні замовники в межах затверджених обсягів державних замовлень (і відповідних коштів) самостійно розміщують замовлення на поставку продукції для державних потреб. При цьому виконавців обов'язково добирають на конкурсних засадах.

Постановою Кабінету Міністрів України в разі потреби передбачається можливість делегування державними замовниками частини своїх функцій щодо розміщення державних замовлень і укладення державних контрактів іншим підприємствам, установам та організаціям.

Контроль за виконанням державних замовлень здійснюють державні замовники та Міністерство економіки України. Основним документом, що визначає права та обов'язки сторін щодо виконання державного замовлення, є державний договір - *контракт*.

Економічна роль держави у процесі формування, доведення та контролю за виконанням державного замовлення в різних галузях і сферах господарського комплексу України має певну специфіку. Насамперед це державні замовлення на продукцію харчової промисловості, запровадження найважливіших розробок і створення новітніх технологій та продукції відповідно до пріоритетів розвитку науки і техніки.

7.8. Мито і митні податки в системі державного регулювання

Державне регулювання відкритості економіки та її економічної безпеки спирається на такі засоби, як мито і митні податки. **Мито** – це податки, що встановлюються на імпорتنі, а в окремих випадках і на експортні товари. Держава використовує мито для одночасного вирішення двох основних завдань:

- ◆ *фіскальне мито* до товарів, які не виробляються підприємствами України, з метою забезпечення державного бюджету податковими надходженнями;

- ◆ *протекціоністське мито* - з метою зменшення переваг іноземного виробника на українському ринку відносно місцевого виробника.

Захист національного ринку – основна мета митних тарифів. Водночас їх використання зумовлює певні наслідки, які потрібно враховувати, розроблюючи і реалізуючи зовнішньо-економічну політику [46, с 22]:

Виробничий ефект. Збільшуються обсяги виробництва товару, захищеного митними тарифами. Дуже важливо врахувати виробничий ефект для формування економічної політики в невеликих країнах, масштаби внутрішнього ринку яких можуть забезпечити ефективну діяльність обмеженої кількості підприємств.

Споживчий ефект. За інших однакових умов рівень споживання товару, що обкладається митом, знижується.

Бюджетний ефект. Митні тарифи є джерелом бюджетних надходжень. Особливо збільшується значення митних тарифів у країнах, що розвиваються. У розвинених країнах це джерело поповнення бюджету не суттєве.

Ефект розподілу прибутків. Національні виробники за відсутності конкуренції іноземних фірм (унаслідок застосування митних тарифів) мають змогу підвищувати ціну на свій товар і отримувати вищі прибутки у формі ренти.

Конкурентний чинник. Відіграє помітну роль у невеликих країнах, внутрішній ринок яких може забезпечити ефективну діяльність лише обмеженої кількості вітчизняних виробників. Однак відсутність конкуренції з боку іноземних виробників може призвести до втрати вітчизняними виробниками стимулів до підвищення ефективності виробництва та зниження цін.

Вплив на платіжний баланс. Скорочується споживання імпортованих товарів (через високі ціни на них), а отже, зменшуються витрати на закупівлю за кордоном імпортованих товарів. Такий процес за інших однакових умов сприяє поліпшенню платіжного балансу.

Вплив на умови торгівлі. Іноземні фірми змушені знижувати ціни на товари, що ввозяться до країни. А це, у свою чергу, передбачає зміни у співвідношенні експортних та імпортованих цін. Митні тарифи формуються на основі товарних класифікаторів. Класифікація товарів - це їх розподіл за підгрупами, групами і розділами за певними ознаками.

Загалом прийнято, що митний тариф має кілька ставок оподаткування: максимальні (або генеральні), мінімальні та преференційні.

Максимальні мита діють щодо товарів країн, з якими не укладені торговельні договори та угоди. *Мінімальні мита* поширюються на товари країн, з якими укладені торговельні контракти та угоди, що передбачають взаємне надання режиму найбільшого сприяння. *Преференційними (пільговими) митами* оподатковується імпортованих товарів із країн, що розвиваються.

Залежно від способу визначення мита поділяються на такі види:

◆ *адвалорні*, що розраховуються у відсотках до тарифної вартості товарів та інших предметів;

◆ *специфічні*, що обчислюються у встановленому грошовому розмірі на одиницю товарів та інших предметів, за які сплачується мито;

◆ *комбіновані*, що об'єднують адвалорні та специфічні мита.

У митно-тарифній практиці більшості країн найчастіше застосовуються адвалорні мита. Через це особливого значення набули методи оцінювання вартості імпортованих товарів, від застосування яких суттєво залежить визначення ціни товару для обкладання митом. Порівняно низький рівень митного оподаткування імпорту в розвинених країнах - результат зниження ними ставок своїх митних тарифів у межах ГАТТ.

У країнах, що розвиваються, рівень мита значно вищий, оскільки вони мають захистити власну промисловість від іноземної конкуренції. Деякі країни в умовах загострення конкуренції на світовому ринку вважають за краще значно підвищувати тарифні ставки на окремі товари. Ставки митних тарифів змінюються під впливом процесів, що відбуваються в економіці окремих країн і світового господарства загалом.

Дійовим засобом регулювання підприємницької діяльності іноземних громадян на національному ринку є система оподаткування імпорту. Взагалі принципи оподаткування імпорту у країнах з ринковою економікою має такі самі, відмінність полягає в розмірі митних тарифів і деяких видів митних податків.

До **митних податків** належать прикордонний, що ним оподатковуються товари при перетині кордону ряду країн; збори, пов'язані з оформленням документів на митниці, митним оглядом товару, перевіркою його якості; портові, статистичні, фітосанітарні та ін.

Особливим різновидом митного податку є *плаваючі митні збори* (імпортні), що широко застосовуються у країнах Європейського Союзу як інструмент аграрного протекціонізму.

Митне регулювання - це регулювання питань, пов'язаних із встановленням мит і митних зборів, проведенням митного контролю. Механізм митного регулювання в Україні регламентується Законами України "Про зовнішньоекономічну діяльність" і "Про єдиний митний тариф".

У Законі України "Про зовнішньоекономічну діяльність" сформульовано принципи митного регулювання. Наведемо основні з них:

◆ єдиний митний тариф встановлює на території України обкладання митом предметів, що ввозяться на цю територію або вивозяться з неї, а також провозяться транзитом;

◆ ставки єдиного митного тарифу мають бути єдині для всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності незалежно від форм власності, організації господарської діяльності та територіального розташування;

◆ митний контроль і мито на території спеціальних економічних зон регулюються Законом України “Про спеціальні (вільні) економічні зони” та міжнародними угодами, що встановлюють правовий режим цих зон у кожному окремому випадку;

◆ до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності (іноземних), котрі проводять демпінг, а також до тих держав, які здійснюють щодо України дискримінаційну політику, можуть застосовуватись митні заходи;

◆ уведення антидемпінгового мита згідно з єдиним митним тарифом;

◆ запровадження компенсаційних мит, що дорівнюють різниці між нормальною ціною міжнародних товарних ринків і демпінговою ціною.

Закон України “Про єдиний митний тариф” базується на визнаних світом нормах і передбачає дотримання загальноприйнятих у міжнародній практиці принципів і правил митної справи.

Цей закон містить систематизований перелік ставок мита, встановлених на товари та інші предмети, що ввозяться на територію України або вивозяться за її межі.

Законом визначаються порядок обчислення ввізного, вивізного та сезонного мита, а також сфера застосування особливих видів мита: спеціального, антидемпінгового і компенсаційного. Спеціальні статті закону регулюють порядок обчислення та оплати мита, а також надання тарифних пільг.

7.9. Квоти й ліцензії в регулюванні зовнішньоекономічної діяльності

До найпоширеніших інструментів регулювання зовнішньоекономічної діяльності належать квоти і ліцензії. Це нетарифні засоби регулювання, що застосовуються майже в усіх розвинених країнах і країнах, що розвиваються.

Ліцензія експортна (або імпортна) - це оформлене в належний спосіб право на експорт (імпорт) товарів або валютних коштів з метою інвестування чи кредитування протягом встановленого строку.

Ліцензійною системою передбачається, що держава через спеціально уповноважене відомство видає дозвіл на здійснення зовнішньоекономічних операцій певними товарами, занесеними до списків ліцензування експорту та імпорту.

Системи ліцензування, що застосовуються в різних країнах, відзначаються великим різноманіттям форм і процедур.

Загальноприйнятими є такі *ліцензії*:

◆ *відкрита* (індивідуальна) - дозвіл на експорт (імпорт) товару протягом певного проміжку часу (щонайменше один місяць) з визначенням його загального обсягу;

◆ *генеральна* - відкритий дозвіл на експортні (імпортні) операції щодо певного товару (товарів) з певною країною (групою країн) протягом періоду дії режиму ліцензування стосовно цього товару (товарів);

◆ *разова* (індивідуальна) - разовий дозвіл, що має плановий характер і видається для здійснення кожної операції конкретним суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності на період, не менший за необхідний для здійснення експортної (імпортної) операції. У разовій ліцензії зазначаються кількість товару, що експортується (імпортується), його вартість, країна походження і призначення, а в деяких випадках - ще митний пункт, через який має ввозитись (або вивозитись) товар.

Необхідність ліцензування товару пояснюється багатьма внутрішніми обставинами. Зокрема, воно дає змогу раціональніше використовувати іноземну валюту, зважаючи на її недостатність для імпортування найважливіших для країни товарів, або обмежувати експорт дефіцитної на внутрішньому ринку продукції, вивезення якої загрожує підвищенню цін на неї. Ліцензування полегшує вирівнювання торговельного та платіжного балансу з тією чи іншою країною, особливо коли потрібно швидко зупинити зростання зовнішньоторговельного дефіциту, і використовується також у торговельно-політичних цілях: для одержання зустрічних поставок (на умовах взаємності) і як засіб у відповідь на дискримінаційні дії країнторгових партнерів.

Складним елементом ліцензування є контингентування і ввезення деяких товарів у межах означених квот протягом невизначеного періоду. Квота експортна (імпортна) - це обмежений обсяг певної категорії товарів, який дозволено експортувати з території країни (або імпортувати на територію країни) протягом певного часу і який має натуральне або вартісне вираження.

Розрізняють квоти глобальні, групові та індивідуальні.

Глобальні квоти встановлюють по товару (товарах) без зазначення конкретної країни (групи країн), куди товар (товари) експортується або з яких він (вони) імпортується.

Групові квоти встановлюють на товар (товари) з визначенням країн, куди товар (товари) експортується або з яких він (вони) імпортується.

Індивідуальні квоти встановлюють на товар (товари) з визначенням конкретної країни, куди товар (товари) може експортуватись або з якої він (вони) може імпортуватись.

Імпортні квоти вводять з метою захисту вітчизняних виробників від іноземної конкуренції та зменшення обсягів імпорту для поліпшення торговельного балансу.

Застосування імпорتنих квот дає результати, подібні до ефекту від митних тарифів, однак існують і певні відмінності.

Квотування і ліцензування імпорту впливають на державні доходи інакше, ніж встановлення мита. Якщо мито є джерелом бюджетних надходжень, то квоти та ліцензії становлять державний дохід лише тоді, коли вони продаються; якщо квоти та ліцензії розподіляються безкоштовно, виграє імпортер; якщо імпортні ліцензії продаються, держава отримує у вигляді доходу частину різниці між ціною товару на світовому ринку і ціною на національному ринку.

Квотування і ліцензування експорту та імпорту вводяться в таких випадках:

- ◆ у разі різкого погіршення платіжного балансу, тобто якщо його від'ємне сальдо перевищує на відповідну дату 25 % загальної суми валютних потреб України;
- ◆ якщо значною мірою порушилась рівновага певних товарів на внутрішньому ринку, особливо продуктів сільського господарства, харчової промисловості та промислових товарів народного споживання першої необхідності;
- ◆ коли досягнуто встановленого рівня зовнішньої заборгованості;
- ◆ якщо потрібно забезпечити певні пропорції між імпортною та вітчизняною сировиною у виробництві;
- ◆ коли треба вжити адекватних заходів у відповідь на дискримінаційні дії інших держав;
- ◆ якщо суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності порушив правові норми, встановлені законодавством (режим ліцензування як санкція);
- ◆ коли згідно з міжнародними товарними угодами можна вводити режим квотування.

Із проголошенням України незалежною державою було прийнято нормативні документи вже "українського законотворення", що визначили порядок ліцензування експорту та імпорту в Україні. Ці документи пізніше були доповнені і конкретизовані в урядових постановах, відомчих указах Міністерства зовнішньоекономічних зв'язків України, причому ситуація розвивалась у напрямку лібералізації режиму ліцензування та квотування.

Квотування на основі внутрішнього державного регулювання використовується з метою збалансування поставок і платіжних балансів, регулювання попиту і пропозиції на внутрішньому ринку, для досягнення взаємовигідних договорів на переговорах, а також як адекватний захід у відповідь на дискримінаційні дії іноземних держав.

У межах встановлених квот експорт та імпорт товарів здійснюються за ліцензіями, виданими уповноваженими на те державними організаціями. Копії ліцензій додаються до митних декларацій для пропускання товарів через кордон.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Принципи оподаткування та їх вплив на соціально-економічний розвиток країни.
2. Особливості державного регулювання у сфері оподаткування.
3. Вплив державних асигнувань і дотацій на процес функціонування економіки.
4. Основні функції ціни у відтворювальному процесі ринкової економіки.
5. Заходи держави щодо регулювання цін.
6. Значення державного замовлення для регулювання виробництва.
7. Функції мита і митних податків у системі державного регулювання.
8. Значення квот і ліцензій у регулюванні зовнішньоекономічної діяльності.

Тема 8 Особливості державного регулювання окремих сфер та об'єктів

- 8.1. *Виробнича діяльність як сфера державного регулювання*
- 8.2. *Регулювання міжгалузевих і міжрегіональних пропорцій*
- 8.3. *Державна підтримка малого підприємництва*
- 8.4. *Фінансові ресурси як сфера державного впливу*
- 8.5. *Державний вплив на інноваційну діяльність, науку і науково-технічний прогрес*
- 8.6. *Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності*
- 8.7. *Державне регулювання доходів і соціального захисту населення*
- 8.8. *Вплив держави на розвиток соціальної інфраструктури*
- 8.9. *Державне регулювання ринку праці*

8.1. Виробнича діяльність як сфера державного регулювання

Державним регулюванням доцільно охопити виробництво товарів і послуг, соціальну сферу, ринок праці, фінансово-кредитні відносини, виробничу, ринкову та соціальну інфраструктуру, інноваційну діяльність, підтримку малого підприємництва, природокористування тощо.

На сучасному етапі розвитку України одним з основних пріоритетів діяльності уряду є *всебічна підтримка виробництва*. Соціально-політична стабільність суспільства залежить від того, наскільки ми протидіятимемо спаду виробництва і скороченню зайнятості.

Державне регулювання процесів виробництва спирається на широке коло економічних методів (прогнози розвитку народного господарства, кредити, податки, система амортизації, мито, ліцензії і квоти, державні замовлення тощо) і поєднання їх дій з ринковими механізмами та підоймами.

Основою застосування цих методів є органічне поєднання засобів *бюджетно-фінансового, податкового, цінового, зовнішньоекономічного* та інших видів *регулювання*, а також *цілових комплексних програм*. Останні мають розроблятися як на державному, так і на регіональному рівні.

Особливого значення для державного регулювання виробництва продукції та послуг набуває державне замовлення, за рахунок якого забезпечується реалізація загальнодержавних програм, експортних поставок і виконання міжурядових угод.

Державне регулювання виробничої діяльності в ринковій економіці - це процес застосування державою заходів для стимулювання діяльності виробничих підприємств усіх форм власності. Заходи державного впливу можна визначити як **економічну політику**. Ринок як система товарно-грошових відносин виробників і споживачів визначає напрямки і розміри виробництва шляхом урівноваження попиту та пропозиції. Однак ринковий саморозвиток виробництва і споживання має циклічний характер.

Структура, якісні та кількісні співвідношення виробництва та споживання постійно змінюються. Виникають порушення у функціонуванні ринку, спричинені надвиробництвом або недовиробництвом окремих видів товарів через неефективний розподіл ресурсів, ослаблення чи відсутність конкуренції.

Ураховуючи досвід розвинених країн з ринковою економікою, держава прямо впливає на виробничу діяльність шляхом регулювання процесу виходу на ринок певних товарів, ринкового ціноутворення та ринкових обсягів виробництва.

Основна мета державного регулювання виробничої діяльності — *збільшити обсяги суспільного виробництва, підвищити його ефективність, посилити соціальну спрямованість.*

Ефективність виробництва забезпечується такими засобами:

- ◆ інтенсифікацією;
- ◆ упровадженням досягнень науки і техніки;
- ◆ підвищенням якості продукції;
- ◆ раціональним використанням факторів виробництва (матеріальних, трудових, фінансових, природних ресурсів);
- ◆ удосконаленням системи управління і планування;
- ◆ поліпшенням організації праці та виробництва;
- ◆ зміною галузевої структури економіки;

- ◆ раціональнішим розміщенням підприємств і виробництв на території країни;
- ◆ розвитком зовнішньоекономічних зв'язків.

На особливу увагу заслуговують методи державного регулювання, *податкова та амортизаційна політика*, що спрямована на стимулювання інтенсифікації виробництва в Україні. Прискорена амортизація дає результати, які можна порівняти з безвідсотковою позичкою на технічний розвиток підприємств. У першій половині терміну служби вартість нововведених засобів праці перевищує собівартість продукції. За рахунок підвищення амортизаційних відрахувань відповідно знижуються прибуток і податок на прибуток, у розпорядженні підприємства залишається більше коштів для фінансування технічного розвитку.

Важливу роль у підвищенні інтенсифікації виробництва відіграють *лізингові операції*. Проте вдаватися до таких форм співробітництва треба зважено і в розумних межах, щораз обґрунтовуючи необхідність їх застосування.

Окремі підприємства, укладаючи лізингові угоди із зарубіжними партнерами, часто враховують лише короткостроковий ефект, не передбачаючи віддаленіших наслідків. Такий підхід призводить до того, що в Україну з інших країн завозиться морально застаріле обладнання, яке потім не знаходить збуту.

З метою стимулювання і контролю лізингових операцій у перші два роки підприємства, що уклали лізингові угоди, доцільно звільнити від податків, а в наступні 3-5 років визначити податок на прибуток у розмірі 60-80 % існуючої ставки.

8.2. Регулювання міжгалузевих і міжрегіональних пропорцій

Під постійним контролем держави мають перебувати найважливіші міжгалузеві пропорції, передусім співвідношення темпів розвитку добувних і переробних галузей.

Для гармонійного розвитку всієї економічної системи вирішального значення набуває забезпечення державного збалансованого розвитку двох найважливіших галузей матеріального виробництва - промисловості та сільського виробництва.

Теоретично ***пропорції між промисловістю та сільським господарством*** мають визначатися такими чинниками:

- ◆ загальним рівнем розвитку продуктивних сил у країні;
- ◆ рівнем забезпеченості потреб сільського господарства в машинах, механізмах, устаткуванні, реманенті, мінеральних добривах, гербіцидах і матеріалах, будівельній та меліоративній техніці;
- ◆ потребами сільської місцевості і сільського господарства в тепло та електроенергію;

◆ потребами в переробці, зберіганні та доведенні продукції сільського господарства та харчової промисловості до споживача.

Високий загальний рівень розвитку продуктивних сил суспільства дає змогу досягти порівняно невеликої питомої ваги зайнятих у сільському господарстві при достатніх обсягах виробництва продукції.

Так, у США частка фермерів становить 2 % загальної чисельності населення, однак вони виробляють стільки продукції, що годують ренну 98 % та ще й експортують її. Відтак США за обсягом експорту продовольства посідає перше місце у світі.

Сільськогосподарське виробництво України все ще залишається несталим саме через негнучкі технологічні та організаційно-економічні умови виробництва. Досягнутий рівень фондоозброєності праці в сільському господарстві України не відповідає технологічним потребам виробництва. Це є серйозною перешкодою для ефективного використання наявного сприятливого біокліматичного потенціалу.

У сучасному агропромисловому комплексі України заміщення живої праці має супроводжуватись одночасним упровадженням системи машин і механізмів, що допомогло б комплексно механізувати всі технологічні процеси в землеробстві і тваринництві. Нині ця система складається більш як з п'яти тисяч найменувань техніки, з яких промисловість освоїла випуск близько трьох тисяч.

До того ж економічні реформи, що розпочалися на селі, передусім трансформація власності, організація фермерських господарств, потребують структурної перебудови тракторного та сільськогосподарського машинобудування, його поступової переорієнтації на випуск малогабаритної техніки.

Для забезпечення потреб сільського господарства необхідна структурна перебудова фондостворюючих галузей індустрії. За даними міжгалузевого балансу виробництва і розподілу продукції в народному господарстві, аграрний сектор економіки споживає лише 2-3 % продукції машинобудування, продукції хімічної та нафтохімічної галузей, електро- і теплоенергетики.

Отже, основні пропорції між промисловістю та сільським господарством мають складатися під впливом означених часткових нормативно-структурних параметрів.

Зважаючи на необхідність забезпечення прогресивних структурних зрушень, держава має впливати на формування необхідних міжгалузевих і галузевих пропорцій. *Економічна політика держави на галузевому рівні* має передбачати такі напрямки:

- ◆ посилення соціальної орієнтації виробництва в кожній галузі;
- ◆ формування ефективної структури виробництва в окремих комплексах і галузях шляхом обмеження розвитку сировинних та напівфабрикатних виробництв, збільшення

частки виробництв, що мають закінчений технологічний цикл і поліпшують використання власного природоресурсного потенціалу;

- ◆ науково-технічне оновлення виробництв, упровадження ефективніших і екологічно безпечніших технологій, підвищення якості й технологічного рівня продукції та матеріалів, що виробляються, освоєння їх нових прогресивних видів, які були б конкурентоспроможними на зовнішньому ринку й замінювали імпорتنі матеріали;

- ◆ розвиток виробництв задля задоволення потреб власної міжгалузевої кооперації, підвищення збалансованості економіки та зменшення зовнішньоекономічної залежності України.

8.3. Державна підтримка малого підприємництва

З наукової точки зору розвиток малого підприємництва розглядається як **базовий процес**, що має забезпечити реальні структурні зрушення, поглибити ринкові відносини, підвищити ефективність та соціальну орієнтованість виробництва.

Основні переваги, що визначають роль і місце малого підприємництва у структурі економіки України, полягають у можливості:

- ◆ реалізації суб'єктами підприємництва (юридичними та фізичними особами) своїх здібностей, власного майна, ініціативи, вільного ринкового вибору;

- ◆ підвищення рівня мотивації праці;

- ◆ швидкої окупності витрат та інвестицій;

- ◆ створення широких можливостей для швидкого й якомога повнішого насичення ринку товарами та послугами;

- ◆ збільшення кількості робочих місць;

- ◆ кращого використання потенціалу підприємств, місцевих ресурсів, фінансово-кредитної та технічної, зокрема зарубіжної, допомоги;

- ◆ здатності гнучко та мобільно перебудовувати виробництво відповідно до вимог ринку, що змінюється, а також до завдань розвитку великих фінансово-промислових корпорацій, інноваційних і територіально-виробничих комплексів, у складі яких діють малі підприємства;

- ◆ розширення експортних можливостей України.

На державу покладено *визначення* загальних принципів, пріоритетних напрямків і методів державної підтримки малого підприємництва в Україні, *встановлення* порядку створення і діяльності органів державної влади щодо державної підтримки, *розробку [реалізацію]* державних програм розвитку та підтримки малого підприємництва, зокрема в тих випадках, коли вони фінансуються щонайменше на 50 % коштів державного бюджету і

спеціалізованих позабюджетних фондів України, *встановлення* пільг для суб'єктів малого підприємництва щодо податків та інших платежів до державного бюджету і позабюджетних фондів. Органи місцевого самоврядування можуть уживати додаткових заходів підтримки малого підприємництва.

Для організації керованого розвитку і підтримки малих форм господарювання важливого значення набувають їх класифікаційні ознаки, і зокрема розмір організацій за чисельністю працівників, вартістю основних фондів та ін.

Мале підприємництво - це будь-яка комерційна (господарська, виробнича, фінансово-кредитна, науково-дослідна, інноваційна, інвестиційна, інформаційна, торговельно-посередницька та ін.) діяльність, що здійснюється малими організаційно-правовими формами, де середня чисельність працівників не перевищує встановлених граничних рівнів (малі підприємства-МП):

- ◆ у промисловості та будівництві - 100 осіб;
- ◆ на транспорті- 100 осіб;
- ◆ у сільському господарстві - 60 осіб;
- ◆ у науково-технічній сфері - 60 осіб;
- ◆ в оптовій торгівлі- 50 осіб;
- ◆ у роздрібній торгівлі та побутовому обслуговуванні населення -50 осіб;
- ◆ в інших галузях і зайнятих іншими видами діяльності - 50 осіб. До суб'єктів малого підприємництва належать також фізичні особи,

які займаються підприємницькою діяльністю без утворення юридичної особи.

На 1998 р. зареєстровано понад 150 тис. МП різних форм власності, у тому числі приватних - близько 50 тис, колективних - понад 96 тис, державних - понад 5 тис. Нові ринкові структури згідно із затвердженими статутами орієнтуються на здійснення 4-8, а деякі - 14-15 видів діяльності, передусім на торговельну, посередницьку, виробництво товарів широкого вжитку.

Проте з певних причин близько половини зареєстрованих підприємств не працюють. Наведемо основні з цих причин:

- ◆ непорядкованість чинного законодавства щодо оподаткування і кредитування малих підприємств;
- ◆ недостатня кількість маркетингових досліджень;
- ◆ утруднений доступ підприємців до джерел сировини і матеріалів;
- ◆ відсутність виробничих та офісних приміщень.

В умовах існуючої фінансово-кредитної системи, підвищення рівня інфляції, зменшення обсягів матеріального виробництва малі і середні підприємства практично не в

зможі, не порушуючи закону, самостійно нагромадити достатні кошти для розвитку власного бізнесу на сучасному цивілізованому рівні.

Як наслідок, більшість МП займаються торговельно-посередницькою діяльністю, перепродажем товарів, вироблених державними підприємствами або куплених за кордоном, переводять кошти в тіньову економіку з метою уникнення сплати податків. За даними МВС України, чесно сплачують податки державі лише 10 % комерційних структур.

Для порівняння доцільно навести дані, що характеризують рівень розвитку малого підприємництва в зарубіжних країнах. У США, Німеччині, Франції, Італії, Японії, Угорщині, Чехії на МП припадає до 60-95 % загальної кількості підприємств, 40-60 % валового національного продукту, більше половини робочих місць. У розвинених країнах світу через МП часто набагато легше впроваджувати новітні технології у виробничо-промисловому комплексі, аерокосмічних дослідженнях, сільському господарстві, переробній промисловості та ін.

Успішно працюють МП у складі великих виробничо-промислових комплексів і фінансово-промислових груп, зокрема на основі франчайзингу. Швидко змінюючи пріоритети, малий бізнес вносить істотні позитивні зміни до структури виробництва, розвиває нові наукові напрямки, створює власні робочі місця.

У розвинених країнах малому підприємству приділяється першочергова увага з боку урядових органів, приватних структур, громадських організацій. Для них встановлено сприятливі законодавчі умови, відповідне інституціональне середовище.

Процеси розвитку МП пов'язані з роздержавленням і приватизацією. Підвищення ролі та значення МП в економіці України висунуло нові вимоги до формування відповідної ринкової інфраструктури (фінансово-кредитних інститутів, бірж, інвестиційних фондів і компаній, торговельно-посередницьких, інформаційних, консультативних фірм і т. ін.).

Ринкова інфраструктура має багато недоліків і невирішених питань, тому державні органи повинні більше уваги приділяти формуванню її основних елементів і виробленню належної законодавчої бази.

Фінансово-кредитну і податкову політику щодо підтримки МП слід реформувати. Суттєву роль у фінансовій підтримці малого бізнесу має відіграти Український національний фонд підтримки підприємництва і розвитку конкуренції.

Однією з найактуальніших проблем розвитку і підтримки малого підприємництва є залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у різних формах і за напрямками вкладення. В Україні зареєстровано понад 3 тис. одиниць спільних підприємств (СП) за участю іноземного капіталу (з них працює менше половини).

Структура експорту СП в основному дублює структуру експорту країни: за кордон вивозяться сировина, метал, паливо, товари народного споживання. Основу імпорту становлять товари народного споживання, машини, засоби обчислювальної та організаційної техніки. Більшість СП працюють у Києві, Одесі, Донецьку, Дніпропетровську, Харкові. Вони спеціалізуються в основному на торговельно-посередницьких операціях.

Щоб створити належні умови для динамічного розвитку підприємницьких структур незалежно від їх форм власності, треба сформувати систему державного регулювання і підтримки малого підприємництва в Україні.

Основу системи державного регулювання і підтримки малого підприємництва становлять:

- ◆ законодавче визначення правових, економічних та організаційних основ управління зазначеним сектором економіки. Основоположним законодавчим актом має бути Закон України “Про підтримку малого підприємництва”. У подальшому це буде основою для розробки законодавчо-нормативних документів щодо правової регламентації основних напрямків діяльності МП у господарському комплексі України;

- ◆ формування раціональної організаційної структури органів державного управління і місцевого самоврядування, які відповідають за розвиток підприємництва;

- ◆ застосування системи економічних важелів і стимулів регулювання приватного малого підприємництва на основі державних пріоритетів;

- ◆ забезпечення ефективного розподілу та раціонального використання міжнародної фінансової та технічної допомоги, що надається Україні через різні канали, а також безперешкодного здійснення МП зовнішньоекономічної діяльності;

- ◆ забезпечення державних гарантій майнових прав МП, у тому числі СП, створених за участю іноземного капіталу;

- ◆ надання допомоги приватизованим і приватним підприємствам щодо аналізу їх діяльності, підготовки бізнеспланів, інвестиційних проектів, страхування інвестиційних ризиків;

- ◆ сприяння взаємодії великих, середніх і малих підприємств, банків та інших фінансово-кредитних установ у реалізації великих державних програм і проектів;

- ◆ забезпечення (у тому числі на пільгових умовах) доступу МП до інформації, необхідної для проведення операцій на ринку, а також до комунікаційних мереж з виходом на світові ринки;

розробка державної програми і підтримка малого підприємництва та відповідної інфраструктури в Україні;

◆ прискорене становлення й розвиток вільних економічних зон, що мають великі перспективи, з урахуванням природних та економічних факторів зручного геополітичного розміщення України та її окремих регіонів;

◆ для стимулювання і підтримки МП необхідно створити і розвивати вузли ринкової інфраструктури, насамперед її основні матеріальні елементитоварні і фондові біржі, біржі робочої сили, комерційні банки, телекомунікаційні системи, інформаційно-консультаційні фірми і т. ін.

8.4. Фінансові ресурси як сфера державного впливу

За сутністю фінансові ресурси є грошовим виразом, грошовою формою виробничих відносин, важливим результатом функціонування економіки і водночас необхідним, безумовним джерелом їх розвитку. *Фінансові ресурси* складаються з грошових доходів (точніше, нагромаджень), амортизаційних відрахувань та інших коштів, що утворюються у процесі суспільного відтворення.

За обсягом фінансові ресурси перевищують національний дохід. Вони охоплюють увесь додатковий продукт, значну частину необхідного продукту та амортизаційні відрахування. На обсяг фінансових ресурсів впливають динаміка та обсяг національного доходу; динаміка виробничих витрат; маса товарів і послуг, що підлягають оподаткуванню, та їх питома частка в загальному обсязі продукції; видова структура основного капіталу; масштаби введення в дію та вибуття основних фондів; норма амортизації; діюча система цін; структура виробництва; фонд оплати праці та його структура; ставки відрахувань на соціальне страхування, до пенсійного фонду та ін.

До уваги слід брати також загальний зовнішньоторговельний оборот і сальдо експорту-імпорту, курс національної валюти, співвідношення між цінами внутрішнього та світового ринків.

Інколи вдаються до практики дефіцитного фінансування, коли брак фінансових ресурсів компенсується з коштів позичкового фонду. Як наслідок, обсяг коштів у процесі відтворення, що формує платоспроможний попит підприємств і населення, перевищує розмір реально створених ресурсів.

Нинішня інфляція спричинилася через помилкові рішення у сфері управління економікою як тривалої дії, так і терміново прийняті. Серед *основних чинників* інфляції варто назвати такі:

◆ накопичений за попередню історію *величезний інфляційний потенціал* в економіці (частка проміжного продукту в 1,5 раза перевищує частку кінцевого, логічне виробниче завершення в Україні мають лише 34 % усіх виробничо-технологічних циклів);

◆ *некерованість* спаду виробництва, коли прискорено згортаються саме ті галузі, на яких тримається ринок споживчих товарів, а темпи і масштаби конверсії надто повільні та незбалансовані;

◆ *блокування* запровадження таких визначальних складових економічної реформи, як демократизація виробництва й приватизація частини державної власності, а також зрив прийнятих останніми роками відповідних державних програм;

◆ *прорахунки* в ціновій політиці, непередбачена лібералізація цін, що в умовах вкрай монополізованої економіки спричинює лише скорочення виробництва;

◆ *непослідовна бюджетна та фіскальна податкова політика*, що не заохочує підприємництво;

◆ *невизначеність* вирішальних *інвестиційних* пріоритетів;

◆ *помилки*, припущені в політиці валютного регулювання;

◆ *неналагоджений* з боку держави *контроль* за адресністю та використанням наданих кредитів.

8.5. Державний вплив на інноваційну діяльність, науку і науково-технічний прогрес

Інновація - це виробничий фактор, що впливає на формування продуктивності суспільного виробництва й обсягу валового національного продукту у тривалій перспективі.

Усі країни прагнуть до розробки і реалізації державної інноваційної політики. Вплив держави має бути спрямований на максимальну підтримку власного інноваційного потенціалу, провідних наукових і конструкторських центрів, а також на забезпечення реалізації науково-технічної політики, що відповідає світовому рівню.

Це означає, що Україна має обрати такі напрямки розробки “високих” технологій, для реалізації яких у державі вже створено реальні передумови та наявний відповідний науково-технічний потенціал виходу на передові позиції світової науки і техніки. Механізм створення та поширення нововведень має три загальні складові, характерні майже для всіх країн:

◆ систему державної підтримки фундаментальних і пошукових досліджень;

◆ різні форми та джерела фінансування і непрямого стимулювання досліджень;

◆ підтримку малого інноваційного підприємництва.

Заходи державного регулювання інноваційної діяльності мають бути спрямовані на всебічне заохочення підприємництва та приватної ініціативи.

Як свідчить досвід розвинених країн, основними напрямками впливу урядових органів на процеси в інноваційній сфері є планування, фінансово-кредитне регулювання, стимулювання, правовий порядок і організація виробничої діяльності.

Формування фінансових і законодавчих стимулів для підтримки інноваційних технологій і підприємництва у сфері науки й науково-технічної діяльності є найважливішим напрямком державного регулювання в інноваційній сфері. До **стимулів державного регулювання в науковій та науково-технічній діяльності** належать:

- ◆ кредити, податкові та амортизаційні пільги;
- ◆ коригування антимонопольного законодавства;
- ◆ зовнішньоекономічні преференції;
- ◆ інформаційно-консультативна підтримка;
- ◆ інші фінансові пільги.

До **системи стимулів інноваційного процесу** входять комплексно-правові законодавчі норми, а саме: промислове охоронне право приватної та інтелектуальної власності; законодавче закріплення інтелектуальної власності та правове регулювання її використання.

Ефективною формою державного втручання в інноваційну та наукову діяльність є **створення за участю держави вузівсько-промислових дослідницьких центрів**. Завдання полягає у стимулюванні об'єднання фінансових ресурсів і матеріально-технічної бази промисловості з кваліфікованими кадрами вузів. Засобами такого стимулювання можуть бути фінансування початкових витрат вузівсько-промислових центрів з коштів державного бюджету; видача підприємствам-учасникам безкоштовних ліцензій на використання розроблених винаходів і відкриттів.

Згідно із Законом України “Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності” (діє з 24 березня 1992 р.) основними засобами державного впливу в цій сфері мають бути:

- ◆ національні державні та міждержавні науково-технічні програми;
- ◆ державне замовлення в науково-технічній сфері;
- ◆ державна науково-технічна експертиза;
- ◆ бюджетне фінансування науково-технічної діяльності;
- ◆ патентно-ліцензійна діяльність;
- ◆ метрологія, стандартизація та сертифікація продукції в науково-технічній сфері;
- ◆ формування науково-технічних кадрів;
- ◆ створення системи науково-технічної інформації.

Україна має розв’язати невідкладні завдання у сфері розвитку інноваційної та науково-технічної діяльності. Їх реалізація позитивно впливатиме як на досягнення економічної стабілізації, так і на забезпечення економічного розвитку на новій технологічній і технічній основі.

8.6. Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності

Перехід до ринкових відносин в Україні об'єктивно потребує активізації зусиль держави щодо регулювання зовнішньоекономічної діяльності. **Зовнішньоекономічна політика** - це діяльність, спрямована на розвиток і регулювання економічних відносин з іншими країнами, що передбачає *визначення стратегічних цілей* держави у зовнішньоекономічних відносинах загалом, а також з окремими країнами та групами країн; *вироблення методів і заходів*, що забезпечують досягнення поставлених цілей і збереження досягнутих результатів.

Основне завдання зовнішньоекономічної політики - створити сприятливі економічні умови для розширеного відтворення всередині країни. Це завдання є спільним для більшості держав світу.

Державна зовнішня політика - це певна відповідь на посилення впливу світового господарства на національний економічний розвиток.

Для регулювання зовнішньоекономічних відносин держава може використовувати певну систему інструментів, що поділяються на економічні та адміністративні.

Економічні інструменти за способом дії поділяються на інструменти прямої та опосередкованої (непрямої) дії. До інструментів *прямої дії* належать:

- ◆ державні видатки (на створення нового виду послуг або фізичного об'єкта);
- ◆ безпосередній контроль за економічними процесами (регулювання обсягу імпорту та експорту);
- ◆ законодавчі постанови.

Характерна риса більшості інструментів *непрямої дії* **ПОЛЯГЖ** в тому, що вони впливають на вартісні пропорції господарства. Так, за допомогою податків можна знизити рівень експорту або імпорту певних товарів і послуг.

До економічних інструментів належать:

- ◆ у галузі імпорту - митні тарифи, численні податки і збори з товарів, що ввозяться, та імпортні депозити;
- ◆ у галузі експорту - пільгові кредити експортерам, гарантії, субсидії, звільнення від сплати податків та надання фінансової допомоги.

Адміністративні інструменти регулювання впливають безпосередньо на зовнішньоекономічні відносини:

- ◆ ембарго (повна заборона зовнішньоекономічних операцій);
- ◆ ліцензування;
- ◆ квотування (кількісне лімітування ввезення або вивезення);

- ◆ специфічні вимоги до товару, упаковки та маркування;

- ◆ зобов'язання щодо самообмеження поставок експортерам. Механізм дії заходів державного регулювання зовнішньоекономічної

діяльності було відтворено в Декретах Кабінету Міністрів України “Про єдиний митний тариф”, “Про квотування і ліцензування експорту товарів (робіт, послуг)”, “Про встановлення спеціального режиму експорту окремих видів товарів”, “Про державне регулювання виробництва, торгівлі, експорту спирту, напоїв з його використанням і торгівлю тютюновими виробами”, “Про лібералізацію зовнішньоекономічної діяльності”.

Зовнішньоекономічні зв'язки України як незалежної держави необхідно реалізувати в повному обсязі виходячи з потреб і можливостей національної економіки, а також завдань зовнішньої політики України (зовнішня торгівля, участь у міжнародному поділі праці, будівництво об'єктів за кордоном силами України та через співробітництво з іншими країнами і т.ін.).

При цьому держава має посилити *контроль за зовнішньою торгівлею* з метою підвищення ефективності експорту й імпорту.

Державне регулювання зовнішньої торгівлі передбачає насамперед забезпечення потреб внутрішнього ринку. Решта товарів і сировини може бути продана на розсуд виробників, у тому числі іншим країнам. У цих межах підприємствам надається свобода зовнішньоекономічної діяльності, яка можлива за прямими зв'язками і через посередників.

Державою надається підтримка в розвитку прикордонної торгівлі, в організації бартерних угод (в разі потреби). Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності спирається переважно на економічні методи за допомогою мита, податків, кредитів, дотацій і пільг.

Суворому державному регулюванню підлягає порядок перевезення та транспортування, у тому числі транзитних вантажів, зокрема експортних, а також перекачування водних ресурсів, нафти, газу і передача електроенергії. Дедалі більшого значення набуває такий спосіб стримування міжнародної торгівлі, як встановлення державою квот на імпорт товарів. Запровадження ліцензування дає змогу обмежити обсяги імпорту.

Дуже важливим практичним завданням держави є створення обґрунтованої гнучкої системи тарифного регулювання імпорту, яка виконувала б триєдині функції:

- ◆ раціоналізацію імпорту;

- ◆ регулювання конкуренції;

- ◆ забезпечення інтересів бюджету.

Для цього уряд має визначати, які життєво важливі галузі економіки потрібно захистити, в яких галузях іноземна конкуренція має бути регульована та в яких сферах

економіки необхідно створити режим повної відкритості для підвищення конкурентоспроможності вітчизняного виробника.

8.7. Державне регулювання доходів і соціального захисту населення

Запровадження економічних реформ в Україні передбачає активну діяльність держави в забезпеченні і реалізації соціальних гарантій. Забезпечення соціальних гарантій потребує втручання держави в економічні процеси з метою компенсації недоліків суто ринкового механізму.

У країні з перехідною економікою реалізація основних соціальних гарантій пов'язана з активним регулюванням державними інструментами багатьох економічних процесів - ціноутворення, насиченості споживчого ринку, формування доходів, зокрема заробітної плати. Особливого значення набувають обґрунтованість і зваженість форм державного регулювання грошових доходів населення (заробітної плати, соціальних виплат, допомог).

Пріоритетним напрямком соціальної політики держави в перехідний період є *підтримка певного рівня життя соціально незахищених верств і груп населення* - одиноких матерів, сімей з дітьми, дітей-сиріт, інвалідів, одиноких громадян похилого віку, громадян, які постраждали від Чорнобильської катастрофи.

Основним регулятором розмірів грошових допомог є розмір мінімальної заробітної плати (а через неї і обсяг грошових доходів населення) та стан споживчого ринку. Проміжною ланкою між ними має стати інтегральний показник, що несе інформацію, потрібну для коригування мінімальної заробітної плати.

Таким показником-індикатором може слугувати, як свідчить світовий досвід, *розмір (вартість) певного стандартного бюджету* (в умовах України - розмір мінімального споживчого бюджету). Саме він може в інтеграційній формі відбивати *стан споживчого ринку*, його насиченість і рівень цін на окремі товари. Регулювання споживчого ринку має два аспекти:

◆ регулювання насиченості (обсяг товарних ресурсів) споживчого ринку, об'єктами якого є окремі сфери господарської діяльності підприємств (виробники споживчих товарів і суб'єкти експорту, а також суб'єкти імпорту споживчих товарів; підприємства та організації інфраструктури);

◆ регулювання (безпосереднє) цін на споживчі товари та регулювання процесу ціноутворення.

В умовах перехідного періоду госпрозрахункові підприємства мають змогу компенсувати зменшення обсягів виробництва підвищенням цін на свою продукцію, а отже, обходитись без скорочення чисельності працівників, забезпечувати певну індексацію їхньої

заробітної плати з огляду на підвищення цін на споживчі товари. Зниження продуктивності праці супроводжується неадекватним зростанням її оплати, а також підвищенням рівня інфляції і зниженням стимулюючої ролі заробітної плати.

8.8. Вплив держави на розвиток соціальної інфраструктури

Сучасний розвиток соціальної інфраструктури, до якої належать в основному галузі соціально-культурного призначення, значно відстає від вимог суспільства. Матеріальна база цих галузей не перевищує 48-50 % нормативного рівня. Понад 7 млн жителів України стоять у черзі на одержання житла.

У катастрофічному становищі перебуває медичне обслуговування населення, скоротилась середня тривалість життя, зменшилась народжуваність, поширюються процеси депопуляції населення республіки.

На особливу увагу заслуговує розвиток освіти і культури. Рівень освіти в Україні набагато нижчий порівняно з освітнім потенціалом розвинених країн; значна кількість структур культури і мистецтв узагалі на межі припинення своєї діяльності та творчості. Неприпустимо знижується інтелектуальний потенціал суспільства.

Дії держави щодо регулювання процесів у галузях соціальної сфери мають базуватися на таких принципах:

- ◆ забезпечення державної підтримки розвитку соціальної сфери на рівні, який дає змогу населенню одержувати послуги в обсягах, що гарантують нормальні умови життєдіяльності;
- ◆ максимальне залучення недержавних коштів на утримання та розвиток установ соціально-культурного призначення;
- ◆ комерціалізація соціальної сфери та діяльності її установ має здійснюватися лише за умови, що впровадження тут ринкових відносин не завдаватиме шкоди суспільству.

Ситуація, що склалась у соціальній сфері України, потребує активнішого втручання держави в регулювання процесів функціонування соціальної інфраструктури.

У конкретних галузях соціальної сфери державне регулювання здійснюється з урахуванням їх особливостей. Так, стосовно такого об'єкта, як житлове і комунальне будівництво, дії держави спрямовуються на *забезпечення гарантій права громадян на житло шляхом* розвитку будівництва житла за рахунок усіх джерел фінансування; розширення конкуренції у сфері виробництва, реконструкції, ремонту та обслуговування житла; захисту прав користувачів житла.

Держава має сприяти розширенню житлового будівництва в середніх і малих містах, селищах і в сільській місцевості за рахунок вирівнювання соціальної інфраструктури

населених пунктів. Особливості державного втручання в *розвиток комунального господарства* зумовлюються специфікою цього об'єкта. Державне регулювання має за мету забезпечити:

- ◆ економне витрачання в житлово-комунальному господарстві питної води, електро- і теплоенергії, газу тощо;
- ◆ випереджувачий розвиток комунального господарства в сільській місцевості;
- ◆ розвиток міського пасажирського електротранспорту та санітарного очищення населених пунктів;
- ◆ поетапний перехід на бездотаційну роботу підприємств і установ житлово-комунального господарства.

Основні напрямки *державного регулювання розвитку торгівлі*: сприяння створенню регіональної структури торгівлі і громадського харчування; формування структури роздрібного товарообороту, яка б забезпечила максимальне наближення фактичного споживання до раціональних норм для непродовольчих товарів і фізіологічних норм для продуктів харчування.

Забезпечуючи *розвиток побутового обслуговування* як об'єкта державного регулювання, у сучасних умовах потрібно враховувати постійне скорочення фізичних обсягів побутових послуг через неспроможність населення їх сплачувати. Це передбачає необхідність розробки відповідних програм щодо забезпечення підприємств служби побуту обладнанням з метою створення розгалуженої мережі малопотужних підприємств, які формували б закінчену інфраструктуру в кожному мікрорайоні, місті, селі, а також щодо запровадження належних економічних стимулів для розвитку побутового обслуговування на селі.

Державна підтримка розвитку побутового обслуговування на селі має здійснюватись у таких напрямках:

- ◆ зниження чи звільнення від податку на додану вартість, на прибуток соціально необхідних видів послуг;
- ◆ зниження ставок орендної плати.

Оскільки ці підприємства є комунальною власністю й усі платежі вносять до місцевих бюджетів, регулювання цих питань є прерогативою місцевих органів влади.

Державне регулювання розвитку освіти та культури має забезпечити досягнення показників освітнього рівня населення розвинених країн, а найближчим часом - задовольнити потреби галузей народного господарства у кваліфікованих працівниках і спеціалістах відповідно до структурної переорієнтації.

Пріоритетними напрямками в галузі освіти мають стати підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації працівників і спеціалістів. Зміна структури й обсягів підготовки

спеціалістів повинна відповідати напрямкам структурної переорієнтації економіки країни і навіть випереджати її.

Основними джерелами фінансування освіти та культури і надалі будуть кошти державного та місцевих бюджетів. Поряд з цим державне регулювання має забезпечити створення умов для подальшого залучення до сфери освіти та культури додаткових недержавних джерел фінансування.

Для обґрунтування розвитку соціальної сфери, що охоплює освіту, культуру, охорону здоров'я та фізичну культуру, соціальний захист населення, використовуються соціально-економічні норми і нормативи.

8.9. Державне регулювання ринку праці

Важливу групу об'єктів державного регулювання становлять ринок праці України та її регіонів, а також зайнятість населення.

Ринок праці - це соціально-економічна підсистема в системі ринкових відносин, що базується на збалансованості попиту й пропозиції робочої сили, основним важелем регулювання якої є ціна робочої сили.

Основним показником оцінювання ринку праці є співвідношення між наявними вільними робочими місцями та кількістю осіб, які шукають роботу. Така складна соціально-економічна підсистема, як ринок праці, в Україні тільки починає формуватися.

Зважаючи на особливості суспільно-економічного розвитку ринок праці в Україні набирає специфічних ознак, яких не мають країни зі стійкими ринковими відносинами і ті з них, що розпочали регулювати ці відносини. До таких особливостей належать:

- ◆ довгострокове (протягом формування кількох поколінь) існування суспільства в умовах гарантованого, а то й примусового залучення до праці;
- ◆ неготовність державних структур (від законодавця до урядового виконавця найнижчого державного органу) бачити в безробітному об'єкті захисту та піклування з боку держави;
- ◆ нездатність частини громадян оцінити пропоновану роботу як вищу соціальну гарантію і їхнє прагнення будь-якою ціною "відпочити" за рахунок допомоги по безробіттю;
- ◆ залежність роботодавця (здебільшого керівника державного підприємства) від суспільного погляду, згідно з яким негативно трактується стан безробіття та становище безробітного. Це негативно впливає на державну політику зайнятості в Україні, специфічно позначається на проблемі безробіття та її соціальних наслідках.

Згідно з теорією ринкової економіки "безпечний" для суспільства рівень безробіття становить 2-6 %, однак це передбачає рівень повної зайнятості, тобто природний рівень

безробіття, коли кількість осіб, які шукають роботу, дорівнює кількості вільних робочих місць. Безробіття в цьому разі виникає внаслідок того, що професійно-кваліфікаційна структура (структура безробіття) не відповідає природній плинності.

У США, наприклад, природний рівень безробіття становить 5-6 %. Це означає, що економіка цієї країни, в якій сукупна робоча сила досягає 121 млн осіб, спроможна утримувати 6-7 млн незайнятих, до того ж існує також невизначена кількість вільних робочих місць.

Ринок праці потребує регулювання з боку держави через економічні, адміністративні та правові важелі. *Економічними важелями* регулювання ринку праці й зайнятості населення є пільги підприємствам, що створюють додаткові робочі місця для громадських робіт, а також оптимізація заробітної плати робітників з урахуванням ціни мінімального споживчого попиту, допомоги по безробіттю на рівні фізіологічного мінімуму споживання та рівня заробітної плати й ціни робочої сили.

Серед важелів державного регулювання помітну роль відіграє пільгове оподаткування підприємств, які залучають до роботи молодь, інвалідів та інших неконкурентоспроможних громадян. В Україні законодавчо врегульовано лише загальні питання забезпечення зайнятості, регулювання ринку праці, захисту громадян від наслідків безробіття.

Розвиток ринку праці потребує створення *правових важелів* державного регулювання через внесення змін до законодавчих актів про працю, закріплення заробітної плати як ціни робочої сили, відповідності рівня заробітної плати рівню цін на споживчому ринку (мінімальна заробітна плата має дорівнювати фізіологічному мінімуму споживання).

До *адміністративних важелів* регулювання ринку праці та зайнятості належать:

- ◆ упровадження активної та пасивної політики на ринку праці України та її регіонів через організацію громадських робіт;
- ◆ створення страхових фондів на випадок безробіття;
- ◆ перекваліфікація робітників на потребу ринку і виплати допомог та кредитів безробітним і членам їхніх сімей;
- ◆ створення центрів з підготовки кадрів при центрах сприяння зайнятості.

Визначальними напрямками прямого економічного впливу держави на розвиток ринку праці в Україні є такі:

- ◆ формування оптимальних нормативів пільгового оподаткування підприємствам, які створюють додаткові робочі місця для громадських робіт і фонди страхування на випадок безробіття;
- ◆ формування оптимальних нормативів пільгового оподаткування та застосування пільгових кредитів для підприємств, що приймають на роботу жінок, молодь, інвалідів та

інших осіб, які підпадають під 5%-ву квоту. Водночас нормативні штрафи та санкції мають застосовуватись до підприємств, що відмовляють у прийомі на роботу зазначеним особам. Механізм дії цих важелів повинен бути законодавчо врегульований;

◆ оптимізація заробітної плати робітника з урахуванням ціни мінімального споживчого кошика. Цей норматив та механізм його дії мають визначатися виходячи з цін мінімального споживчого кошика для робітника та членів його сім'ї, які перебувають на його утриманні, та ціни робочої сили. Зазначений норматив має враховувати також регіональний рівень цін на споживчі товари та особливості змін ціни робочої сили на регіональному ринку праці;

◆ оптимізація нормативу допомоги по безробіттю на рівні фізіологічного мінімуму споживання на безробітного та членів його сім'ї, які перебувають на його утриманні;

◆ уведення квот на постачання робочої сили. Механізм застосування таких квот має враховувати можливості працевлаштування робочої сили в регіоні, рівень попиту на неї, рівень цін, наявність житла та розвиток соціальної інфраструктури;

◆ дотації підприємствам, що створюють центри підготовки та перепідготовки кадрів на потребу ринку. Механізм надання таких дотацій має враховувати регіональний попит на робітників певної спеціальності в регіоні та якість підготовки кадрів.

Ще одним напрямком державного впливу на ринок праці є державні контракти. Вони укладаються між державою та підприємствами, спрямовуватися на створення додаткових робочих місць і пом'якшення наслідків безробіття, створення робочих місць на громадських роботах регіонального масштабу. Державні контракти мають урахувати стан ринку праці на перспективу, інших сегментних ринків і розвиток демографічної ситуації в регіоні.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Соціально-економічне значення державного регулювання сфери виробничої діяльності.
2. Фактори, що визначають пропорції між промисловістю та сільським госпо-дарством.
3. Мета державного регулювання міжгалузевих пропорцій.
4. Чому у країнах з ринковою економікою підтримується розвиток малого підприємництва?
5. Основа системи державного регулювання малого підприємництва.
6. Сутність фінансово-кредитних відносин як сфери державного впливу.
7. Чому держава прагне стимулювати нарощування інноваційного потенціалу?
8. Який інструментарій використовує держава для регулювання зовнішньоеко-номічної діяльності?
9. Чому для забезпечення соціальних гарантій потрібне втручання держави?

10. Принципи державного регулювання розвитку соціальної сфери.
11. Особливості соціально-економічного розвитку ринку праці в Україні.
12. Економічні та адміністративні важелі регулювання ринку праці в Україні.

Тема 9. Державне регулювання охорони природи та природокористування

- 9.1. Сутність природного середовища як об'єкта державного регулювання*
- 9.2. Національний рівень державного регулювання охорони природи та природокористування*
- 9.3. Регіональний рівень управління охороною природи та природокористуванням*
- 9.4. Місцевий рівень управління природоохоронною діяльністю*

9.1. Сутність природного середовища як об'єкта державного регулювання

Державному регулюванню підлягають передусім *стан навколишнього середовища*, тобто сукупність природних і природно-соціальних умов і процесів, природні ресурси, як залучені до господарського обігу, так і ті, що на цей час не використовуються в народному господарстві (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліси та інші природні комплекси). Державній охороні від негативного впливу несприятливої екологічної ситуації підлягають також *здоров'я та життя людей*.

Суть державного регулювання охорони навколишнього середовища визначається **екологічною політикою** держави. Вона має бути спрямована на перебудову відносин у системі “людина - суспільство - навколишнє середовище” з метою підтримання та створення сприятливих екологічних умов для проживання населення, забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів.

Державне регулювання цієї сфери має забезпечувати з боку держави систему гарантій екологічної безпеки, певною мірою впорядковувати систему управління в галузі природокористування, закладати підвалини гармонійного узгодження екологічних інтересів суспільства з інтересами його економічного розвитку.

Одним з основних шляхів спільного розв'язання соціально-економічних та екологічних проблем є *чітке функціонування механізму охорони довкілля і раціоналізації природокористування*.

Структурним елементом господарського механізму раціонального природокористування є система управління. Вона має забезпечувати виконання таких

функцій управління сферою природокористування, як організація, регулювання, контроль, прогнозування, облік, експертиза, нагляд та ін. Лише за умови виконання цих функцій у необхідному обсязі відповідна організаційна система може розглядатися як така, що здатна управляти.

Формування зазначеної системи управління передбачає запровадження у практику економічного (у тому числі планового), адміністративного, законодавчого та інших механізмів забезпечення заінтересованості природокористувачів у збереженні та поліпшенні навколишнього середовища, використанні й відтворенні його потенціалу.

Основні принципи регулювання природокористування в Україні визначено Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища”.

Оскільки цей закон має здебільшого декларативний характер, у країні після його прийняття запроваджено комплекс законодавчих і нормативних актів, що певною мірою впорядковують систему управління природокористуванням.

З метою реалізації функцій державного регулювання охорони та раціонального використання природних ресурсів визначено три рівні управління: національний, регіональний та місцевий.

9.2. Національний рівень державного регулювання охорони природи та природокористування

На національному рівні до функцій управління природоохоронною діяльністю належать такі:

- ◆ розробка методологічного, нормативно-методичного та правового забезпечення;
- ◆ проведення державної екологічної експертизи та її виконання на національному рівні;
- ◆ створення економічного механізму природокористування;
- ◆ регулювання використання природних ресурсів і запобігання забрудненню навколишнього середовища;
- ◆ державна політика щодо зон надзвичайних екологічних ситуацій;
- ◆ визначення нормативів якісного стану природних ресурсів;
- ◆ формування та використання державних позабюджетних фондів охорони навколишнього середовища;
- ◆ регулювання використання ресурсів державного значення;
- ◆ державний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, зокрема ядерної та радіаційної безпеки;

- ◆ організація взаємодії з іншими міністерствами та відомствами стосовно виконання вимог природоохоронного законодавства;
- ◆ здійснення єдиної науково-технічної політики щодо охорони та раціонального використання природних ресурсів;
- ◆ реалізація державної політики щодо збереження біорізноманіття;
- ◆ забезпечення екологічної безпеки як складової національної безпеки України;
- ◆ реалізація міжнародних угод і виконання Україною взятих на себе в межах цих угод зобов'язань і підтримка міждержавних відносин у природоохоронній сфері;
- ◆ запровадження єдиної державної політики та забезпечення процесу прийняття державних рішень екологічною інформацією (організація моніторингу, впровадження інформаційних технологій, уведення обліку забруднень, прогнозування);
- ◆ екологічна освіта та виховання населення.

Органами регулювання відносин у сфері природокористування на національному рівні є Верховна Рада України та Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України та Уряд Автономної Республіки Крим, Міністерство охорони навколишнього середовища та ядерної безпеки, Міністерство економіки України, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту, Держкомстат, Державний Комітет по стандартизації, метрології та сертифікації, Державний Комітет по гідрометеорології, Держкомводгосп, Держкомрибгосп, Держлісагенство, Державний Комітет по геології та використанню надр, Держкомзем, Міністерство охорони здоров'я, Мін'юст України.

На Міністерство охорони навколишнього середовища та ядерної безпеки України покладаються функції збереження і відтворення природних ресурсів, а також гарантування екологічної безпеки. Зазначеному міністерству надається спеціальний статус щодо суміжних міністерств, який законодавчо закріплює контрольно-інспекційні функції з екологічної безпеки.

При Міністерстві створено Технічний комітет зі стандартизації, який функціонує під методичним керівництвом Держстандарту України.

Забезпечення системи вимог до природокористувачів передбачає такі *основні завдання*:

- ◆ створення єдиної системи стандартів для охорони навколишнього природного середовища та визначення можливості впровадження міжнародних стандартів якості довкілля;
- ◆ розробка концепції екологічного нормування;
- ◆ визначення об'єктів нормування та їх пріоритетності;
- ◆ розробка Програми впровадження екологічних нормативів;

- ◆ участь у міжнародному співробітництві з питань екологічного нормування;
- ◆ створення інформаційних баз та екологічного нормування в галузі охорони довкілля.

Організаційні заходи щодо природоохоронної діяльності підтримуються відповідним організаційно-технічним забезпеченням. Насамперед це створення системи державного моніторингу навколишнього середовища - загальнодержавної системи спостережень, оцінювання й прогнозування його стану.

Ключовими завданнями системи *державного моніторингу навколишнього середовища* є такі:

- ◆ спостереження за станом природного середовища, рівнем і джерелами забруднення;
- ◆ оцінювання існуючого стану;
- ◆ прогнозування змін і оцінювання можливого стану довкілля;
- ◆ забезпечення органів державного управління систематичною та оперативною інформацією про стан навколишнього середовища, рівень його забруднення, прогнози і запобігання можливим змінам цих рівнів;
- ◆ забезпечення взаємодії міністерств і відомств, які входять до системи державного моніторингу навколишнього природного середовища.

Екологічний моніторинг є однією з основних функцій органів Міністерства охорони навколишнього середовища та ядерної безпеки України. Водночас моніторинг стану природного середовища за окремими його напрямками здійснюють органи галузевої та деякі органи міжгалузевої компетенції: Держкомводгосп, Держлісагенство, Держкомзем, Держкомрибгосп, Міністерство охорони здоров'я, Держкомгеологія та ін.

В Україні чітко не розмежовано функції моніторингу для створення єдиної скоординованої системи збирання, обробки та аналізу стану навколишнього середовища та його природних ресурсів. Щоб розв'язати цю проблему, потрібно виконати комплекс досліджень з метою визначення чинників спостереження за довкіллям; створити систему приладів та устаткування для постійного спостереження за довкіллям; розробити метрологічні нормативи для ефективного здійснення спостережень; створити раціональну систему збирання, передавання і нагромадження інформації; створити систему аналізу, інтерпретації, синтезу та прогнозування екологічного стану з метою інформаційного забезпечення державних органів управління під час прийняття рішень на будь-якому рівні.

На національному рівні укладаються угоди щодо законодавчого забезпечення охорони навколишнього середовища, розробки та впровадження еколого-економічних норм і нормативів, організаційного та економічного механізмів природокористування, виділення бюджетних коштів на природоохоронні цілі, прийняття та фінансування державних еколо-

гічних програм, надання природокористувачам пільг і створення системи обмежень у використанні природно-ресурсного потенціалу і т. ін.

9.3. Регіональний рівень управління охороною природи та природокористуванням

На регіональному рівні управління охороною природи та природокористуванням включає такі функції:

- регулює використання природних ресурсів регіону;
- визначає нормативи забруднення природного середовища (встановлює нормативи ГДВ, ГДС і розміщує відходи);
- упроваджує економічний механізм природокористування;
- упроваджує моніторинг та веде облік об'єктів природокористування і забруднення довкілля;
- виконує державну екологічну експертизу;
- контролює дотримання природоохоронного законодавства;
- досліджує стан навколишнього середовища;
- розробляє програми впровадження природоохоронних заходів, визначає та реалізує інвестиційну політику;
- інформує населення та заінтересовані організації з екологічних питань.

До чинників, що зумовлюють розвиток і активізацію дій щодо регіоналізації державної екологічної політики, належать:

- невідповідність частки витрат на охорону природи та внесків до валового національного продукту в окремих регіонах;
- міжрегіональні відмінності щодо екологічних збитків на одиницю створеного в регіоні валового продукту;
- відмінність у кількості екологічних проблем, що накопичилися в окремих регіонах за попередній період;
- міжрегіональні відмінності у співвідношенні добувних і переробних галузей промисловості;
- нерівномірність розміщення на території України окремих видів природних ресурсів і значні відмінності між регіонами щодо використання природоресурсного потенціалу.

Основною метою державної екологічної політики має стати створення ефективних правових та економічних умов з метою надання регіонам можливостей використати наявні матеріальні та фінансові ресурси для природоохоронних заходів і проведення комплексу управлінських дій щодо зміни галузевої та технологічної структури виробництва в бік зменшення його впливу на стан навколишнього природного середовища.

Регіональна екологічна політика є складовою програми реструктуризації економіки України. Вона потребує врахування інтересів окремих регіонів в оздоровленні довкілля та посилення екологічної безпеки, децентралізації системи прийняття рішень з питань використання природоресурсного потенціалу, перенесення екологічної реформи на місця.

Державна регіональна еколого-економічна політика має ґрунтуватися на принципах дотримання загальнонаціональних екологічних пріоритетів; забезпечення розмежування повноважень між центральними та місцевими органами державної влади за принципом верховенства загальнодержавних законів; урахування екологічних інтересів регіонів, зокрема за межами України, відповідно до міждержавних угод; фінансового та матеріального самозабезпечення природоохоронної діяльності регіонів.

Відмінність територіальної структури окремих видів природних ресурсів і компонентів природного середовища (повітря, води, ґрунтів, біоти) зумовлює відміни в межах їх територіальних систем.

Узагальнивши особливості поширення окремих гео економічних систем, що визначаються як об'єкти природоохоронних дій, у галузі охорони якості та кількості водних ресурсів доцільно обрати басейновий принцип. У цьому разі об'єктами державної водоохоронної політики мають бути такі басейнові системи: Дніпро, Сіверський Донець і річки Приазов'я, Південний Буг, басейн Дунаю, Західний Буг.

З метою визначення заходів охорони навколишнього природного середовища, що здійснюються за рахунок центральних джерел фінансування відповідно до положень Основних напрямків регіональної екологічної політики, одночасно з регіональними соціально-економічними програмами розроблюються регіональні екологічні програми.

Регіональна (міжземельна) екологічна програма охоплює комплекс природоохоронних заходів, що поширюються за межі однієї адміністративної області або мають міжнародне значення. Замовником регіональних екологічних програм є Міністерство охорони навколишнього середовища та ядерної безпеки.

Регіональна еколого-економічна політика ґрунтується на принципах, визначених чинним законодавством. У регіональній економічній системі природоохоронна діяльність розглядається як пріоритетний напрямок господарської діяльності, особливості якого зумовлені потребами населення щодо екологічної безпеки і збереження природного довкілля.

Природоохоронна діяльність реалізується *через регіональний еколого-економічний механізм*, метою якого є створення регіональної матеріальної й управлінської екологічної інфраструктури та її ефективне використання з метою зменшення розбіжностей між інтересами виробників-природокористувачів на території регіону.

До регіональної екологічної інфраструктури належать суб'єкти природоохоронного призначення, що є власністю відповідних територіальних органів управління - обласних, міських і підприємств-природокористувачів на території регіону. Щодо рівнів підпорядкованості ці об'єкти розподіляються згідно із законодавством.

Основу регіонального еколого-економічного механізму становлять регіональні природоохоронні фінансові фонди. Вони охоплюють природоохоронну діяльність на всій території регіону або на території його адміністративних чи окремих геосистем у разі доцільності визначення їх як об'єктів управління.

Джерелами фінансового забезпечення регіонального природоохоронного фонду мають бути цільові кошти:

- ◆ державного бюджету природоохоронного призначення, що передаються адресно відповідно до державної екологічної програми з метою здійснення конкретних природоохоронних заходів, які здебільшого стосуються природних ресурсів загальнодержавного значення;

- ◆ бюджетів природоохоронного призначення областей, міст, регіонів;

- ◆ підприємств-природокористувачів;

- ◆ регіональної частини плати за використання природних ресурсів;

- ◆ регіональної частини платежів за забруднення природного середовища;

- ◆ страхових внесків природокористувачів за ліквідацію забруднення природного середовища внаслідок аварій;

- ◆ інші кошти.

Основними функціями діяльності *регіонального природоохоронного фонду* є перерозподіл коштів і їх використання для створення найефективніших природозахисних об'єктів; скорочення періоду реалізації природоохоронного заходу завдяки оперативному маневруванню коштами; адресне використання коштів щодо їх власника та цільового призначення; регулювання пропорційності між внеском у детеріорацію природного середовища та обсягом фінансування природоохоронного заходу.

Підвищення рівня економічної ефективності до рівня ефективності виробничих (технологічних) заходів є визначальною умовою переходу на госпрозрахункове природокористування.

Відтак природоохоронну діяльність у регіонах потрібно економічно стимулювати, надаючи економічні пільги замовникам, що створюють основні фонди природоохоронного значення; зменшуючи податки підприємствам та враховуючи їх витрати на природоохоронні заходи; передаючи у прибуток підприємства кошти, отримані в результаті здійснення

природоохоронного заходу; забезпечуючи відповідність між оплатою праці природоохоронних видів діяльності та досягнутим завдяки їй екологічним результатом.

З метою нормативно-правового забезпечення основних напрямків регіональної еколого-економічної політики слід передбачити:

- ◆ визначення фіксованої частки валового продукту регіону, що витрачається на охорону природи, диференційована за регіонами відповідно до зниження фактичних втрат валового продукту внаслідок забруднення середовища, нераціонального природокористування та витрат на охорону природи;

- ◆ розмежування бюджетних витрат на охорону природи на загально-державному і місцевому рівнях на основі пропорційності між внеском регіону до бюджету та рівнем детеріорації природного середовища в регіоні;

- ◆ створення системи місцевих, регіональних і загальнодержавних екологічних програм;

- ◆ внесення коректив до законодавства щодо забезпечення економічної бази природоохоронної діяльності в регіонах;

- ◆ створення законодавчих передумов для приватизації об'єктів екологічної інфраструктури регіонів з урахуванням специфічних умов забезпечення їх економічної рентабельності;

- ◆ розробку положення щодо надання регіонам оцінок умов забруднення природоресурсного потенціалу їх окремих територіальних одиниць;

- ◆ обґрунтування диференційованого в межах регіонів підвищення норм амортизації природоохоронного обладнання.

Державні кошти на розвиток економіки регіонів потрібно розподіляти за пріоритетністю екологічно кризових регіонів.

9.4. Місцевий рівень управління природоохоронною діяльністю

До компетенції органів, які керують природоохоронною діяльністю на місцевому рівні, входить *контроль за використанням природоохоронного законодавства.*

До складу зазначених органів входять місцеві ради і їх виконавчі та розпорядчі органи, державні обласні управління охорони навколишнього середовища, районні та міські державні інспекції з охорони навколишнього середовища.

Виконавчі та розпорядчі органи місцевих рад у галузі охорони природного середовища в межах своєї компетенції виконують такі функції:

- ◆ реалізують рішення відповідних рад;

◆ координують діяльність місцевих органів управління, підприємств, установ та організацій, розташованих на території місцевих рад, незалежно від форм власності та підпорядкування;

◆ організують розробку місцевих екологічних програм;

◆ визначають у встановленому порядку нормативи плати та розміри платежів за забруднення навколишнього природного середовища та розміщення відходів;

◆ затверджують за поданням місцевих органів Міністерства охорони навколишнього середовища та ядерної безпеки для підприємств, установ та організацій ліміти використання природних ресурсів, за винятком ресурсів республіканського значення,

ліміти викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє середовище, за винятком викидів і скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів республіканського значення або навколишнього середовища за межами території цієї ради, і ліміти розміщення відходів;

◆ організують збирання, переробку, утилізацію і захоронення промислових, побутових та інших відходів на своїй території;

◆ формують і використовують місцеві позабюджетні екологічні фонди;

◆ погоджують поточні та перспективні плани роботи підприємств, установ і організацій з питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів;

◆ забезпечують оперативне інформування населення, підприємств, установ, організацій та громадян про стан довкілля, захворюваність населення;

◆ організують екологічну освіту та екологічне виховання громадян;

◆ приймають рішення з питань організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та дотримання природоохоронного законодавства.

Проте на місцевому рівні найвиразніше проявляється недосконалість організаційно-функціональної структури управління природокористуванням. Нечисленні розгалужені інспекційні підрозділи з низьким матеріально-технічним забезпеченням неспроможні повною мірою задовольняти потреби і вимоги суспільства щодо належного контролю за станом навколишнього середовища й підвищенням його якості.

На цьому рівні важливо скоординувати дії служб, які функціонують у сфері природоохорони, створити єдину раціональну систему інформаційного забезпечення, систему контролю, аналізу та експертизи.

З метою ефективного управління, спрямованого на розв'язання загальнодержавних екологічних проблем, доцільно застосувати програмно-цільовий підхід. Він дасть змогу цілісно розглянути охорону навколишнього середовища, з одного боку, як органічно

спеціалізовану функцію виробничого процесу, а з іншого - як особливий вид діяльності, що має самостійну цільову орієнтацію зі специфічним змістом і засобами реалізації. Програмно-цільовий підхід допомагає найбільш гнучко й ефективно формувати особливі високоадаптивні структури управління, залучати висококваліфікованих фахівців, мобілізувати фінансові ресурси на цільове призначення.

Організаційно-економічний механізм управління природоохоронною діяльністю має забезпечити ефективну взаємодію та координацію роботи різних державних і суспільних організацій, які займаються охороною навколишнього середовища на різних рівнях: державному, регіональному та місцевому. Вони мають бути незалежними в організаційно-правовому та фінансовому відношенні від виконавчих органів державної влади і діяти в межах відповідних екологічних законодавств, затверджених Верховною Радою України.

Функціями державного управління в галузі охорони навколишнього середовища, що пов'язані з виробленням єдиної екологічної політики, є облік природних ресурсів та оцінка їх стану; ведення державних кадастрів природних ресурсів; планування і прогнозування природокористування, фінансування, матеріально-технічне забезпечення природоохоронних заходів, нормування якості навколишнього середовища; розробка і видання відповідних правових актів, розробка нормативно-технічної документації, розміщення, проектування, будівництво та введення в експлуатацію господарських та інших об'єктів, що впливають на довкілля; стандартизація природоохоронних заходів, проведення екологічної експертизи, контролю, моніторингу та наукових досліджень.

Крім того, державні органи з охорони природи є замовником і координатором під час розробки та запровадження державних екологічних програм, а також здійснюють необхідну функціонально-методичну та інформаційну взаємодію з регіональними і місцевими природоохоронними органами.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАТЬ

1. Чому стан природного середовища є сферою державного регулювання?
2. Функції регулювання охорони природи та управління природокористуванням, що здійснюються на державному рівні.
3. Які функції управління природокористуванням належать до регіонального рівня?
4. Специфіка місцевого рівня управління природоохоронною діяльністю.

Тема 10. Розмежування функцій державного регулювання за рівнями управління

10.1. Державний рівень управління та його функції

10.2. Регіональний рівень управління та його функції

10.3. Регулювання діяльності підприємств

10.1. Державний рівень управління та його функції

Підвищення рівня управління економікою та ефективності її регулювання значною мірою залежить від узгодженості та стабільності в розподілі повноважень між державою та її суб'єктами. Зважаючи на це принципового значення набуває передання регіонам повноважень, що визначені в Конституції України. Доцільно, щоб деякі з них реалізовувались спільно державними та місцевими органами влади в таких формах:

- ◆ реалізація за рахунок держбюджету державних регіональних програм;
- ◆ розміщення замовлення та укладення контрактів на продукцію для загальнодержавних потреб;
- ◆ надання суб'єктам господарювання окремих регіонів пільг щодо державних податків;
- ◆ створення державних фондів регіонального розвитку і т. ін.

Реалізація функції регулювання економіки на державному рівні потребує на сучасному етапі перебудови системи державного управління економікою.

Приведення системи державного управління у відповідність із принципами ринкової організації господарства є однією з найскладніших проблем економічної реформи. Діяльність центральних органів державного управління має бути спрямована на розв'язання перспективних завдань соціально-економічного розвитку держави, організацію пошуку та оцінювання альтернатив довгострокового економічного розвитку, а також розробку програм, що реалізують визначені пріоритети.

Ефективність реалізації державного впливу значною мірою залежить від кількості державних економічних відомств нового типу. До таких належать насамперед міністерства фінансів, економіки, зовнішньоекономічних зв'язків і торгівлі, науки і технологій, сільського господарства і продовольства, енергетики та електрифікації, транспорту, зв'язку, а також промислові міністерства.

Державної підтримки потребують види діяльності, що не можуть бути забезпечені на засадах самоорганізації суб'єктів господарювання, а саме: науково-технічна та освітня діяльність; створення транспортної та інформаційної структури. Ці види діяльності за умов

ринкової організації суспільного виробництва потребують залучення коштів державного та місцевого бюджетів.

Держава має підтримувати також розвиток високотехнологічних виробництв, що мають експортний потенціал і широкі перспективи інтеграції у світові господарські зв'язки. Нарешті, значних витрат потребує перекваліфікація кадрів, які звільняються із застарілих виробництв унаслідок реструктуризації промисловості і загалом господарства.

Метою промислової політики, що підкріплюється економічними стимулами з боку держави, є підвищення ефективності виробництва у пріоритетних секторах і нарощування їх конкурентних переваг. Основними критеріями пріоритетності при наданні підтримки тим чи іншим виробництвам мають бути їх поточні й динамічні конкурентні переваги на світовому ринку. Отже, зовнішньоекономічна політика, особливо стимулювання експорту товарів з високою додатковою вартістю, стає ключовим елементом усієї промислової політики.

Визначальним напрямком удосконалення системи державного управління та її переорієнтації на державне регулювання економіки є перехід з балансової на програмноцільову технологію планування. Програмноцільовий принцип зорієнтований на визначення перспективних проблем техніко-економічного розвитку та їх розв'язання шляхом стимулювання активності суб'єктів господарювання у бажаних напрямках.

Складові цієї технології: прогнозування довгострокового економічного розвитку; індикативне планування вірогідних технологічних траєкторій, виявлення ключових проблем розвитку економіки; вибір, оцінювання і реалізація пріоритетних напрямків насамперед через опосередкований, а також прямиий вплив на суб'єкти господарювання з високим ступенем вибіркової.

10.2. Регіональний рівень управління та його функції

Кожен регіон має право здійснювати цілеспрямовану соціально-економічну політику з урахуванням своїх внутрішніх інтересів, наявності відповідних матеріальних, трудових і фінансових ресурсів, необхідності реалізації місцевих цілей і завдань.

Оптимальному поєднанню загальнодержавних і регіональних інтересів сприяє така форма співробітництва держави та окремих регіонів, яка сприяє зближенню рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, підвищенню рівня ефективності територіального поділу праці, раціональному використанню ресурсного потенціалу, розвитку ефективних міжрегіональних і зовнішньоекономічних зв'язків.

Досягти оптимальності загальнодержавних і регіональних інтересів можна завдяки вдалому поєднанню регулювання соціально-економічного розвитку країни на державному та регіональному рівнях.

Функції регулювання економіки, що мають виконувати регіональні органи державної влади, поділяються на *дві великі групи*. До *першої* належать:

- ◆ забезпечення дотримання на підвідомчій території загальнодержавного законодавства із соціально-економічних питань;
- ◆ забезпечення виконання встановлених державою правил функціонування єдиної грошової, бюджетної та митної системи здійснення інвестиційної та податкової політики;
- ◆ сприяння виконанню загальнодержавного контракту на виробництво товарів і послуг за умови дотримання центральними органами влади зазначених у контракті зобов'язань.

Друга група охоплює функції, пов'язані зі створенням умов, які б сприяли досягненню збалансованості попиту і пропозиції на регіональних ринках (товарів і послуг, фінансових ресурсів і праці), а також регулюванню соціальної сфери й охорони навколишнього середовища регіону.

До заходів регулювання регіонального розвитку належать створення регіональних спеціальних фондів; пряме державне інвестування; впровадження змішаного інвестування; регіональний контракт; випуск регіональних цінних паперів; застосування місцевих податків; створення вільних економічних зон; заохочення іноземних інвестицій та ін.

Зазначені заходи можуть бути реалізовані в разі зміни умов формування дохідної частини державного, регіональних і місцевих бюджетів.

Згідно з діючою практикою формування регіональних бюджетів регіони складають проекти витратної частини бюджету та подають їх на узгодження органам управління вищого рангу. На перший погляд здається, що область, місто чи район самостійно здійснює фінансову діяльність. Насправді це не так. Під час узгодження з органами вищого рангу витрати регіональних бюджетів здебільшого скорочуються. Потім від остаточної суми витрат віднімається закріплена частина доходів і визначається сума відрахувань із централізованих доходів.

Отже, сума відрахувань із кожного регіону залежить від результатів розподілу в центрі. Для того щоб підвищити заінтересованість регіону в забезпеченні його збалансованого соціально-економічного розвитку із застосуванням економічних методів регулювання, потрібно на державному рівні встановити стабільні нормативи відрахувань до місцевих бюджетів із загально-державних податків. Необхідно підтримувати співвідношення частини місцевих і республіканських бюджетів у консолідованому бюджеті України в розмірах приблизно 40 і 60 %.

Доцільно також встановити науково обгрунтовану норму мінімальної бюджетної забезпеченості на одного жителя регіону у відсотках до середніх витрат (доходів) місцевих бюджетів.

Інструментами державного регулювання економіки на регіональному рівні можуть бути прогноз соціально-економічного розвитку регіону на середньострокову перспективу (5–10 років); комплексні програми соціально-економічного розвитку регіону (на рік, 3-5 років); схеми регіонального планування; місцеві цільові (галузеві) програми.

Важливою формою реалізації державного впливу, спрямованого на забезпечення динамічного регіонального розвитку, є визначення основних параметрів його економічного розвитку на перспективу, сприяння комплексному розвитку сфер, галузей, підприємств і виробництв на території регіону.

Перспективи економічного і соціального розвитку, відповідні стратегії на цьому рівні управління визначаються економічними службами держадміністрацій та міськвиконкомів на підставі намірів уряду, агрегування та погодження основних показників підприємств та організацій, які не лише розташовані в певному регіоні, а й здійснюють у ньому свою діяльність.

Місцеві органи управління розроблюють *стратегію соціально-економічного розвитку регіону*, тобто визначають основні напрямки, пріоритети і завдання програми з метою розв'язання регіональних і загальнодержавних проблем на основі оптимального використання ресурсів територій, ефективного розвитку суб'єктів господарювання різних галузей і сфер економіки, активного здійснення економічної реформи.

Програма має передбачати оптимальне поєднання розвитку сфер, галузей і виробництв у регіоні, що визначають його спеціалізацію в масштабі країни та забезпечують задоволення як власних, так і загальнодержавних потреб, ефективно використовуючи природні, трудові і фінансові ресурси, виробничо-технічний потенціал і міжрегіональні економічні зв'язки.

У комплексному прогнозі регіонального розвитку провідну роль відіграють розрахунки внутрішньорегіональних пропорцій, формування перспективної внутрішньорегіональної структури господарства виходячи з прогнозів розвитку науки і техніки, соціальної сфери, окремих галузей промисловості та продуктивних сил регіону загалом.

Водночас відпрацьовуються пропозиції щодо застосування економічних регуляторів. Їх реалізація має стимулювати використання прогресивних технологій та наукових рішень, виробництво суспільно необхідних видів продукції і послуг, а також сприяти впорядкуванню системи соціального захисту найвразливіших верств населення.

Важливою умовою складання програми (прогнозу) соціально-економічного розвитку регіону є розрахунки валового внутрішнього продукту та зведеного балансу фінансових ресурсів регіону на прогнозний період. Без тісного узгодження узагальнюючих економічних показників з фінансовими прогнозні розрахунки не мають сенсу.

У регіональних схемах розселення має реалізовуватись національна політика розвитку поселенської мережі країни в тісному взаємозв'язку з розміщенням продуктивних сил. Особливу увагу варто приділити питанням удосконалення розвитку міст, селищ і сіл різних видів, типів та збереженню сільських населених пунктів.

У межах *схем регіонального планування* розроблюються заходи вдосконалення територіальної організації господарства на мезо- та мікрорівнях (область, місто, адміністративний район, промисловий вузол) з використанням економічних регуляторів прямого й опосередкованого впливу на регіональний розвиток, а також обґрунтовуються пропозиції щодо “прив’язки” намічених до розміщення об’єктів у конкретних населених пунктах.

Складовою питання *місцевих цільових програм* є розробка перспектив розвитку відповідних галузей та сфер господарства з метою послідовного розв’язання соціально-економічних, екологічних, культурних та інших проблем. До таких програм належать диференціація промислового виробництва, розвиток тваринництва, використання мінерально-ровинних ресурсів, оздоровлення екологічної ситуації в певному регіоні, розвиток меліорації земель та ін.

Основними джерелами фінансування місцевих цільових програм мають бути кошти місцевих бюджетів, підприємств і організацій, позабюджетні та інші залучені кошти, зокрема кошти іноземних інвесторів.

10.3. Регулювання діяльності підприємств

Регулювання економічних процесів на рівні підприємства забезпечується шляхом розробки планів або бізнес-планів його розвитку. При цьому в перехідний до ринку період, коли переважає державний сектор економіки, доцільно розширювати межі планово-економічної діяльності безпосередньо на підприємствах і водночас на один-два роки посилювати директивний вплив з боку держави, що передбачає встановлення обов’язкових для виконання контрольованих показників.

Основи формування плану підприємства становлять, з одного боку, дані про кон’юнктуру ринку і попит на його продукцію, реальні можливості матеріально-технічного забезпечення виробництва, з іншого - наміри уряду щодо обсягів державного контракту, обов’язкового для державних і недержавних підприємств, який не формується на договірних засадах.

Послідовність розробки плану на підприємствах є такою:

◆ визначають попит та потреби у продукції, що виробляється чи може бути вироблена. При цьому підприємства державної форми власності максимально враховують наміри уряду,

пропозиції міністерства та територіального органу щодо обсягів виробництва продукції насамперед за державним і регіональним замовленнями;

◆ визначають можливості забезпечення виробництва матеріально-технічними ресурсами (передусім сировиною, матеріалами, енергоносіями) централізовано або за прямими договорами;

◆ визначають можливості збуту продукції;

◆ перевіряють збалансованість прийнятих обсягів з наявними потужностями і технічним забезпеченням, розроблюють заходи реконструкції та технічного переозброєння виробництва і конкретних пропозицій щодо поставок устаткування та матеріальних ресурсів на ці цілі;

◆ розраховують очікувані фінансові результати виробництва з урахуванням дії державних економічних важелів (зокрема, державного контракту), що запроваджуються у плановому періоді;

◆ прогнозують обсяги виробництва продукції та укладають попередні договори на її поставку.

Підприємство може розроблювати план у кількох варіантах виходячи з різного рівня можливостей забезпеченості паливом (енергоносіями), сировиною й матеріалами та вірогідності збуту продукції.

Підготовлені підприємствами проекти планів узгоджуються за відповідними показниками з місцевими органами управління. Це стосується, зокрема, ***показників місцевого замовлення, використання трудових і природних ресурсів, розвитку соціальної інфраструктури, охорони навколишнього природного середовища, будівництва об'єктів*** та ін.

Отже, коли підприємства самостійно розроблюють і приймають плани, реалізація намірів керівних органів управління досягається, по-перше, через основні передбачені цілі соціально-економічного розвитку, відповідні темпи і пропорції (наміри уряду, диференційовані за міністерствами, відомствами і областями), по-друге, завдяки науково-технічній політиці (вихідні дані міністерств, відомств), по-третє, завдяки територіальній та місцевій політиці (узгодження планів підприємств і організацій з територіальними органами).

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАТЬ

1. Чим зумовлена потреба в розмежуванні функцій державного регулювання за рівнями управління?
2. Особливості функцій на державному рівні управління економікою.
3. Особливості функцій на регіональному рівні управління економікою.

4. Мета розробки плану або бізнес-плану підприємства.

Тема 11. Інструменти державного регулювання економіки

11.1. Закони та законодавчі акти

11.2. Прогнозування та планування в забезпеченні державного регулювання економіки

11.3. Порядок і вимоги до розробки плану

11.4. Соціально-економічні та науково-технічні програми реалізації економічної політики держави

11.1. Закони та законодавчі акти

Одна з найважливіших функцій держави в умовах ринкової економіки **створення і регулювання правової основи її функціонування**. Це передбачає передусім прийняття законів і правил, що регулюють економічну діяльність, а також контроль за їх виконанням.

Створюючи законодавчу базу, держава встановлює “правила гри” або юридичні принципи економічних відносин, виконувати які зобов’язані всі контрагенти економічної діяльності виробники, споживачі, держава. До таких правил належать **закони, законодавчі та нормативні акти**, що захищають права власності, визначають форми підприємства, **умови функціонування підприємств, їх зв’язки між собою та з державою**. Правові норми поширюються на проблеми якості продукції та безпеки праці, на питання взаємовідносин профспілок та адміністрації і т. ін.

Правове регулювання розвитку економіки України здійснюється через прийняття законів і законодавчих актів Верховної Ради України, нормативних актів Уряду (декретів, постанов), видання Указів Президента, нормативних актів Національного банку України, а також вироблення механізму їх реалізації та контролю. Закони, законодавчі та нормативні акти визначають об’єкт і зміст регулювання, відповідальність юридичних і фізичних осіб у разі їх невиконання.

Пакет законів, що регулюють економічні відносини в Україні, напрацьовується. Сьогодні основними чинними законами України є такі: “Про власність”, “Про банки і банківську діяльність”, “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції”, “Про оподаткування прибутку підприємств і організацій”, “Про податок на додану вартість”, “Про банкрутство”, “Про інвестиційну діяльність”, “Про захист іноземних інвестицій в Україні”, “Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної

діяльності”, “Про форми власності на землю”, “Про освіту”, “Основи законодавства України про культуру”, “Про зайнятість населення”, “Про оплату праці”, “Про державне мито”, “Про єдиний митний тариф”, “Про мінімальний споживчий бюджет”, “Про демонополізацію економіки” та ін.

Зміни та доповнення до законів передбачаються відповідними законодавчими актами, постановами Верховної Ради України, постановами і декретами Кабінету Міністрів України.

Важливими законодавчими актами, що регулюють економічну діяльність у перехідний до ринку період і виконують функцію захисту конкуренції, є акти з антимонопольного законодавства, яке має вікову історію. Його було запропоновано законом Шермана (США) у 1830 р.

Щоб запобігти наслідкам, пов’язаним з недосконалістю конкуренції, держава на основі антимонопольного законодавства застосовує засоби державного регулювання, встановлює контроль над цінами.

Основні принципи антимонопольного регулювання діяльності суб’єктів господарювання визначено в законах України “Про розвиток конкуренції і обмеження монополістичної діяльності”, “Про демонополізацію та конкуренцію”. Згідно з цими законами протидія монополізму виробників досягається шляхом заборони, обмеження або припинення виробництва товарів, потрібних для ринку; нав’язування контрагентові не вигідних для нього умов угоди або інших умов, що ним не передбачені; відмови від збуту або закупівлі, що дискримінує учасників господарського обороту за відсутності альтернативних джерел постачання чи збуту; нав’язування громадянам примусових заходів щодо продажу товару; порушення порядку використання вільних цін або знищення державних і верхньої межі регульованих цін; порушення обсягу збуту або закупівлі, що дискримінує учасників господарського процесу за відсутності альтернативних джерел постачання чи збуту.

Державний контроль за розвитком конкуренції та обмеження монопольної діяльності в Україні покладено на Антимонопольний комітет. Важливою умовою створення конкурентного середовища є наявність і доступність достовірної інформації про кон’юнктуру ринку та економічну ситуацію загалом.

11.2. Прогнозування та планування в забезпеченні державного регулювання економіки

У 90-ті роки ХХ ст. практика розробки планів економічного та соціального розвитку дедалі більше трансформується в бік пристосування до нових умов. Звичайно, при цьому виникають дискусії щодо змісту плану, його функцій у перехідний до ринку період, методів і засобів впливу на розвиток економіки.

Орієнтація на ринкові умови господарювання зумовлює необхідність перебудови системи планування відповідно до вимог перехідного періоду. Однак поспішні дії вищих органів у цьому напрямку не завжди були успішними.

Сподіваючись на ринкове саморегулювання (як показує світовий досвід, майже всі країни віддали перевагу державному регулюванню), Україна почала поступово відмовлятися від важелів планового впливу на економіку. Спроби перейти до індикативного планування у 1992-1993 рр. так само не були вдалими, адже задля цього ще не набуто досвіду і не створено належних умов.

У наступні роки система планування розвивалась в умовах, коли спочатку розроблявся бюджет, а потім план. Держава практично втратила важелі для управління економікою, а плани і програми, що склалися в цей період, були далекі від реальності.

Водночас план - це вічна категорія, яка допомагає людині, колективу, державі цілеспрямовано діяти в умовах, що постійно змінюються. Перед суспільством в усі часи виникала проблема ефективного використання обмежених виробничих ресурсів або проблема такого управління ними, яке давало б змогу максимально задовольнити матеріальні й духовні потреби людини. До того ж дії держави та її владних структур мають бути передбачувані і цілеспрямовані.

В основі економічної політики держави об'єктивно лежить план дій, послідовність певних заходів. Проте має існувати інструмент реалізації такої політики, у противному разі прийняті закони, законодавчі акти та інструктивні матеріали не діятимуть. Таким інструментом може і має стати **план економічного та соціального розвитку**.

Світовий досвід підтверджує, що жодна держава не могла подолати кризи, не маючи сильної влади і не застосовуючи елементи планування. Програма реформ, виходу з кризи фактично є планом дій держави.

В умовах системної трансформації на всіх рівнях управління - держава загалом, міністерство чи регіон - не можна обійтись без плану.

Не варто орієнтуватись на заклики псевдоринковиків про шкідливість плану. Найрозвиненіші країни світу (зокрема, Франція, Японія, США) з ринковою економікою не відмовились від плану, у багатьох з них є спеціальні державні органи, які систематично і досить детально розроблюють прогнози, плани, програми.

В умовах, коли підприємствам надано якнайширші свободи у використанні фондів, виборі номенклатури продукції, що випускається, пошуку партнерів у збуті продукції, поставках сировини і матеріалів, ціноутворенні та в інших питаннях господарської діяльності, немає потреби у важелях саме директивного управління.

План, з одного боку, не може бути директивним, з іншого - суто індикативним (рекомендованим), адже у багатьох підприємств майно є державною власністю; ще не сформована необхідна для ринкових відносин інфраструктура, відбувається процес реформування економіки.

Економічна практика також доводить, що в цей час не можна обмежитись планом, бо він дає лише уявлення про передбачувану в перспективі ситуацію і не містить цілеспрямованих заходів і важелів впливу з метою зміни ситуації.

Програма є планом досягнення певної мети. Якщо мета охоплює економіку загалом, таку програму можна назвати *планом*.

В умовах становлення ринкових відносин *інструментом реалізації економічної політики* в Україні має бути система прогнозування, планування розробки програм, що містить прогнози, плани і програми. З теоретичної та практичної точки зору очевидно, що лише план не може охопити все коло проблем, які розв'язуються в межах економічної політики держави. Досвід недавнього минулого переконує, що з одного центру неможливо управляти всіма (чи багатьма) суб'єктами економіки.

У багатогранній економіці України в перехідний період залишається ще чимало органів управління, між якими розподілено функції регулювання економіки. Отже, вони повинні мати відповідні інструменти реалізації цих функцій, щоб досягти поставлених державою цілей. Тому крім загальнодержавного потрібні плани (програми) розвитку окремих галузей, господарських комплексів і регіонів. План дій - бізнес-план, програма чи інший документ - повинно мати кожне підприємство.

Проте не можна обмежуватись планами лише на короткостроковий період. Без бачення перспективи неможливо здійснювати інвестиційну, зовнішньоекономічну діяльність, реалізовувати ефективну структурну

політику. Тому держава, галузі і регіони повинні мати *середньо-* та *довгострокові прогнози* як складові системи планів розвитку відповідних комплексів чи регіонів.

Україні в перехідний період потрібна система прогнозів, планів і програм, розрахованих на різні за тривалістю періоди та різні рівні управління. Спрощено таку систему в подальшому викладі називатимемо "план".

Зменшення у плані частки директивних важелів впливу на суб'єкти економіки супроводжується збільшенням частки економічних, за допомогою яких створюються такі умови функціонування, коли суб'єкт економіки має обирати стратегію розвитку в напрямку окреслених державою цілей. Загалом управління завжди поєднує директивні й економічні методи.

Нині в переліку директивних (обов'язкових) мають залишатись загальнодержавні норми і нормативи, держконтракт і держзамовлення, державні інвестиції, регульовані ціни на деякі види продукції. Це робить план менш жорстким і надає суб'єктам господарювання певну свободу дій.

Ще зовсім недавно один з недоліків плану полягав у тому, що план часто сприймався як догма у статистиці. Доречно зауважити, що показники плану розраховуються виходячи із ситуації на початок планового періоду і прогнозу щодо наступної кон'юнктури ринку. Остання досить важко прогнозується через постійні зміни під впливом найрізноманітніших чинників, особливо в перехідні періоди, коли економіка досить нестабільна. Тому вже на початку планового року доводиться перераховувати показники плану виходячи з наявної ситуації. Відхилення від запланованих показників можливі і в подальшому. Тому економічну ситуацію важливо аналізувати в розрізі кварталів і уточнювати план на наступні періоди. Лише за такої умови план можна зробити гнучким інструментом регулювання економіки.

11.3. Порядок і вимоги до розробки плану

Дискусійним є питання щодо порядку розробки плану. Деякі економісти вважають, що розробка плану має починатись зверху, тобто на рівні Міністерства економіки. Дехто вважає, що починати треба з низових ланок управління. Однак на практиці доведено, що жодний з підходів не забезпечує достатнього ефекту.

Розробка плану, очевидно, має здійснюватись ітераційним шляхом на основі послідовних балансувань і взаємоузгоджень. Підготовка до розробки плану починається зі створення інформаційної бази, що охоплює статистичні та інші показники. Необхідними є показники, що характеризують розвиток економіки в передплановому періоді, передбачувані у плановому періоді зміни законодавства та умов роботи, кон'юнктуру ринку, наміри уряду і т. ін. Наявність такої інформації дасть змогу запропонувати міністерствам, відомствам і об'єктам індикативні обсяги виробництва і державних закупівель продукції, які вони потім узгоджують з підприємствами.

Підприємства, майно яких є державною власністю, укладають з органами вищого рангу плановий виробничий контракт; усі інші підприємства складають плани за своїм розсудом. Далі знизу вверх зводять планові показники, які збалансовують і перевіряють на відповідність цілям держави.

На мікрорівні розроблюються національні баланси і визначаються макроекономічні показники та пропорції. Основна ж робота полягає в узгодженні галузевих і регіональних планів із загальнодержавними цілями та завданнями.

Розробка якісного плану потребує участі всіх ланок вертикальних і горизонтальних структур управлінської системи. В умовах переходу до ринку посилюється вплив банків та інших фінансових посередників на економічну ситуацію. Показники їх діяльності потрібні для обґрунтування багатьох заходів, що відображуються у плані. Це стосується обсягів грошової маси, величини емісії, курсу національної грошової одиниці щодо долара, ставки відсотка за кредити і т. ін. Раніше вони не відображувались у плані, що й позначалось на його якості.

Одночасно з розробкою плану формується бюджет країни, який треба вчасно затверджувати. У більшості країн бюджет розроблюється більш детально і перебирає на себе багато функцій плану.

Окрім плану існує багато засобів державного регулювання, які поки що задіяні надто мало. У перехідний період вони діють гірше порівняно з усталеними ринковими відносинами, оскільки не відрегульовано механізм їх використання. До них належать передусім такі засоби регулювання, як організаційно-структурні перетворення в економіці, а також використання в управлінській роботі планово-виробничих контрактів з підприємствами і контрактів з керівниками. Ці заходи поширюються на підприємства як державної, так і змішаної (якщо держава має контрольний пакет акцій) форми власності.

Держава, ініціюючи створення нових організаційних структур (корпорацій та об'єднань, холдингових компаній, фінансово-промислових груп та ін.) або визначаючи за допомогою планового виробничого контракту обсяги й асортимент продукції, яку вона (держава) закуповуватиме, може істотно впливати на функціонування економіки.

11.4. Соціально-економічні та науково-технічні програми реалізації економічної політики держави

Національні, галузеві та регіональні програми є основним засобом реалізації державної політики, пріоритетних напрямків соціально-економічного, екологічного, науково-технічного та національно-культурного розвитку України, концентрації фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів і координації діяльності підприємств, установ, організацій та громадян з метою розв'язання найважливіших загальнодержавних проблем.

Порядок розробки прогнозів, планів і програм соціально-економічного розвитку України визначає Уряд України.

Прогнози соціально-економічного розвитку України розроблюються на довго-, середньо- та короткострокову перспективу виходячи з аналізу демографічної ситуації, науково-технічного потенціалу, наявності природних ресурсів, нагромадженого національного багатства, зовнішньо-економічного становища України, а також стратегії

економічного розвитку. Прогнози виконуються в кількох варіантах з урахуванням імовірного впливу внутрішніх і зовнішніх політичних, економічних та інших чинників, а також можливої зміни стратегії розвитку держави.

Прогнози розроблюються по Україні загалом з виокремленням народногосподарських комплексів, галузей і регіонів. Прогнозуються розвиток окремих суспільно значущих сфер економіки, а також кон'юнктура ринку.

Органи законодавчої та виконавчої влади використовують результати прогнозів соціально-економічного розвитку України та прогнози кон'юнктури ринку, приймаючи конкретні рішення в галузі економічної політики і розроблюючи державні програми та індикативні плани.

*Державна програма соціально-економічного розвитку України на **довгострокову перспективу*** розроблюється на 10-15 років; при цьому можливе коригування, а також продовження реалізації програми кожні п'ять років. У програмі визначаються можливі пріоритети і цілі соціально-економічного розвитку, шляхи та засоби досягнення окреслених цілей.

З метою створення організаційно-правових та економічних умов для комплексного розвитку продуктивних сил регіонів розроблюються державні програми соціально-економічного розвитку кожної з областей або їх груп.

*Державні програми соціально-економічного розвитку України на **середньострокову перспективу*** розроблюються 3-5 років і щороку коригуються. У них визначаються та обґрунтовуються стратегічні пріоритети і цілі соціально-економічної політики, напрямки їх реалізації, найважливіші завдання, що мають бути розв'язані на державному рівні.

*Державні програми соціально-економічного розвитку України на **наступний рік*** розроблюються щороку з визначенням пріоритетів і цілей виходячи з фінансових можливостей держави.

Уряд України одночасно з проектом Державної програми подає до Верховної Ради підсумки економічного та соціального розвитку України за період з початку поточного року; прогноз соціально-економічного розвитку на наступний рік; проект Державного бюджету України.

У разі потреби Уряд України подає проекти законів, де передбачаються заходи реалізації завдань соціально-економічного розвитку країни в наступному році.

У програмі відображуються аналіз сучасного стану, цілі та завдання розвитку, макроекономічні показники і пропорції, заходи реформування фінансово-грошової системи, банківська діяльність, соціальний розвиток, доходи та рівень життя, загальні ознаки кон'юнктури внутрішнього і зовнішнього ринків, заходи поліпшення зовнішньоекономічної

діяльності, формування відносин власності та охорони навколишнього середовища, основні напрямки розвитку регіонів, форми і засоби державного регулювання економіки.

Проекти річних програм соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя розроблюють відповідно Уряд Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Організаційно-методичне керівництво розробкою проектів програм в адміністративно-територіальних одиницях регіонів здійснюють Міністерство економіки Автономної Республіки Крим, економічні управління обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Під час розробки проекту програми враховуються показники роботи підприємств та організацій (незалежно від форм власності), розташованих на відповідній території. Уряд Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації подають основні показники проектів і затверджених річних програм соціально-економічного розвитку регіонів до Міністерства економіки України.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Основні чинні закони України, що використовуються в регулюванні економіки.
2. Сутність прогнозування та планування в забезпеченні державного регулювання економіки.
3. Особливості забезпечення розробки плану інформаційною базою.
4. Вимоги, що висуваються до розробки плану.
5. Функції соціально-економічних і науково-технічних програм.

Розділ II. Державне управління

Тема 1. Державне управління як тип соціального управління

1.1. Суспільна сутність, реальний зміст, характерні ознаки та специфіка державного управління.

1.2. Принципи державного управління.

1.3. Державна політика – прерогатива діяльності органів державної влади.

1.1. Суспільна сутність, реальний зміст, характерні ознаки та специфіка державного управління.

З філософської точки зору, під управлінням розуміється функція організованих систем, здатність забезпечувати динамічний розвиток, стабілізуючи структуру при постійних змінах внутрішнього і зовнішнього середовища.

В науковій літературі досліджуються різні види управління, які в загальному аспекті можливо поділити на:

- соціальне;
- біологічне;
- технологічне (технічне).

Розглядаючи управління як суспільне явище, що вироблене і пристосоване людством для забезпечення своєї життєдіяльності, слід зазначити об'єктивну необхідність виникнення держави, як форми організації суспільного життя народів різних країн світу. Аналогічно з'явилась потреба в управлінні – цілеспрямованому впливу, необхідному для узгодженої спільної діяльності людей. На кожному історичному етапі існування і розвитку суспільства, воно перебуває під впливом соціального управління.

Соціальне управління – це цілеспрямований вплив на суспільство для його впорядкування, збереження, вдосконалення та розвитку. Соціальне управління відрізняється від технічного і біологічного тим, що впливає на свідомість, волю і поведінку людей. Соціальне управління складається з двох типів – саморегулювання та державного управління. В обох типах об'єктом є суспільство, але в першому типі – саморегулювання є і суб'єктом управлінського впливу, проте в другому типі – державному управлінню, як суб'єкту належить визначальна роль.

Суспільну сутність державного управління можна охарактеризувати такими чинниками:

- ✓ суспільство – соціальна організація, що постійно розвивається, не може існувати без наявності безперервного управління з боку держави;
- ✓ кожному типу соціальної організації суспільства притаманні певний зміст, свої форми і методи управління;
- ✓ державне управління віддзеркалює систему суспільних відносин, але разом з тим впливає на їх розвиток та вдосконалення;
- ✓ роль державного управління зростає з розвитком продуктивних сил та інших факторів науково-технічної революції;
- ✓ державне управління носить організаційний зміст, тобто організаційне забезпечення на всіх етапах (стадіях) управлінського процесу;
- ✓ мета – узагальнююча характеристика державного управління;
- ✓ динамічне цілепокладання і цілеспрямовані дії державного управління спроможні забезпечити прогрес суспільства;
- ✓ здійснення ефективного управлінського процесу неможливе без врахування соціальних і матеріальних умов життя суспільства, його зрілості, МТБ країни, традицій, культури та свідомості людей (громадян).

Державне управління – цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції, законах та інших нормативних актах шляхом здійснення державної політики, виробленої політичною системою та закріпленою діючим законодавством через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією. В цьому полягає реальний зміст державного управління.

Виходячи зі змісту та особливостей державного управління, йому притаманні наступні ознаки:

- ◇ державне управління – соціально-політичне явище або вид суспільної діяльності, пов'язаної зі здійсненням державної влади в демократичній країні на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу, судову;
- ◇ державне управління має процесуальний характер – вплив, що охоплює процеси цілевизначення та цілездійснення, які адекватні цілям, завданням та функціям держави;
- ◇ цілі державного управління формуються політичною системою та реалізуються механізмом держави;
- ◇ державне управління носить політичний та адміністративний аспекти;

◇ органи державної влади, як суб'єкти державного управління, діють в межах компетенції, визначеної для них законодавчими та нормативними актами, що наділяють їх відповідними державно-владними повноваженнями;

◇ виконавчо-розпорядчу діяльність з реалізації зазначених цілей, в основному здійснюють державний апарат і органи місцевого самоврядування в межах делегованих повноважень;

◇ державний апарат формується на підставі законодавчих актів за дорученням держави.

Соціальний механізм формування та реалізації державного управління можна схематично відобразити єдиним ланцюгом взаємопов'язаних суспільних явищ, опосередкованим державою, як суб'єктом управління:

потреби → інтереси → цілі → рішення → дії → результати.

Об'єктивне за змістом державне управління має суб'єктивну складову. Суб'єктом являється орган управління (управляюча система) або посадова особа (державний службовець). Державне управління має свою специфіку, що відрізняється від приватного управління, а саме:

△ державне управління опирається на владу – організаційну силу суспільства, здатну до примусу;

△ державне управління поширює свій вплив на все суспільство, на його найважливіші явища, процеси, взаємозв'язки;

△ державне управління діє системно, поєднуючи функціонування механізму структур держави (державний апарат, державна служба) і публічних проявів суспільства (акції протесту, громадської непокори, мітинги, демонстрації, страйки, тощо).

△ державне управління здійснюється в правовому полі чинного законодавства у випадку порушення якого настає юридична відповідальність.

Державне управління повинно віддзеркалювати запити і потреби суспільства в цілому. Прозорість державного управління повинна проявлятися в підконтрольності народу. Проте, здебільшого, ця ідеологія в Україні має декларативний характер. Державне управління спрямоване також на надання населенню платних державних послуг, а саме реєстрація шлюбу, зброї, автотранспортних засобів, видача дозволу на забудову житлового будинку і т. ін. В народі подібні платні послуги називають державним «рекетом». Іноді в Україні державні послуги доводять до абсурду. Наприклад, довідка про судимість громадянина тощо. Але все це можна віднести до «дитячої» хвороби молодій демократії, вірніше державної влади.

Держава, виступаючи суб'єктом управління та особливо інституцією суспільства, об'єктивно покликана виражати цілі та інтереси життєдіяльності всієї спільноти людей, їх

інтегровані потреби. Держава через свої органи приймає закони та інші нормативні акти і забезпечує втілення їх в життя всіма доступними їй методами. Державі належить легітимна монополія на законотворчість і примус при її реалізації. Підсумовуючи викладене, можна виділити наступні **суспільні функції держави**, на здійснення яких націлена вся система державного управління:

- політична (забезпечення цілісності того суспільства, формою якого вона виступає);
- соціальна (забезпечення прав і свобод громадян);
- економічна (створення умов ефективної економічної діяльності);
- екологічна (захист та безпека навколишнього середовища);
- зовнішня (забезпечення національної безпеки, співробітництво з іншими державами, сприяння розвитку міждержавних структур).

1.2 Принципи державного управління

Державне управління, як наука, базується на об'єктивних законах суспільного розвитку, які функціонують незалежно від свідомості та волі людей. Закони проявляються, в залежності від внутрішнього і зовнішнього середовища, стихійно або через безпосередньо організовану діяльність. Хоч управлінська діяльність носить відбиток суб'єктивного чинника – свідомість людини (державного службовця). **Принципи державного управління** – це закономірності, відносини, взаємозв'язки, керівні засади, на яких ґрунтується його організація та здійснення. Їх можна сформулювати в певні правила та умовно розділити на три групи:

- загальносистемні;
- структурні;
- спеціалізовані.

До **загальносистемних** відносяться наступні принципи: об'єктивності, демократизму, правової упорядкованості, законності, розподілу влади, публічності, поєднання централізації і децентралізації.

Принцип об'єктивності державного управління є відправним і зумовлює необхідність врахування у всіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил. Він виражає залежність державного управління від:

- суспільних законодавчо визначених цілей, які поставлені і вирішуються у певний період;
- характеру рівня розвитку суспільства та його компонентів, які виступають як керовані об'єкти;
- наявних засобів і ресурсів, що підлягають залученню в управління;

– внутрішніх закономірностей функціонування і розвитку управління як суб'єкта в конкретний історичний період часу.

Принцип демократизму віддзеркалює народовладдя в державному управлінні, яке базувалось на демократичних засадах в інтересах усіх та переважної більшості громадян.

Принцип правової впорядкованості державного управління зумовлює необхідність законодавчого визначення основних аспектів цілей (ієрархія цілей, функцій, структур, поділ влади тощо).

Принцип публічності державного управління передбачає доступність, прозорість, відкритість функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, громадський і судовий контроль за дотриманням прав і свобод громадян.

Принцип поєднання централізації і децентралізації – співвідношення (баланс, ініціатива, гармонія) в концентрації і розподілу влади центральних і місцевих органів державного управління.

У групі **структурних принципів виділяють:** структурно-цільові, структурно-функціональні, структурно-організаційні, структурно-процесуальні принципи.

Структурно-цільові принципи державного управління включають: узгодженість цілей між собою, взаємодоповнюваність (одна сприяє іншій і доповнює її), підлеглість часткових (локальних) цілей загальним (стратегічним), послідовність у досягненні всієї сукупності цілей державного управління.

До структурно-функціональних принципів державного управління належать: диференціація, концентрація, інтеграція, комбінування управлінських функцій, але не допускаючи дублювання чи підміни органів державної влади.

До структурно-організаційних принципів державного управління відносяться: єдність системи державної влади, територіально-галузевий поділ об'єктів управління, поєднання колегіальності і одноосібності в прийнятті рішення, взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування.

До структурно-процесуальних принципів державного управління належать принципи відповідності елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності функціям і організації роботи органів державного управління та місцевого самоврядування.

Групу **спеціалізованих принципів** державного управління утворюють: принципи державної служби, принципи менеджменту, принципи інформаційного забезпечення державного управління, принципи прийняття управлінських рішень тощо. Спеціалізовані принципи державного управління не повинні протирічити системним і структурним, а навпаки доповнювати і забезпечувати їх реалізацію. Критерієм ефективності використання принципів державного управління є результати соціально-економічного розвитку суспільства,

регіону, відповідної території. Іншими словами – всі параметри ефективності, що безпосередньо впливають на поліпшення добробуту людини.

1.3 Державна політика-пререгати́ва діяльності органів державної влади.

Сукупність цілей, завдань і функцій держави, що нею практично реалізуються, засобів і методів, які при цьому використовуються, віддзеркалюють сутність держави, а їх формування та правове закріплення здійснюється політичною системою та виражається державною політикою. **Державна політика** – соціальна діяльність у політичній сфері суспільства, спрямована головним чином на досягнення, утримання, зміцнення та реалізацію влади. В інституціональному плані державна політика виражається в корпоративних інтересах певних політичних суб'єктів (партій, класів, нації, професійних груп, індивідуумів інших соціальних угруповань). В системно-структурному аспекті політика є структурою політичних суб'єктів суспільства, а в системно-функціональному аспекті – є реалізацією політичних ідеалів, цілей, програм тощо.

Складові чинники що впливають на формування державної політики:

△ практична діяльність органів державної влади і політичних суб'єктів з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей;

△ сукупність сформованих та законодавчо (конституційно) закріплених цілей, завдань, функцій, інтересів, якими керуються органи державної влади при здійсненні державного управління всіма формами суспільного життя;

△ усвідомлення політичними суб'єктами інтересів, цілей, що спонукають їх до конкретної політичної діяльності;

△ політична організація суспільства, як сукупність органів управління в державі (законодавчих, виконавчих та судових структур та органів самоврядування), партійно-політичних та певним чином професійних об'єднань, засобів масової інформації тощо;

△ політичні відносини: взаємовідносини політичної еліти та виборців (електорату), політичної влади та опозиції, соціальних угруповань та ін.

Державна політика є оптимальним синтезом об'єктивних тенденцій суспільного розвитку. Інтегровані суспільні інтереси викладені в Конституції. Вони фактично характеризують основні ознаки держави, визначають суспільний устрій, становлять собою цілі держави тощо. Всяка державна політика реалізується в конкретних умовах:

- державно-правові умови полягають у створенні правового простору країни (відпрацьована певна законодавча база);

- соціально-психологічні умови включають усвідомлення загальних життєвих орієнтирів;
- діяльнісно-практичні умови сприяють здійсненню державної політики в заданих координатах (наприклад, роздержавлення, приватизація, земельна реформа тощо).

В державній політиці віддзеркалюється докорінні інтереси суспільства, вона вважається концентрованим виразом економіки, разом з тим спричиняє вплив на економічну та інші сфери суспільного життя. Розробники та виконавці державної політики виділяють наступні її вектори: економічний, соціальний, національний, демографічний, аграрний, культурний, військовий тощо. **Державна економічна політика** становить собою компроміс між численними та різноманітними інтересами громадян країни з метою досягнення максимального блага в межах чинного суспільного устрою. Зміст державної економічної політики в сучасних умовах заключається в реформуванні матеріального і духовного виробництва та соціальних умов життя на базі науково-технічного прогресу (новітніх технологій), проведення структурних реформ і взаємовигідного розподілу праці в міжнародному співробітництві (наприклад, СОТ, ЄС і т. п.).

Державна економічна політика повинна:

- носити системний характер, в комплексі охоплювати всі сфери життєдіяльності;
- ґрунтуватись на власних матеріальних, фінансових, енергетичних, трудових та інших ресурсах;
- створювати умови для вирішення соціальних проблем населення (розширення і зміцнення «середнього класу»), залучати людей до активної діяльності і таким чином нівелювати соціальну і політичну напруженість;
- сприяти рівноправному діловому і взаємовигідному співробітництву в середині країни – між регіонами, зовні – з іншими країнами;
- викликати у людини почуття гідності, гордості та віри у власні сили, розум, витримку, підприємливість і вдачу.

Мета державної економічної політики – досягнення максимально можливого добробуту суспільства шляхом всебічного розвитку соціально-економічної системи та забезпечення соціальної і політичної стабільності. Прерогатива формування державної політики взагалі, та економічної, зокрема, відноситься виключно до компетенції законодавчої влади, а її реалізація – до органів виконавчої влади. В умовах нашої країни це – Верховна Рада, Президент та Кабінет Міністрів України. Державна економічна політика віддзеркалює вплив держави на соціально-економічний стан суспільства і включає:

Δ розробку і впровадження правових засад функціонування економічної системи в ринкових умовах (питання власності, в т. ч. на землю, податків юридичних і фізичних осіб, встановлення «правил гри» тощо);

Δ визначення пріоритетів макроекономічного розвитку, діагностику за певними критеріями цілей та наслідки вирішення цих пріоритетів;

Δ реалізацію соціально-духовних цінностей, рівень їх спрямування на задоволення потреб суспільства;

Δ регулювання економічної діяльності шляхом підтримки функціонування ринкового механізму і співвідношення сукупного попиту і сукупної пропозиції.

Критерієм ефективності державної економічної політики є досягнутий рівень життя населення, кожного пересічного громадянина порівняно зі стандартами розвинутих країн Європи та світу. Це накладає високі вимоги щодо високого професіоналізму в діяльності працівників органів державної влади в центрі і в регіонах та в структурах місцевого самоврядування.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. В чому полягає сутність ДУ ?
2. Сформулюйте цілі та мету ДУ.
3. Назвіть основні ознаки ДУ та його специфіку.
4. Класифікуйте принципи ДУ.
5. Дати визначення державної політики та навести характеристику державної економічної політики.

Тема 2. Державна влада та державне управління

2.1. Державна влада – основа державновладного механізму.

2.2. Конституційні засади побудови структур державного управління в Україні.

2.3. Адміністративний аспект державного управління.

2.4. Об'єкти управлінської діяльності виконавчої влади.

2.1. Державна влада – основа державновладного механізму

В попередній темі охарактеризовано державне управління як складне і багатогранне явище. ДУ залежить від суті, змісту та форми держави. Розрізняють такі форми правління та державного устрою :

- ◆ монархія (влада монарха): а) необмежена (деспотична, абсолютна);
б) обмежена (дуалістична, парламентська або конституційна);
- ◆ республіка: а) президентська (США, Франція, Аргентина, Іран та ін.);
в) парламентська (Італія, Греція, Індія та ін.).

Державне управління розкриває функціональні, організаційно-структурні та політико-правові параметри державної влади. Кожна держава, як організація політичної влади в суспільстві управляє суспільними справами.

Сутність державної влади полягає в тому, що відображаючи загальну волю громадян держави, вона справляє цілевизначений, організуючий, регулюючий вплив на все суспільство. Державна влада втілюється в діяльність органів (інституцій) держави наступними засобами: політикою, правовими нормами, адміністративними актами, економічними стимулюваннями, ідеологічним впливом та іншими. Це все забезпечує функціонування державно-владного механізму.

Таким чином, державна влада і державне управління є своєрідними сторонами однієї і тієї ж "медалі", статикою і динамікою єдиного явища, яке визначає управлінську сферу діяльності держави. Ефективність функціонування державновладного механізму прямо (безпосередньо) залежить від політичного режиму.

Політичний режим є сукупністю способів, засобів і методів практичного здійснення правлячими колами, головним чином, вищими посадовими особами, державної владної волі. Політичний режим близький до поняття "стиль державного управління". Але стиль державного управління розкриває технологію керівництв, з точки зору оптимізації, раціональності та ефективності. Політичний режим фіксує політичну сторону державного управління - реальну належність влади певним суб'єктам політичних дій, способом володіння і утримання її, тобто механізми її впливу на людей. Політичний режим повинен виступати каналом двостороннього зв'язку держави і суспільства, влади і людей. В одному напрямку держава має широко, достовірно і реально сприймати суспільні (людські) потреби, інтереси, цілі, в другому - так організувати свою владу і управлінські процеси, щоб вони сприяли прогресивному суспільному розвитку. Це може забезпечити демократичний політичний режим.

Демократія (грецьке походження, "демос"- народ, "кратос" - влада) - народовладдя або форма (тип) політичної системи суспільства, побудована на визнанні (формальному чи фактичному) народу джерелом влади. В ДУ існують такі форми демократії:

- пряма або безпосередня (інституційна) передбачає постійну участь всіх громадян в розробці рішень (відсутні відмінності між державою і суспільством) наприклад, на принципах прямої демократії базувалася модель виборів раї усіх рівнів - Верховної, обласної, міської, районної, селищної та сільської;

- опосередкована або представницька (репрезентативна) є найбільш реальною, поширеною формою (типом) демократичної організації влади та суспільства

Формами безпосередньої (прямої) демократії є: референдуми (загальнодержавні, регіональні, локальні чи місцеві), вільні вибори, загальні збори, з'їзди, конференції громадян та представників територіальних громад. Це дає змогу народу прямо висловлювати свої інтереси і волю (наприклад, схід села в рамках місцевого самоврядування). Для представницької демократії характерним є верховенство закону, розподіл влад, політичний, економічний, ідейний плюралізм, гласність тощо. При цьому в державному управлінні має місце бюрократія.

Бюрократія (від "бюро" - стіл, бюрократ - столоначальник (чиновник) -система управління, в якій влада належить адміністрації чиновників. В основному функціонує два типи бюрократії:

О імперська (традиційна), виникла в Азії (в основу покладено авторитет, обряди, чиношанування, культ посади);

О раціонально - легальна, існує в Європі та США (заснована в період переходу до індустріального суспільства).

Для бюрократичної організації, за М.Вебером, характерні опора на закони, на знання, чіткий розподіл обов'язків, ієрархія влади і контроль виконання. Це є позитивними властивостями. До негативних відносяться - дублюючі, паралельні структури, недостатня професійна підготовка державних службовців, безвідповідальність, безконтрольність, формалізм тощо. Наприклад, деструктивні тенденції в державному управлінні в Україні збільшуються. Корумпованість охопила всі структури державного управління. Постійна перебудова управлінських структур влаштувала управлінську чехарду. Апарат державного управління зріс, в порівнянні з першим роком незалежності України, в 4,5 рази. Бюрократизм став нормою поведінки держслужбовців. Чиновницькому апарату притаманні можливість множитися (закон Паркінсона і Пітера - аксіома: чиновники намагаються помножити підлеглих, а не опонентів). Держслуж-бовці створюють роботу один одному. Армія чиновників зростає незалежно від того, збільшиться, зменшиться чи зведеться до нуля обсяг роботи. Однією із причин цього є суб'єктивний характер державновладного механізму.

2.2. Конституційні засади побудови структур державного управління в Україні

Державну владу можна характеризувати, як здатність держави приймати загальнообов'язкові рішення та забезпечити їх виконання. Це політико-правове явище - цілісне. Воно не підлягає диференціюванню. Згідно зі ст.6 Конституції України, поділяється не сама влада, а механізм її здійснення. Державно-владний механізм структуризується за функціональною та суб'єктною ознаками. Основні функції діяльності держави: законотворення, правозастосування, правосуддя.

Виходячи з них, будується організаційний устрій держави або формуються різні види (інституції) державних владних органів: законодавчі, виконавчі, судові (рис.1).



Державне управління є одним із видів державної діяльності, який здійснюється системою органів виконавчої влади, відповідно ці органи, діючи від імені держави з метою реалізації управлінських функцій здійснюють державне управління. Система органів виконавчої влади має певний правовий статус та наділена повноваженнями. Компетенція органів виконавчої влади характеризується ознаками:

- відносна самостійність в загальній системі державної влади;
- організаційний характер впливу на суспільство, як об'єкт ДУ та суспільні відносини;
- ієрархічна підвладність і взаємозв'язок (субординація, реординація, координація) суб'єктів ДУ;
- безперервність процесу ДУ в часі та просторі (на підвідомчій території).

У відповідності до законодавства України та наведених ознак, можна зробити визначення:

Виконавча влада - одна із трьох гілок державної влади, яка складається із системи державних органів і установ, що розробляють і реалізують державну політику в політико-адміністративній, господарській та соціально-культурній сферах шляхом здійснення владно-політичних та владно-адміністративних функцій, а також надають громадянам державні послуги.

Виконавча влада реалізується у безпосередньому виконанні приписів законодавчої влади, а розпорядча (державновладна) - у виданні від свого імені актів управління для виконання цих приписів. При цьому виконавча діяльність є підзаконною, тобто базується на Конституції та законах, які є визначальними для її функціонування. Тому органи виконавчої влади здійснюють виконавчу і розпорядчу діяльність. Апарат державного управління практично вирішує всі питання життєдіяльності країни: в політико-адміністративній сфері (оборона країни, зовнішньополітична діяльність, охорона кордонів, державна безпека, юстиція, охорона громадського порядку); у національній економіці (промисловість, транспорт, сільське господарство, житлово-комунальне господарство); у соціально-культурній сфері (освіта, культура, мистецтво, охорона здоров'я, соціальне забезпечення). Виконавча влада базується на певних принципах, тобто науковообґрунтованих і сформульованих ідеях, положеннях, які визначають характер діяльності її органів. Такими принципами є пріоритет прав людини, демократизм, законність, рівноправність громадян у державному управлінні, гласність.

Пріоритет прав людини при здійсненні виконавчої влади - одна з основних вимог побудови правової держави. Вся діяльність органів державної влади повинна бути спрямована на благо народу, підвищення його рівня життя, дотримання соціальної справедливості.

Демократизм означає залучення громадян до управління державними справами, їх максимальну участь у процесі обговорення та прийняття державно-управлінських рішень, звітність органів виконавчої влади та їх посадових осіб перед представницькими органами, контроль з боку громадськості за їх діяльністю, наявність колегіальних органів в окремих органах виконавчої влади.

Законність діяльності органів виконавчої влади - це точне і неухильне дотримання Конституції України, законів, створення режиму, який би забезпечував права і свободи громадян, а органи виконавчої влади, громадські об'єднання функціонували в межах своєї компетенції, посадові і службові особи виконували свої обов'язки належним чином. Законність і дисципліна - передумова і гарантія злагодженої та ефективної діяльності всього апарату державного управління.

Рівноправність громадян у державному управлінні - гарантія реальної демократії. Дотримання принципу рівноправності в управлінні означає, що всі мають однакове право доступу на державну службу, брати участь у вирішенні завдань держави, користуватись усіма закріпленими в Конституції правами і свободами.

Гласність – необхідна умова демократії, джерело інформації про стан справ у країні, засіб впливу на органи виконавчої влади з боку громадськості. Цей принцип проявляється у формі звітності органів виконавчої влади перед представницькими органами влади і громадськістю, донесення через друковані та електронні ЗМІ інформації про їх діяльність,

найважливіші рішення та основні напрямки роботи. Принцип гласності закріплений в Конституції, законодавчих актах держави.

Виконавча влада безпосередньо впливає на соціально-економічний розвиток країни в цілому та, зокрема, кожного із її регіонів. Тому в цьому плані для Української держави актуальною проблемою є:

- збалансування державного управління та місцевого самоврядування у напрямі більш якісного задоволення потреб населення в наданні управлінських і громадських послуг;
- усунення протиріч між загальнодержавними, регіональними, місцевими та галузевими інтересами з метою прийняття раціональних державно-управлінських рішень;
- удосконалення адміністративно-територіального устрою як засобу ефективного вирішення проблем соціально-економічного та культурного розвитку держави і територій.

Конституцією України встановлено три організаційно-правові рівні органів виконавчої влади:

- вищий;
- центральний;
- місцевий

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. До системи відносяться Міністерства та ієші ЦОВВ. В систему входять місцеві (обласні та районні) державні адміністрації.

Органи місцевого самоврядування не є державними, але сільським, селешним і місцевим радам у відповідності до ст.143 основного Закону виконують окремі повноваження виконавчої влади.

Схематично організацію виконавчої влади в Україні зображено на рис.2.



Рис.2. Організація виконавчої влади в Україні

Основними завданнями Кабінету Міністрів є: забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, реалізації прав і свобод людини і громадянина, сприятливих умов для вільного й гармонійного розвитку особистості; виконання Конституції і законів України, актів Президента щодо формування і проведення зовнішньої та внутрішньої політики держави; турбота про безпечне для життя і здоров'я людей довкілля, екологічну безпеку та раціональне використання природних ресурсів; вжиття заходів щодо гарантування національної безпеки й обороноздатності України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю.

Діяльність Кабінету Міністрів ґрунтується на принципах:

а) поділу державної влади, який означає, що Кабінет Міністрів здійснює виконавчу владу у встановлених Конституцією межах незалежно від органів законодавчої та судової влади, крім випадків, передбачених Конституцією України. Неправомірне втручання будь-яких органів, посадових осіб, об'єднань громадян у вирішення питань, що віднесені до відання уряду, не допускається;

б) верховенства права - Кабінет Міністрів у своїй діяльності дотримується вимог утвердження та гарантування прав і свобод людини, відповідальності держави перед громадянами за забезпечення їм гідних умов життя;

в) законності - Кабінет Міністрів здійснює свої повноваження на основі та відповідно до Конституції та законів України, Указів Президента;

г) колегіальності - Кабінет Міністрів є колегіальним органом, що приймає рішення після вільного демократичного обговорення питань на своїх засіданнях;

д) науковості - Кабінет Міністрів у своїй діяльності спирається на наукове і соціологічне обґрунтування здійснюваної ним державної політики, активно використовує новітні досягнення наукових досліджень, організаційно-технічні засоби та інформаційні технології;

е) гласності - Кабінет Міністрів регулярно інформує громадськість про свою діяльність. Прийняття таємних рішень можливе лише у випадках, визначених законом.

Прем'єр-міністр є главою Кабінету Міністрів, який керує роботою Кабінету Міністрів і забезпечує виконання програми діяльності Кабінету Міністрів, схваленої Верховною Радою. Прем'єр-міністр визначає і розподіляє обов'язки між першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами та міністрами, координує їхню діяльність, застосовує заходи дисциплінарної відповідальності (крім звільнення з посади) до членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади та їх заступників. Крім того, він, у випадках і в межах, визначених Конституцією, виконує обов'язки Президента у разі дострокового припинення його повноважень.

Перший віце-прем'єр та віце-прем'єр-міністри як заступники прем'єр-міністра виробляють стратегію і тактику реалізації програми діяльності Кабінету Міністрів у закріплених за ними напрямках і сферах діяльності, спрямовують, координують і контролюють роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади для виконання завдань уряду, а також попередньо розглядають і погоджують проекти рішень Кабінету Міністрів, вживають заходів щодо врегулювання можливих розбіжностей серед членів Кабінету Міністрів. Вони заміщують прем'єр-міністра у разі його відсутності, діючи в межах, визначених прем'єр-міністром, який встановлює і черговість такого заміщення.

Прем'єр-міністр є главою Кабінету Міністрів, **керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України**, схваленої Верховною Радою України. До програми додається схема структури Кабінету Міністрів з інформацією про його персональний склад (рис.3).



Рис.3.Схема структури Кабінету Міністрів України

Прем'єр-міністр визначає і розподіляє обов'язки між першим віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами та міністрами, координує їхню діяльність, застосовує заходи дисциплінарної відповідальності (крім звільнення з посади) до членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади та їх заступників. Крім того, він, у випадках і в межах, визначених Конституцією, виконує обов'язки Президента у разі дострокового припинення його повноважень.

Перший віце-прем'єр та віце-прем'єр-міністри як заступники прем'єр-міністра виробляють стратегію і тактику реалізації програми діяльності Кабінету Міністрів у закріплених за ними напрямках і сферах діяльності, спрямовують, координують і контролюють роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади для виконання завдань уряду (схему взаємодії подано на рис. 4), а також попередньо розглядають і погоджують проекти рішень Кабінету Міністрів, вживають заходів щодо врегулювання можливих розбіжностей серед членів Кабінету Міністрів. Вони заміщують прем'єр-міністра у разі його відсутності, діючи в межах, визначених прем'єр-міністром, який встановлює і черговість такого заміщення.

Центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України:



через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра
будівництва та житлово-комунального
господарства України

Державна архітектурно-будівельна інспекція України

через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра
соціальної політики України

Державна служба з питань
інвалідів та ветеранів
України

Державна інспекція
України з питань праці

Пенсійний фонд України

через Міністра аграрної політики та
продовольства України

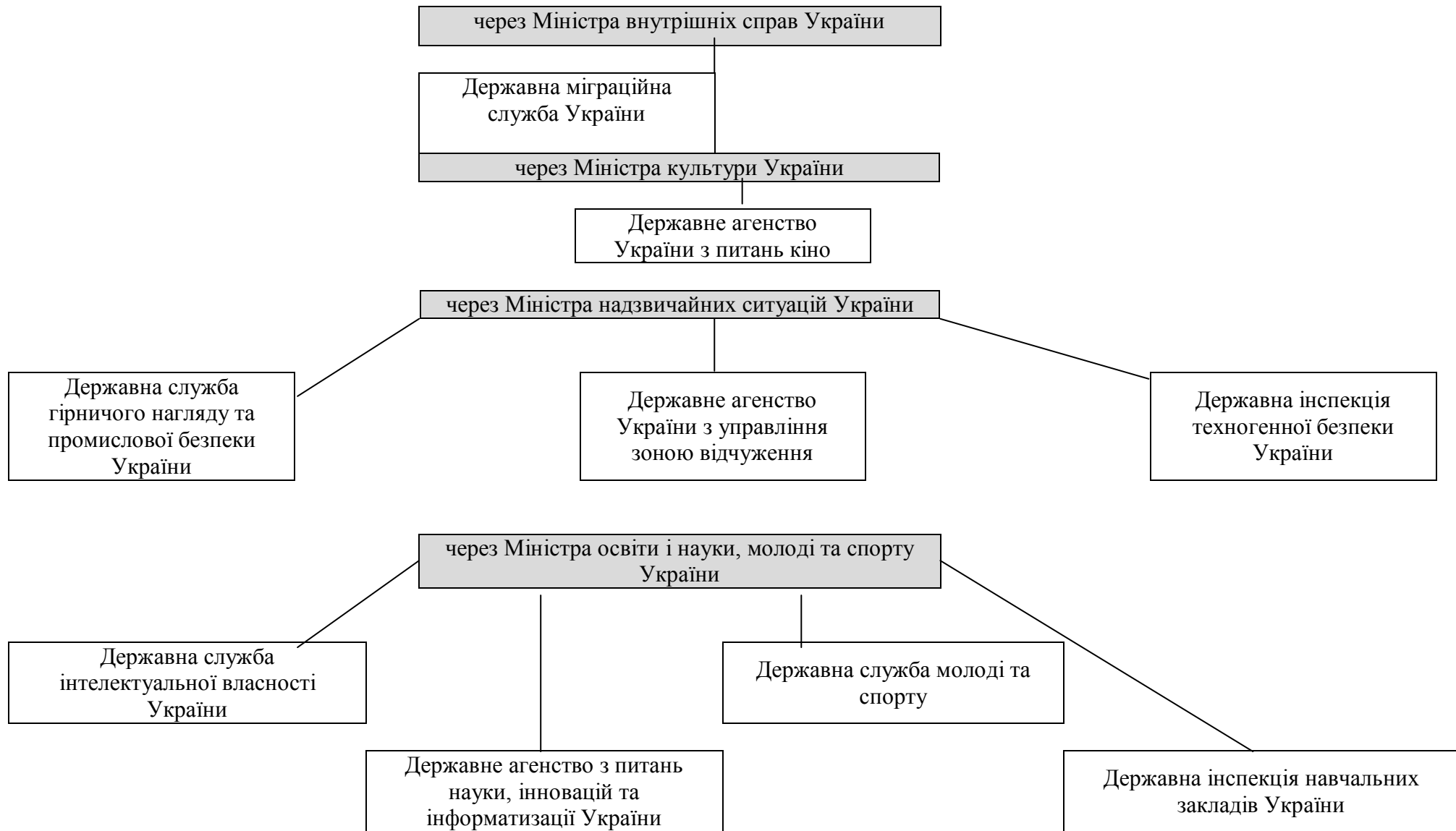
Державна ветеринарна та
фітосанітарна служба
України

Державне агенство
рибного господарства
України

Державне агенство
земельних ресурсів
України

Державна інспекція
сільського господарства
України

Державне агенство
лісових ресурсів України



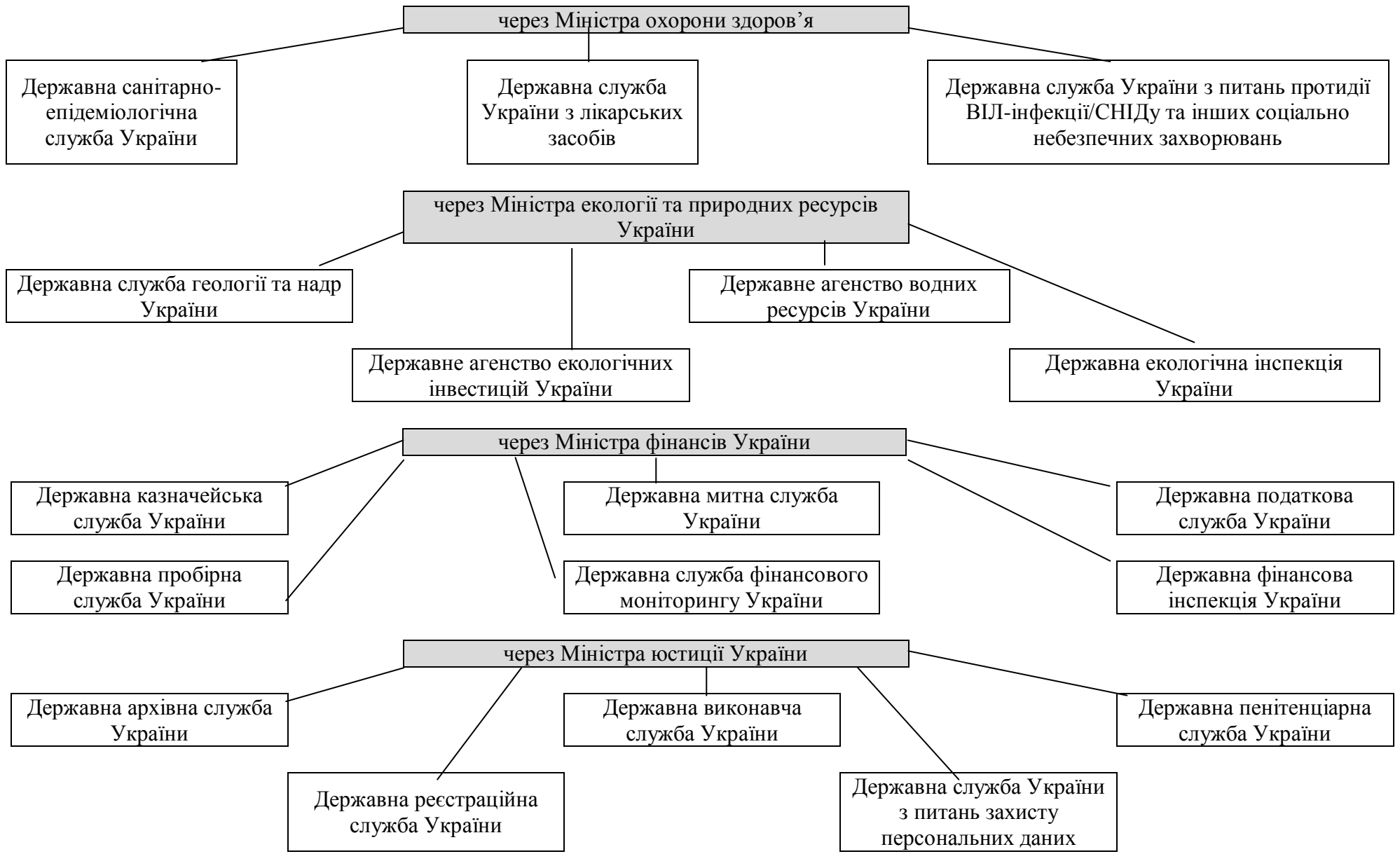


Рис.4. Схема державних відомств України

Прем'єр-міністр України призначається Президентом України за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України. Персональний склад Кабінету Міністрів України призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України (структура Кабінету Міністрів України зображена на рис.5).

Державна авіаційна служба України	Державна архівна служба України	Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України	Державна виконавча служба України	Державна казначейська служба України	Державна митна служба України
Державна міграційна служба України	Державна пенітенціарна служба України	Державна податкова служба України	Державна реєстраційна служба України	Державна санітарно – епідеміологічна служба України	Державна пробірна служба України
Державна служба геології та надр України	Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України	Державна служба експортного контролю України	Державна служба з питань інвалідів та ветеранів України	Державна служба інтелектуальної власності України	Державна служба молоді та спорту України
Державна служба молоді та спорту України	Державна служба фінансового моніторингу України	Державна служба України з контролю за наркотиками	Державна служба України з лікарських засобів	Державна служба України з питань захисту персональних даних	Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань
Державне агентство автомобільних доріг України	Державне агентство водних ресурсів України	Державне агентство екологічних інвестицій України	Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України	Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України	
Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України	Державне агентство земельних ресурсів України	Державне агентство лісових ресурсів України	Державне агентство резерву України	Державне агентство рибного господарства України	Державне агентство України з питань кіно



Рис.5. Центральні органи виконавчої влади в Україні

Після свого призначення Прем'єр-міністр **вносить Президенту України подання про призначення членів Кабінету Міністрів України**. Конституцією України встановлені певні обмеження щодо входження до складу уряду. Зокрема, члени Кабінету Міністрів не мають права суміщати свою діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що мають на меті одержання прибутку.

Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на передвиборній програмі Президента України. Цей документ містить концептуальне викладення стратегії діяльності та засобів виконання завдань Кабінету Міністрів. **Програма діяльності Кабінету Міністрів України подається до Верховної Ради України Прем'єр-міністром України та вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України**. Програма вважається схваленою, якщо за це проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України.

Компетенція Кабінету Міністрів спрямована на організацію виконання Конституції та законів України, актів Президента, власної програми діяльності, схваленої Верховною Радою, постійного контролю за здійсненням виконавчої діяльності підвідомчими органами, вжиття заходів по усуненню недоліків у роботі цих органів.

До центральних органів виконавчої влади відносяться **служби (якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам), агентства (основна діяльність - управління об'єктами державної власності) та інспекції (переважно здійснюють контрольно-наглядові функції за дотриманням актів законодавства), а також центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом**.

Основною формою реалізації компетенції Кабінету Міністрів є його правові акти: постанови і розпорядження, які обов'язкові до виконання на території України. У формі постанов Кабінету Міністрів видаються акти, які мають нормативний характер. У формі розпоряджень Кабінету Міністрів - акти, що мають індивідуальний характер або з питань внутрішньо-організаційної та іншої поточної роботи Кабінету Міністрів.

Директивні документи, які видає уряд, розробляються міністерствами, але обов'язково проходять експертизу та візуються Секретаріатом Кабінету Міністрів України (рис.6).



Рис.6. *Схема структури Секретаріату Кабінету Міністрів України*

Акти Кабінету Міністрів набирають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не встановлено законом або не передбачено у самих цих актах. **Вони можуть бути скасовані** Президентом. Акти Кабінету Міністрів в повному обсязі або їх окремі положення, визнані Конституційним Судом України неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення щодо їх неконституційності.

Кабінет Міністрів як уряд України має дуже широкий обсяг функцій та повноважень у здійсненні виконавчої влади.

Важливе місце посідають повноваження Кабінету Міністрів у відносинах з очолюваною ним системою органів виконавчої влади. Як відомо, її складають, крім власне уряду, центральні, місцеві та деякі інші органи виконавчої влади.

Зокрема, у відношенні до центральних органів Кабінет Міністрів спрямовує і координує діяльність міністерств, інших органів виконавчої влади, які є і підвідомчими Кабінету Міністрів і безпосередньо підпорядковані йому, **вносить на розгляд Президента України подання про утворення, реорганізацію та ліквідацію міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та призначення керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників**, накладає на цих керівників та їх заступників дисциплінарні стягнення. Кабінет Міністрів має право скасовувати акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

На структурному рівні центральних органів у системі органів виконавчої влади перебувають міністерства і державні комітети України, а також різні манітні інші центральні органи (або так звані центральні відомства) - голов управління, національні агентства, комісії тощо, які безпосередньо підвідом Кабінету Міністрів України (у зв'язку з передбаченою Конституцією України підготовкою закону щодо, центральних органів виконавчої влади, нижче наведена їх характеристика ґрунтується на положеннях відповідного закон проекту, підготовленого для внесення на розгляд Верховної Ради). За змістом своєї діяльності кожне міністерство забезпечує втілення у життя державної політики у відповідній галузі чи сфері на території України, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління і несе відповідальність за стан її розвитку перед Кабінетом Міністрів України.

Міністерства є, як правило, єдиноначальними органами виконавчої влади. Єдиноначальність міністерства означає, що владні повноваження цього органу здійснюються одноособово його керівником - міністром. Він персонально несе всю повноту відповідальності за результати роботи **міністерства** безпосередньо перед урядом.

Міністр здійснює керівництво міністерством, спираючись в цьому на своїх заступників, які призначаються і звільняються з посади Президентом України за поданням Прем'єр – Міністра з відповідно до пропозиції міністра. Міністр має першого заступника, який здійснює визначені міністром обов'язки. У разі необхідності для забезпечення здійснення міністерством окремих завдань рішенням Президента України у структурі міністерства може бути введено посаду заступника міністра. Заступники міністра виконують за його дорученням окремі функції та повноваження і заміщують його у разі його відсутності.

Міністр проводить розподіл обов'язків між заступниками, а також визначає ступінь відповідальності керівників підрозділів апарату **міністерства**. Крім того, він затверджує штатний розпис працівників апарату **міністерства** та його місцевих органів в межах граничної чисельності, фонду оплати праці працівників і розміру асигнувань на їх утримання із Державного бюджету, затверджених Кабінетом Міністрів; затверджує положення про структурні підрозділи апарату **міністерства** та положення про створені ним **територіальні** органи, а також положення і статuti підприємств, установ, організацій, що належать до його сфери відання; здійснює в установленому порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників **територіальних** органів **міністерства**, підприємств, установ і організацій, що належать до його сфери відання; вносить на розгляд Кабінету Міністрів проекти законодавчих та інших нормативних актів з питань, що належать до компетенції **міністерства**.

Найсуттєвіша організаційно-структурна особливість центральних органів полягає в тому, що міністерства та інші органи виконавчої влади мають у своєму підпорядкуванні територіальні органи, які створюють разом з власне апаратом центрального органу так звану виконавську вертикаль галузевої чи функціональної спрямованості (поширеною є така назва цієї вертикалі - система міністерства та іншого органу виконавчої влади,).

За загальним правилом, на місцевому рівні органами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, які підзвітні як головам цих адміністрацій, так і відповідним центральним органам.

Основний обсяг компетенції центральних органів тісно пов'язаний з тим, що кожний такий орган, відповідно до його профілю, бере безпосередню участь у формуванні або реалізації державної політики з конкретних її напрямів або щодо конкретних об'єктів державного управління та регулювання. Переважна частина центральних органів бере участь у реалізації економічної та соціальної політики держави у межах дорученої йому сфери чи галузі державного управління.

Для успішного здійснення покладених на них завдань і функцій центральним органам також надані досить широкі повноваження щодо внутрішньо-організаційного забезпечення роботи. Зокрема, вони вправі одержувати від інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи та матеріали, статистичні дані для виконання покладених на них завдань; скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до їх відання; залучати спеціалістів центральних та інших органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, за погодженням з їх керівниками, для розгляду питань, що належать до їх відання; притягати до дисциплінарної відповідальності керівників утворених ними місцевих органів, а також підприємств, установ і організацій, що належать до їх сфери відання.

Рішення центрального органу набувають юридичної сили, коли вони оформлені як правові акти, що видані ним в межах своїх повноважень на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента та Кабінету Міністрів. Переважна більшість актів центрального органу видається у вигляді наказів. Вони є обов'язковими до виконання всіма органами і організаціями, їх посадовими особами, які підпорядковані відповідному центральному органу. У випадках, передбачених законодавством, акти центрального органу є обов'язковими для виконання іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності та громадянами.

У разі потреби центральний орган видає разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти.

Нормативно-правові акти центрального органу підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Нормативно-правові акти центральних органів, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення, є не чинними. Акти центральних органів, у разі їх невідповідності законодавству України або ж їх економічної чи соціальної недоцільності, можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів.

Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції центрального органу, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку дорученої йому галузі чи сфери утворюється колегія центрального органу. До її складу входять міністр (керівник центрального органу виконавчої влади), його заступники за посадою, а також інші керівні працівники центрального органу. Членів колегії затверджує чи звільняє від обов'язків керівник відповідного центрального органу. До складу колегії можуть також входити керівники інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери відання центрального органу. В засіданнях колегії можуть брати участь представники місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

2.3. Адміністративний аспект державного управління

Адміністративний аспект державного управління полягає у виконавчій та розпорядчій діяльності держави, яка реалізується органами виконавчої влади.

Виконавчий характер функціонування органів виконавчої влади заключається в державно-політичній діяльності, у практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному управлінні економікою та соціальною сферою.

Розпорядчий характер державного управління означає прийняття органами виконавчої влади постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій, правил та інших підзаконних актів. Всі ці директивні документи базуються на Конституції, законах України та указах Президента, постановах і розпорядженнях Кабміну України. Виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління базується на пізнанні об'єктивного: природно-географічних і суспільних умов, культурно-історичної спадщини, матеріально-технічної бази і системи економічних відносин, НТП та ін.

Саме матеріально-технічна база та система економічних відносин (відносини власності) спричиняє об'єктивний вплив і потребує раціонального державного управління. Економічний базис суспільства (поєднання виробничої бази з людським потенціалом) забезпечує відтворення матеріальних благ і широкого спектру послуг, необхідних для підтримання життєдіяльності суспільства в цілому і кожної людини зокрема. Тому держава,

як виразник загальних потреб і інтересів, а також цілей має створювати однакові економічні умови розвитку різних форм власності. Джерелом і постійним імпульсом об'єктивізації державного управління є породжений духовною сферою суспільства науково-технічний прогрес. Науково-технічний прогрес викликає зміни у всіх сферах життєдіяльності людей, корегує вплив об'єктивних природних умов на вирішення суспільних проблем.

На виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади суттєвий вплив спричиняє суб'єктивний фактор. Він уособлює свідомі дії індивідуума в практичному процесі ієрархії посад в органах державної влади. Складна структура суб'єктивного фактора активізує управлінський процес, або його гальмує, деформує і навіть руйнує, що призводить до деструктивних конфліктів в суспільстві.

Керівники (державні службовці) - люди, вони - різні. Множина управлінських рішень - багатовимірне явище. Часто індивідуальні чи групові інтереси, потреби і цілі не завжди співпадають із загальними. Одні і ті ж рішення управлінці (чиновники) мотивують по-різному. Тим більше, потрібна об'єктивна, прозора демократизація державного управління та відкрита виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади.

2.4. Об'єкти управлінської діяльності виконавчої влади

Об'єкт державного управління є складовим, але визначальним елементом в системі управлінської діяльності органів державної влади. Об'єктами системи державного управління виступають ті суспільні відносини, види діяльності і соціальні ролі, які безпосередньо пов'язані з відтворенням матеріальних і духовних продуктів та соціальних умов життєдіяльності людей. Держава управляє тільки тими об'єктами, що мають значення для всього суспільства, стосуються реалізації загальних потреб, інтересів і цілей. Інші види життєдіяльності людей самоуправляються або керуються іншими видами управління (самоврядування, релігія, клуби за інтересами тощо).

Об'єкти державного управління можна класифікувати за різними ознаками:

- за рівнем управління (людина, колектив, об'єднання колективів, суспільство);
- за територіальною структурою (АР Крим, область, район, місто, селище, село);
- за галузевим поділом:
 - промисловість (гірничо-рудна, машинобудування, хімічна, легка та ін.);
 - енергетика (АЕС, ТЕЦ, ДРЕС, ГЕ, ГАЕ);
 - АПК (сільське господарство, переробка тощо);
 - транспорт (залізничний, автомобільний, авіаційний, морський, водний, трубопровідний);

- зв'язок (електрозв'язок, пошта та ін.);
 - за функціональним критерієм (роздержавлення, інформатизація, приватизація).

Об'єкти управлінської діяльності можна умовно об'єднати в такі видові групи: економічні, соціальні, духовні, (гуманітарні) тощо.

Властивості притаманні об'єктам управлінської діяльності органів державної виконавчої влади:

- ✓ цілеспрямованість, яка формує основу для аналізу і класифікації об'єктів управління залежно від цілей, що ставляться, співставлення таких цілей з реальними об'єктивними можливостями;
- ✓ самоактивність, яка виражається у здатності до активної взаємодії з навколишнім (зовнішнім) середовищем на основі внутрішніх спонукальних причин, шляхом перетворення власних взаємозв'язків або пристосувавшись до ситуації;
- ✓ здатність до самоуправління своєю життєдіяльністю і своїм розвитком;
- ✓ адаптивність до умов і факторів природного й соціального буття;
- ✓ залежність від суспільної життєдіяльності та об'єктивного відтворення процесів прогресивного розвитку.

З розвитком науково-технічного прогресу та демократії в Україні роль самоуправління буде зростати, а управлінський вплив держави в багатьох сферах життєдіяльності суспільства буде мати координаційний характер.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. В чому заключається сутність державної влади?
2. Назвіть різновиди демократичного та бюрократичного політичних режимів.
3. За якими ознаками поділяється механізм державної влади в Україні?
4. Накресліть схему організаційної побудови виконавчої влади в Україні.
5. Порядок формування Кабінету Міністрів України.
6. Компетенція уряду та інших ЦООВ.
7. В чому полягають виконавчий та розпорядчий аспекти ДУ?
8. Назвіть ознаки класифікації об'єктів ДУ.
9. Які характерні властивості мають об'єкти управлінської діяльності органів державної виконавчої влади?

Тема 3. Цілі та функціональна структура державного управління

3.1. Цілі державного управління, їх юридичне та ресурсне забезпечення.

3.2. Функції державного управління.

3.2.1. Основні функції державного управління.

3.2.2. Загальні функції державного управління.

3.2.3. Допоміжні функції державного управління.

3.3. Функціональна структура державного управління.

3.1 Цілі державного управління, їх юридичне та ресурсне забезпечення.

Цілі ДУ виникають від потреб та інтересів людей, які об'єднані в державу. Головна мета і цілі держави полягає в тому, щоб сприяти матеріальному і духовному розвитку народу країни. Внутрішній стан суспільства і потреби, що його турбують є актуальним джерелом формування цілей ДУ. Вищим органом державної влади необхідно вивчати об'єктивні умови, які створюються всередині і ззовні суспільства, реально визначати можливості і силу суб'єктивного фактора, конкретно знати потреби та інтереси всіх об'єктів, на які спрямовуються управлінські впливи, що приведе до позитивних результатів, лише за такого підходу цілепокладання в державному управлінні стане об'єктивним та реальним фактором державної політики.

Сутність державного управління вимагає налагодженого цілепокладання, а саме: загальне абстрактне передбачення → більш конкретне прогнозування → програмування (математична модель, алгоритми) → планування → прийняття управлінських рішень – що робити? коли робити? хто здійснює ці дії?

Ієрархія цілей – визначення потреб та інтересів розвитку суспільства (принцип пріоритету в державному управлінні). Наприклад, переважаючий розвиток групи А чи групи Б, або економіка (господарська діяльність) чи соціальна складова є домінуючою в діяльності вищих органів державної влади?

Дерево цілей – це продукт свідомості, суб'єктивне відображення об'єктивного. Дуалізм – об'єктивна основа та ідеальний вираз її. В кожній цілі може бути різне співвідношення між реальним (дійсним) та ідеальним (уявним). Помилковою у формуванні цілей є позиція державних і політичних діячів, які бажане (ідеальне) вважають за дійсне (реальне).

Основні види цілей державного управління:

- ◇ суспільно-політичні;
- ◇ соціальні;
- ◇ економічні;
- ◇ духовні.

Цілі державного управління нижчого рівня порівняно з основними воно конкретизуються:

- ◇ діяльнісно-професійними;
- ◇ організаційними;
- ◇ виробничими;
- ◇ інформаційними;
- ◇ роз'яснюючими.

Цілі державного управління можна ранжирувати на:

- ◇ стратегічні;
- ◇ тактичні;
- ◇ оперативні.

Цілі державного управління мають бути:

- ◇ об'єктивно обумовленими;
- ◇ соціально мотивованими, тобто йти від потреб, інтересів та запитів людей;
- ◇ науково-обґрунтованими;
- ◇ системно-організованими (стратегічні, тактичні, оперативні);
- ◇ забезпеченими в ресурсному відношенні.

Обґрунтованість і дієвість цілей державного управління залежить від наявних природних і людських ресурсів. Проте вони обмежені і суттєвого їх збільшення в нашій країні не передбачається. Органи державної влади звертають увагу на такі ресурси, які можуть розвиватися і відтворюватися. Наприклад, в енергетиці – використання нетрадиційних джерел, або запроваджуються заходи щодо поліпшення демографічної ситуації в Україні.

Юридичне забезпечення – ресурси права, тобто цілі державного управління мають відповідати діючому законодавству. Вони здійснюються в конкретному правовому полі.

Цілі державного управління з мінімальними затратами і максимальними результатами можуть досягатись тоді, коли потенціал демократії включений у їх реалізацію, коли люди знають цілі, поділяють їх, беруть участь у їх здійсненні. У формуванні цілей ДУ, на особливу увагу заслуговує політика співвідношення цілей і засобів їх досягнення.

Наприклад, благородна і потрібна ціль, але реалізується такими засобами, що цілі державного управління втрачають життєвий сенс.

3.2. Функції державного управління.

Зміст державного управління найбільш виразно проявляється у його функціях. В управлінні під функцією слід розуміти основні базові види діяльності, які повинні здійснюватися управлінцями (держслужбовцями або чиновниками). Функції управління – основа для формування структури системи, що управляє, і взаємодії її компонентів. В державному управлінні функція виражає спеціалізований вид управлінської діяльності, який пов'язаний з певною метою – запланованим результатом.

Схематично управлінську діяльність можна віддзеркалити наступною тріадою: **потреби об'єкта → цілі суб'єкта → управлінські функції.**

Функції державного управління – це складові змісту управлінської діяльності, що характеризується певною самостійністю владно-організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління.

Крім цього, виконавча влада орієнтується на надання населенню різноманітних послуг:

- а) видача дозволів, ліцензій, сертифікація, атестація тощо;
- б) реєстрація (РАГС, автотранспорту і т.п.);
- в) призначення субсидій, пенсій та ін.

Класифікацію (групування) чи розподіл функцій управління запропонував Фредерік Тейлор (1856-1915) в дослідженні «Наукова організація праці». Він основоположник наукового менеджменту (США), поділяв функції управління на диспетчерування, нормування, інструктаж, контроль, роботу з кадрами.

Класична школа або адміністративна доктрина (адміністрування) розроблена французом Андрі Файолем (1841-1925), в основі використані універсальні принципи передбачення, організація, розпорядження, координація і контроль.

Лютер Гулік (1892-1978) сформулював наступний підхід в науковому управлінні - акронім POSDCORB (США).

P	O	S	D	CO	R	B
планування	організація	комплектація штату	керівництво	координація	звітність	Складання бюджету
planning	organizing	staffing	directing	coordinating	reporting	budgeting

Доктрина «Людських відносин» Мері Паркера Фоллета (1868-1933) і Ельтона Мейо (1880-1949) заключається в тому, що ріст продуктивності праці забезпечується не тільки високою заробітною платою, а і соціально-психологічними чинниками. Цю теорію

розвив Дуглас Мак- Грегор (1906-1964) і викреслив ще одну функцію управління – мотивація.

Француз Б.Гурне класифікував функції права за ознакою завдань, які виконують органи державного управління:

а) головні (оборона, національна безпека, поліція, правосуддя, наука, соціальна опіка тощо);

б) допоміжні (управління персоналом, господарська діяльність, бух. облік, контроль і т. ін.);

в) командні (прогнози, програми, організація служб, зв'язки з громадкістю).

Але найбільш об'єктивною методологічно обґрунтованою класифікаційною ознакою є цільова спрямованість функцій державного управління та характер виконуваних завдань. Тому всі функції ДУ можна об'єднати в наступні три групи: основні, загальні та допоміжні (рис. 7). До першої групи відносяться – політико-адміністративні, економічні, соціальні та гуманітарні функції; до другої – стратегічне планування, прийняття управлінських рішень, організація діяльності, мотивація, контроль; до третьої – управління людськими ресурсами, бюджетна юридично-судова, діловодство і документація, зв'язки з громадкістю.

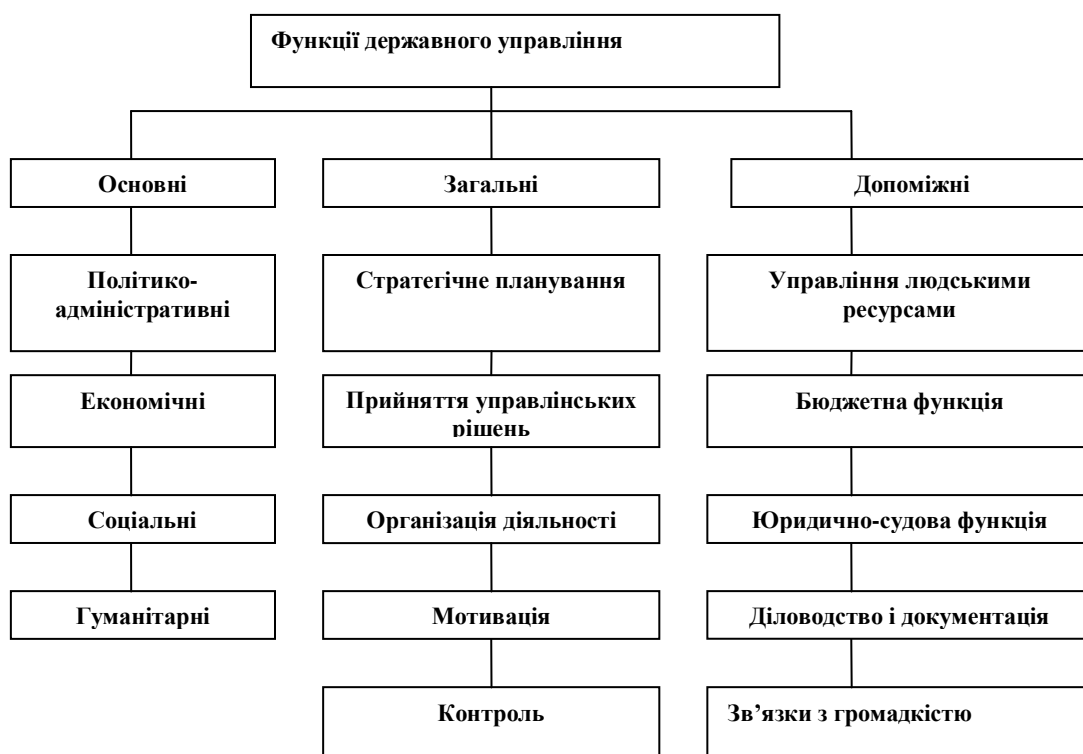


Рис. 7. *Схема функцій державного управління*

3.2.1. Основні функції державного управління.

Основні функції становлять основу діяльності апарату державного управління, адже саме для їх виконання й були створені політичною владою органи виконавчої влади.

Основні функції є різноманітними, але їх спільною ознакою є забезпечення колективних потреб усього суспільства. Причому, йдеться як про колективні потреби всієї спільноти, так і окремих її частин. З розвитком і вдосконаленням держави, політичним, економічним і соціальним реформуванням зазнають певної трансформації й функції державного управління, що належать до основних.

Таким чином, здійснення основних функцій є основною метою діяльності органів виконавчої влади.

Виконавча влада – (державна та місцева), здійснюючи свої функції, повинна турбуватися, щоб її рішення та дії були спрямовані на досягнення в суспільстві стабільності, порядку, дисципліни, ефективного управління справами держави, а також забезпечення сприятливих економічних, соціальних і політичних умов для творчої діяльності окремої особи чи соціальних (національних) спільнот.

а) *Політико – адміністративні функції державного управління* реалізується у вирішенні завдань:

- ◇ оборона країни;
- ◇ національної безпеки;
- ◇ охорона кордонів та митниця;
- ◇ зовнішня політика;
- ◇ забезпечення правопорядку;
- ◇ політика в інформаційній сфері.

До системи суб'єктів гарантування національної безпеки в Україні належать:

- органи законодавчої та виконавчої влади (Верховна Рада, Кабмін, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування);
- правоохоронні органи (прокуратура, суди, адвокатура);
- МО, МВС, СБУ, Державна прикордонна служба, Мін'юст, МЗС, МНС;
- громадські структури – ТСОУ.

Президент очолює РНБО, яка координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у цій сфері.

б) *Економічні функції державного управління* означають:

- ✓ визначення стратегії соціально – економічному розвитку країни;
- ✓ регулювання правових аспектів функціонування ринкової економіки;
- ✓ вплив на діяльність суб'єктів господарювання та інтенсивність інвестицій через систему економічних регуляторів (держбюджет, податки, кредитна політика, тарифи, ціни, амортизація тощо);
- ✓ інновації та структурна політика з метою інтенсифікації виробництва, підвищення його конкурентноспроможності на світових ринках;

✓ коригування соціальних параметрів суспільства через важелі (субсидії, пільги і т. ін.).

Вільний (нерегульований) ринок неспроможний забезпечити ефективне вирішення всіх загальнонаціональних політичних і соціально-економічних проблем, не відповідає потребам суспільства в цілому. Таке явище в науці називають ефект «неспроможності ринку.» Тому об'єктивно виникає потреба в регулюванні економіки. Відомі вчені-економісти виступали - Адам Сміт за міні втручання уряду в процесі виробництва, обміну та споживання, а Джон Хейкс за те, щоб розширити роль уряду в галузі економіки. Автори підтримують позицію науковців школи академіка І. І. Лукінова за більш жорстке управління і державне регулювання економіки в перехідний період, а також для швидкого подолання тривалої кризи.

До системи суб'єктів державного управління, які виконують економічні функції можна віднести: Верховну Раду, Кабмін, Міністерство економіки, Міністерств фінансів, Національний банк, Антимонопольний комітет, місцеві державні адміністрації і, в певній мірі, органи місцевого самоврядування.

в) *Соціальні функції державного управління* заключаються в наданні громадянам широкого спектру послуг у соціальній сфері.

На період розпаду СРСР і проголошення незалежності України –(1991р). більше 30% нашого населення отримувало в тій чи іншій формі, соціальні послуги (пенсії, субсидії, стипендії тощо), на що витрачалось більше 40% від ВВП (внутрішнього валового продукту). Такого фінансового тягара не було в жодній країні з ринковою економікою. В зв'язку з обвальним спадом виробництва забезпечити соціальні потреби населення є надзвичайно проблематичним. Згідно Конституції України, людина є найвищою соціальною цінністю суспільства. Отож згідно Закону «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», є збалансування свободи ринкової економіки із забезпеченням соціальної захищеності людини, захистом і гарантуванням її соціально-економічних прав. Але в період глибокої кризи виконати статті цього закону непросто.

Складовою соціальних функцій державного управління є гарантування найважливіших прав особистості, зокрема: захист трудових прав громадян, захист прав споживачів, соціальний захист безробітних, охорона праці та безпечної життєдіяльності.

Суб'єкти системи соціальних функцій ДУ: Верховна Рада, Кабмін, Міністерство праці та соціальної політики, Пенсійний фонд, Міністерство охорони здоров'я та їх органи на місцях – державного управління і самоврядування; а також профспілки, об'єднання громадян (споживачів тощо).

г) *Гуманітарні функції*, є важливою складовою основних пріоритетів ДУ, до них належать:

- освіта (дошкільна, загальна середня, професійно-технічна, вища – рівні акредитації 1,2,3,4, післядипломна);
- наука є потужний важіль підвищення ефективності економіки (фундаментальні та прикладні дослідження, конструкторські розробки, підготовка наукових кадрів, формування державної інтелектуальної власності у вигляді патентів, ліцензій);
- національна культура (збереження, розвиток і активне використання культурної спадщини - музеї, бібліотеки, кінематографія і т. ін.);
- фізична культура, спорт, туризм тощо.

Суб'єкти системи: Верховна Рада, Кабмін, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту, Національна Академія Наук України, Міністерство культури і туризму та їх органи на місцях.

3.2.2. Загальні функції державного управління.

Загальні функції державного управління - є об'єктивно невід'ємними складовими будь-якого управлінського процесу, без них управлінський процес є самоплив (система – без керма і вітрил). Це характерно для любого процесу управління взагалі, а не тільки державного управління.

Під загальними функціями управління слід розуміти відносно відокремлені напрями управлінської діяльності, які забезпечують управлінську дію, відображаючи її суть і зміст на всіх рівнях, у всіх сферах та галузях, підприємствах та організаціях тощо.

а) *стратегічне планування* – це систематичний процес, за допомогою якого органи виконавчої влади прогнозують і планують свою діяльність на перспективу.

Процес стратегічного планування (ланцюгова модель): **місія організації (головна мета) → цілі організації → оцінка та аналіз зовнішнього середовища → дослідження внутрішніх сильних і слабких сторін організації → вивчення стратегічних альтернатив → вибір стратегії реалізація стратегії → оцінка стратегічного плану.**

Загальнодержавне стратегічне планування – це прерогатива структур політичного керівництва (Верховної Ради, Кабміну, Президента). Воно проводиться на підставі Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України». Загальний стратегічний план розробляються як програма на тривалий період.

В межах функції планування виділяють такі етапи (під функції):

- дослідження (аналіз) інформації;

- прогнозування;
- програмування.

1. Джерелами інформації є системи зовнішніх та внутрішніх факторів:

Зовнішні фактори:	Внутрішні фактори:
- держбюджет	- наявні ресурси (матеріальні, кадрові, інтелектуальні, інформаційні)
- ВВП (внутрішній валовий продукт);	- організаційно-управлінська структура
- демографічна ситуація	- набутий досвід (методи, процедури)
- географічні чинники	- соціальні чинники
- геополітичні чинники	- технологічні чинники
- конкурентне середовище	- технічний рівень

Основні вимоги до управлінської інформації: повнота, якість, достовірність, точність, щільність, оперативність, доступність, актуальність.

Методи збору інформації: статистична звітність, офіційні документи, соціологічні опитування, особисті спостереження, соціальні експерименти тощо.

Обробка матеріалів – комп'ютерна технологія.

2. Прогнозування – базовий етап стратег планування, в процесі якого проводиться науково – обґрунтоване передбачення (оцінка) майбутнього стану розвитку системи країни в цілому, галузі, сфери або окремого регіону (об'єкту державного управління), а також альтернативних шляхів і термінів економічного та соціального розвитку.

Сучасні методи прогнозування базуються на математичних теоріях: функціонального аналізу, екстраполяції та інтерполяції, вірогідності, випадкових функцій і випадкових процесів, кореляційного аналізу тощо.

3. Програма або план – це документ, у якому визначаються цілі та пріоритети розвитку, засоби та шляхи їх досягнення. Стратегічний план дає можливість сконцентрувати зусилля на реалізації місії (головної мети) і досягненні цілей, що є важливою функцією державного управління.

Процес стратегічного планування.

Перед безпосередньою розробкою стратегічного плану слід усвідомити його необхідність та уточнити організаційні повноваження:

- визначити суб'єкти (хто буде робити?);
- створити зворотній зв'язок для залучення фахівців;
- забезпечити доступ нових ідей;
- створити атмосферу консенсусу навколо цілей, що збільшує вірогідність їх досягнення.

Етапи стратегічного планування.

1. Розробка місії (головної мети) – надання державних послуг .
2. Визначення цілей (загальні цілі на основі «життєвого кредо» місії або головної мети):
 - Δ довгострокові 5 і більше років;
 - Δ середньострокові до 5 років;
 - Δ короткострокові до 1 року.
3. Аналіз зовнішнього середовища або сканування (оцінка проводиться за параметрами – слабкі фактори, сприятливі сильні фактори, можливості загрози). **SWOT** аналіз: сильні сторони, слабкі сторони, можливості, загрози. Задача сильну сторону – підсилити, слабу – послабити. **PEST** - аналіз: політико-правове, економічне, соціально-культурне і технологічне середовище.
 - **політичні чинники:** політ ситуація, склад парламентської більшості, політика глави держави, законодавчі документи;
 - **економічні чинники:** темпи інфляції, рівень зайнятості, стабільність національної валюти, платіжний баланс;
 - **соціальні чинники** – демографічна ситуація, зміна очікувань у суспільстві, ставлення соціуму до влади.
4. Дослідження внутрішніх сильних і слабких сторін (критична оцінка переваг і недоліків).
5. Аналіз стратегічних альтернатив (стратегія зростання цілей і стратегія скорочення рівня цілей).
6. Вибір стратегії (стратегічний план і його реалізація):
 - чого прагнемо?
 - що буде зроблено?
 - хто відповідає за виконання?
 - які терміни (хронологічні рамки)?
7. Обґрунтування реалізації стратегії (після вибору загальної стратегії) її реалізують через:
 - тактику – короткостроковий план або інструмент (оперативні дії зі здійсненню стратегічних намірів);
 - політику – загальні орієнтири для дій та прийняття рішень;
 - процедуру – стандартизовані вказівки;
 - правила – конкретне і обмежене коло питань.
8. Управління реалізацією стратегії включає:
 - бюджет, як метод розподілу обмежених ресурсів, виражених в кількісній формі;

- управління за цілями, як метод розподілу цілей певного рівня.

Ухвалення або затвердження стратегічного плану проводиться індивідуально чи колегіально.

9. Оцінка стратегічного плану означає порівняння результатів з цілями, наприклад:

- чи є стратегія внутрішньо сумісна з можливостями?

- чи передбачає стратегія допустимий рівень ризику?

- чи мається достатньо ресурсів для реалізації стратегії?

- чи враховує стратегія зовнішню небезпеку і можливості?

- чи вибрана стратегія найкраща для використання ресурсів тобто чи засоби виправдовують ціль?

б) Прийняття управлінських рішень

- мистецтво менеджера (у випадку державного управління – держслужбовця або керівника органу державної влади).

Процес вироблення (підготовки) і прийняття управлінського рішення, як будь-який любий процес за участю людини має об'єктивний і суб'єктивний аспект. До першого відноситься фактичний стан керованого об'єкта, до другого – відображення реальної дійсності в свідомості людини, як суб'єкта державного управління.

Отож не зважаючи на суб'єктивний характер, прийняте рішення може бути і правильним і оптимальним. Чим краще підготовлений керівник (держслужбовець) і його команда, тобто особи які готують (виробляють) науково – обґрунтоване рішення тим воно є потужнішим спрямовуючим фактором діяльності суб'єкта і об'єкта державного управління.

Ознаки управлінського рішення:

1. Наявність можливих варіантів дій та вибору одного з них, відповідно до обставин, інтересів і потреб.

2. Вибір варіанта дій є результатом свідомої, розумово-психологічної діяльності керівника (менеджера).

3. Необхідність і основний зміст рішення визначається метою спільної діяльності та за цілями.

4. Управлінське рішення активізує і організовує людей на позитивну діяльність.

5. Управлінське рішення спрямовує (цілі), забезпечує (шляхи, способи, засоби), координує (узгоджує), стимулює (заохочує) продуктивні сили суспільства.

Етапи або процедура прийняття управлінських рішень схематично показана на рисунку 8.

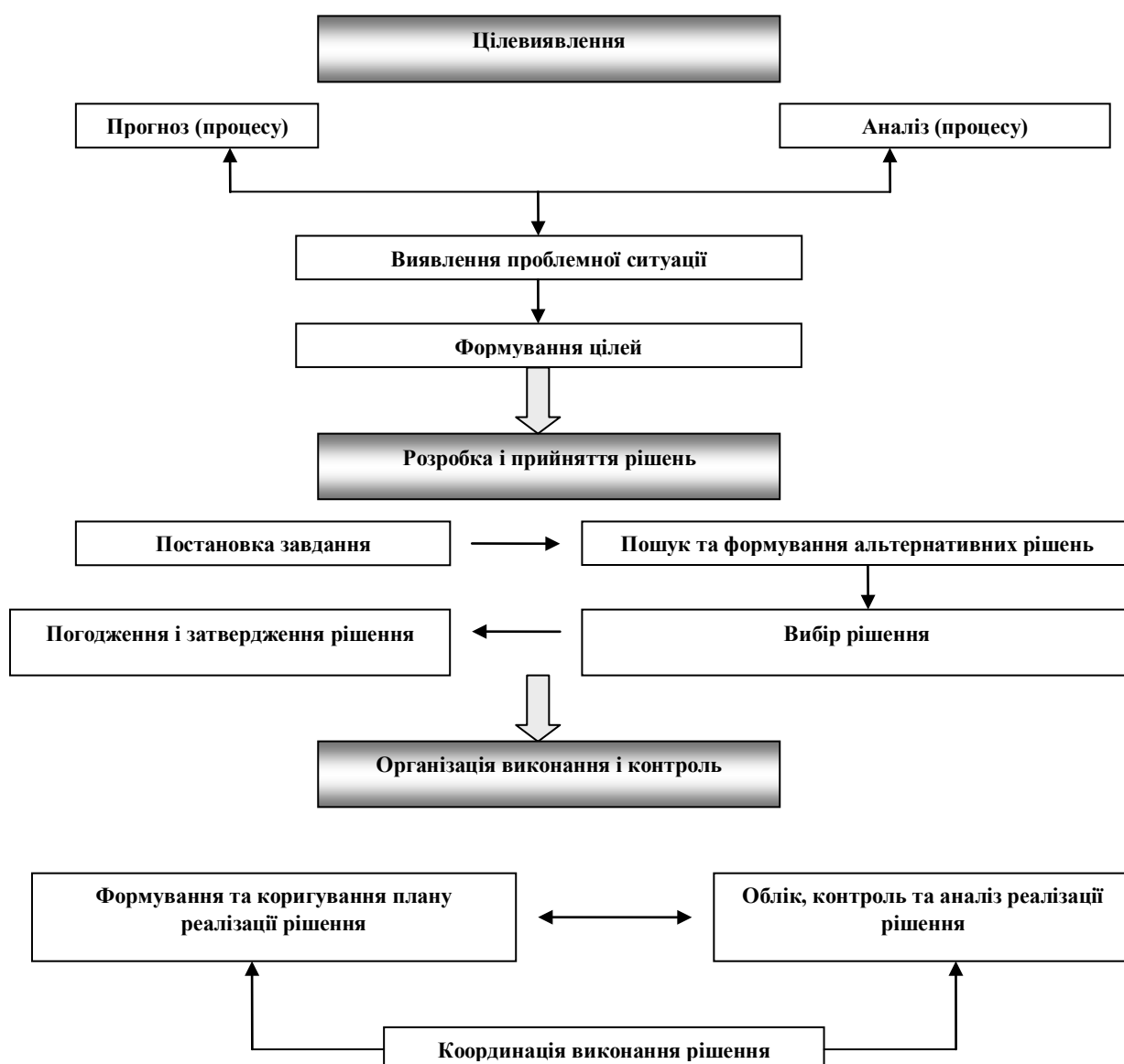


Рис.8. Процедура прийняття управлінських рішень

Між операціями та фазами в технологічному аспекті існують певні прямі та зворотні зв'язки.

1. Ідентифікація і виявлення проблеми.

Вихідний момент - виникнення ситуації, керівник повинен усвідомлювати проблему, її зміст (суть). Щоб змінити ситуацію, необхідно:

- а) шукати і аналізувати інформацію, яка всебічно стосується проблеми;
- б) визначити її важливість або узагальнити;
- в) використати відомі методи для її аналізу, а головне – оцінити потребу в прийнятті нового управлінського рішення.

2. Підготовка необхідної інформації.

Для оцінювання ситуації і підготовки рішення орган управління має бути забезпечений повною і своєчасною інформацією. Зміст процесу управління полягає у перетворенні інформації зворотного зв'язку на інформацію управлінських рішень.

Зворотний зв'язок дає змогу коригувати помилки і відхилення, регулювати управлінські процеси. Для прийняття рішення потрібна наукова (ноу-хау), нормативна, інструктивна, правова, статистична, планова та інша інформація, яка має відповідати вимогам актуальності, достовірності, достатності, доступності та автентичності.

Джерелами інформації для прийняття управлінських рішень можуть бути норми законодавчих та інших підзаконних актів; звернення громадян до державних органів щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав; обов'язкові вказівки вищих за організаційно-правовим статусом органів державної влади, які доводять до виконання нижчим за цим статусом органам і забезпечують реальність державного управління; факти, відносини, виявлені у процесі контролю, які відображають стан керованих об'єктів; проблемні, конфліктні, екстремальні та інші складні ситуації, що потребують оперативного і активного втручання державних органів; опитування експертів тощо. Крім того, створюються комісії або творчі групи для вивчення питання, проводяться анкетні опитування, інтерв'ювання і т.п.

У результаті глибокого і всебічного вивчення ситуації вдається виявити проблеми, вирішення яких є передумовою розв'язання поставлених завдань. Виявлення проблеми – це усвідомлення того, що виникло відхилення від встановлених спочатку правил. Оцінка проблеми – це встановлення її масштабів і природи тоді, коли проблему виявлено або визначено.

Для діагностування проблеми вивчають її характер (економічний, соціальний, моральний, комплексний), встановлюють причини виникнення, фактори, що її зумовили, можливі наслідки невчасного розв'язання, її складність, межі та ін.

Про підготовку рішення може йтися тільки в тому випадку, якщо для досягнення цілі продумано різноманітні варіанти, є різні шляхи і засоби, між якими можна зробити вибір. Альтернативи потрібно визначати з урахуванням конкретного місця (рівня управління) і часу (тривалості періоду реалізації рішення). Виявлення і вироблення повної сукупності альтернатив, які містять всі допустимі варіанти дій для досягнення поставленої цілі, належать до найбільш складних проблем державного управління.

Вироблення альтернативних варіантів рішень має базуватись на урахуванні досвіду вирішення подібних проблем, активізації творчого пошуку нових ідей, моделюванні варіантів управлінських рішень з різним поєднанням постановок і цілей, визначенні шляхів і розподілі ресурсів.

3. Генерування альтернативних варіантів розв'язання проблеми – розробка максимальних варіантів альтернативних рішень, але з врахуванням обмежень і наших можливостей.

4. Визначення основних критеріїв (стандартів) для оцінки наслідків прийнятого рішення. Наприклад, законність, економічна доцільність, придатність до втілення в життя, можливість удосконалення та ін.

5. Аналіз можливих наслідків:

- ◇ чи виправдані затрати на реалізацію рішення?
- ◇ чи потрібна спецпідготовка персоналу для виконання?
- ◇ чи достатні наявні ресурси?

6. Прийняття (вибір) рішення – це творчий процес. Головна роль належить керівнику (менеджеру). Управлінське рішення – продукт творчого мислення, інтуїції та фантазії людини. Процес прийняття (ухвалення) рішення – завжди вольовий акт соціальна дія, яка виражає не тільки потреби і інтереси соціуму (певного кола суспільства), але і реалізує ці соціальні інтереси. На вибір рішення впливають такі фактори:

- цілі (можуть бути поставлені вищестоящим органом);
- право керівника приймати (ухвалювати) рішення;
- наявність ресурсів;
- здібності (таланти) керівника і його команди.

Вимоги до управлінського рішення :

- чіткість і конкретність;
- зрозумілість для виконавця;
- стислість;
- здійснюваність;
- підконтрольність.

Затвердження рішення є актом його прийняття (рис. 9).

7. Доведення управлінських рішень до виконавців – загального або в частині, що його стосується.

8. Організація виконання рішень (розподіл, координація, регламенти, процедури, матеріально-технічне і фінансове забезпечення, психологічна підготовка, стимулювання працівників апарату тобто всі організаційні аспекти).

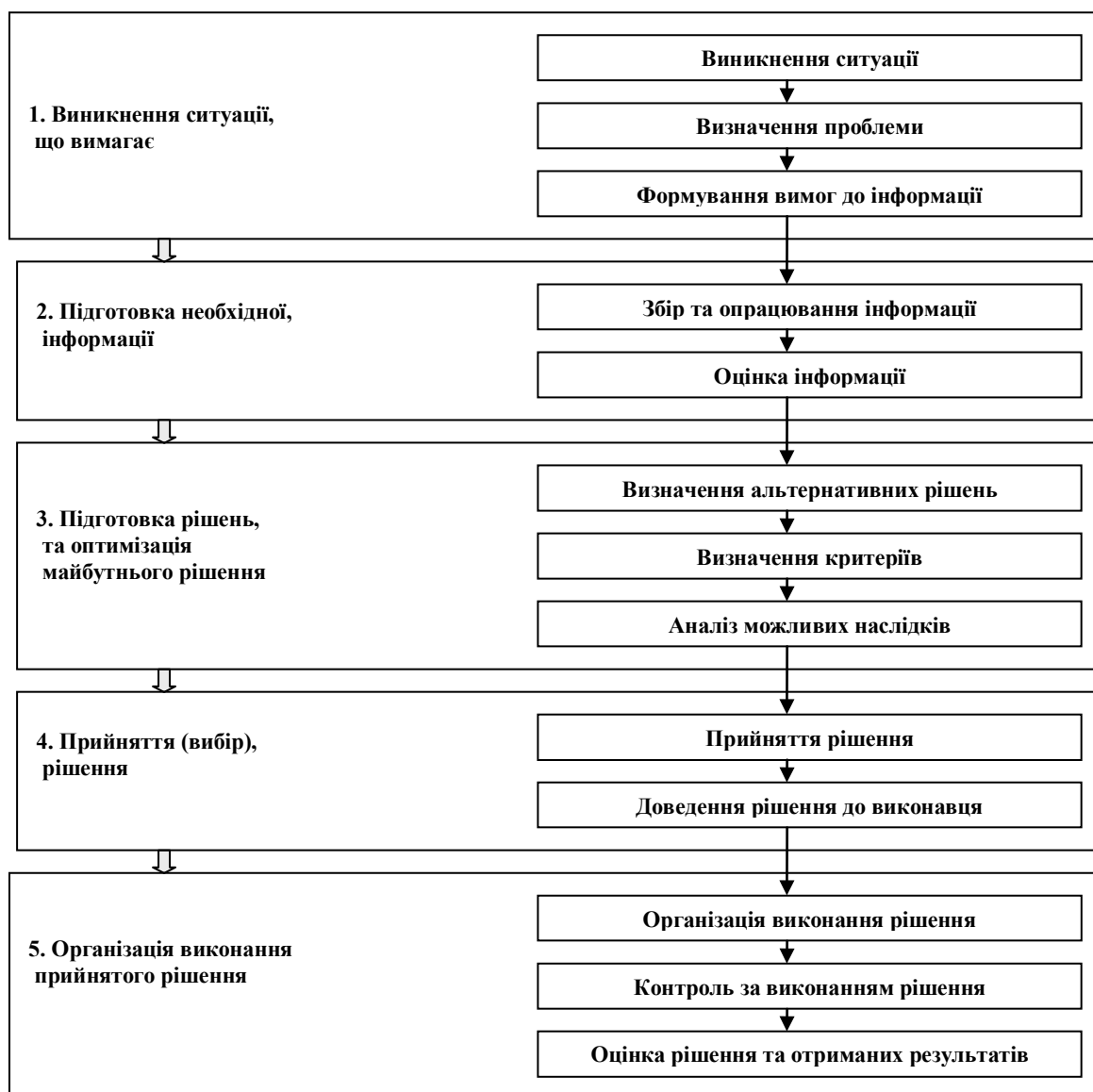


Рис. 9. Основні блоки процесу вироблення управлінських рішень

9. Контроль за виконанням рішення.

10. Оцінка рішення за отриманими результатами.

Методи прийняття управлінських рішень.

Методи прийняття рішень – це сукупність розумових і практичних операцій, які використовуються в процесі державного управління для усвідомлення проблеми, постановки цілі, збору необхідної інформації, розробки варіантів рішення, вибору оптимального рішення та організації його виконання.

Оскільки існує велика кількість аспектів, у яких можна розглядати рішення, методи їх прийняття доцільно досліджувати з різних точок зору. Класифікувати їх доцільно також по-різному. У найбільш загальному аспекті методи прийняття рішень потрібно розрізняти за їх спроможністю охопити процес вироблення рішення в цілому. За цією ознакою виділяються дві групи методів: *загальні*, які охоплюють усі етапи процесу прийняття рішення, і *локальні*, які застосовуються на одному чи кількох етапах. У свою

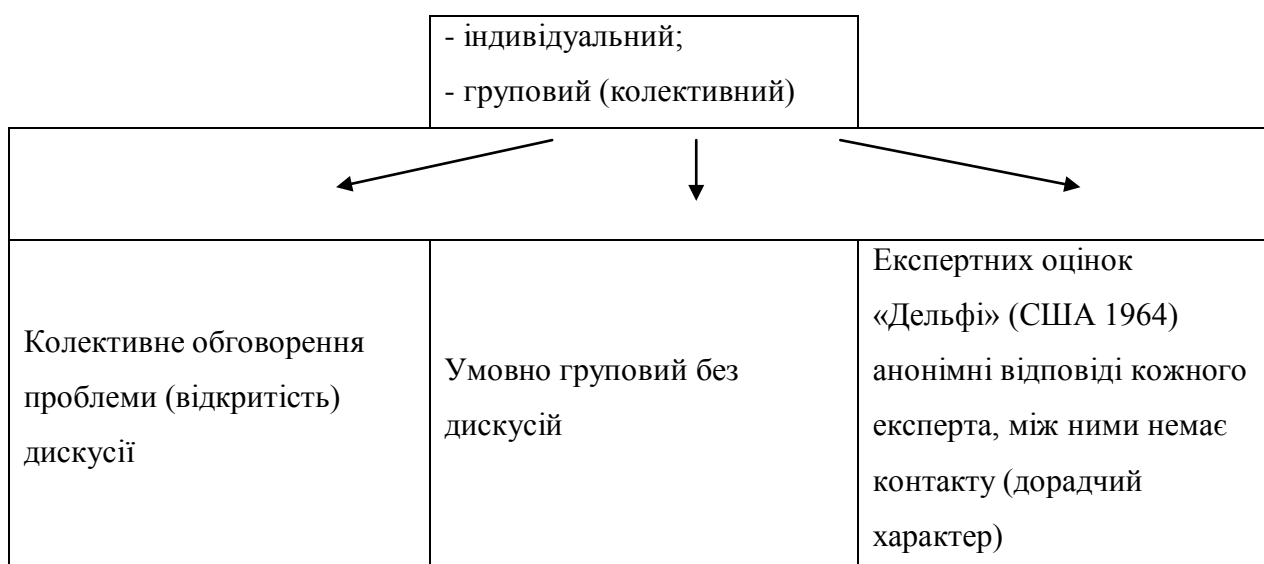
чергу, їх можна поділити на два різновиди: **формальні** методи (формально-математичні) та **неформальні** (інтуїтивно-логічні). До загальних формальних методів можна віднести систематичний аналіз, який служить методологією вирішення великих проблем, а також лінійне програмування. Загальними неформальними методами є способи прийняття рішень на основі управлінського та життєвого досвіду, рефлексії, інтуїції, тобто традиційні методи вирішення управлінських завдань.

Групу локальних (формальних і неформальних) методів за етапами вироблення рішень можна класифікувати таким чином: 1) з'ясування проблеми та постановка мети рішення; 2) збір і обробка інформації, необхідної для прийняття рішення; 3) аналіз варіантів майбутнього рішення, вибір і обґрунтування оптимального; 4) санкціонування відбраного варіанта рішення; 5) організація виконання і контроль за процесом його виконання.

До формально-математичних методів вирішення та вибору оптимального варіанта можна віднести всі методи економіко-математичного (тепер комп'ютерного) моделювання або дослідження операцій. Неформальними методами цієї групи для нескладних рішень будуть методи аналізу, порівняння, якісної оцінки альтернатив та ін., а для більш відповідальних – економічні експерименти.

Управлінські рішення залежно від повної апріорної інформації, на основі якої вони приймаються, поділяються на такі, що приймаються в умовах визначеності (повної та достовірної інформації), ймовірної визначеності (ризик) і невизначеності.

Спосіб ухвалення управлінських рішень може бути:



Модель Врума – Йеттона – Яго передбачає такі методи (стилі) ухвалення управлінських рішень:

- AI – автократичний – 1 (сам керівник);
- AII – автократичний – 2 (сам, але інформацію отримав від підлеглих);

- СІ – консультативний – 1 (сам, але консультацію отримав від підлеглих);
- СІІ - консультативний – 2 (сам, але з врахуванням консультації підлеглих);
- ГІ – груповий – 1 (рішення приймається разом з підлеглими, але керівник прагне ухвалення його пропозиції);
- ГІІ – груповий – 2 (рішення приймається разом з підлеглими).

Стосовно наведеної схеми в державному управлінні мають місце факти, що обмежують право підлеглих держслужбовців чи підпорядкованих органів влади, нижчого рівня вносити пропозиції для прийняття рішень.

в) Організація діяльності або організаційна функція держуправління – це процес створення управлінської структури, дає можливість працівникам апарату та органів місцевого самоврядування ефективно взаємодіяти для досягнення поставленої мети.

Організація в ДУ включає в себе:

- систему (суб'єкт → об'єкт);
- стан упорядкованості (певну структуру);
- діяльність (організаційну роботу).

Організація – один із найважливіших складових елементів управлінського процесу, без якого неможливо забезпечити послідовність у вирішенні управлінської задачі;

- система свідомо скоординованих дій двох і більше осіб, що має на меті об'єднання і підкорення собі дій всіх її членів.

В сфері управління взагалі і ДУ зокрема діють закони організації:

- Синергії (властивостей, потенціалів, енергії, якостей організованого цілого, що більше арифметичної суми властивостей елементів складових даного цілого, ефект виникає на основі взаємодії елементів, які знаходяться в межах організованого цілого).
- Єдності і боротьби протилежностей (аналіз-синтез; спеціалізація – універсалізація, диференціація – інтеграція).
- Пропорційності (певного співвідношення між частинами цілого, наприклад, централізація – децентралізація).
- Композиції (мета діяльності підсистеми є однією з цілей діяльності системи).
- Самозбереження (кожна реальна система прагне себе зберегти як цілісне утворення).

Характеристика організації структури державного управління.

- ✓ ефективність за рахунок розподілу обов'язків між міністерствами, департаментами, управліннями, відділами, секторами та держслужбовцями;
- ✓ ієрархія влади (субординація та реординація);

✓ формалізація і фіксація правил, інструкцій, що забезпечує однотипність державного управління діяльності;

✓ безособовість адміністративної діяльності (емоційна нейтральність відносин).

Ці складові в повній мірі відносяться до організації структури місцевого самоврядування.

Структура організації – це логічне взаємо співвідношення рівнів (ступенів) управління і ланок (відділів, секторів тобто підрозділів), побудованій у такій формі, що дозволяє найбільш ефективно досягати цілей організації. Організаційні структури бувають лінійні (вертикальні) та штабні (апаратні).

г) *Мотивація* відноситься до загальних функцій державного управління. Мотивація – це така рушійна сила, що ґрунтується на задоволенні певних потреб, спонукаючи людину діяти з максимальним зусиллям для досягнення особистих цілей.

З філософської точки зору ці механізми (важелі) трактуються по-різному. Тейлор називав виключно економічний стимул. Марксистсько-ленінська філософія визначала інструменти матеріального і морального стимулювання. Зигмунд Фрейд вказував на інстинкти, на підсвідомість, включаючи продовження людського роду. Ніцше обґрунтовував свою теорію психологічними аспектами, фактором «волі», непомірно звеличував своє «Я», пригноблюючи тим самим інших. Абрахам Маслоу (1945р.) сформулював концепцію потреб, що визначають поведінку людини (особистості або індивідуума) (рис.10).



Рис.10. Піраміда потреб Маслоу

Потреба влади в державному управлінні відноситься до найвищої категорії потреб і не тому що мають місце формальні атрибути влади, а головне – «культ посади»

державного службовця, політика чи діяча. Для амбітної людини, що прагне до державної влади, мотив «культ особи», а вона уявляє себе саме таким унікальним індивідом, є визначальним чинником в боротьбі задля досягнення поставленої мети. Принагідно зауважимо, що «культ посади» і «культ особи» - поняття не ідентичні. «Культ посади» обмежувався часовими рамками. Він функціонує поки людина займає певну посаду на «ієрархічній драбині» державної влади. А «культ особи» існує в житті та історії суспільства і після фізичної смерті особистості в залежності від сили впливу індивідуума на процеси соціально-економічного розвитку країни.

д) *Контроль* відноситься до загальних але однієї з найважливіших функцій державного управління. Контрольна функція не самоціль, вона запобігає незаконній діяльності управлінського апарату. Державний контроль – одна із форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави.

В Україні функція контроль набуває надзвичайно актуального значення, тому що в органах державного управління має розповсюдження корупція. До державної влади прийшли сили різної політичної орієнтації та ідеології, при цьому глибока затяжна фінансово-економічна криза охопила всі сфери життєдіяльності суспільства. Тому контрольна влада зі своїми специфічними повноваженнями має бути незалежною від інших гілок влади.

Принципи контрольної діяльності:

- ✓ об'єктивність,
- ✓ дієвість (оперативність),
- ✓ універсальність, гласність,
- ✓ систематичність (періодичність),
- ✓ ефективність.

Види контролю – зовнішній – це над відомчий контроль з боку виборних органів державної влади, спеціалізованих органів та громадськості за законністю в організаційно не підпорядкованих їм об'єктах, який в основному стосується одного із аспектів їх діяльності, – внутрішній або відомчий.

Форми зовнішнього контролю:

- – конституційний;
- – парламентський;
- – судовий;
- – фінансовий;
- – громадський;
- – прокурорський нагляд.

Конституційний Суд України функціонує на підставі Закону від 16 жовтня 1996 року.

До його юрисдикції належать розгляд справ про конституційність Законів, ухвалених Верховною Радою України, тактів вищого органу виконавчої влади (Кабміну України), розгляд конституційних подань, розгляд конституційних звернень, Указів Президента України і трактування статей Конституції України.

Парламентський контроль – за діяльністю виконавчої влади (Кабміну України з питань):

- використанням позик від іноземних держав, фондів, банків не передбачених Державним бюджетом;

- виконанням загальнонаціональних програм економічно-соціального розвитку та охорони навколишнього середовища;

Суб'єкти парламентського контролю - комітети і комісії Верховної Ради і Рахункова палата, крім цього можуть створюватись спеціальні слідчі комісії, а також Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ОМБУДС МЕН – народний правозахисник).

Судовий контроль за органами виконавчої влади здійснюють суб'єкти:

1. Місцеві суди загальної юрисдикції:

- а) районні;
- б) районні в місті;
- в) міські;
- г) міськрайонні;

2. Місцеві спеціалізовані суди:

- а) господарські;
- б) адміністративні окружні.

3. Апеляційні суди:

- а) загальної юрисдикції (кримінальна і цивільна палата);
- б) спеціалізовані (господарські та адміністративні).

4. Вищі суди:

- а) господарський;
- б) адміністративний.

5. Верховний Суд України.

Зміст судового контролю, як способу забезпечення законності полягає:

а) в оцінці судом правомірності дій органів управління, а також посадових осіб, правомірності прийнятих ними нормативних актів і рішень;

б) у викритті порушень законності, обмеження прав громадян, організацій, підприємств, установ;

в) в установленні причин порушень і вжитті заходів, щодо притягнення до відповідальності осіб, які допустили порушення законності.

Фінансовий контроль – поширюється на всі галузі державного управління.

Об'єктом фінансового контролю є всі господарські операції, які здійснюються з використанням коштів, цінних паперів та інших розрахунків.

Суб'єкти фінансового контролю є :

I підсистема

а) Президент, Верховна Рада, Національний банк, Кабмін та інші органи виконавчої влади, Конституційний та інші суди, органи прокуратури і органи місцевого самоврядування; громадяни, політичні партії та громадські об'єднання, засоби масової інформації відносяться до громадського контролю .

II підсистема

б) Керівники, головні бухгалтери, інші посадові особи, ревізійні комісії та органи відомчого контролю, органи незалежного фінансового контролю (аудитори та аудиторські фірми).

Фінансовий контроль є зовнішнім і внутрішнім (відомчим):

	Зовнішній контроль	Внутрішній (відомчий) контроль
Здійснює	Рахункова палата Верховної Ради України	- Керівник (розпорядник) коштів і частково Держказначейство
	Національний Банк України	
	Мінфін України	
	Держказначейство України	
	Державна податкова адміністрація	
	Державна митна служба України	
	Фонд державного майна України	
	Антимонопольний комітет України	
	Державний комітет зв'язку та інформації	
	Пенсійний фонд України	
	Міністерство праці і соціального захисту	

До державних органів з функціями зовнішнього контролю належать також спеціалізовані контрольні органи. Вони наділені широкими повноваженнями в різних галузях і сферах. До них відносяться комітет зі стандартизації, метрології та сертифікації, держпожнагляд, санепідемслужба, органи статистики, ДАІ, держтехбуднагляд, інспекція по контролю за цінами, держтехнагляд за охороною праці, міграційна служба, інспекція з

охорони навколишнього середовища, карантинна інспекція рослин, інспекція з використання земель, енергочастотнагляд, ветеринарна інспекція тощо. Вони надають державні платні послуги (дозволи, патенти, сертифікати, ліцензії та ін.).

Громадський контроль, згідно ст.38 Конституції України « громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами», але їх контрольні повноваження не мають юридично – владного змісту, рішення за результатами перевірок носять рекомендаційний характер, це стосується і Всеукраїнської громадської організації «Громадський контроль», профспілок та засобів масової інформації.

Прокурорський контроль – загальний нагляд за правильним застосуванням і додержанням законів органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, незалежно від форми власності та посадовими особами і громадянами.

Прокурор виносить на протизаконні дії названих суб'єктів протест або постанову про порушення дисциплінарної, адміністративної чи навіть кримінальної справи у відношенні до них.

І насамкінець слід зауважити, що буває контроль: попередній (превентивний); поточний; кінцевий (підсумковий).

3.2.3. Допоміжні функції державного управління.

Окрім основних і загальних функцій в державному управлінні застосовуються *допоміжні функції*, які забезпечують виконання перших і других. До них відносять:

- ✓ управління людськими ресурсами (персоналом);
- ✓ бюджетна;
- ✓ юридично-судова;
- ✓ діловодство і документація;
- ✓ зв'язки з громад кістю.

а) Управління персоналом – це планування, підбір, розвиток, використання, винагорода (заохочення) кадрів (людських ресурсів). Людина – головна продуктивна сила, основний ресурс і потенціал організації. Управління персоналом – це наука мистецького управління людьми.

Складові процесу управління персоналом:

1. Кадрова політика – це визначення стратегії і тактики роботи з кадрами, пов'язаних зі ставлення організації до зовнішніх факторів (політичного тиску, ринку праці, демографічної структури тощо) і внутрішніх (система винагород, вирішення соціальних питань і т. ін.).

Планування кількісного складу виникає при утворенні нової управлінської структури, організації, установи, або скороченні штатів (персоналу). Загострюється це питання при обговоренні бюджету. Планування якісного складу (підбір або добір) кадрів ведуть за діловими характеристиками (здібностями): освітній рівень, обсяг знань, професійні навички, досвід роботи, амбітність, комунікаційні, організаторські, аналітичні фактори тощо.

2. Кадровий розвиток спрямований на збереження, поліпшення і підготовку держслужбовців, перепідготовку та підвищення їх кваліфікації;

3. Служба управління кадрами повинна забезпечувати службову кар'єру – поступове просування працівника по службових сходинках, зміна можливостей, навиків, здібностей, посад і розмірів винагород, рангу, категорії, у відповідності до Закону «Про державну службу».

б) Бюджетна функція притаманна всім без винятку органам законодавчої та виконавчої влади, а в принципі кожній організації. Держбюджет – головний фінансовий документ країни.

Бюджетним Кодексом України визначаються стадії бюджетного процесу:

- складання проектів бюджету на кожний календарний рік;
- розгляд та прийняття Закону «Про державний бюджет», рішень «Про місцеві бюджети»;
- хід виконання бюджету, в т.ч. внесення змін до нього на протязі року;
- підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішень щодо нього.

До завдань бюджетного процесу належить:

- ◇ визначення доходів з кожного джерела;
- ◇ визначення величини видатків;
- ◇ контроль за надходженням і використанням бюджетних коштів;
- ◇ створення державних матеріальних і грошових резервів для постійного фінансування передбачених заходів.

Суб'єктами або виконавцями бюджетної функції є – Мінфін України, його структури в регіонах, Держказначейство, ДПА та їх структури в регіонах.

в) Юридична функція державного управління полягає у забезпеченні відповідності рішень, розпорядчих документів органів виконавчої влади чинному законодавству, правовим нормам.

Суб'єкти цієї функції ДУ: Мін'юст України та його структури та юридичні відділи, сектори, юристконсульти. Юридичні установи надають правничі послуги – візування документів, реєстрацію, облік, експертизу і т. ін.

г) *Діловодство* – це сукупність процесів, що забезпечують документування управлінської інформації і організацію роботи зі службовими документами. У діловодстві базовим поняттям є «документ» (свідectво, доказ) – інформація зафіксована на матеріальному носії з реквізитами, що дозволяє її ідентифікувати. Документи державного управління мають: державне, юридичне, науково-історичне та соціально-психологічне значення. Документування – це регламентований процес запису інформації на різноманітних носіях за встановленими правилами, що забезпечує її юридичну силу, та спрямований на збереження всієї документації, що стосується основних напрямків і процедур роботи органу державної влади та прийнятих рішень, протягом терміну, доки ця документація становить цінність.

Суб'єкти управління діловодства та моніторингу і автоматизації: секретаріат, загальний відділ, канцелярія, група контролю, архів, архівний підрозділ, архівний відділ.

д) *Зв'язки з громадськістю* – передбачають встановлення чесних, відкритих, доброзичливих взаємовідносин між органами публічної влади та населенням.

Форма зв'язків може бути різноманітною:

- особистий прийом громадян та розгляд їх листів, звернень, скарг, заяв, пропозицій тощо;
- прес – служба, телефон «гарячої лінії» чи довіри;
- круглий стіл, теледебати та зустрічі з різними категоріями громадян і безумовно ознайомлення з матеріалами «четвертої влади» - засобів масової інформації.

3.3. Функціональна структура державного управління

Функції державного управління в сукупності і взаємодії одна з одною утворюють складну, багаторівневу функціональну структуру державного управління.

Функціональна структура державного управління є сукупністю функцій державного управління й управлінської діяльності органів державної влади у їх взаємодії. Ця структура забезпечує управлінський взаємозв'язок держави як суб'єкта управління із суспільною системою та внутрішню динамічність її як системи, що управляє.

Базовою конструкцією функціональної структури державного управління виступають функції державного управління, навколо яких і для яких формується організаційна структура самих органів державної влади. У результаті кожна функція державного управління здійснюється через певний комплекс управлінської діяльності цих органів, розподіленої по «вертикалі» та «горизонталі».

На характер і конфігурацію функціональної структури державного управління впливають багато чинників, а саме:

- Δ форма державного устрою;

- Δ форма правління;
- Δ сукупність цілей, завдань, функцій та повноважень держави, у тому числі соціальна спрямованість держави;
- Δ стан розвитку громадянського суспільства;
- Δ рівень розвитку місцевого самоврядування;
- Δ рівень самоуправління об'єктів правління;
- Δ рівень централізації й децентралізації.

Крім того в Україні враховано територіальний та галузевий поділ органів виконавчої влади та місцевого самоврядування (рис.11).

Тому є реальні складнощі в тому, щоб у функціональній структурі державного управління підтримувати результативність і ефективність, з одного боку, гнучкість і адаптивність до цілей, що змінюються, – з іншого.

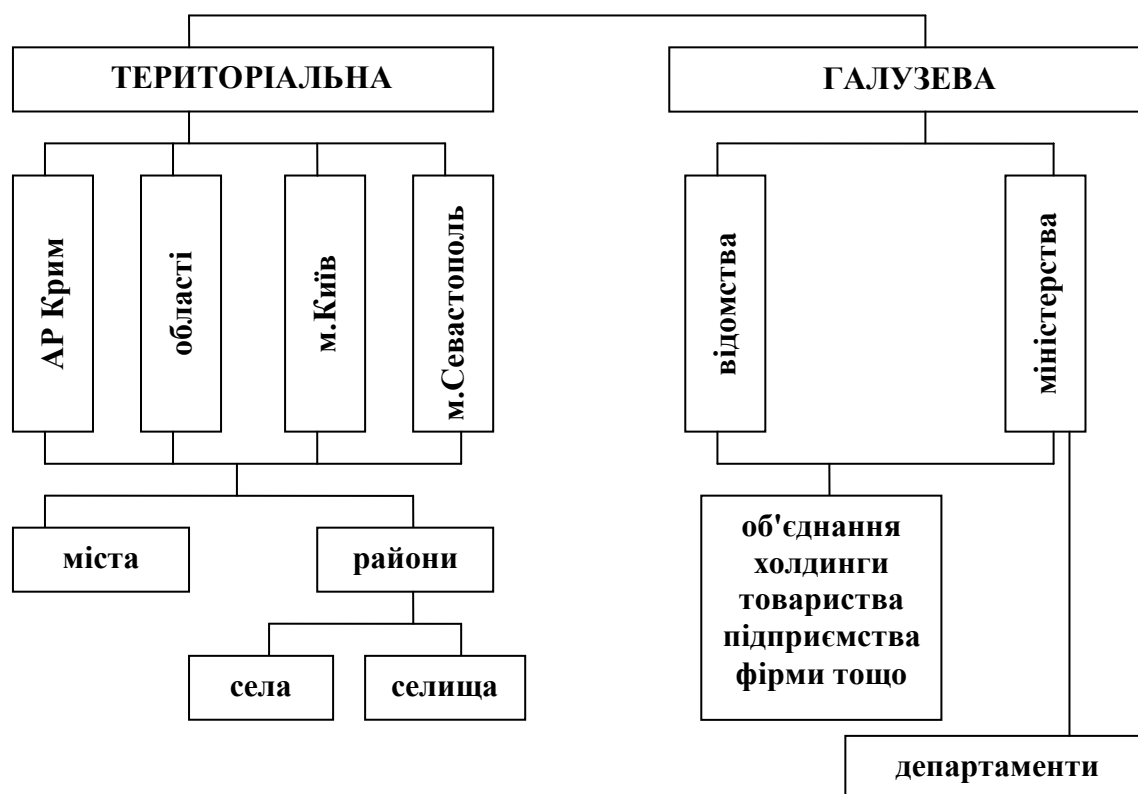


Рис.11. *Схема: функціональна структура державного управління в Україні*

З метою забезпечення результативності й ефективності функціональної структури державного управління, в основу її формування слід покласти системно-функціональний підхід.

Це надасть змогу посилити об'єктивізацію функцій управління, тобто прив'язку до управлінських потреб та інтересів об'єктів управління; чітко окреслити перелік управлінських функцій, закріплених за кожним рівнем органів влади чи органів місцевого самоврядування, виходячи з того, що кожен вищий рівень має брати на себе реалізацію

тільки тих управлінських функцій органів, які не в змозі здійснити нижчі за організаційно-правовим статусом.

Використання системно-функціонального підходу покликане забезпечити належне юридичне оформлення функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування і відповідне їх закріплення в компетенційних актах цих органів. У свою чергу, це сприятиме удосконаленню правового статусу органів державної влади та органів місцевого самоврядування і поліпшенню їх управлінської діяльності, оскільки, правове закріплення (узгодження по вертикалі й горизонталі) управлінських функцій органів у їх компетенції дає можливість конкретизувати зміст управлінських впливів різних органів із врахуванням характеру їх, взаємозв'язків з об'єктами управління та іншими органами.

Системно-функціональний підхід дає змогу розкрити і такий аспект функціональної структури державного управління, як обґрунтування типових моделей реалізації управлінських функцій для різних ланок організаційної структури державного управління. Адже, якими б специфічними не були об'єкти управління або їх територіальні й галузеві підсистеми, у них можна виділити певний набір потреб в управлінських впливах, якому має відповідати і набір управлінських функцій органів державної влади чи органів місцевого самоврядування. Правильно підібрана комбінація управлінських функцій зазначених органів, зумовлена цілями управління, значно сприяє підвищенню результативності та ефективності державного управління:

Перехід України до правової демократичної держави, становлення в ній соціальне орієнтованої ринкової економіки вимагає постійної уваги до коригування функціональної структури державного управління.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Як можна класифікувати цілі державного управління?
2. Що означає ресурсне та юридичне забезпечення цілей державного управління?
3. Поділ функцій державного управління на види та їх складові.
4. Назвіть суб'єкти системи до кожної з чотирьох основних функцій ДУ, до п'яти загальних та п'яти допоміжних функцій державного управління.
5. Наведіть приклад територіальної та галузевої структури державного управління.

Тема 4. Місцеві державні адміністрації в системі державного управління

4.1. Місце та роль обласних та районних державних адміністрацій в системі органів виконавчої влади.

4.2. Формування місцевих державних адміністрацій.

4.3. Компенсація місцевих державних адміністрацій.

4.4. Відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, Кабінетом Міністрів, міністерствами, іншими ЦОВВ та органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями.

4.5. Організація і порядок діяльності місцевих державних адміністрацій.

4.1. Місце та роль обласних та районних адміністрацій в системі органів виконавчої влади.

В попередній темі відзначилось, що виконавчу владу в областях, районах, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київські та Севастопольські міські державні адміністрації. Правовий статус місцевих, державних, адміністрацій встановлюється Конституцією України, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та іншими законами України.

МДА є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. МДА в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно – територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. МДА в своїй діяльності керуються діючим законодавством, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня, а РДА в АР Крим – також рішеннями та постановами Верховної Ради АР Крим, прийнятими у межах їх повноважень.

Особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України.

Місцеві державні адміністрації діють на правових засадах:

- відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність;
- верховенства права;
- законності;
- пріоритетності прав людини;
- гласності;
- поєднання державних і місцевих інтересів.

МДА мають статус юридичної особи. Вони мають відповідні атрибути – печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, рахунки в банківських установах України та відповідні поштові реквізити.

На будинках, де розміщуються МДА, піднімається Державний Прапор України та встановлюються вивіски з зображенням Державного Герба України та найменуванням розташованого там органу або його структурного підрозділу.

У відповідності до статті 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» МДА на підвідомчій території забезпечують:

- ◆ виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;
- ◆ законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;
- ◆ виконання державних і регіональних програм соціально – економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно – культурного розвитку;
- ◆ підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- ◆ звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- ◆ взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- ◆ реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідних радами повноважень.

Згідно статті 5 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та змінами внесеними Законом №514 від 21.12.2006р. Кабінет Міністрів України видає типову структуру МДА і затверджує типові положення для управлінь, відділів та інших структурних підрозділів.

У межах бюджетних асигнувань, виділених на утримання відповідних місцевих державних адміністрацій, їх голови визначають структуру МДА (рис. та).

На схемах показана організаційна побудова структури Житомирської обласної та районної державних адміністрацій. Схеми містять перелік головних управлінь та управлінь і відділів, які замикаються на заступниках голови МДА. Там же відображені установи та організації з якими, у відповідності з розподілом посадових обов'язків, співпрацюють заступники голови обласної та районної державних адміністрацій.

На виконання Конституції України, законів України, Указів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших ЦОВВ, власних і делегованих повноважень голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази.

Розпорядження голів МДА, прийняті в межах їх компетенції, є обов'язковим для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами.

4.2. Формування місцевих державних адміністрацій.

Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних МДА.

Голови МДА призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на термін повноважень Президента України.

Кандидатури на посади голів ОДА вносяться Прем'єр – міністром України. Кандидатури на посади голів РДА вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій.

У відповідності до статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» повноваження голів МДА припиняються Президентом України у разі:

Δ порушення ними Конституції України і законів України;

Δ втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства;

Δ визнання судом недієздатним;

Δ виїзду на проживання в іншу країну;

Δ набрання законної сили обвинувальним вироком суду;

Δ порушення вимог несумісності;

Δ за власною ініціативою Президента України з підстав, передбачених цим Законом та законодавством про державну службу;

Δ подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням.

Повноваження голів МДА можуть бути припинені Президентом України у разі:

∨ прийняття відставки голови відповідної обласної державної адміністрації;

∨ подання Кабінету Міністрів України з підстав, передбачених законодавством про державну службу;

∨ висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради.

У разі обрання нового Президента України голови МДА продовжують здійснювати свої повноваження до призначення в установленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій.

Стосовно першого заступника та заступників голів МДА, вони призначаються на посаду головою відповідно обласної, районної державної адміністрації за погодженням Кабінету Міністрів України. Перші заступники та заступники виконують обов'язки, визначені головами МДА та несуть персональну відповідальність за стан справ на дорученій ділянці робіт (рис. 12 та 13).

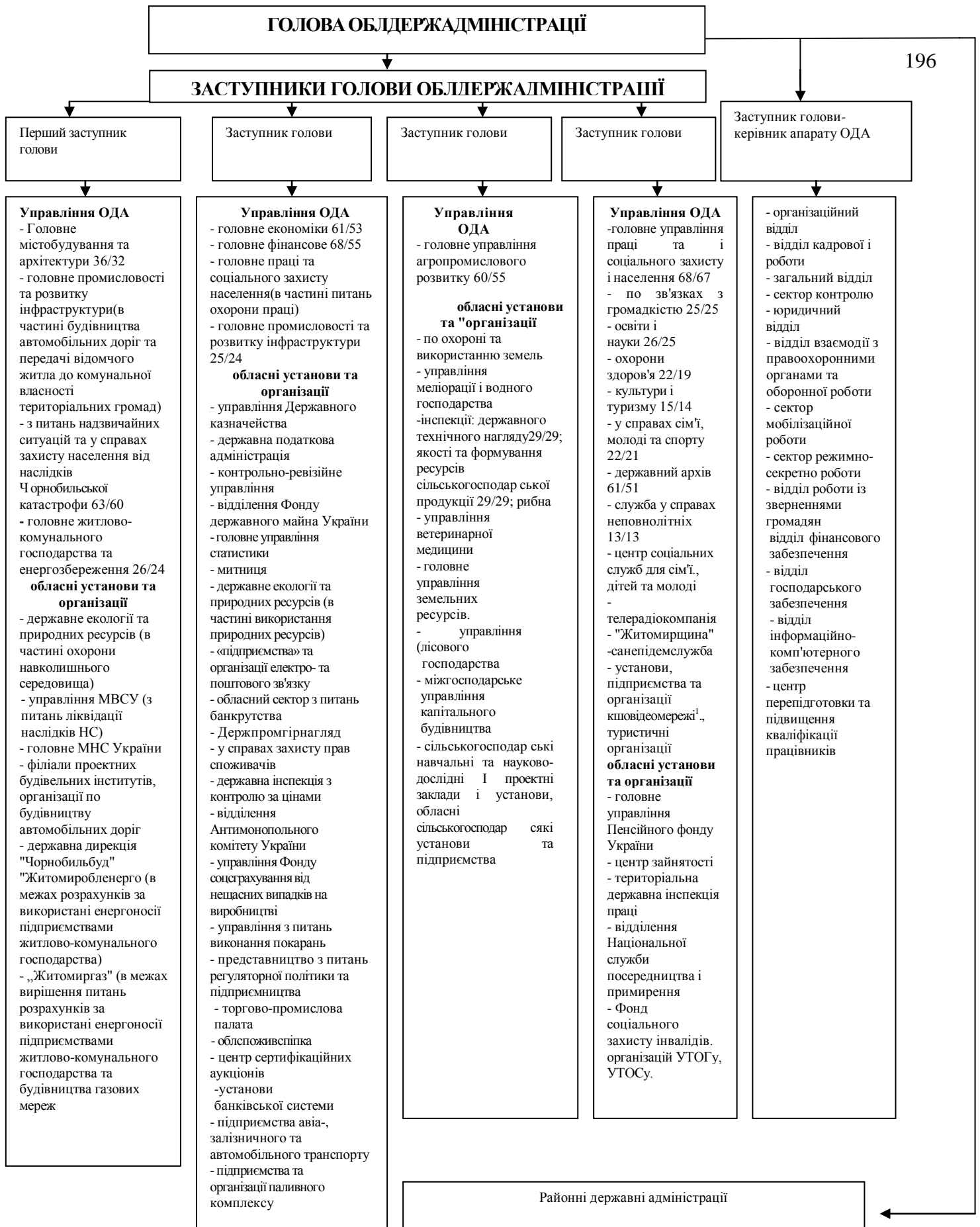


Рис.12. Схема структури Житомирської облдержадміністрації

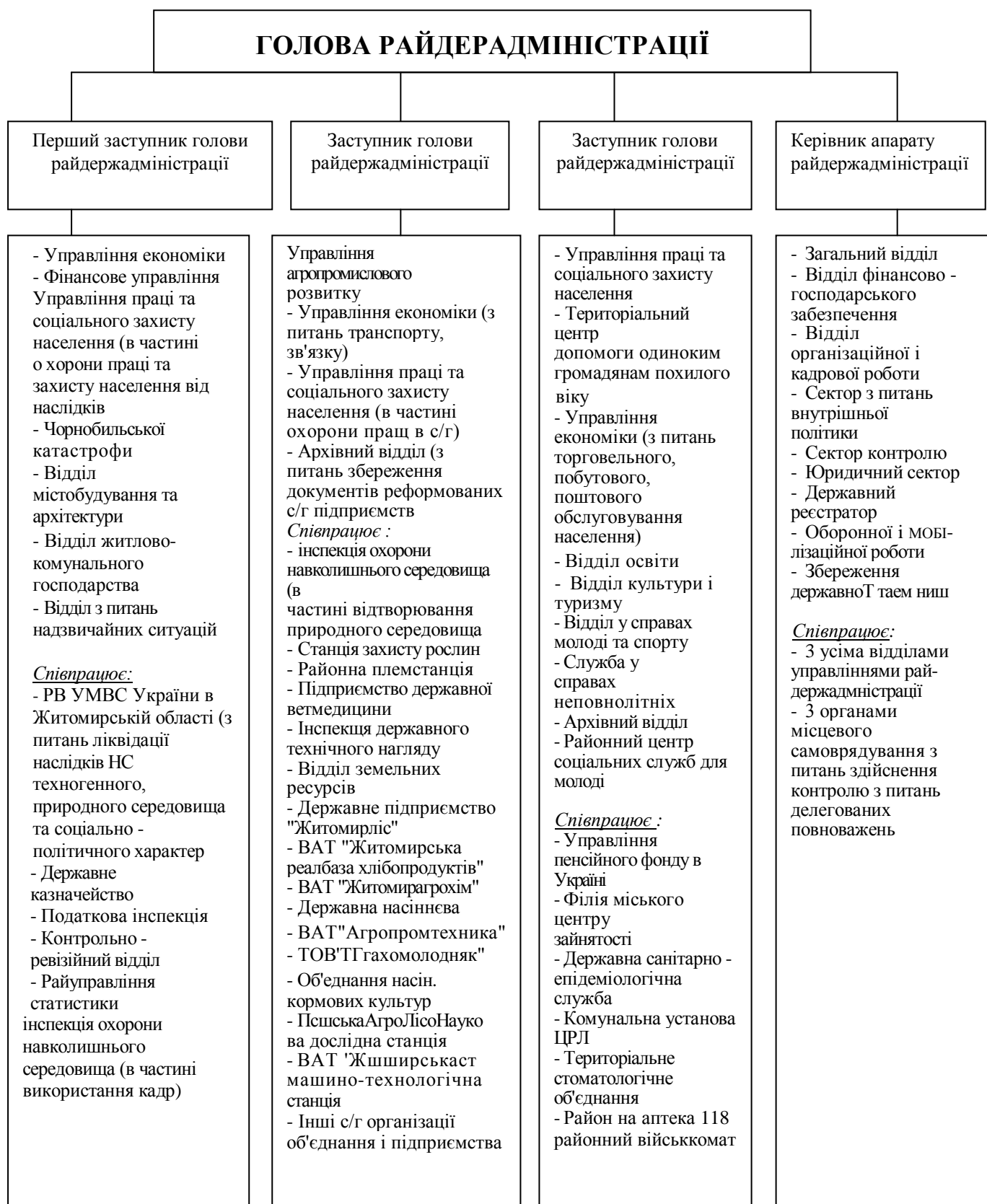


Рис.13. Схема структури Житомирської райдержадміністрації.

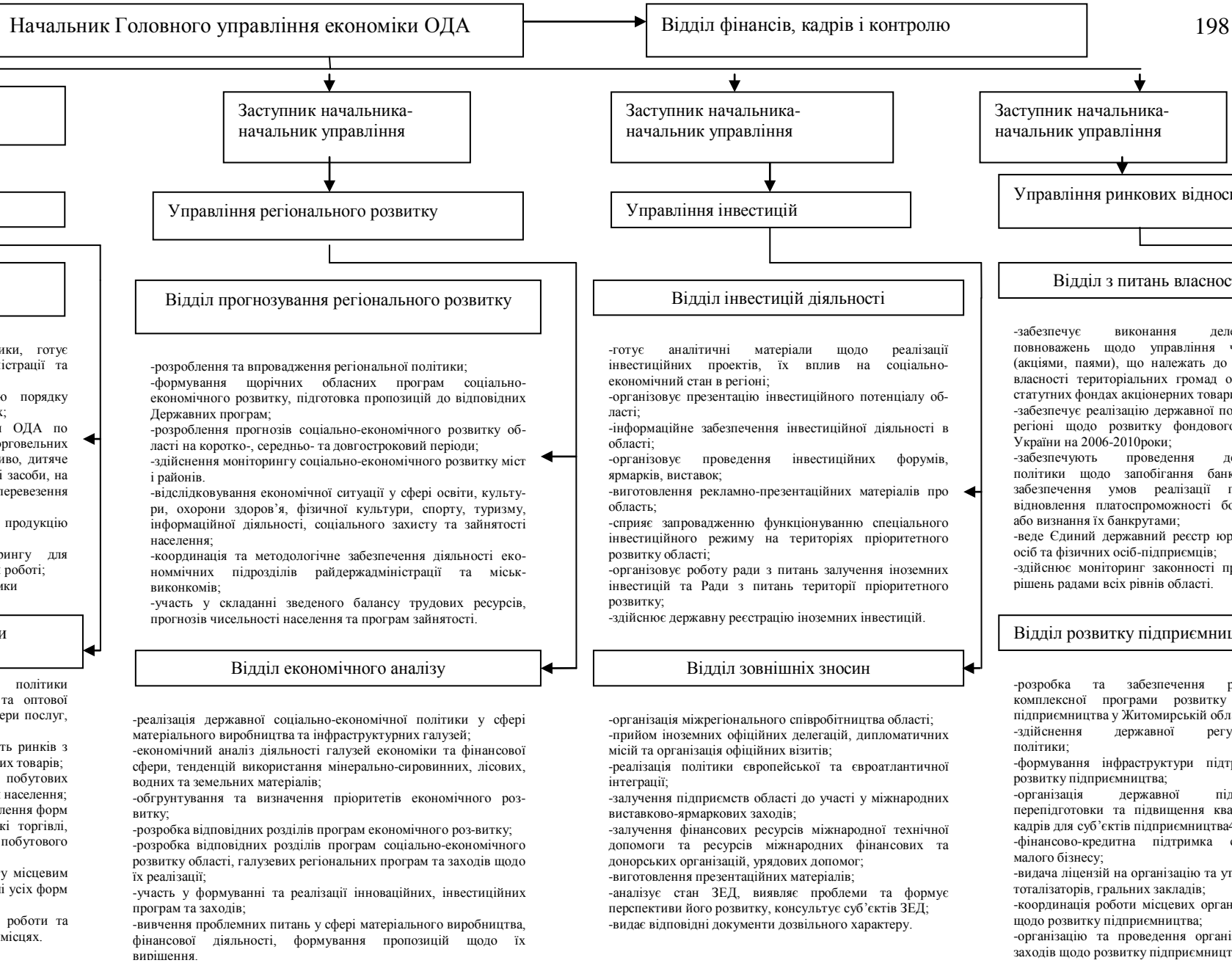


Рис.14. *Схема структури Головного управління економіки облдержадміністрації*

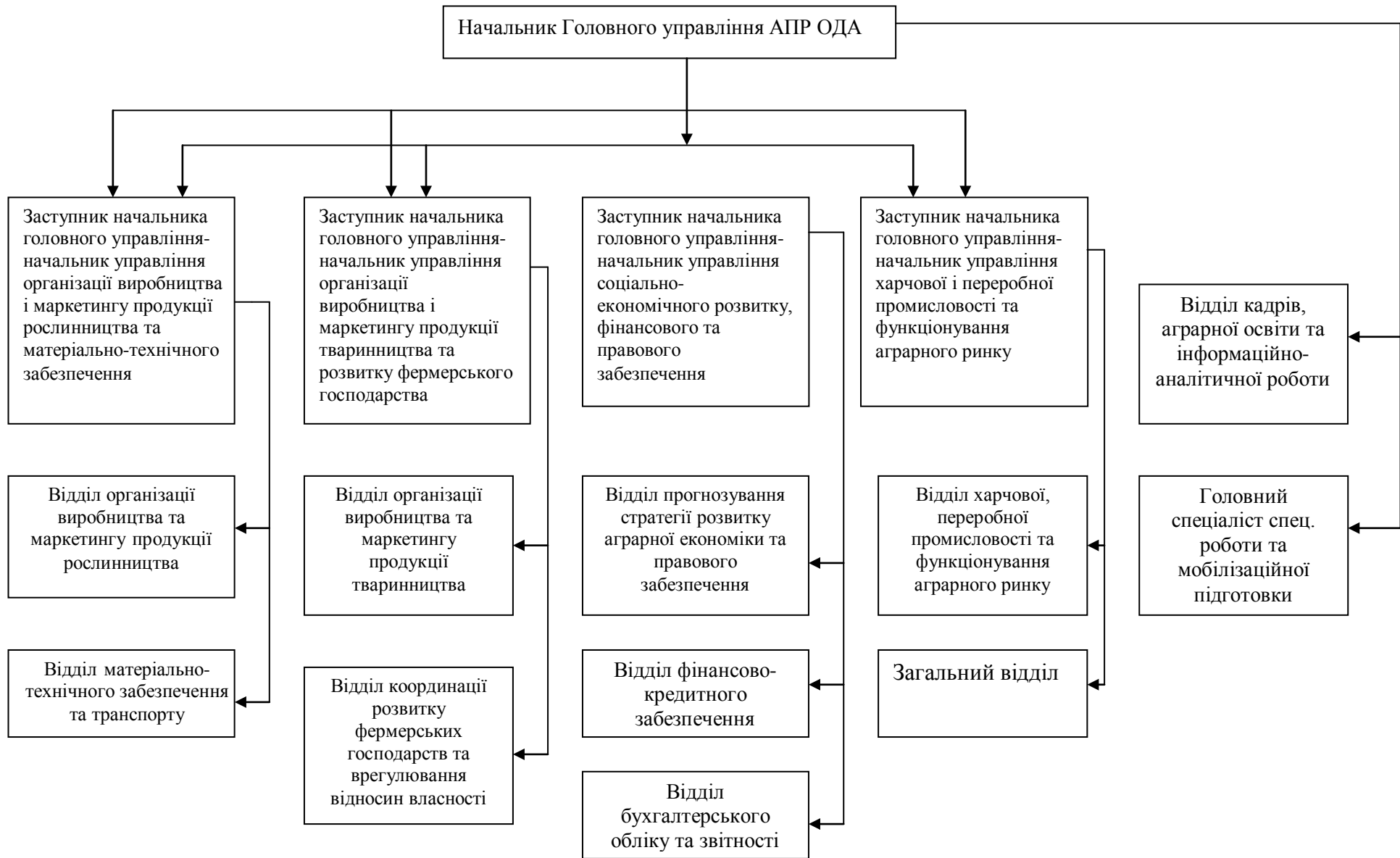


Рис.15. *Схема організаційної структури Головного управління агропромислового розвитку облдержадміністрації*

Перші заступники та заступники голови МДА заявляють про припинення своїх повноважень новопризначеним головам у цей же день.

У відповідності до статті 11 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів МДА очолюють відповідні підрозділи і несуть персональну відповідальність перед головами відповідних державних адміністрацій за виконання покладених на них завдань.

Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів МДА призначаються на посаду та звільняються з посади головами ОДА та РДА за погодженнями з органами виконавчої влади вищого рівня.

4.3. Компенсація місцевих державних адміністрацій.

До відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення наступних питань:

- ◆ забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- ◆ соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- ◆ бюджету, фінансів та обліку;
- ◆ управління майном, приватизації та підприємництва;
- ◆ промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- ◆ науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;
- ◆ використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- ◆ зовнішньоекономічної діяльності;
- ◆ оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;
- ◆ соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

Місцеві державні адміністрації вирішують й інші питання, віднесені законом до їх повноважень.

МДА здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами.

Кабінет Міністрів України правомочний передавати МДА окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня.

Передача МДА повноважень інших органів супроводжується передачею їм відповідних фінансових, матеріально – технічних ресурсів та посадових одиниць, необхідних для здійснення цих повноважень.

В управлінні відповідних МДА перебувають об'єкти спільної власності територіальних громад, передані їм в установленому законом порядку. МДА не мають права закладати такі об'єкти (майно) в заставу, заплатити борг, дарувати чи пожертвувати.

У відповідності до статті 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» МДА здійснюють на підвідомчій території державний контроль за:

- збереженням і раціональним використанням державного майна;
- станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі;
- використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів;
- охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду;
- додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією;
- додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізацією і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою;
- додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів;
- додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту;
- охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці;
- додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху;
- додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію;
- додержанням законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи.

Згідно чинного законодавства крім загальних, МДА наділені спеціальними повноваженнями (рис.)

Основні повноваження МДА здійснюються в галузях:

економічного та соціального розвитку – розробка програм соціально – економічного розвитку і забезпечення їх виконання;

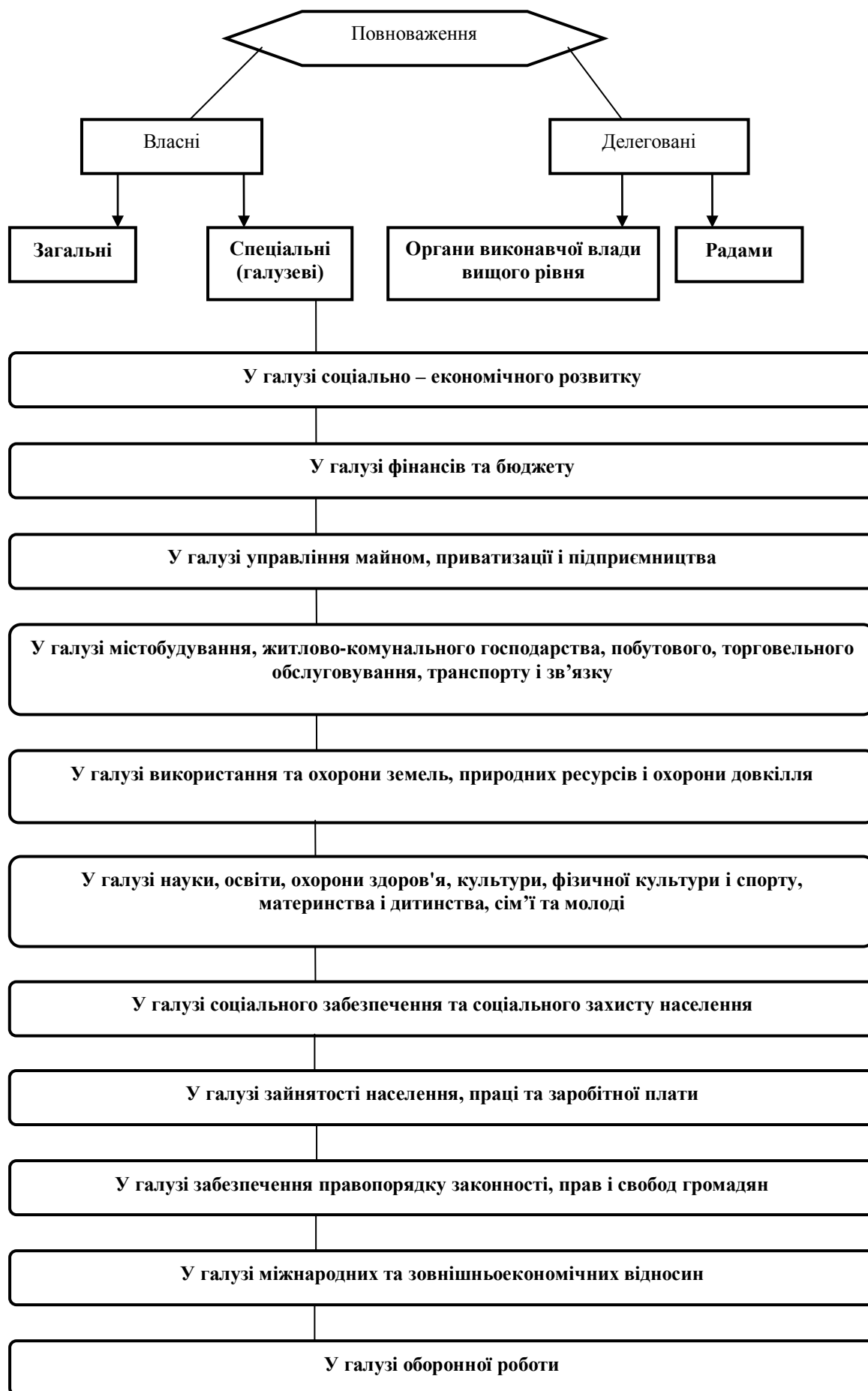


Рис.16. Система повноважень місцевих державних адміністрацій

бюджету і фінансів – складання проекту відповідного бюджету і забезпечення його виконання;

управління майном, приватизації та підприємництва – здійснення на відповідній території управління об'єктами, що перебувають у переданій до сфери управління державної адміністрації власності;

містобудування, житлово – комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку – організація експертизи містобудівної документації, забезпечення обслуговування населення підприємствами вказаних галузей;

використання та охорони земель, природних ресурсів і довкілля – розробка і забезпечення виконання програм у сфері екології;

науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, соціального забезпечення і соціального захисту – реалізація державної політики в цих сферах;

зайнятості населення, праці та заробітної плати – реалізація державних гарантів у сфері праці;

міжнародних та зовнішньоекономічних відносин – забезпечення сприяння розвитку міжнародного співробітництва;

оборонної роботи – забезпечення законодавства про військовий обов'язок.

Для реалізації наданих основних галузевих повноважень МДА мають право:

▲ проводити перевірку стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівники підприємств, установ організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і підпорядкування по напрямках, визначених статтею 16 цього Закону;

▲ залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій;

▲ одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності;

▲ давати згідно з чинним законодавством обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень

незалежно від форм власності і громадянам з контрольованих питань, порушувати питання про їх відповідальність у встановленому законом порядку;

▲ здійснювати інші функції і повноваження згідно з чинним законодавством.

При цьому слід зауважити, що МДА здійснюють повноваження, делеговані їм обласними і районними радами відповідно до Конституції України в обсягах і межах, передбачених статтею 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

4.4. Відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, Кабінетом Міністрів, міністерствами, іншими ЦОВВ та органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями.

Відносини МДА у системі вертикальних та горизонтальних зв'язків поділяються за характером на адміністративні (субординаційні), функціональні (координаційні), ініціативні (реординаційні). За формою і вираженням вони поділяються на правові й не правові, за сферами прояву – галузеві, територіальні, міжрегіональні та інші. Діапазон класифікації відносин МДА в координатах державного управління є досить широким і багатограним.

Відносини МДА з Президентом України та Кабінетом Міністрів України будуються на підставі статті 30 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». МДА та їх голови відповідальні, підзвітні та підконтрольні як Президенту України, так, і Кабміну України. Голови ОДА інформують та щорічно звітують перед ними про виконання повноважень, а також про суспільно – політичне, соціально – економічне, екологічне становище на підвідомчій території.

Відносини МДА з міністерствами та іншими ЦОВВ регламентуються статтею 31 вказаного Закону, яка передбачає підзвітність та підконтрольність управлінь, відділів та інших структурних підрозділів МДА відповідним міністерствам, іншим ЦОВВ. В свою чергу керівники територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ підзвітні і підконтрольні головам відповідних МДА.

Подвійне підпорядкування керівних управлінь, відділів та інших структурних підрозділів передбачає узгоджене рішення про їх призначення та звільнення із займаної посади.

Відносини ОДА та РДА будуються на підставі статті 33 названого Закону, де домінує вертикальний зв'язок.

Відносини МДА з обласними, районними радами, органами місцевого самоврядування територіальних громад і їх посадовими особами регулюють статті 34 і 35 цього ж Закону. Тут ділові зв'язки носять суцільно горизонтальний характер. Проте в

практиці державного управління мають місце конфлікти між керівниками цих органів, що вимагає координації для вирішення проблеми з боку керівників вищих органів влади або більшої досконалості законодавства з боку Верховної Ради та Президента України.

Відносини МДА з підприємствами, установами та організаціями врегульовані статтею 36 названого Закону. Якщо такі формування належать до сфери управління МДА, то голови укладають та розривають контракти з їх керівниками.

Керівники формувань, що належать до сфери управління міністерств та інших ЦОВВ, призначаються та звільняються за погодженням з головами відповідної МДА, крім керівників військового відомства України, а також керівників навчальних закладів, що призначаються на посаду за умовами конкурсу.

Стосовно керівників приватних підприємств, МДА має право звершуватись до власника в разі порушення законодавств. Про результати розгляду власник чи уповноважена ним особа зобов'язані повідомити МДА у місячний термін.

Відносини МДА з об'єднаннями громадян будуються на підставі статті 37 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», а відносини МДА з громадянами на підставі статті 38 цього ж закону, а також Закону України «Про звернення громадян».

4.5. Організація і порядок діяльності місцевих державних адміністрацій.

Повноваження голів МДА передбачені статтею 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Голови місцевих державних адміністрацій:

Δ очолюють відповідні місцеві державні адміністрації, здійснюють керівництво їх діяльністю, несуть відповідальність за виконання покладених на місцеві державні адміністрації завдань і за здійснення ними своїх повноважень;

Δ представляють відповідні місцеві державні адміністрації у відносинах з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими і релігійними організаціями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами та іншими особами як в Україні, так і за її межами;

Δ призначають на посади та звільняють з посад своїх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів відповідно до статей 10 та 11 цього Закону;

Δ призначають на посади та звільняють з посад керівників апаратів місцевих державних адміністрацій та керівників структурних підрозділів апаратів місцевих державних адміністрацій;

Δ укладають та розривають контракти з керівниками підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідної місцевої державної адміністрації, або уповноважують на це своїх заступників;

Δ погоджують у встановленому порядку призначення на посади та звільнення з посад керівників не підпорядкованих підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня, крім керівників установ, підприємств і організацій Збройних Сил та інших військових формувань України;

Δ в межах затверджених бюджетів виступають розпорядниками коштів відповідних державних адміністрацій, використовуючи їх лише за цільовим призначенням;

Δ регулярно інформують населення про стан виконання повноважень, покладених на місцеву державну адміністрацію;

Δ утворюють для сприяння здійсненню повноважень місцевих державних адміністрацій консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби та комісії, члени яких виконують свої функції на громадських засадах, а також визначають їх завдання, функції та персональний склад;

Δ здійснюють інші функції, передбачені Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади вищого рівня.

Голови обласних державних адміністрацій у випадках, передбачених законом, можуть порушувати перед Верховною Радою України питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради, сільського, селищного, міського голови.

У разі відсутності голови місцевої державної адміністрації його функції і повноваження виконує перший заступник голови, а у разі відсутності останнього — один із заступників голови місцевої державної адміністрації.

Голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно із законодавством.

Проекти розпоряджень нормативно-правового характеру погоджуються з керівниками відповідних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій.

Акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру, прийняті в межах їх повноважень, набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію. Ці акти доводяться до їх виконавців, а при потребі — оприлюднюються.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому органом порядку і набирають

чинності з моменту їх реєстрації, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набирають чинності з моменту їх оприлюднення, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію.

Акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду.

Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

Накази керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, що суперечать Конституції України, іншим актам законодавства, рішенням Конституційного Суду України та актам міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, можуть бути скасовані головою місцевої державної адміністрації, відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади.

Для правового, організаційного, матеріально-технічного та іншого забезпечення діяльності місцевої державної адміністрації, підготовки аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичної перевірки виконання актів законодавства та розпоряджень місцевої державної адміністрації, подання методичної та іншої практичної допомоги місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування головою місцевої державної адміністрації утворюється апарат місцевої державної адміністрації в межах виділених бюджетних коштів.

Апарат місцевих державних адміністрацій очолює керівник, який призначається на посаду головою місцевої державної адміністрації.

Керівник апарату місцевої державної адміністрації організовує його роботу, забезпечує підготовку матеріалів на розгляд голови місцевої державної адміністрації, організовує доведення розпоряджень голови місцевої державної адміністрації до виконавців, відповідає за стан діловодства, обліку і звітності, виконує інші обов'язки, покладені на нього головою місцевої державної адміністрації.

Голова місцевої державної адміністрації затверджує положення та визначає структуру апарату, призначає на посади і звільняє з посад керівників та інших працівників структурних підрозділів апарату.

Організаційно-процедурні питання внутрішньої діяльності місцевих державних адміністрацій регулюються їх регламентами, що затверджуються головами відповідних місцевих державних адміністрацій. Типові регламенти місцевих державних адміністрацій затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Фінансове забезпечення місцевих державних адміністрацій здійснюється за рахунок Державного бюджету України.

Гранична чисельність, фонд оплати праці працівників і витрати на утримання місцевих державних адміністрацій та їх апаратів встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Для забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій, їх структурних підрозділів за ними на праві управління закріплюється майно, що є державною власністю.

Граничну чисельність, фонд оплати праці працівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації, в межах виділених асигнувань, визначає голова відповідної місцевої державної адміністрації

Посадові особи місцевих державних адміністрацій є державними службовцями, їх основні права, обов'язки, відповідальність, умови оплати праці і соціально-побутового забезпечення визначаються Законом України «Про державну службу».

Посадові особи місцевих державних адміністрацій несуть відповідальність згідно з чинним законодавством.

Матеріальна шкода, завдана незаконними рішеннями голів місцевих державних адміністрацій, наказами керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевих державних адміністрацій при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави.

Держава має право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевої державної адміністрації, яка заподіяла шкоду, у розмірах і порядку, визначених законодавством.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, акти інших посадових осіб, які призначаються ними, можуть бути оскаржені в судовому порядку відповідно до закону.

1. Сформулюйте основні завдання МДА.
2. Визначте порядок формування МДА.
3. Назвіть загальні та основні галузеві повноваження МДА.
4. В чому закладається сутність субординаційних зв'язків у системі державного управління?
5. Охарактеризуйте структуру ОДА та РДА?
6. Як будуються стосунки МДА з різними суб'єктами та об'єктами державного управління?
7. Порядок і процедура здійснення діяльності МДА

Тема 5. Місцеве самоврядування та його роль в державному управлінні

- 5.1. *Організаційно – правова основа системи місцевого самоврядування.*
- 5.2. *Структура і повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів.*
- 5.3. *Повноваження сільського, селищного, міського голови.*
- 5.4. *Структура та повноваження районних і обласних рад.*

5.1. Організаційно – правова основа системи місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в Україні діє відповідно до Конституції, Закону України «Про місцеве самоврядування» і полягає у наданні територіальним громадянам та їх органам права самостійно вирішувати питання місцевого життя, а у встановлених законом випадках – повноважень місцевих державних адміністрацій. Це означає, що місцеве самоврядування є інститутом як громадського, так і державного управління. Органи місцевого самоврядування є формою залучення громадян України до участі у вирішенні питань місцевого значення і виконавчої влади відповідно до вимог діючого законодавства. Нажаль, в науковому аспекті достатньо не вивчений зміст місцевого самоврядування та його юридична природа. На практиці місцеве самоврядування ширше вживається не як юридичний, а переважно як політичний термін, як певне відбиття політичного життя держави.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах:

- ◆ народовладдя;
- ◆ законності;
- ◆ гласності;
- ◆ колегіальності;
- ◆ поєднання місцевих і державних інтересів;
- ◆ виборності;
- ◆ правової, організаційної та матеріально – фінансової самостійності в межах повноважень, визначеними цим та іншими законами;
- ◆ підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- ◆ державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- ◆ судового захисту прав місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування включає:

- Δ територіальну громаду;
- Δ сільську, селищну, міську раду;
- Δ сільського, селищного, міського голову;
- Δ виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- Δ районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- Δ органи самоорганізації населення.

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Закон України «Про місцеве самоврядування» (ст.16) визначає організаційно – правову, матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Органам місцевого самоврядування законом надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Матеріальною і виконавчою основою місцевого самоврядування є рухоме нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у містах громад. У разі якщо територіальна громада району в місті внаслідок референдуму не прийме рішення про передачу права управління майном та фінансами відповідній міській раді, а територіальна громада міста або міська рада не прийняла рішення про створення органів місцевого самоврядування районів у місті, міська рада здійснює управління майном та фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, та несе відповідальність перед громадою відповідного району у місті.

Від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

Органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти.

Сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально – технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

Сільські, селищні, міські, районні в містах, районні, обласні ради мають печатки із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, рахунки в установах банків України.

Крім державної, територіальні громади сіл, селищ, міст, районів і областей можуть мати власну символіку (герб, прапор, тощо), яка відображає їх історичні, культурні, соціально – економічні та інші місцеві особливості і традиції.

Відносини органів місцевого самоврядування з формуваннями, що перебувають у комунальній власності територіальних громад базуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності, а з формуваннями, що не перебувають у комунальній

власності базуються на податковій і договірній основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень наданих діючих законодавством.

5.2. Структура і повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів.

Відповідно до типових штатів, затверджених Кабміном Міністерств України за пропозицією сільського, селищного, міського голови формується структура, загальна чисельність апарату ради та її виконавчих органів і витрати на їх утримання (рис. 17 – 19).

Згідно статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються наступні питання:

- затвердження регламенту ради;
- утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;
- утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу, обрання голів комісій;
- обрання на посаду та звільнення з посади секретаря ради у порядку, передбаченому цим Законом;
- затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання;
- заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників;
- прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом;
- скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;
- прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом;
- визначення відповідно до закону кількісного складу ради;
- прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;
- прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови;

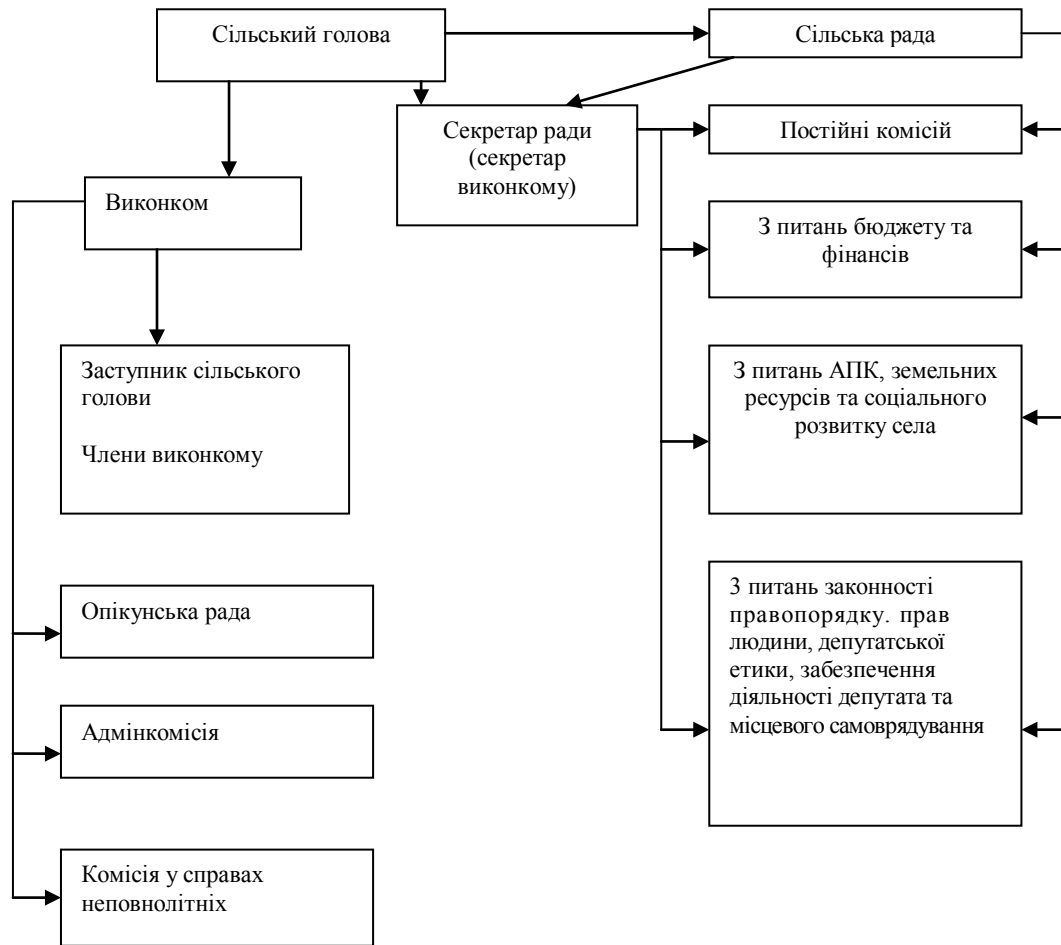


Рис.17. *Схема структури Левківської сільської ради Житомирського району*

- заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради;
- прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові;
- заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує;
- заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради;
- розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах;
- прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;
- прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;

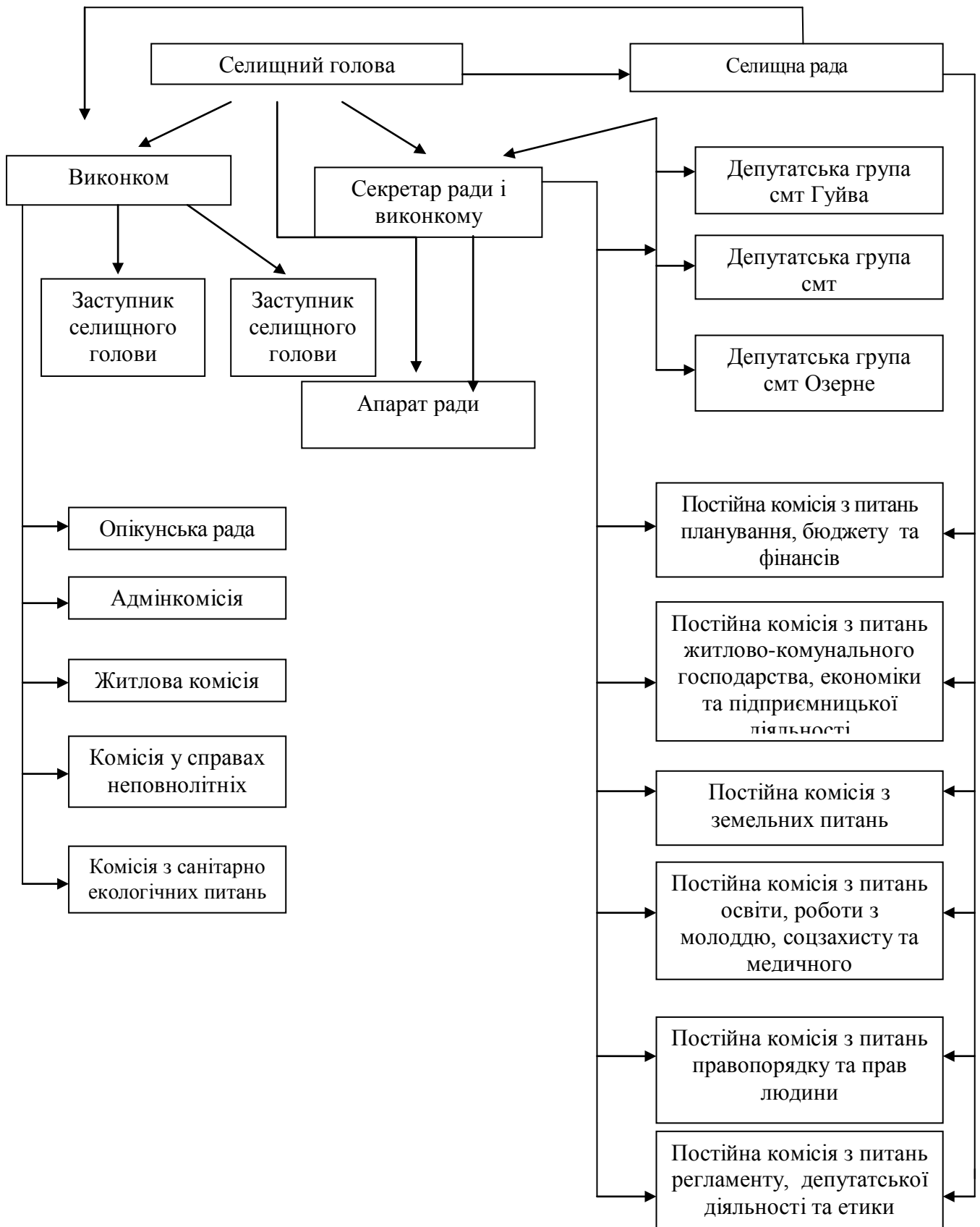


Рис.18. Схема структури Новогуївинської селищної ради Житомирського району.



Рис.19. *Схема структури Житомирської міської ради та міськвиконкому*

- прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
- встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом;

- утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди;
- прийняття рішень щодо випуску місцевих позик;
- прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;
- прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах;
- встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету;
- прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади.

Реорганізація або ліквідація діючих комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами, допускається лише за згодою територіальної громади (загальних зборів) села, селища, міста або на підставі результатів місцевого референдуму;

- прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;
- створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб);
- вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями;

- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;
- атвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад;
- вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;
- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;
- надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію;
- створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників та дільничних інспекторів цієї міліції;
- заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами вищого рівня питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною;
- прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами;
- затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації;
- затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції;
- встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;

- прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;
- визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;
- прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України;
- прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених цим Законом;
- затвердження статуту територіальної громади;
- затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади;
- вирішення відповідно до закону питання про мову (мови), якою користуються у своїй роботі рада, її виконавчий орган та яка використовується в офіційних оголошеннях;
- надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності;
- створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби;
- затвердження відповідно до закону Положення про помічника-консультанта депутата ради та опису посвідчення помічника-консультанта депутата ради.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад викладені в статтях 27- 40, вони схематично відображені на рисунку.....

Для реалізації власних і делегованих повноважень виконавчі органи мають відповідну матеріальну і фінансову основу (статті 60 - 70) та гарантії місцевого самоврядування (статті 71 - 80) Закону України «Про місцеве самоврядування».

Рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень, які приймаються на пленарному засіданні після обговорення більшістю від загального складу депутатів. Рішення приймається відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням.

Голова районної і обласної ради, як і голова нижчого рівня, в межах своїх повноважень видає розпорядження.



Рис.20. Схема повноважень виконавчих органів сільських, селищних і міських рад

5.2 Повноваження сільського, селищного, міського голови.

Конкретні повноваження, компетенція і обов'язки голови викладено в главі 3 (стаття 42) названого Закону.

1. Повноваження сільського, селищного, міського голови починаються з моменту оголошення відповідною сільською, селищною, міською виробничою комісією на планетарному засіданні ради рішення про його обрання і закінчується в момент вступу на цю посаду іншої обраної відповідно до закону особи, крім випадків дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови здійснює секретар відповідної сільської, селищної, міської ради. Секретар сільської, селищної, міської ради тимчасово здійснює зазначені повноваження з моменту дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови і до моменту вступу на посаду новообраного сільського, селищного, міського голови відповідно до закону.

2. Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути припинені достроково у випадках, передбачених цим Законом. У разі дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови відповідна рада призначає та проводить вибори сільського, селищного, міського голови замість того, який вибув, згідно із Законом України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» у стотридцятиденний період з моменту дострокового припинення його повноважень.

3. Сільський, селищний, міський голова:

- ✓ забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;
- ✓ організує в межах, визначених цим Законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету;
- ✓ підписує рішення ради та її виконавчого комітету;
- ✓ вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради;
- ✓ вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради;
- ✓ здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету;
- ✓ скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;

- ✓ забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання;

- ✓ призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів;

- ✓ скликає загальні збори громадян за місцем проживання;

- ✓ забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету;

- ✓ є розпорядником бюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою;

- ✓ представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства;

- ✓ звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів;

- ✓ укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради;

- ✓ веде особистий прийом громадян;

- ✓ забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань;

- ✓ здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені цим та іншими законами, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів;

- ✓ видає розпорядження у межах своїх повноважень;

- ✓ забезпечує в межах повноважень, визначених законодавством, організацію охорони громадського порядку і громадську безпеку на відповідній території, дотримання законності та належну організацію роботи місцевої міліції;

✓ вносить до головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі пропозиції щодо призначення на посади і звільнення з посад працівників місцевої міліції, їх заохочення або притягнення до відповідальності.

4. Сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень.

5. При здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

6. Сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.

Сільський, селищний, міський голова в межах своїх повноважень видає розпорядження.

5.4. Структура та повноваження районних і обласних рад.

Загальний склад ради визначається радою відповідно до закону про вибори. Ради складаються з депутатів, які обираються населенням відповідної території на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Термін повноважень рад – чотири роки. Рада вважається повноважною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради.

Структура ради (рис.) формується на сесії.

Повноваження районних і обласних рад передбачені статтею 43 Закону України «Про місцеве самоврядування».

Виключно на пленарних засіданнях вирішуються такі питання:

- ◆ обрання голови ради, заступника голови ради, звільнення їх з посади;
- ◆ утворення, обрання і ліквідація постійних та інших комісій ради, зміна їх складу, обрання голів комісій;
- ◆ утворення президії (колегії) ради, затвердження положення про неї;

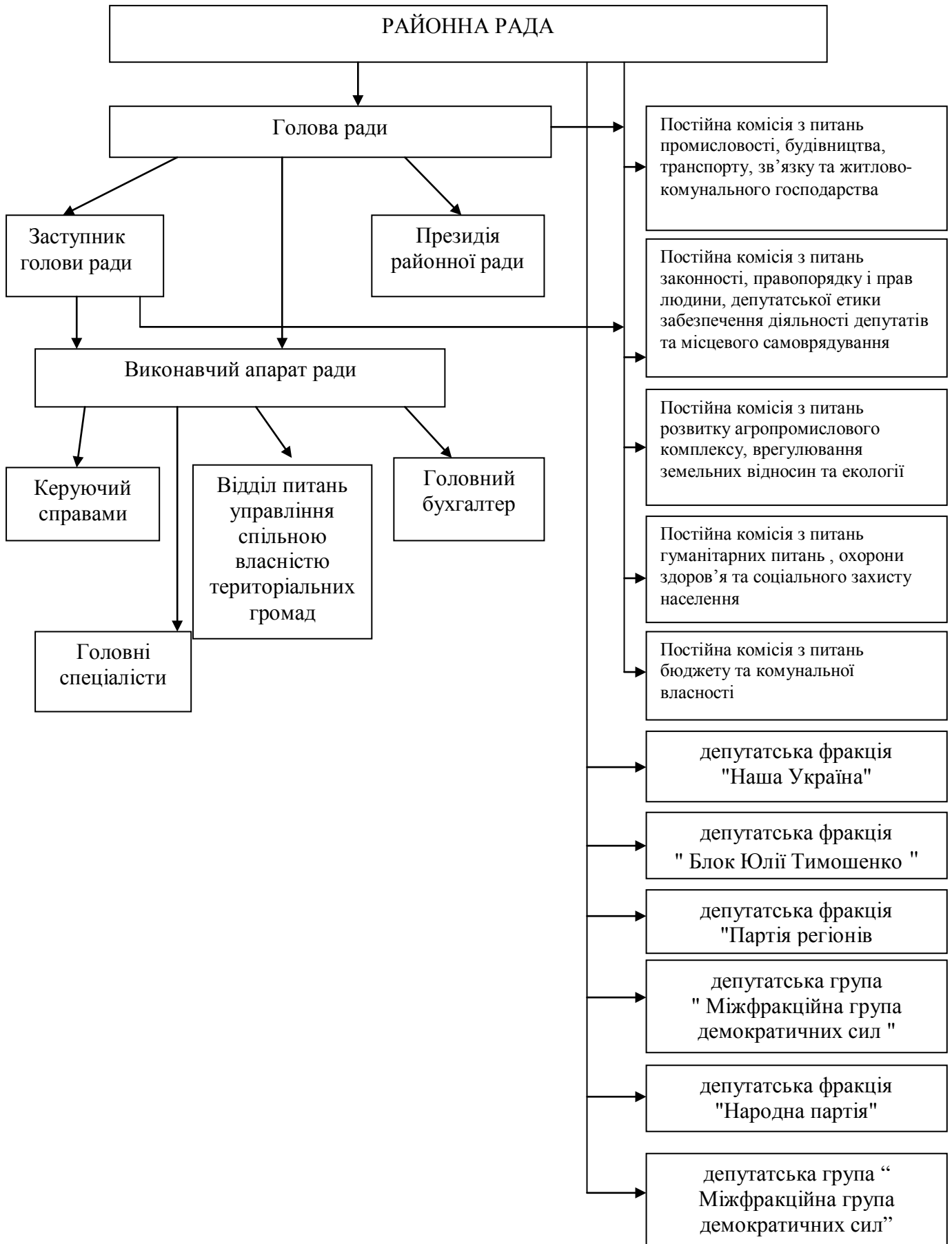


Рис.21. *Схема структури Житомирської районної ради*

Постійні комісії районної ради:

- 3 питань законності та правопорядку
- 3 питань соціального захисту населення
- 3 питань освіти, сім'ї та молоді
- 3 питань охорони здоров'я та екології
- 3 питань депутатської діяльності та етики
- 3 питань промисловості, будівництва, транспорту та підприємництва
- 3 питань житлово-комунального господарства
- 3 питань планування, бюджету, фінансів

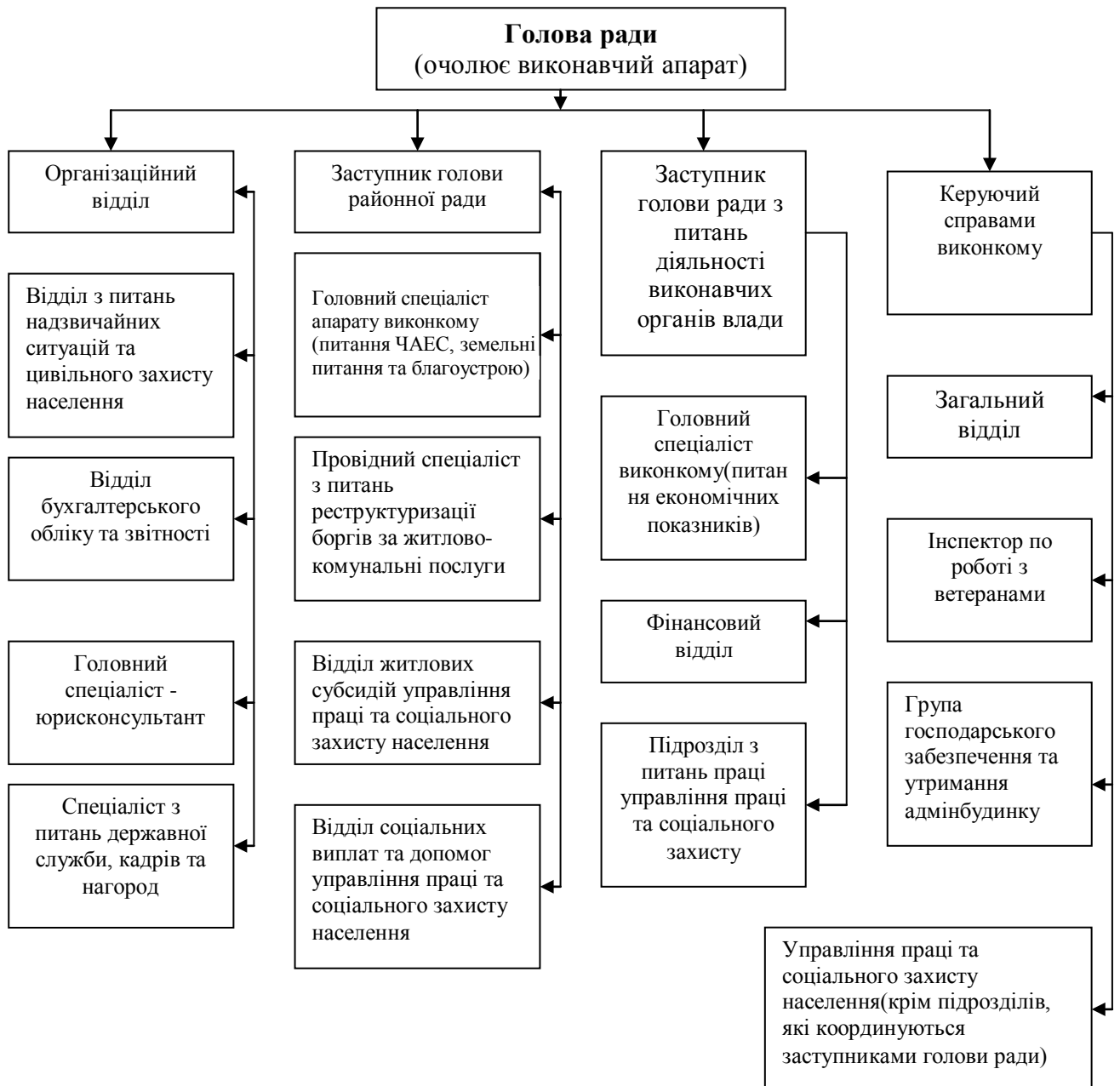


Рис.22. *Схема структури Корольовської районної ради та її виконавчих органів (м. Житомир)*

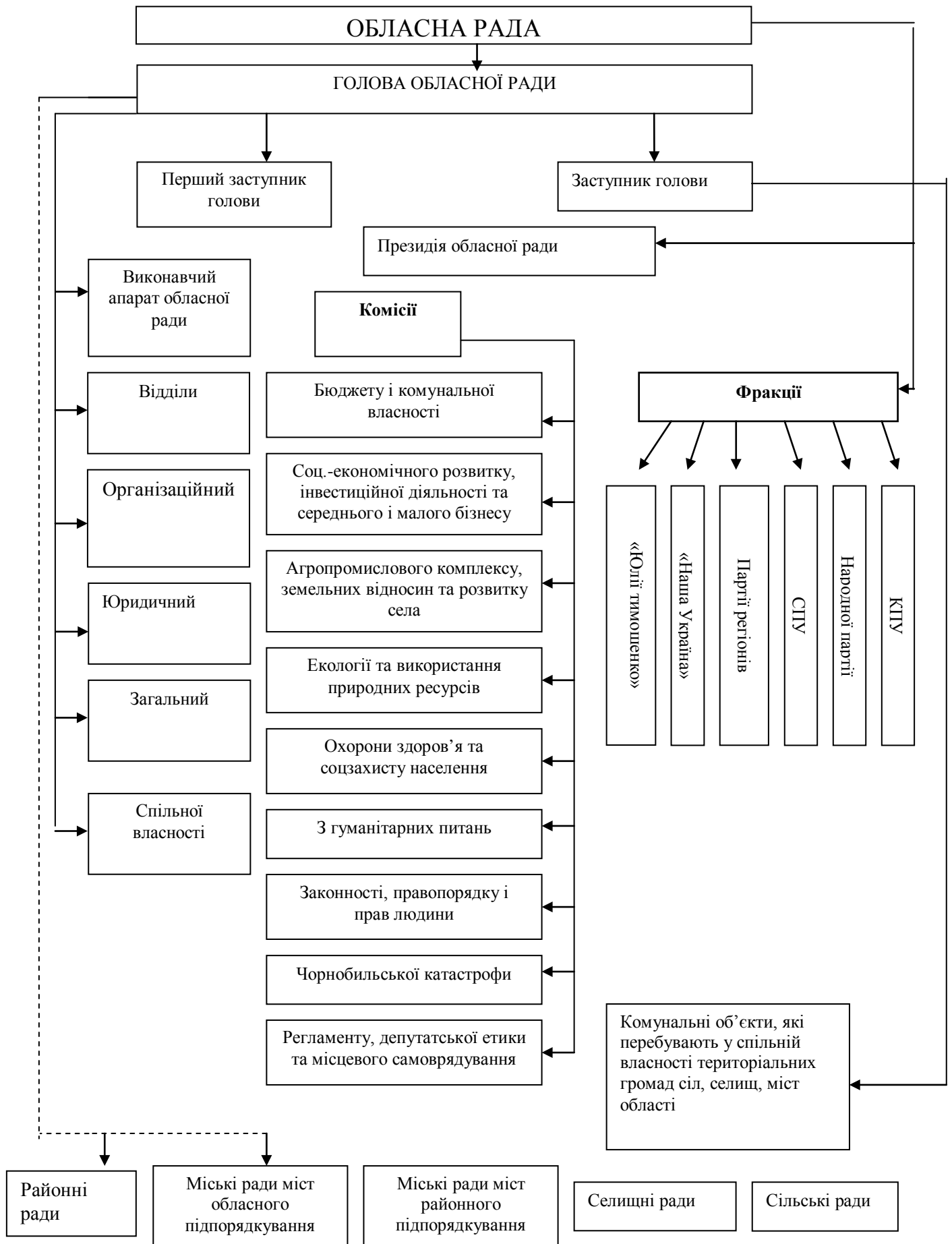


Рис.23.Схема структури Житомирської обласної ради

- ◆ затвердження за пропозицією голови ради структури виконавчого апарату ради, його чисельності, встановленої відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на утримання ради та її виконавчого комітету;
- ◆ затвердження регламенту ради;
- ◆ затвердження плану роботи ради, заслуховування звіту про його виконання;
- ◆ заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників;
- ◆ заслуховування звітів постійних комісій, керівників органів, які рада утворює, обирає та призначає;
- ◆ розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по них;
- ◆ прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законодавством;
- ◆ визначення відповідно до закону кількісного складу ради;
- ◆ прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів;
- ◆ здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування;
- ◆ затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки району, області;
- ◆ прийняття рішень щодо об'єднання в асоціації, вступ до асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також про вихід із них;
- ◆ затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання;
- ◆ затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання;
- ◆ розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;
- ◆ вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку;

◆ вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників;

◆ вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

◆ вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;

◆ встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях;

◆ прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом;

◆ прийняття за пропозицією відповідних сільських, селищних, міських рад рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань;

◆ прийняття рішень з питань адміністративно – територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом;

◆ прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних та обласних рад;

◆ заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень;

◆ прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації;

◆ прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;

◆ внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації;

◆ надання згоди на передачу об'єктів з державної власності у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст та прийняття рішень про передачу об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних, обласних рад, у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності;

◆ утворення за погодженням з відповідними головними управліннями, управліннями Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі місцевої міліції; погодження призначення на посади і звільнення з посад керівника місцевої міліції та начальників структурних підрозділів цієї міліції й дільничних інспекторів міліції, внесення пропозицій щодо їх заохочення або притягнення до відповідальності;

◆ заслуховування звітів начальників органів внутрішніх справ про стан боротьби зі злочинністю, а також керівників місцевої міліції про стан громадської безпеки та охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами питання про звільнення з посад цих керівників у разі визнання їх діяльності незадовільною;

◆ затвердження відповідно до закону Положення про помічника – консультанта депутата ради та опису посвідчення помічника – консультанта депутата ради.

У відповідності до статті 44 цього ж закону районні, обласні ради делегують відповідним МДА з питань соціально – економічного і культурного розвитку підвідомчої території.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Охарактеризуйте правовий статус, принципи діяльності та складові системи місцевого самоврядування.
2. Накресліть структуру місцевого самоврядування:
 - а) за місцем знаходженням ВНЗ в якому навчаєтесь;
 - б) за місцем народження або проживання.
3. Сформулюйте повістку дня пленарного засідання сесії сільської, селищної, міської, районної, обласної ради у відповідальності до їх повноважень.
4. Підготуйте проект рішення ради запланований постійною комісією з питань, що відносяться до компетенції ради.

5. Побудуйте схематичну модель взаємодії органів місцевого самоврядування з органами МДА, а також з формуваннями різних форм власності.

Тема 6. Державна служба у сфері управління

6.1. Закон України „Про державну службу”.

6.2. Закон України „Про службу в органах місцевого самоврядування”.

6.1. Закон України „Про державну службу”

Державна служба та служба в органах місцевого самоврядування є необхідним елементом всіх управлінських процесів в державі. Як державний соціальний інститут вона має сформувати суспільно-політичні та державно-правові передумови зв'язку держапарату з життям народу, тобто має розкрити свою соціальну природу.

Державна служба – це механізм досягнення цілей та виконання завдань держави.

Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб (держслужбовців), які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів (ст.1 названого Закону).

Посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. Посадовими особами є державні службовці, що здійснюють у відповідності до законодавства, організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції.

В ст.3 цього Закону сформульовані основні принципи державної служби:

- ◇ служіння народу України;
- ◇ демократизму і законності;
- ◇ гуманізму і соціальної справедливості;
- ◇ пріоритету прав людини і громадянина;
- ◇ професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- ◇ персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни;
- ◇ дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування;

◇ дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

В ст.4 визначено право громадян України на державну службу, а в ст.5 етика поведінки державного службовця.

Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України.

Для проведення єдиної державної політики та функціонального управління державною службою утворюється Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України.

Указом Президента України від 18.07.2011р. №769 «Питання управління державною службою в Україні» утворено Національне агенство України з питань державної служби шляхом реорганізації Головного управління державної служби України.

Пріоритетом Нацагенства з питань державної служби є покращення якості кадрового потенціалу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, як найважливішого інтелектуального та професійного ресурсу втілення програми економічних реформ, ініційованою главою держави.

Ст. 7 Закону України «Про державну службу» визначає загальні функції Нацагенства:

- ◇ прогнозує і планує потребу державних органів та їх апарату в кадрах;
- ◇ забезпечує разом з іншими державними органами реалізацію загальних напрямів політики у сфері державної служби в державних органах та їх апараті;
- ◇ розробляє і вносить на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативних актів з питань державної служби в державних органах та їх апараті;
- ◇ розробляє, координує і контролює здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби в державних органах та їх апараті;
- ◇ здійснює методичне керівництво проведенням конкурсного відбору державних службовців в державних органах та їх апараті;
- ◇ організує навчання і професійну підготовку державних службовців державних органів та їх апарату;
- ◇ контролює дотримання визначених цим Законом умов реалізації громадянами права на державну службу;
- ◇ організує, координує та забезпечує умови для розвитку наукових досліджень з питань державної служби.

В ст.10 сформульовані основні обов'язки державних службовців:

- ◇ додержання Конституції України та інших актів законодавства України;
- ◇ забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів

відповідно до їх компетенції;

- ◇ недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина;
- ◇ безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників;
- ◇ збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню;
- ◇ постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації;
- ◇ сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість в роботі.

В ст.11 викладені основні права державних службовців, а саме:

- ◇ користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України;
- ◇ брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень;
- ◇ одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції;
- ◇ на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;
- ◇ вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця;
- ◇ на оплату праці залежно від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоюється, якості, досвіду та стажу роботи;
- ◇ безперешкодно ознайомлюватись з матеріалами, що стосуються проходження ним державної служби, в необхідних випадках давати особисті пояснення;
- ◇ на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії;
- ◇ вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри;
- ◇ на здорові, безпечні та належні для високопродуктивної роботи умови праці; на соціальний і правовий захист відповідно до його статусу;

◇ захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку.

Конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Особа, яка претендує на заняття посади державного службовця, а також державні службовці щорічно декларують свої доходи і членів своєї сім'ї.

Громадяни України, які вперше зараховуються на державну службу, приймають **Присягу** такого змісту:

„Повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити народові України, суворо дотримувати Конституції та законів України, сприяти втіленню їх життя, зміцнювати їх авторитет, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, з гідністю нести високе звання державного службовця, сумлінно виконувати свої обов'язки”.

Державний службовець підписує текст **Присяги**, який зберігається за місцем роботи. Про прийняття **Присяги** робиться запис в трудовій книжці.

Граничний вік перебування на державній службі становить 60 років для чоловіків і 55 років для жінок. У разі необхідності керівник державного органу за погодженням Голодержслужбою може продовжити термін перебування на державній службі але не більше як на п'ять років.

В розділі V цього Закону викладена службова кар'єра – проходження служби, класифікація посад, ранги державних службовців, просування по службі, кадровий резерв державної служби, навчання і підвищення кваліфікації державних службовців.

Основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу. Таким чином встановлюються сім категорій посад службовців:

перша категорія – посади голів державних комітетів, що не є членами Уряду України, голів інших центральних органів державної виконавчої влади при Кабінеті Міністрів України, Постійного Представника Президента України в Республіці Крим, представників Президента України в областях, містах Києві та Севастополі, перших заступників міністрів, перших заступників голів державних комітетів, що входять до складу Уряду, керівників Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради України та інші прирівняні до них посади;

друга категорія – посади заступників керівника Адміністрації Президента України, заступників керівника Секретаріату Верховної Ради України, заступників керівника апарату Кабінету Міністрів України, керівників структурних підрозділів Секретаріату Верховної Ради України, секретаріатів постійних комісій Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, апарату Кабінету Міністрів України, радників та помічників Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, заступників міністрів, заступників голів державних комітетів, які входять до складу Уряду, перших заступників, заступників голів комітетів та інших центральних органів державної виконавчої влади при Кабінеті Міністрів України, першого заступника Постійного Представника Президента України в Республіці Крим, перших заступників глав обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та інші прирівняні до них посади;

третья категорія – посади заступників керівників структурних підрозділів, завідуючих секторами, головних спеціалістів, експертів, консультантів Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради України і апарату Кабінету Міністрів України, заступників Постійного Представника Президента України в Республіці Крим, заступників глав обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, представників Президента України в районах, районах міст Києва та Севастополя, начальників управлінь, самостійних відділів у складі Міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади та інші прирівняні до них посади;

четверта категорія – посади спеціалістів Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради України і апарату Кабінету Міністрів України, заступників начальників управлінь, самостійних відділів (підвідділів) Міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади, керівників управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та інші прирівняні до них посади;

п'ята категорія – посади спеціалістів Міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, заступників представників Президента України в районах, районах міст Києва та Севастополя, заступників керівників управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, спеціалістів апарату цих адміністрацій та інші прирівняні до них посади;

шоста категорія – посади керівників управлінь, служб районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, спеціалісти управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та інші прирівняні до них посади;

сьома категорія – посади спеціалістів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь і відділів та інші прирівняні до них посади.

У відповідності до категорій посад, встановлюються такі ранги державних службовців:

службовцям, які займають посади, віднесені до першої категорії, може бути присвоєно 3, 2 і 1 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до другої категорії, може бути присвоєно 5, 4 і 3 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до третьої категорії, може бути присвоєно 7, 6 і 5 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до четвертої категорії, може бути присвоєно 9, 8 і 7 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до п'ятої категорії, може бути присвоєно 11, 10 і 9 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до шостої категорії, може бути присвоєно 13, 12 і 11 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до сьомої категорії, може бути присвоєно 15, 14 і 13 ранг.

Положення про ранги службовців затверджується Кабінетом Міністрів України.

Ранг службовцю присвоюється відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи.

Ранги, які відповідають посадам першої категорії, присвоюються Президентом України.

Ранги, які відповідають посадам другої категорії, присвоюються Кабінетом Міністрів України.

Ранги, які відповідають посадам третьої - сьомої категорій, присвоюються керівником державного органу, в системі якого працює державний службовець.

При прийнятті на державну службу службовцю присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад.

Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посади державний службовець повинен успішно відпрацювати на займаній посаді два роки. За виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути присвоєно черговий ранг достроково в межах відповідної категорії посад.

Динаміка загальної чисельності держслужбовців за період 1995 – 2010р.р. наведена

в таблиці 6.1

Таблиця 6.1

Динаміка загальної чисельності державних службовців за період 1995-2010 рр.

	1995р.	2000р.	2005р.	2010р.	2010 р. у % до 1995 р.
Всього державних службовців в Україні,	172346	192409	257112	292516	169,7
в т.ч.:					
Органи і установи, що забезпечують здійснення повноважень Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, в т.ч.:	-	219	2688	4440	-
Адміністрація Президента України	535	623	497	435	81,3
Апарат Верховної Ради України	781	929	1051	1065	136,4
Секретаріат Кабінету Міністрів України	717	638	935	1022	142,5
Державні органи України	-	165	360	3691	-
Центральні органи виконавчої влади (всього), в т.ч.:	13287	10143	13871	13211	99,4
міністерства	8174	5740	8585	7369	90,2
державні комітети та прирівняні до них ЦОВВ	2087	2937	1777	2020	96,8
ЦОВВ зі спеціальним статусом	-	1466	3509	1643	-
Інші ЦОВВ	-	-	-	2179	-
урядові органи державного управління	-	-	2430	3578	-
Територіальні органи міністерств, інших ЦОВВ	49780	88710	124843	153474	308,3
Апарат Ради Міністрів АР Крим	86	100	146	155	180,2
Апарат міністерств та комітетів АР Крим	2470	798	76	75	3,0
Апарат Верховної Ради АР Крим	100	176	161	179	179,0
Державні адміністрації (всього), в т.ч.:	68611	63874	68995	72511	105,7
обласні, Київська і Севастопольська міські держадміністрації	24217	17391	18530	19390	80,1
районні державні адміністрації	43941	45059	50465	51469	117,1
Органи судової влади і прокуратури (крім атестованих працівників)	9803	10748	27202	27450	280,0
Корпорації, концерни, об'єднання та установи, посади керівних працівників та спеціалістів яких віднесені до посад державних службовців	-	314	34	325	-
Державні службовці в системі Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Адміністрації Держприкордонслужби	26176	8998	9 988	13016	49,7

За сумлінну працю державному службовцю при виході на пенсію може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

Державний службовець може бути позбавлений рангу лише за вироком суду.

Якщо державний службовець перейшов на посаду нижчої категорії або залишив

державну службу, на яку потім повернувся, за ним зберігається присвоєний ранг.

Народним депутатам України, які до обрання перебували на державній службі, час виконання цих обов'язків зараховується до стажу державної служби.

У трудовій книжці державного службовця робиться запис про присвоєння, зміну і позбавлення відповідного рангу.

За даними Державного Комітету статистики України станом на 31.12.2010р. налічувалось 292516 державних службовців, що становило в 1,7 рази більше ніж на відповідну дату 1995р.

За цей період чисельність територіальних органів міністерств, і інших УОБВ зросла більше ніж у 3 рази, органів судової влади і прокуратури – у 2,8 рази, районних державних адміністрацій на 17,8%. В деяких державних структурах апарат управління у досліджуваному періоді був скорочений.

В розділі VII цього Закону виписане матеріальне та соціально-побутове забезпечення державних службовців.

Оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю.

Заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок.

Посадові оклади державних службовців устанавлюються залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних службових обов'язків.

Доплата за ранг провадиться відповідно до рангу, присвоєного державному службовцю.

Надбавка за вислугу років виплачується державним службовцям щомісячно у відсотках до посадового окладу з урахуванням доплати за ранг і залежно від стажу державної служби у таких розмірах: понад 3 роки - 10, понад 5 років - 15, понад 10 років - 20, понад 15 років - 25, понад 20 років - 30, понад 25 років - 40 відсотків.

Державним службовцям можуть устанавлюватися надбавки за високі досягнення у праці і виконання особливо важливої роботи, доплати за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників та інші надбавки і доплати, а також надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань.

Умови оплати праці державних службовців, розміри їх посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України.

Джерелом формування фонду оплати праці державних службовців є

Державний бюджет України та інші джерела, визначені для цієї мети положеннями про органи державної виконавчої влади, затвердженими указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України.

В табл.6.2 наведена середньомісячна заробітна плата державних службовців.

Таблиця 6.2

*Середньомісячна заробітна плата державних службовців,
станом на 31.12.2010 р.*

	Середньооблікова кількість штатних працівників облікового складу, осіб	Фонд оплати праці штатних працівників облікового складу, тис.грн.	Середньомісячна заробітна плата штатних працівників облікового складу, грн.	у % до середнього рівня по економіці
Всього в Україні, в т.ч.: *	261950	9295934	2957,3	131,6
Органи і установи, що забезпечують здійснення повноважень Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України	4338	422643	8119,0	361,4
Державні органи України	3473	406445	9752,5	434,1
Центральні органи виконавчої влади, в т.ч.:	12390	783736	5271,3	234,6
Міністерства	6940	462950	5559	247,4
Державні комітети та прирівняні до них центральні органи виконавчої влади	1937	120152	5169,2	230,1
Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом	1570	86591	4596,1	204,6
Інші ЦОВВ	1943	114043	4891,2	217,7
Урядові органи та підпорядковані установи	3432	224462	5450,2	242,6
Державні корпорації, концерни	294	17650	5002,8	222,7
Органи судової влади та прокуратури України	25496	816393	2668,4	118,8
Територіальні органи центральних органів виконавчої влади	141867	4693869	2757,2	122,7
Органи державної влади АР Крим	395	32516	6859,9	305,3
Місцеві державні адміністрації	69932	1874406	2233,6	99,4

* без урахування державних службовців СБУ, МВС, МО, Адміністрації Держприкордонслужби

Скорочення бюджетних асигнувань не може бути підставою для зменшення посадових окладів, надбавок до них та фінансування інших, передбачених цим Законом, гарантій, пільг і компенсацій.

Необхідною передумовою залучення до державної служби найбільш кваліфікованих спеціалістів, підвищення привабливості державної служби та забезпечення її конкурентоспроможності на ринку праці, запобігання проявів корупції є удосконалення умов оплати праці, соціального забезпечення та захисту державних службовців.

Згідно зі статистичними даними, середньомісячна зарплата держслужбовців у 2010р. становила 2957,3 грн., що перевищувало на 31,6% середній рівень по економіці в Україні. У державних органах України та центральних органах виконавчої влади зарплата штатних працівників держслужби перевищувала середній рівень у країні в 2,2 – 4,3 рази.

На ряду з цим середньомісячна зарплата штатних працівників облікового складу місцевих державних адміністрацій склала 2233,6 грн., або 99,9% від середньо державного рівня.

Статтею 37 передбачається відповідне пенсійне забезпечення і грошова допомога державним службовцям.

6.2. Закон України „Про службу в органах місцевого самоврядування”.

Вказаний Закон містить 24 статті, які об’єднані в шість розділів, а VII розділ – „Прикінцеві та перехідні положення” має шість пунктів.

Немало статей цього Закону аналогічні за змістом Закону України „Державну службу”.

Закон України „Про службу в органах місцевого самоврядування” регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Служба в органах місцевого самоврядування - це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Дія цього Закону не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий

персонал органів місцевого самоврядування.

Посадами в органах місцевого самоврядування є:

- ◇ виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- ◇ виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;
- ◇ посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних принципах:

- ◇ служіння територіальній громаді;
- ◇ поєднання місцевих і державних інтересів;
- ◇ верховенства права, демократизму і законності;
- ◇ гуманізму і соціальної справедливості;
- ◇ гласності;
- ◇ пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- ◇ рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;
- ◇ професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- ◇ підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- ◇ дотримання прав місцевого самоврядування;
- ◇ правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- ◇ захисту інтересів відповідної територіальної громади;
- ◇ фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- ◇ самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Правовий статус осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України „Про місцеве самоврядування в Україні”, „Про статус депутатів місцевих рад”, „Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, цим та іншими законами України.

В ст.8 цього Закону сформульовані основні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування:

- Δ додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень

ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;

Δ додержання прав та свобод людини і громадянина;

Δ збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню;

Δ постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;

Δ сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі;

Δ шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

Δ недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави.

В ст.9 викладені основні права посадових осіб місцевого самоврядування.

Кожна посадова особа має право:

- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;
- на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;
- на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;
- на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;
- на соціальний і правовий захист;
- отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків;
- у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення;
- вимагати проведення службового розслідування з метою спростування

безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї;

- захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку.

Таблиця 6.3

Кількість посадових осіб місцевого самоврядування за період 2005-2010 рр.

Назва області (регіону)	Всього посадових осіб		2010 р. у % до 2005 р.
	2005	2010	
Україна	91925	99783	108,5
Автономна Республіка Крим	3621	4092	113,0
Вінницька	3874	4184	108,0
Волинська	2354	2600	110,5
Дніпропетровська	6715	7273	108,3
Донецька	8403	9492	113,0
Житомирська	3246	3526	108,6
Закарпатська	2152	2186	101,6
Запорізька	3549	3904	110,0
Івано-Франківська	2839	3119	109,9
Київська	3944	4491	113,9
Кіровоградська	2802	2959	105,6
Луганська	5427	5632	103,8
Львівська	5225	5643	108,0
Миколаївська	2392	2605	108,9
Одеська	4372	5044	115,4
Полтавська	3760	3997	106,3
Рівненська	2465	2561	103,9
Сумська	3277	3379	103,1
Тернопільська	2020	2738	135,5
Харківська	5273	5350	101,5
Херсонська	2396	2507	104,6
Хмельницька	3044	3294	108,2
Черкаська	3691	3839	104,0
Чернівецька	1801	1838	102,1
Чернігівська	2921	3124	106,9
м.Київ	215	193	89,8
м.Севастополь	147	213	144,9

Громадяни України, які вперше приймаються (обираються) на службу в органи місцевого самоврядування, складають **Присягу** такого змісту: „**Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити громаді та народові України, неухильно дотримуватися Конституції України та законів України, сприяти втіленню їх у життя, охороняти права, свободи і законні інтереси**

громадян, сумлінно виконувати свої посадові обов'язки”.

Посадава особа місцевого самоврядування підписує текст Присяги, який зберігається за місцем її роботи. Про складання **Присяги** робиться запис у трудовій книжці.

Новообрані сільські, селищні, міські голови, голови рад складають **Присягу** на сесії відповідної ради.

Особа, яка претендує на заняття посади а органах місцевого самоврядування декларує свої доходи та своєї сім'ї. Посадова особа щорічно надає відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру.

Станом на 31.12.2010р. до вітчизняної системи місцевого самоврядування входить понад 12 тис. самостійних органів – обласні , міські, районні, районні в містах, селищні та сільські ради.

В таблиці 6.3 наведено кількісний склад посадових осіб місцевого самоврядування в розрізі областей (регіонів) за період 2005 – 2010р.р.. Динаміка чисельності посадових осіб місцевого самоврядування в Україні та по регіонах має тенденцію до зростання (за виключенням м. Києва), аналогічно росту держслужбовців.

На рисунку 24 показано, що в міських, районних у містах радах працюють 46210 посадових осіб місцевого самоврядування, в сільських та селищних радах – 41119, в районних радах – 4935, в обласних, Київській та Севастопольській міських радах – 1634 посадові особи місцевого самоврядування.

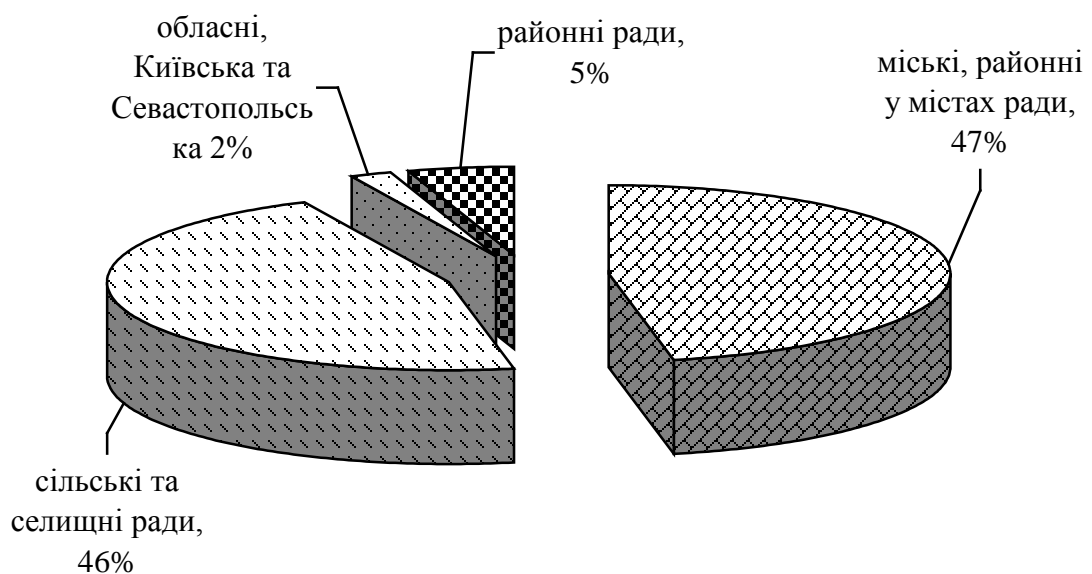


Рис. 24. Структура чисельності посадових осіб місцевого самоврядування за рівнем органу, в якому вони працюють

В органах місцевого самоврядування встановлюється сім категорій посад. Особам, які займають посади, віднесені до певної категорії може бути присвоєно від 15 включно до 1 рангу.

Ранги, які відповідають посадам першої та другої категорій, а також ранги сільським, селищним, міським головам, головам районних, районних у містах рад присвоюються рішенням відповідної ради в межах відповідної категорії посад.

Ранги, які відповідають посадам третьої – сьомої категорії, присвоюються відповідно сільським, селищним, міським головою, головою обласної, районної, районної у місті ради.

Ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації, результатів роботи.

Ранги присвоюються одночасно з обранням (прийняттям) на службу в органи місцевого самоврядування або обранням (призначенням) на вищу посаду. Особам, які призначаються на посади з випробувальним строком, ранги присвоюються після його закінчення, за результатами роботи. Особам, які призначені на посади і мають ранги посадових осіб місцевого самоврядування або ранги державного службовця, присвоєні за попереднім місцем роботи, надбавка за ранг у період випробувального строку виплачується відповідно до цих рангів.

Черговий ранг присвоюється за умови, якщо посадова особа успішно відпрацювала на займаній посаді не менш як 2 роки.

За виконання особливо відповідальних завдань посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг достроково у межах відповідної категорії посад.

За сумлінну працю при виході на пенсію посадовій особі місцевого самоврядування може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

Посадова особа місцевого самоврядування може бути позбавлена присвоєного відповідно до цього Закону рангу лише за вироком суду.

Якщо посадова особа місцевого самоврядування обрана чи призначена на посаду нижчої категорії або залишила службу в органі місцевого самоврядування, за нею зберігається присвоєний ранг.

У трудовій книжці посадової особи місцевого самоврядування робиться запис про присвоєння, зміну чи позбавлення її відповідного рангу.

Граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування становить 60 років для чоловіків і 55 років для жінок. Ці обмеження не поширюються на

посадових осіб місцевого самоврядування, які обираються на відповідні посади.

Цим Законом передбачено кадровий резерв служби в органах місцевого самоврядування, атестацію посадових осіб та підстави припинення служби (ст.16, 17, 20).

В розділі V цього Закону визначене матеріальне та соціально-побутове забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування, а в VI розділі – відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. Сформулюйте поняття „посада” та „посадова особа”:
 - а) у змісті інституту державної служби;
 - б) у системі місцевого самоврядування.
2. Назвіть основні принципи:
 - а) державної служби;
 - б) служби в органах місцевого самоврядування.
3. Визначте згідно діючого законодавства основні обов’язки та права:
 - а) держслужбовців;
 - б) посадових осіб місцевого самоврядування.
4. Для чого запроваджено декларування доходів держслужбовців та посадових осіб місцевого самоврядування?
5. Класифікуйте посади та ранги:
 - а) держслужбовців;
 - б) посадових осіб місцевого самоврядування.
6. Опишіть порядок проходження державної служби в державних органах та їх апараті.
7. Назвіть складові елементи проходження служби в органах місцевого самоврядування.
8. Що розуміється під службовою кар’єрою та кадровим резервом державної служби.
9. Назвіть основні мотиви, що спонукають держслужбовців та посадових осіб місцевого самоврядування до відповідального, добросовісного, творчого відношення до службових обов’язків.

Тема 7. Ефективність державного управління та місцевого самоврядування

7.1 Загальна соціальна ефективність державного управління та місцевого самоврядування.

7.2 Ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління та місцевого самоврядування.

7.3 Ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

7.4 Економічна оцінка ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

7.1 Загальна соціальна ефективність державного управління та місцевого самоврядування.

В першій темі дана характеристика управлінню, як суспільному явищу, яке вироблене і пристосоване людством для забезпечення своєї життєдіяльності. Там же визначено поняття «державне управління», як тип соціального управління. Тому проблема соціальної ефективності держуправління та місцевого самоврядування стосується всього суспільства.

Ефективність управління – об'єктивна економічна категорія, що характеризує ступінь досягнення загальнодержавних і регіональних результатів від оптимального використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів.

Ефективність управління – це **результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень)**. Проте це міркування не дає змоги кількісно визначити соціальні наслідки як результат досягнення мети управління. Визначити результат управління й оцінити зумовлений ним ефект непросто. Тому насамперед потрібно виділити критерії, на основі яких можна було б виміряти об'єктивізацію управління (наближення суб'єктивності управління до об'єктивних тенденцій, закономірностей, форм суспільної життєдіяльності і висловити з цього приводу достовірні й обґрунтовані судження.

Критерії ефективності становлять собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам, та інтересам суспільства і територіальної громади.

Соціальна ефективність державного управління та місцевого самоврядування розкриває результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів управління, має комплексний характер.

Беручи до уваги зазначене, розрізняють три основних поняття ефективності державного управління та місцевого самоврядування:

- ◇ загальну соціальну ефективність управління;
- ◇ ефективність організації і функціонування суб'єктів управління;
- ◇ ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

Критерії загальної соціальної ефективності державного управління – це ті, які дають можливість бачити і, бажано, вимірювані досягнутий через державне управління рівень задоволення назрілих потреб, інтересів і цілей суспільства, окремої соціальної групи, конкретної особи. На їх основі можна визначити найголовніше: зв'язок державного управління і суспільства та готовність першого до забезпечення динаміки і гармонійності другого. З погляду раціональності й ефективності державного управління важливо, щоб задоволення потреб і вирішення породжених ними проблем проходило стійко, надійно і безповоротно, з належною повнотою і в належний час, при оптимальному використанні суспільних ресурсів. Критерії загальної соціальної ефективності покликані спрямовувати державне управління на потреби і проблеми суспільства та характеризувати управлінський рівень їх вирішення. Вони логічно мають включати не тільки результати суспільного виробництва, а й соціальні наслідки їх споживання, не тільки економічні, а й соціальні, духовно-ідеологічні, психологічні, політичні, історичні, екологічні, демографічні явища, тобто весь спектр явищ, відносин і процесів, необхідних для нормальної життєдіяльності людини.

До критеріїв загальної соціальної ефективності державного управління та місцевого самоврядування можна віднести:

- рівень продуктивності праці, співвіднесений зі світовими параметрами за її відповідними видами;
- темпи і масштаби приросту національного багатства;
- рівень життя населення порівняно зі стандартами розвинутих країн;
- впорядкованість, безпеку, сталість та надійність суспільних відносин, їх творення з наростаючим позитивним результатом;
- рівень міждержавної міграції населення.

Стосовно територіальних громад, до критеріїв соціальної ефективності відносяться:

- ✓ демографічна ситуація – аналіз коефіцієнтів народжуваності, смертності та природного приросту (скорочення) населення;
- ✓ міграція населення (внутрішньо регіональна та міжрегіональна);
- ✓ рівень зайнятості населення;
- ✓ рівень безробіття населення;
- ✓ тривалість зареєстрованого безробіття;
- ✓ стан умов праці найманих працівників;
- ✓ доходи, витрати та заощадження населення;
- ✓ споживання продуктів харчування тощо.

Проте соціальну ефективність управління не завжди можна визначити кількісними параметрами, на перший план тут виступають якісні показники життєдіяльності суспільства.

Наведені узагальнюючі критерії загальної соціальної ефективності державного управління та місцевого самоврядування диференціюються за сферами суспільної життєдіяльності.

7.2 Ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління та місцевого самоврядування.

Загальна соціальна ефективність управління проявляється як результати взаємодії у системі:

- керуюча ланка ↔ керована ланка;
- держава ↔ суспільство;
- місцеве самоврядування ↔ територіальна громада.

Сумарна ефективність носить синергетичний характер і не виділяє долю кожного елемента системи.

Оцінку стану організації і функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами *виражає ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління.* Для цього служить група критеріїв спеціальної соціальної ефективності державного управління, які розкривають і характеризують якість (рівень) всієї сукупності органів державної влади і місцевого самоврядування в єдності їх цілеполягання, організації і функціонування. Які проблеми вирішують керуючі компоненти, яким чином, які витрачають суспільні ресурси — ось питання, на які покликані дати відповідь наступні критерії.

Перш за все це - цілеорієнтованість організації і функціонування державно-управлінської системи, її великих підсистем та інших організаційних структур, що визначається через ступінь відповідності їх управлінських впливів цілям, які об'єктивно впливають з їх місця і ролі в суспільстві. Цілеорієнтованість організації і функціонування керуючих систем (підсистем) визначаються шляхом вивчення й оцінювання їх організаційної нормативної та іншої діяльності з погляду її відповідності цільовій спрямованості, встановленій для них. Це дає змогу виключати дублювання, паралелізм як у діяльності самих органів державної влади, так і в розподілі повноважень між ними та органами місцевого самоврядування, а також виявляти ділянки суспільної життєдіяльності, що залишилися поза необхідними управлінськими впливами. Аналіз цілеорієнтованості керуючих компонентів передбачає:

- виявлення об'єктивно зумовлених і суспільно актуальних цілей та їх розгляд у розвитку з урахуванням суспільних потреб та інтересів;
- встановлення виміру цілей за конкретними результатами, тобто за характером і повнотою їх втілення в управлінських рішеннях і діях.

Другим критерієм спеціальної соціальної ефективності є витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій. Це час, який витрачається на внутрішню управлінську діяльність, тобто на обробку і проходження управлінської інформації від «входу» до «виходу» в державно-управлінській системі в цілому (в державному апараті), відповідних підсистемах, організаційних структурах і об'єктах управління, тобто до отримання наперед визначеного прогнозованого (у процесі реалізації управлінського рішення може бути здійснено коригування кількісних показників цілі) результату.

Як третій критерій спеціальної соціальної ефективності державного управління можна назвати стиль функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур. У цьому випадку йдеться про реальну практику управлінської поведінки конкретних посадових осіб.

Четвертий критерій спеціальної соціальної ефективності державного управління відображає складність організації суб'єкта державного управління, його підсистем і ланок. Складність тієї чи іншої організаційної структури безпосередньо впливає на її внутрішню життєдіяльність (реалізацію внутрішніх функцій) і формування управлінських дій (здійснення зовнішніх функцій).

Важливе соціальне значення має п'ятий критерій, який відображає загальні (сукупні) -економічні, соціальні, технічні, кадрові та ін. — витрати на утримання і забезпечення функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших

організаційних структур. При їх аналізі й оцінюванні слід враховувати взаємозалежність між вартістю управління і соціальними результатами діяльності керованих об'єктів.

Взяті у взаємозв'язку критерії **«цілі – час – стиль – складність - затрати»** і розглянуті під кутом зору змісту і сили зумовлених ними управлінських дій, здатні досить повно характеризувати організацію і функціонування держави як суб'єкта управління суспільними процесами.

7.3 Ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

В попередніх темах вивчались структури виконавчих органів державного управління та місцевого самоврядування, а також законодавче визначення понять – «посада» і «посадова особа».

В цьому параграфі вивчаються критерії соціальної ефективності їх практичної діяльності.

В оцінці ефективності державного управління важлива роль належить *критеріям конкретної соціальної ефективності* діяльності кожного управлінського органу (органу державної влади чи органу місцевого самоврядування) і посадової особи, кожного одиничного управлінського рішення, дії. впливу. Ці критерії необхідні тому, що загальна і соціальна ефективність державного управління є наслідком конкретної соціальної ефективності окремих управлінських зусиль.

Кожен орган державної влади чи орган місцевого самоврядування володіє своєю компетенцією, яка характеризує цілі, зміст, можливості та межі його діяльності, а в ньому кожна посада державного службовця – своїми кваліфікаційними ознаками, що відображають її роль і участь у реалізації компетенції відповідного органу. Це нормативна модель управлінської діяльності, яку можна розглядати як засіб впорядкування, раціоналізації і забезпечення ефективності управління. Тому *ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів* управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені у правовому статусі органу й окремої посади є *першим вихідним критерієм конкретної соціальної ефективності.*

Другий критерій конкретної соціальної ефективності *виражається в законності рішень і дій* органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. Дотримання законності надає державному управлінню певної цілеспрямованості і впорядкованості.. Будь-які порушення принципів законності, чим би вони не пояснювались і не виправдовувались з погляду суспільства і самого державного управління, не можуть визнаватись ефективними.

Третім критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління є *реальність управлінських впливів*. Вибір критерію зумовлений тим, що діяльність управлінських органів і посадових осіб, знаходячи зовнішній прояв у правових і організаційних формах, має забезпечувати ціле орієнтацію, організацію і нормативне регулювання керованими об'єктами.

Державне управління через діяльність своїх управлінських **органів** зобов'язане представляти і забезпечувати в реалізації корінні й комплексні потреби, інтереси і цілі життя людей. Тим самим *зміст будь-яких управлінських актів (рішень, розпоряджень і т. д.) з погляду відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їх добробут і розвиток може виступати четвертим критерієм* конкретної соціальної ефективності державного управління.

П'ятий критерій полягає в **характері й обсязі взаємозв'язків відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянами, їх об'єднаннями і колективами**. Цей критерій показує рівень демократизму управлінської діяльності.

Шостим критерієм конкретної соціальної ефективності державного управління є *міра забезпечення в рішеннях і діях органу і його посадових осіб престижу держави*.

Правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами та їх посадовими особами, — *сьомий критерій* конкретної соціальної ефективності державного управління. Інтереси суспільства вимагають, щоб за будь-яких умов, навіть найнесприятливіших для управлінського органу або посадової особи, в систему державного управління надходила тільки достовірна, об'єктивна інформація.

Восьмим критерієм, конкретної соціальної ефективності державного управління є **моральний**, який полягає в морально-ідеологічному впливі управлінської діяльності на «зовнішнє» середовище, на людей, з якими управлінські органи і посадові особи стикаються, взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми.

Системне використання названих критеріїв дає змогу всесторонньо оцінити управлінську діяльність державних органів і посадових осіб.

У державному управлінні при оцінюванні його результативності та ефективності мають, як мінімум, порівнюватись:

- ◇ цілі, які практично реалізуються в ньому, з цілями, які об'єктивно детерміновані суспільними запитамі;
- ◇ цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, одержаними при об'єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів);
- ◇ об'єктивні результати управління із суспільними потребами й інтересами;

◇ суспільні витрати, які пішли на державне управління, з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок управління;

◇ можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання.

Можна оцінювати й інші управлінські явища, але головне полягає в тому, щоб пізнати ступінь реального задоволення суспільних запитів у державно-правовому цілепокладенні, організації і регулюванні.

Оцінку державному управлінню дають різні суспільні інститути: громадяни, сім'я, трудові колективи, громадські об'єднання, державні структури. Є і певні процедури, відповідно до яких така аналітична діяльність здійснюється і приводить до тих чи інших наслідків. Багато інформації містять звіти органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб. Великі можливості аналізу й оцінки ефективності державного управління містяться в масових обговореннях і голосуваннях (референдумах) з різних питань життя країни, її регіонів, територіальних громад і трудових колективів.

Також важливим засобом аналізу й оцінки ефективності державного управління завжди виступає громадська думка, практично проходить зіставлення, порівняння рівня і результатів управління з потребами й інтересами, ідеалами й очікуваннями людей.

Багатогранну аналітичну й оцінну роботу стосовно державного управління здатні здійснювати засоби масової інформації (телебачення, радіо, преса). Важлива об'єктивність (незалежність) їх погляду, позиції, аналізу й оцінки.

Важливе місце серед каналів аналізу й оцінки державного управління належить зверненням громадян. Структура і зміст, предмет і адресність звернень дуже точно відображають життя людей. Якщо кожне звернення несе інформацію про конкретний інтерес, порушення прав, факт, подію, то система звернень дає картину глибоких взаємозв'язків і процесів, виявляє механізми і їх відтворення.

На шляху розв'язання цих проблем органам влади необхідно:

△ активніше використовувати самі звернення громадян для виявлення недоліків, упущень, слабких місць в управлінні і відповідно, їх усунення;

△ повніше аналізувати потоки однотипових, які збігаються за предметом і змістом, звернень громадян, з тим, щоб своєчасно вживати управлінські заходи з недопущення зростання негативних проявів і процесів;

△ ширше вступати через звернення в прямий діалог з громадянами.

Критерії конкретної соціальної ефективності являються важливим фактором довіри людей до владних структур та посадових осіб від сільського, селищного, міського голови до Президента, наріжним каменем формування громадянського суспільства в Україні.

7.4 Економічна оцінка ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Діяльність державного апарату, як і органів місцевого самоврядування зводиться, в значній мірі, до управління людськими, матеріальними, фінансовими, інформаційними, інтелектуальними та іншими ресурсами. Виконуючи функції спрямування ресурсних потоків, апарат управління визначає умови й послідовність подальшого використання та моніторинг ресурсного потенціалу.

Предмет економічної діяльності апарату зумовлений цілями його функціонування щодо забезпечення реалізації завдань і функцій держави з метою задоволення економічних, соціальних та духовних потреб суспільства і конкретної особи.

При цьому державний апарат має також відстежувати всі зміни ринкової кон'юнктури з метою внесення відповідних коректив до нормативно-правових актів і своїх дій, суворо стежити за дотриманням положень і вимог цих актів, установлених правил і застосовувати економічні та адміністративні заходи впливу.

Ринкові відносини перетворюють державу в рівноправного суб'єкта ринкових відносин. У цій ролі держава виступає через свій апарат, який розпоряджається державною власністю, регулює та контролює фондові ринки, ринки нерухомості, ресурсів, зокрема, фінансові, мобілізує та розподіляє ресурси за допомогою податків, тарифів, митних, акцизних та інших зборів, пільг, квот, субсидій, субвенцій, кредитів, лімітів тощо.

Держава унормовує правила та процедури функціонування сучасного ринку, що використовуються нею для забезпечення життєдіяльності всього суспільства. При цьому державний апарат перебуває під постійним впливом і тиском економічних закономірностей, стану розвитку ринкових відносин, принципів організації та правил і норм функціонування ринку. Функціональна та структурні складові державного апарату мають відповідати потребам ринку, державний апарат має постійно змінюватися, перебувати в постійному русі й розвитку.

Тим самим постає проблема ефективності діяльності державного апарату, тобто отримання державою гарантованого прибутку від своїх прав на реалізацію певних економічних функцій, і перш за все з делегованих державою прав на володіння державною власністю та органів місцевого самоврядування комунальною власністю.

З економічного погляду володіння власністю вимагає професійного розпорядження та користування нею. Отримання найбільшого прибутку від використання своєї власності, як показує світовий досвід, притаманно використанню приватних способів господарювання, зумовлених приватною зацікавленістю, мобільністю та динамізмом, іншим напрямом економічної діяльності державного апарату є отримання державою прибутку від делегування права власника. До цього слід віднести: оренду майна та її окремий вид концесію; квотування: ліцензування; сертифікацію; конкурентне надання прав шляхом тендерів, торгів, аукціонів на участь у виробництві продукції та послуг тощо; комерційну участь у реалізації інвестиційних проектів і програм, у тому числі шляхом надання (або продажу) гарантійних зобов'язань і прямих капітальних вкладень на умовах повернення, оплатності та прибутковості; запровадження комерційних (платних) засад для певних економічних функцій. Фактично в цих випадках держава через свій апарат діє як звичайний учасник ринку.

Роль державної служби як професійної діяльності працівників державного апарату в організації економічної діяльності держави постає ключовою. Державна служба забезпечує здійснення завдань і функцій держави. Тим самим вона бере участь у формуванні та реалізації державної економічної політики, регулює та контролює економічні відносини. Поряд із цим ефективність державної служби адекватно відображається на ефективності як запровадження цієї політики, так і всього державного управління.

Державна економічна політика інтегрує інтереси суспільства та господарюючих суб'єктів, тобто є певним «компромісом між численними та різноманітними інтересами суспільства і суб'єктів господарювання з метою досягнення максимального блага в межах існуючого ладу» та з урахуванням соціально-економічного стану. Тому нормативно-правового регулювання потребують не тільки механізми реалізації економічних функцій держави, а й правове, законодавче закріплення процесів формування, затвердження, впровадження та контролю економічної політики.

Всі процедури щодо економічної політики реалізуються через професійну діяльність державних службовців, тобто через державну службу. При цьому проблема ефективності державної служби набуває виняткового значення.

Треба зазначити, що ефективність державної служби певним чином тотожна ефективності діяльності органів державної влади. Тому в центрі уваги мають бути питання макроекономіки, мікроекономіки, державного управління, теорії організацій та управління персоналом.

Для макроекономіки ефективність відіграє винятково важливу роль. У ринкових умовах держава стає «рівнозначним суб'єктом господарювання та важливою складовою у національному виробництві країни».

Перехід до держави як виробника платних послуг і товарів зумовлює підвищення значення поняття високоефективного державного апарату та державного сектору. Останнє вимагає змін у методологічних підходах до вимірів ефективності на макрорівні, а також в оцінках і ставленні до ефективності в державному секторі. Тим самим значно підвищується значущість оцінок, що характеризують діяльність державних підприємств, установ і організацій, тобто показників, що об'єднуються в оцінки на макрорівні.

Згідно із сучасними підходами до аналізу діяльності організацій одним з економічних показників їх діяльності є продуктивність. Разом з тим продуктивність і ефективність є двома чітко визначеними концепціями одного й того ж явища. Продуктивність постає чіткою мірою для опису ефективності організації, оскільки реалізація цілі за допомогою наявних ресурсів є формальною метою організації.

Разом з тим організації взаємодіють з навколишнім середовищем, тобто є відкритими системами. Внаслідок цієї взаємодії цілі та ресурси змінюються. Зовнішні та внутрішні фактори мають надавати динамізму та рухомості функціональній та організаційній структурам державного апарату та органів влади. Зміна ситуації вимагає нових стратегій. Системна теорія організацій також передбачає досягнення цілей та позитивних настанов, але при цьому організація має бути гнучкою та здатною відстежувати стан зовнішнього оточення. При цьому показники ефективності організації постають багатомірними.

Оцінка функціонування державного апарату як і державного управління, має здійснюватися під двома кутами зору, а саме: насамперед з функціональним, тобто забезпечення виконання завдань і функцій держави, та витратним. Функціональна оцінка характеризуватиме його роль у суспільному розвитку, рішенні тих проблем, що виникають у процесі соціально-економічного розвитку та суспільної життєдіяльності.

Діяльність органу влади може оцінюватися також у двох аспектах, а саме: *оцінки досягнення цілей функціонування органу та оцінки ефективності діяльності органу.*

Треба зазначити, що оцінка досягнення цілей діяльності органу державної влади різними суб'єктами здійснюється з різних позицій. Громадянина цікавлять досягнуті результати цієї діяльності як для усвідомлення правильності обраного курсу соціального та економічного розвитку, так і для прийняття особистого рішення в період виборів. Законодавця мають цікавити передусім можливі наслідки цієї діяльності, а також, з прагматичного погляду – результати та обсяг діяльності для виділення коштів з бюджету.

Державного службовця зацікавлює характер діяльності для досягнення цілей, що поставлені перед органом. Останній вимушений визначати стандарти, норми та питомі витрати щодо надання послуг, розробляти та вдосконалювати організаційні, технологічні, процедурні та технічні проблеми, розробляти та відстежувати систему оцінки адекватності отриманих результатів тощо. Тим самим окремі випадки оцінки діяльності органу державної влади замінюються систематичним контролем за ефективністю його діяльності.

Основне ж призначення органів державної влади полягає у створенні та підтриманні умов для забезпечення високого рівня добробуту населення, охорони здоров'я, освіти, особистої безпеки та безпеки навколишнього середовища тощо. Тому ефективність їх діяльності необхідно розглядати через *показники життєдіяльності та життєзабезпечення людини*, тобто через основні цілі громадян – суспільний добробут.

Об'єктом аналізу є результат діяльності органу управління. Останній є тільки організаційною структурою, що забезпечує отримання необхідного результату діяльності.

При цьому доцільно оцінювати ефективність діяльності органу на всіх стадіях:

- ✓ при формуванні пропозицій щодо цілей державної політики та їх реалізації;
- ✓ при правовому їх закріпленні або затвердженні;
- ✓ на етапах визначення необхідних та достатніх ресурсів;
- ✓ при наданні послуг або виробництві товарів з метою реалізації визначених цілей:
- ✓ при оцінюванні досягнення визначених цілей. Фактично ефективність має оцінюватися протягом усього циклу «мета – випуск».

Враховуючи термінологію системного підходу, цей цикл має такий вигляд: визначення цілей та їх правове закріплення → формування ресурсно-витратної складової трудовитрати → процес досягнення необхідних результатів → оцінка досягнення кінцевих результатів.

Цілі органу або його структурного підрозділу реалізуються шляхом здійснення певних функцій. Ефективність їх здійснення оцінюється завдяки використанню конкретних показників, зокрема: загальної мінімізації витрат, недопущення втрат, задоволення запитів громадян тощо. Тобто цими показниками фактично оцінюється практична діяльність державного органу. Треба зазначити, що чітке, пунктуальне, а точніше -діагностовано, визначення цілей значно збільшує кількість показників, відповідних різним характеристикам досягнення результату, в тому числі якісним. При цьому проблема якості постає рівнозначною з наданням послуг чи виробництвом товару.

Ефективність управління, у тому числі й державного, прийнято визначати відношенням результатів, фактично отриманих із залученням певних ресурсів, до максимальних результатів, що могли бути отримані шляхом використання цих ресурсів. Аналіз ефективності діяльності органу державної влади має бути зосереджений, в основному, на наслідках діяльності, тому що кінцевою метою надання послуг і виробництва товарів є не самі послуги чи товари як такі, а їх спроможність задовольняти інтереси користувачів та платників податків. При цьому виникає проблема багатомірності цілей, що зумовлює й множини критеріїв їх досягнення.

Треба зазначити, що витрати й обсяги робіт не повною мірою є суспільне значущими показниками ефективності органів управління. Інтегрованими показниками ефективності їх функціонування можуть бути оцінки заздалегідь підготовлених експертів та опитування громадян з приводу задоволення населення реалізацією цілей діяльності органу управління. За їх допомогою можна оцінити: ступінь виконання поставлених перед органом завдань; адекватність якості наданих послуг потребам громадян; їх готовність сплачувати ці послуги; задоволення громадян діяльністю даного органу тощо.

Система оцінок значною мірою залежить від наявних даних. На сучасному етапі на перший план виходять характеристики поставлених завдань, здатність керівництва та працівників органу державної влади забезпечити ефективне їх виконання тощо.

Підсумовуючи, можна констатувати: перше – особливу увагу при оцінюванні ефективності діяльності органу державної влади слід приділяти невизначеним завданням; друге – необхідно задавати чіткі діагностовані критерії оцінки досягнення мети.

Для систематичного та підсумкового контролю ефективності діяльності органу виконавчої влади, що певною мірою адекватна ефективності функціонування державної служби в цьому органі, найбільш логічним є такий порядок її оцінки:

- аналіз технологічних процедур розробки та затвердження програми діяльності органу державної влади з визначенням діагностованих цілей;
- аналіз бюджету органу з урахуванням таких вимог
 - статті бюджету органу державної влади мають відображати всі аспекти програми діяльності органу на певний період, шляхом застосування програмно-цільового методу організації діяльності органу;
 - статті бюджету органу необхідно розглядати в аспекті послуг, що мають надаватися, роботи, що має бути виконана для надання цих послуг, а також послуг та/або ресурсів, які необхідні та достатні для забезпечення досягнення програмних цілей

діяльності органу, тому для оцінювання ефективності функціонування органу має слугувати діяльність, а не функція чи завдання;

- бюджет має бути сформований за допомогою показників діяльності, тобто роботи та ресурсного забезпечення діяльності;
- фінансово-економічне обґрунтування програми діяльності має спиратися на фактичні, розрахункові та прогностичні питомі витрати.
 - експертиза функціональної та організаційної структури органу державної влади відповідно до цілей його функціонування;
 - аналіз ресурсного, в тому числі інформаційного та кадрового забезпечення реалізації цілей діяльності органу державної влади;
 - дослідження основних показників «випуску» (тобто надання якісних, платних послуг у визначеній кількості);
 - проведення поточного контролю ефективності використання бюджетних коштів та ефективності діяльності державних службовців з досягнення визначених цілей органів державної влади;
 - проведення громадського оцінювання діяльності органу шляхом залучення спеціально підготовлених експертів та опитування громадян з приводу задоволення населення діяльністю цього органу.

Тим самим аналіз виконання бюджету органу державної влади разом з незалежною оцінкою експертів надасть можливість оцінити ефективність як цього органу, так і професійної діяльності його працівників — державних службовців.

Головним завданням у забезпеченні та підвищенні ефективності державної служби є поєднання наукових і практичних знань різних наукових галузей: макроекономіки, мікроекономіки, державного управління, теорії організацій та управління персоналом. Потрібна не тільки виключно економічна модель «витрати — випуск» (мається на увазі не лише товарів, а й послуг, необхідних для забезпечення і підвищення добробуту населення) на макро- та макрорівнях, а й раціональна юридична техніка формування та прийняття рішень за умов ринкової економіки, професійний кваліфікований персонал органів державної влади, сучасна державна служба, адекватна умовам демократичної, соціальної, правової держави.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ ЗНАНЬ

1. В чому заключається загальна соціальна ефективність управління?
2. Назвіть критерії загальної соціальної ефективності:

- а) державного управління;
 - б) місцевого самоврядування.
3. Сформулюйте критерії соціальної ефективності організації та функціонування суб'єктів управління.
4. Які показники доцільно застосовувати для оцінки діяльності:
- а) місцевої державної адміністрації, її структурних підрозділів та посадових осіб?
 - б) сільської, селищної, міської, районної обласної ради та її керівників?
5. Оцініть управлінську діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування:
- а) за місцем народження або проживання;
 - б) за місцем знаходження ВНЗ в якому навчаєтесь.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

- АЕС – атомна електростанція
АПК – агропромисловий комплекс
ВВП – внутрішній валовий продукт
ГАЕ – гідроакумуюча електростанція
ГЕ – гідроелектростанція
ДАІ – дорожня автомобільна інспекція
ДРЕ – державне регулювання економіки
ДРЕС- державна районна електростанція
ДУ - державне управління
ЕС – європейський союз
МВС – міністерство внутрішніх справ
МДА – місцева державна адміністрація
МЗС – міністерство закордонних справ
Мін'юст – міністерство юстиції
МНС – міністерство з надзвичайних ситуацій
МО – міністерство оборони
МТБ – матеріально-технічна база
НТП – науково-технічний прогрес
ОДА – обласна державна адміністрація
РДА – районна державна адміністрація
РНБО – рада національної безпеки і оборони
СБУ – служба безпеки України
СОТ- світова організація торгівлі
ТЕЦ – теплоелектроцентраль
ТСОУ- товариство сприяння оборони України
ЦООВ – центральні органи виконавчої влади

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ТА РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Абалкш Л. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики // Вопр. экономики. - 1997. -№ 6. - С. 4-12.
2. Абросимова И. В. Государственная региональная инвестиционная политика как основа социально-экономической стабилизации регионов // Социология власти. - 1997. -№2. -С. 144-154.
3. Айраттова А. Г, Карлик А. Р. Государственное регулирование деятельности предприятий. - СПб., 1997.
4. Алешин В. А. Регулирование защиты предпринимательства//Науч. мысль Кавказа. - 1997. -№ 4. - С. 45-48.
5. Афонін Е.А., Гонюкова Л.В., Войнович Р.В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006 – 160с.
6. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні. – К.: Атака. 2000. – 360с.
7. Бабич Л., Барсук Р., Понедєлкова О. Аналіз податкової системи і пропозиції щодо її удосконалення // Економіка України. - 1995. - № 12. - С 35-41.
8. Бокарєва Л. О. Стратегии государственного регулирования экономики // Экономист. - 1993. —№ 7. -С. 26-31.
9. Бондар И. К. Рынок труда и безработица. - К., 1992.
10. Боринец С. Я., Чухно А. А. Регулирование рыночного хозяйства в странах Западной Европы. - К.: УкрНИИТИ, 1992.
11. Брич В Я Регулювання ринку праці: регіональні аспекти. - К., 1997.
12. Буторина О. Испания: перестройка экономики и политики государства // Экономист. - 1995. -№ 7. -С. 84-92.
13. Василевский Э. К. Эволюция структуры американской экономики // США: экономика, политика, идеология. - 1995. -№ 8-9. - С. 17-42.
14. Вісник державної служби України, наукове видання для державних службовців, 1995 – 2011р.р.
15. Гелбрайт Дж. К. Жизнь в наше время. - М., 1986.
16. Герасимчук В Г. Маркетинг: теорія і практика. —К., 1994.
17. Гладун З. Поняття і зміст державного управління: адміністративноправовий аналіз. Л., 1996. – 230с.

18. Государственное регулирование рыночной экономики / В. Беседин и др. // Экономика. - 1993. -№ 7. -С. 26-31.
19. Государственное регулирование рыночной экономики: федеральный, региональный и муниципальный уровни (вопросы теории и практики) / Под ред. Н. А. Волгина (Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ). - М., 1997.
20. Государственное регулирование экономики в современном мире / Отв. ред. К.К.Яичков. -М., 1971.
21. Государственное регулирование экономики в современных условиях. Т. 2 / РАН. Ин-т экономики. - М., 1997.
22. Государственное регулирование экономики и социальный комплекс: Учеб. пособие для вузов / В. А. Пикулькин, Ю. М. Дурдыев, В. М. Комов и др.; Под ред. Т. Г. Морозовой, В. А. Пикулькина. -М., 1997.
23. Государственное регулирование экономики: практика и проблемы / Отв. ред. Н. Г. Чумаченко // Сб. науч. тр. НАН Украины. Ин-т экономики промышленности. - Донецк, 1995. - 204 с.
24. ГуревичМ. М. Государственное регулирование в условиях рыночной экономики. -Харьков, 1993.
25. Гурне Б. „Державне управління”. К.: Основи, 1993. – 226с.
26. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія /кол. авт.; відп. ред. Н.Р. Ннжник. – К.: Вид-во при Президентові України, 1997. – 520с.
27. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / кол. авт.; за заг. ред. проф. О.Ю. Оболонського. – Хмельницький: Поділля. 1999. 573с.
28. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник. О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна Л.Ю. Гордігнко; За ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес. 2003. 343 с. – (вища освіта ХХІ століття)
29. Державне управління: теорія і практика / За ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрікком інтер. 1998. – 432с.
30. Економіка і організація аграрного сервісу (за ред. П.О. Мосіюка. – К.: ІАЕ УААН, 2001. – 345с.
31. Економіка України: потенціал, реформи, перспективи. У 5 т. Т. 3 / За ред. В. Ф. Беседіна, І. К. Бондар, В. І. Пили, Н. А. Соколенко. -К, 1996.
32. Загальна теорія держави і права / За редакцією академіка АПрН України, доктора юридичних наук, професора В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 320с.
33. Закон України „Про державну службу” у новій редакції від 17.09.20011р.

34. Закон України „Про державну службу”, Відомості Верховної Ради (ВВР), 1993, № 52, ст.490
35. Закон України „Про Кабінет Міністрів України”.
36. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні”. За станом на 15 лютого 2008р./ Верховна Рада України: Офіц. вид. – К.: Парламентське вид-во, 2008. – 72с. – (серія „Закони України”).
37. Закон України „Про місцеві державні адміністрації”, „Про звернення громадян”. За станом на 10 червня 2008р./ Верховна Рада України: Офіц. вид. – К.: Парламентське вид-во, 2008. – 40с. – (серія „Закони України”).
38. Закон України „Про службу в органах місцевого самоврядування”, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, № 33, ст.175
39. Заяць Т.,ДанюкВ. Перспективні методи регулювання регіональних ринків праці // Україна: аспекти праці. - 1997. -№ 5. - С 3-5.
40. Звіт про підсумки діяльності Головного управління державної служби при Кабінеті Міністрів України у 2007 році, – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України, 2008. – 144с.
41. Зелтынь А. С. Структурная политика: усиление регулирующей роли государства // ЭКО: Экономика и орг. пр-ва. - 1997. - № 12. - С. 30-38.
42. Калмыкова Ю. Регулирование экономики (опыт Франции) // План. хоз-во. - 1990. – № 9. - С. 102-108.
43. Каменков П. Обсуждение проблем развития промышленности КНР// Пробл. Дальнего Востока. - 1995. -№ 2. - С. 139-145.
44. Кац И. Роль и задачи государственного регулирования экономики// Экономист. -1996. – № 99. - С. 74-77.
45. Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег. - М.: Изд-во иностр. лит., 1948.
46. Кетова К П. Региональные рынки: проблемы регулирования // Соц.-полит. журн. - 1994. -№6. - С. 32-46.
47. Кирюшин В Государственное и местное регулирование территориального развития // Экономист. -1994. – № 8. – С. 63-74.
48. Конституція України. -К: Просвіта, 1996.
49. Коржубаев А. Г Государственное регулирование по-американски//ЭКО: Экономика и орг. пр-ва. - 1998. -№ 2. - С. 127-135.
50. Котшко В., Левитская Е. Методы регулирования территориального развития // Экономист. - 1997. - № 5. - С. 38-44.

51. Крючкова И. В Научно-техническая политика и методологические подходы к обоснованию государственных регуляторов. Государственное регулирование рыночной экономики//Сб. науч. тр. -К., 1992. - С. 127-140.
52. Кузнецова Н. В Регулирование внешнеэкономической деятельности в Украине: Практик. пособие. -К., 1998.
53. Куишин В Государственное регулирование экономики: цели, теоретические модели, практика // Экономист. - 1995. -№ 2. - С. 72-81.
54. Курс лекцій з дисципліни „Державне управління та регулювання” Вергун М.Г., Казьміришина Е.Б. Житомир.: ДАЕУ, 2005. – 70с.
55. Лексин Б., Шевцов А. Государственное регулирование и селективная поддержка регионального развития // Рос. экон. журн. - 1994. - № 5-6. -С. 64-67.
56. Лексин Я, Шевцов А. Программные методы регулирования территориального развития // Там же. - 1996. - № 3. - С. 62-69.
57. Лузин Г. П. Региональное экономическое регулирование (финансовый механизм). -Апатиты, 1991.
58. Лузина И. А. Государственное регулирование экономики: формы, инструменты, методы. -Уфа, 1997.
59. Лукашенко О. Накопление и формирование инвестиционных ресурсов // Экономист. -1995. -№ 7. - С. 92-96.
60. Лукинов И.И. Эволюция экономических систем. М.: ЗАО "Издательство „Экономика”, 2002. – 567 с. – (Российские академики об экономике).
61. Малиновская М. А. Государственное регулирование реализации региональной политики Российской Федерации // Регионология. - 1998. -№ 12. -С. 37-46.
62. Малиновський В.Я. Державне управління: Навч. посіб. – Луцьк: Вежа. 200. 370с.
63. Малый И. П., Шумилов А. Ю. Структурная перестройка экономики - важный приоритет развития производительных сил Украины // Формування ринкових відносин в Україні: 36. мол. вчених. - 1995. - Вип. 1. - С. 3-15.
64. Мартынов А. В. Регулирование рынка и преобразование структуры экономики // Изв. АН СССР. Сер. Экономика. - 1991. -№ 3. - С. 17-27.
65. Матеріали з підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування I – IV категорій посад та їх кадрового резерву (Збірник лекцій). Частина I. Європейський вимір становлення та розвитку державної служби України: Навчальний посібник// за заг. ред. Т.В. Мокренка, В.К. Присяжнюка. – К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2008. – 224с.

66. Матеріали з підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та місцевого самоврядування I – IV категорій посад та їх кадрового резерву (Збірник лекцій). Частина II. Перспективні напрями вдосконалення кадрової політики Державної служби України: Навчальний посібник// за заг. ред. Т.В. Мокренка, В.К. Присяжнюка. – К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2008. – 208с.
67. Мельник А. Ф. Державне регулювання економіки перехідного періоду. Світовий досвід і проблеми України. - Тернопіль, 1995.
68. Міжнародні економічні відносини /А. С. Філіпенко та ін. -К., 1984.
69. Могильний О.М. Регулювання аграрної сфери. Ужгород "ІВА", 2005 – 400 с.
70. Мэнкью Н. Грегори. Макроэкономика / Под ред. Р. Г. Емцова, И. М. Албеговой, Т. Г. Леонова. -М., 1993.
71. НехамкинА. М. Основные направления государственного регулирования научно-технического развития в условиях переходной экономики // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 6. Экономика. - 1997. -№ 1. - С. 3-16.
72. Нешев С. Государственное регулирование конкуренции в переходный период // Пробл. теории и практики управления. - 1996. -№ 3. - С. 50-53.
73. Нижник Н.Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе. – К.: 1995. – 230с.
74. Осовська Г.В., Осовський О.А. Основи менеджменту.: Підручник. Видання 3-є, перероблене і доповнене. – К.: „Кондор”, 2006. – 664с.
75. Панасюк Б. Я. Державне регулювання економіки // Економіка України. - 1994. -№1. - С. 19-30.
76. Петров Ю. Оздоровление финансовой системы и нормативные методы государственного регулирования экономики // Рос. экон. журн. - 1997. -№3.-С. 12-24.
77. Податкова система України /За ред. В. М. Федосова. -К, 1994.
78. Постанова Кабінету Міністрів України „Про вдосконалення структури служби Прем’єр-міністра України та Секретаріату Кабінету Міністрів України” // Офіційний вісник України. 2001. – № 22.
79. Постанова Кабінету Міністрів України „Про урядові комітети” //Офіційний вісник України. – 2000. – № 21.
80. Райт Г. Державне управління. – К.: Основи. 1994. – 191с.
81. Регулирование территориального развития в условиях рыночной экономики / Отв. ред. Б. М. Штульберг, В. В. Котилко. - М., 1993.
82. Рудігер Дорнбуш. Уроки високої інфляції. Економічна реформа. Антологія. Т.1. –К., 1995.

83. Рудченко Ю.В. Регулювання відтворення і реформування виробничого апарату. -К: НДЕІ, 1998.
84. Сало І. Методи формування і регулювання бюджету і позабюджетних фондів // Економіка України. - 1995. -№ 10. - С 24-32.
85. Саморукова А. Румыния: новые подходы к структурной политике// Пробл. теории и практики управления. -1994. -№ 6. - С. 29-34.
86. Серебрякова Л. А. Мировой опыт регулирования рынка ценных бумаг // Финансы. - 1996. – № 5. - С. 47-54; № 6. - С. 10-16.
87. Сорока И. Социальное рыночное хозяйство и смешанная экономика как приоритетные модели украинского рынка// Вопр. экономики. - 1994. -№5.-С. 47-54.
88. Социальные механизмы регулирования рынка рабочей силы / Г. Н. Соколова, И. И. Куропаткин, И. Ю. Никитина и др. - Минск, 1993.
89. Стеченко Д. К, Никитина К Г. Особенности структурных преобразований экономики отдельных зарубежных стран // Деловое обозрение. - 1997. -№5. - С. 20-23.
90. Структурна перебудова економіки України: основні напрями та пріоритети / Л. В. Мінін, В. І. Науменко, М. М. Якубовський, А. І. Антоненко; За ред. М.М.Якубовського. -К., 1994.
91. Указ Президента „Про Концепцію державної регіональної політики” // Офіційний вісник України. – 2001. – № 10.
92. Указ Президента України „Про систему центральних органів виконавчої влади” // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50.
93. Управління зовнішньоекономічною діяльністю: Нав. посіб. / Під заг. ред. А.І. Кредісова / Пер. з рос. Н. Кіт. К Серот. – К., 1997. – 448с.
94. Хейне Пол. Экономический образ мышления. — М., 1991.
95. Червова Л. Г., Попов А. Г. Проблемы планового регулирования экономики в новых условиях // Проблемы управления государственным сектором экономики: Сб. науч. тр. -Донецк: ИЭП НАН Украины, 1996. - С. 41-50.
96. Чувилін Е. Д., Дмитрієва В. Г. Государственное регулирование и роль цен в капиталистических странах. - М., 1991.
97. Шагалов Г. Л., Пресняков Ю., Фаминский П. П. Регулирование внешнеэкономических связей. - М., 1997.
98. Шайбанова Л Региональное регулирование инновационных процессов // Экономист. - 1996. – № 9. – С. 59-64.

99. Щукин Б. Н. Индикативный план как организационный механизм реализации экономической политики государства // Государственное регулирование рыночной экономики: Сб. науч. тр. -К., 1992. - С. 2-20.
100. Экономическая и социальная политика Франции (Генеральный комиссариат планирования). -Париж, 1992.
101. Яковлев В. Инновация и обновление продукции в машиностроительном комплексе Украины // Вопр. экономики. - 1994. -№ 12. - С. 70-73.
102. Якокка Л Карьера менеджера. -М.: Прогресс, 1991.
103. Наеук, Freidrich A. The Keyns Centenary: The Austrian Critique // The Economist, 287 : 7293 / 11 june.
104. Mises, Ludwiq von. Pianning for Freedom. - 4th ed. - Spring Mills, PA Libertarian Press, 1980.
105. Friedman M. Monetarism in rhetoric and practice // Bank of Japan Monetary and Economic Studies 1, 2. Okt. 1983.

ЗМІСТ

Розділ I. Державне регулювання економіки

Тема 1. Економічна природа державного регулювання економіки	
<i>1.1. Сутність державного регулювання, його необхідність і практичне значення.....</i>	
<i>1.2. Історичний аспект зародження державного макроекономічного регулювання.....</i>	
<i>1.3. Роль держави у становленні та регулюванні ринкової економіки.....</i>	
<i>1.4. Економічні інтереси в системі державного регулювання економіки.....</i>	
Тема 2. Світовий досвід регулювання економіки	
<i>2.1. Досвід державного регулювання ринкової економіки в окремих країнах.....</i>	
<i>2.2. Моделі регулювання ринку цінних паперів.....</i>	
<i>2.3. Вплив держави на науково-технічний розвиток.....</i>	
<i>2.4. Структурна політика та державне регулювання інвестицій в економіці окремих зарубіжних країн.....</i>	
<i>2.5. Політика регулювання соціальних процесів.....</i>	
Тема 3. Структуроутворюючі частини, цілі, сфери та принципи державного регулювання економіки	
<i>3.1. Критерії створення та ознаки системи державного макроекономічного регулювання..</i>	
<i>3.2. Цілі та сфери державного регулювання економіки.....</i>	
<i>3.3. Принципи державного регулювання економіки.....</i>	
Тема 4. Функції державного регулювання економіки.....	
<i>4.1. Базова форма діяльності уряду.....</i>	
<i>4.2. Захист конкуренції та перерозподіл доходу як функції державного макроекономічного регулювання.....</i>	
<i>4.3. Напрямки, завдання та форми впливу держави на економічні процеси.....</i>	
Тема 5. Методи державного регулювання економіки.....	
<i>5.1. Суть і класифікація методів державного регулювання економіки.....</i>	
<i>5.2. Правові та адміністративні методи регулювання економіки</i>	
<i>5.3. Економічні методи державного регулювання суспільно-господарського розвитку.....</i>	
<i>5.4. Способи державного регулювання економіки.....</i>	
Тема 6. Норми і нормативи державного регулювання економіки	
<i>6.1. Система соціально-економічних норм і нормативів та принципи їх розрахунку.....</i>	
<i>6.2. Схема визначення основних параметрів нормативного планування соціальної інфраструктури.....</i>	
<i>6.3. Економіко-екологічні норми та нормативи державного регулювання природокористування.....</i>	

Тема 7. Засоби державного регулювання економіки	
7.1. Державний бюджет - головний засіб регулювання економіки.....	
7.2. Податки як засіб державного впливу на соціально-економічний розвиток країни.....	
7.3. Напрямки вдосконалення системи державного оподаткування.....	
7.4. Державні асигнування і дотації.....	
7.5. Ціни й сутність цінового регулювання.....	
7.6. Державне регулювання цін.....	
7.7. Державне замовлення як інструмент регулювання виробництва.....	
7.8. Мито й митні податки в системі державного регулювання	
7.9. Квоти й ліцензії в регулюванні зовнішньоекономічної діяльності.....	
Тема 8. Особливості державного регулювання окремих сфер та об'єктів	
8.1. Виробничадіяльність як сфера державного регулювання.....	
8.2. Регулювання міжгалузевих і міжрегіональних пропорцій	
8.3. Державна підтримка малого підприємництва.....	
8.4. Фінансові ресурси як сфера державного впливу.....	
8.5. Державний вплив на інноваційну діяльність, науку і науково-технічний прогрес.....	
8.6. Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності.....	
8.7. Державне регулювання доходів і соціального захисту населення.....	
8.8. Вплив держави на розвиток соціальної інфраструктури.....	
8.9. Державне регулювання ринку праці.....	
Тема 9. Державне регулювання охорони природи та природокористування.....	
9.1. Сутність природного середовища як об'єкта державного регулювання.....	
9.2. Національний рівень державного регулювання охорони природи та природокористування.....	
9.3. Регіональний рівень управління охороною природи та природокористуванням.....	
9.4. Місцевий рівень управління природоохоронною діяльністю.....	
Тема 10. Розмежування функцій державного регулювання за рівнями управління	
10.1. Державний рівень управління та його функції.....	
10.2. Регіональний рівень управління та його функції.....	
10.3. Регулювання діяльності підприємств.....	
Тема 11. Інструменти державного регулювання економіки	
11.1. Закони та законодавчі акти.....	
11.2. Прогнозування та планування в забезпеченні державного регулювання економіки.....	
11.3. Порядок і вимоги до розробки плану.....	

11.4. Соціально-економічні та науково-технічні програми реалізації економічної політики держави.....

РОЗДІЛ II. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ.....

Тема 1. Державне управління як тип соціального управління.....

1.1. Суспільна сутність, реальний зміст, характерні ознаки та специфіка державного управління.....

1.2. Принципи державного управління.....

1.3. Державна політика – прерогатива діяльності органів державної влади.....

Тема 2. Державна влада та державне управління.....

2.1. Державна влада – основа державно-владного механізму.....

2.2. Конституційні засади побудови структур державного управління в Україні.....

2.3. Адміністративний аспект державного управління.....

2.4. Об'єкти управлінської діяльності виконавчої влади.....

Тема 3. Цілі та функціональна структура державного управління.....

3.1. Цілі державного управління, їх юридичне та ресурсне забезпечення.....

3.2. Функції державного управління.....

3.2.1. Основні функції державного управління.....

3.2.2. Загальні функції державного управління.....

3.2.3. Допоміжні функції державного управління.....

3.3. Функціональна структура державного управління.....

Тема 4. Місцеві державні адміністрації в системі державного управління.....

4.1. Місце та роль обласних та районних державних адміністрацій в системі органів виконавчої влади.....

4.2. Формування місцевих державних адміністрацій.....

4.3. Компенсація місцевих державних адміністрацій.....

4.4. Відносини місцевих державних адміністрацій з Президентом України, Кабінетом Міністрів, міністерствами, іншими ЦОВВ та органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями.....

4.5. Організація і порядок діяльності місцевих державних адміністрацій.....

Тема 5. Місцеве самоврядування та його роль в державному управлінні.....

5.1. Організаційно – правова основа системи місцевого самоврядування.....

5.2. Структура і повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів...

5.3. Повноваження сільського, селищного, міського голови.....

5.4. Структура та повноваження районних і обласних рад.....

Тема 6. Державна служба у сфері управління.....

6.1. Закон України „Про державну службу”	
6.2. Закон України „Про службу в органах місцевого самоврядування”	
Тема 7. Ефективність державного управління та місцевого самоврядування.....	
7.1 Загальна соціальна ефективність державного управління та місцевого самоврядування.....	
7.2 Ефективність організації і функціонування суб’єктів державного управління та місцевого самоврядування.....	
7.3 Ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.....	
7.4 Економічна оцінка ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.....	
Список скорочень.....	
Список використаної та рекомендованої літератури	

