

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ, МОЛОДІ ТА СПОРТУ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНСТВО З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»**

**В.В. Дементьєв,
М.В. Гордон,
Н.В. Оленцевич,
В.В. Толкованов,
Р.О. Коваленко
О.О. Шумаєва**

**ОСНОВИ ТЕОРІЇ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Навчальний посібник

**Донецьк
2012**

УДК 351.82 (075.8)
ББК 65.050 (075.8)
О-75

Рекомендовано Національним агентством з питань державної служби України як навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів, слухачів магістратур державного управління і Центрів перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій

О 75 Основи теорії державного управління: навчальний посібник / В.В. Дементьєв, М.В. Гордон, Н.В. Оленцевич, В.В. Толкованов, Р.О. Коваленко, О.О. Шумаєва. – Донецьк: ТОВ «ДРУК-ІНФО», 2012. – 311 с.
ISBN

Навчальний посібник розроблено на основі нормативних вимог Галузевого стандарту вищої освіти України. Він містить навчальні матеріали до змістовного модуля «Основи теорії державного управління» дисципліни «Державне управління». В посібнику з позицій сучасної інституціональної теорії розглянуто теоретичні засади та передумови виникнення держави і державного управління, проаналізовано державне управління як системне суспільне явище, визначено цілі, функції і методи державного управління, окреслено інституціональні рамки побудови системи державного управління на засадах конституційної економіки, запропоновано деякі підходи до оцінки ефективності державного управління. У навчальному посібнику містяться питання для перевірки рівня засвоєння матеріалу змістового модулю, запропоновано теми з актуальних проблем теорії державного управління для виконання індивідуальних завдань самостійної роботи, наведено перелік літератури, рекомендованої для самостійного опрацювання тем змістового модулю «Основи теорії державного управління». Посібник призначений для магістрів спеціальності 8.150101 «Державна служба» напряму підготовки 8.150000 «Державне управління» кваліфікації 2419.3 – «Спеціаліст державної служби» у межах дисципліни «Державне управління». Він може бути корисним для посадовців, керівників різного рівня, а також широкого кола читачів, яких цікавлять соціально-економічні та інституціональні аспекти державного управління.

УДК 351.82 (075.8)
ББК 65.050 (075.8)

ЗМІСТ

ВСТУП.....

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1 Теорії держави як суспільного феномену.....

1.2 Передумови виникнення державного управління.....

1.3 Суспільні функції держави та їх еволюція.....

РОЗДІЛ 2 ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ
ЯВИЩЕ

2.1 Управління: сутність, об'єкти та суб'єкти.....

2.2 Державне управління: підходи до визначення та особливості.....

2.3 Принципи державного управління.....

РОЗДІЛ 3 ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД

3.1 Влада та владні відносини.....

3.2 Види влади. Державна влада.....

3.3 Держава в системі влади.....

РОЗДІЛ 4 СИСТЕМА КООРДИНАТ КОНСТИТУЦІЙНОЇ
ЕКОНОМІКИ

4.1 Поняття і зміст конституційної економіки.....

4.2 Концептуальні основи конституційного регулювання
економіки.....

4.3 Принцип раціональності у конституційній економіці.....

4.4 Конституційна економіка в контексті сучасного
економічного розвитку України.....

РОЗДІЛ 5 ЦІЛЬОВИЙ АСПЕКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- 5.1 Категоріальний підхід до цільової функції державного управління.....
- 5.2 Класифікація цілей державного управління.....
- 5.3 Концепція побудови цільової функції державного управління.....

РОЗДІЛ 6 ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- 6.1 Поняття та сутність функцій державного управління.....
- 6.2 Класифікація функцій державного управління.....

РОЗДІЛ 7 МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- 7.1 Сутність та особливості методів державного управління.....
- 7.2 Класифікація та загальна характеристика методів державного управління.....
- 7.3 Правове регулювання: сутність, методи, сфери і форми застосування.....
- 7.4 Адміністративні методи державного управління.....
- 7.5 Економічні методи державного управління.....
- 7.6 Соціально-психологічні методи державного управління.....

РОЗДІЛ 8 ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- 8.1 Основні підходи до оцінки ефективності державного управління.....
- 8.2 Оцінка якості державного управління.....
- 8.3 Ефективність діяльності державного органу.....

ІНДИВІДУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ САМОСТІЙНОЇ РОБОТИ.....

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ТА РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ.....

ВСТУП

Ефективне державне управління та державна служба як головна форма його здійснення виконують надзвичайно важливі функції у становленні та забезпеченні подальшого сталого розвитку держави. Сучасні соціально-економічні, політичні і глобалізаційні процеси в українському соціумі формують нові вимоги до професіоналізації державних службовців, що обіймають посади в органах державної влади і місцевого самоврядування (ОМС). Потреби і виклики сьогодення вимагають системної, комплексної підготовки державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, актуалізують необхідність формування широти поглядів, всебічно розвинутого світогляду, нового мислення - суспільно-політичного, державного, економічного, управлінського і духовного. Виходячи з цього, державна служба і служба в ОМС повинні забезпечити організоване, демократичне, правове і головне - результативне державне управління процесом формування професіоналізму власного кадрового складу.

Забезпечення потрібного рівня професіоналізму державних службовців і посадових осіб ОМС шляхом управління цим процесом набуває в нинішніх умовах особливої актуальності і вимагає підвищення рівня теоретичної і практичної підготовки фахівців. Саме вирішенню цих задач адресовано навчальний посібник із змістового модулю 2.04.01. «Основи теорії державного управління» навчальної дисципліни «Державне управління».

Предметом вивчення навчальної дисципліни «Державне управління» є принципи, закономірності та особливості державного будівництва, організації та здійснення державної влади та управління. В межах змістового

модулю «Основи теорії державного управління» акцент робиться на теоретичних підходах і концепціях до визначення передумов і механізму виникнення держави, формування цільової функції і методів державного управління соціально-економічними процесами, що відбуваються у суспільстві і країні.

Основними завданнями вивчення дисципліни «Державне управління» і зокрема змістового модулю «Основи теорії державного управління», є формування цілісного уявлення про місце та значення державного управління в сучасному суспільстві; формування, поглиблення і систематизація знань про основні поняття теорії державного управління; розширення знань про закономірності, тенденції і основні принципи розвитку державного управління; розвиток, поглиблення і систематизація уявлень та знань про організацію діяльності і виконання функцій державного управління України при реалізації державно-владних відносин в системі вертикальних та горизонтальних управлінських зв'язків.

В запропонованому навчальному посібнику з позицій сучасної інституціональної теорії розглянуто теоретичні засади та передумови виникнення держави і державного управління, проаналізовано державне управління як системне суспільне явище, визначено цілі, функції і методи державного управління, окреслено інституціональні рамки побудови системи державного управління на засадах конституційної економіки, запропоновано деякі підходи до оцінки ефективності державного управління. У посібнику містяться питання для перевірки рівня засвоєння матеріалу змістового модулю, запропоновано теми з актуальних проблем теорії державного управління для виконання індивідуальних завдань самостійної роботи, наведено перелік літератури, рекомендованої для самостійного опрацювання тем змістового модулю «Основи теорії державного управління».

Навчальний посібник рекомендовано слухачам магістратури державного управління всіх форм і напрямів навчання.

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1 Теорії держави як суспільного феномену

1.2 Передумови виникнення державного управління

1.3 Суспільні функції держави та їх еволюція

1.1 Теорії виникнення держави як суспільного феномену

Питання про місце і роль держави у сучасному суспільстві є одним із центральних як у теорії, так і на практиці. Принципові підходи до вирішення проблеми визначення місця і ролі держави, що пропонуються різними науковими школами, істотно різняться. Проте головною тезою, що поєднує різні системи теоретичних поглядів, є розуміння особливого місця держави в системі суспільних інститутів, яке визначається тим, що держава - це суб'єкт управління, який забезпечує організацію і функціонування всіх елементів соціально-економічної системи. Виступаючи як представник суспільства в цілому, вона встановлює правила функціонування і взаємодії інших економічних агентів і здійснює контроль за їх дотриманням. Сучасний стан економічного розвитку країн світового співтовариства свідчить про органічну єдність та взаємозалежність економіки і політики. Держава є визначальним і водночас вельми суперечливим суб'єктом економічних відносин. Відомо, що у ринковій економіці держава є єдиним суб'єктом, що має законне право примусу щодо громадян. Це право реалізується у вигляді системи санкцій, що застосовуються у разі порушення чинного законодавства, і, як правило, «вдягається» у нормативну форму та забезпечується адміністративно-організаційними діями державних органів влади. З іншого боку, держава виступає і як рівноправний суб'єкт

господарювання разом з приватними компаніями, оскільки через державні підприємства здійснює виробництво певних видів товарів і послуг, зокрема, ринкового типу. Її залежність від існуючої економічної системи, з одного боку, та залежність економіки від державної політики, з іншого, демонструють всю складність цього суспільного інституту.

Ще з давніх часів люди замислювалися над питаннями щодо причин і шляхів виникнення держави, проте по-різному відповідали на них, виходячи із історичних і соціальних умов, у яких формувалася кожна з нинішніх держав і в яких, відповідно, жили автори теоретичних концепцій із власними ідеологічними та філософськими поглядами.

Зважаючи на полярність і множинність теорій виникнення держави, можна виділити три *підходи до дослідження інституціональної природи держави*.

1. Політико-філософський (представники стародавньої філософії Аристотель та Цицерон), згідно з яким держава розглядається як свого роду засіб спілкування, що організований заради спільного блага, задоволення щоденних потреб, вирішення «спільних справ» і регулювання відносин «народ - держава».

2. Класовий (марксистський підхід), що зводить державу до результату розподілу суспільства на класи та засобу класової боротьби, завдяки якому вибудовується машина для гноблення одного класу суспільства іншим.

3. Організаційно-правовий, який визначає державу як організаційний і правовий засіб регулювання суспільних відносин.

Сукупність *теорій виникнення держави*, сформованих у межах визначених підходів, можна представити наступним чином.¹

1. Патріархальна теорія доводить, що держава виникла із сім'ї, яка збільшується і розростається, внаслідок чого роль батька в родині переростає до ролі правителя держави. В деяких країнах Південної Америки, Азії та

¹ Малий, І. Й. Економіка державного сектора [Текст]: Навч. посібник / І.Й. Малий, М.К. Галабурда. - К.: КНЕУ, 2007. – С. 55-58.

Африки можна виявити системи державної влади, що певним чином підтверджують достовірність цієї теорії. Державне управління в таких країнах характеризується патерналізмом, тобто такою системою відносин, що будується на контролі і заступництві держави щодо окремої людини по аналогії із піклуванням батька про дітей у патріархальній родині.

2. Договірна теорія пояснює появу держави досягненням угоди між людьми про розподіл функцій у суспільстві, коли один прошарок керуватиме суспільством, а інші будуть підпорядковуватись. Якщо в поглядах філософів Давньої Греції ми знаходимо лише витoki цієї теорії, то в працях блискучої плеяди мислителів XVII-XVIII ст. Бенедикта Спінози, Олександра Миколайовича Радищева, Томаса Гоббса, Джона Локка, Жан-Жака Руссо та інших вона дістає свого повного розвитку.

3. Теологічна теорія – держава створена Богом, джерелом державної влади, як і всього існуючого на Землі, є воля вищої сили, Бога, а тому впливати на таку систему влади людина не в змозі.

4. Психологічна теорія доводить, що в силу індивідуальних психологічних особливостей одна частина населення повинна панувати, здійснюючи керівництво суспільним розвитком, а інша - підпорядковуватись, виконуючи волю меншості.

5. Космічна теорія - держава на Землю принесена з космосу більш розвинутими цивілізаціями.

6. Теорія насильства стверджує, що держава виникла внаслідок насильства, як результат завоювання одного народу іншим, коли інститути влади створювалися як апарат примусу, адже переможцеві потрібно було утримувати в покорі переможених.

Держава - особливий випадок владних відносин, що виникають на основі передачі громадянами частини своїх прав на контроль своєї діяльності у сферах специфікації і захисту прав власності, створення каналів обміну інформацією, розробки стандартів мір і ваг, створення каналів фізичного

обміну товарів і послуг, правоохоронної діяльності та виробництва суспільних благ. У цих сферах держава отримує право легітимного, тобто на основі соціального контракту, примусу і насильства.

Під насильством розуміється фізичне обмеження спектру можливостей, що доступні одному індивіду (або групі), за допомогою впливу на його здатність реалізувати прийняті ним рішення. З цієї точки зору насильство є проявом влади (але не сили). Асиметричний розподіл влади означає і асиметричний розподіл потенціалу насильства. Звідси сутність держави визначається владними відносинами, що виникають між громадянами і державним апаратом. Особливий інтерес викликає розуміння самого механізму виникнення владних відносин державного типу та пошук відповіді на питання, заради чого громадяни добровільно відмовляються від частини своїх «природних» прав і передають їх державі. Очевидно, як і в будь-якому іншому варіанті владних відносин, громадян спонукає до цього упевненість у тому, що держава більш успішно за них самих справиться з реалізацією ряду функцій щодо забезпечення їх взаємодії. Повертаючись до аналізу теорій виникнення держави під цим кутом зору, можна визначити основні механізми створення інститутів влади на підставі «поєднання волі громадян».

Перший: держава виникає в результаті конкуренції без правил. В умовах первинної конкуренції без правил сильні індивіди поступово пригнічують слабких. Відбувається це, перш за все, у сфері господарської діяльності внаслідок відмінностей у природних властивостях людей і в індивідуальній продуктивності їх праці. Остання стає результатом поєднання, з одного боку, здібностей самого індивіда, а з іншого - якості використовуваних ним природних ресурсів, яка зазвичай може бути різною (наприклад, розташовані поруч земельні ділянки можуть істотно відрізнятися за своєю родючістю залежно від освітлення і вологості ґрунту). Під впливом природних і соціальних умов слабкі хазяї віддаються під захист сильних, і, в

результаті, створюються певні правила, що стають обов'язковими для виконання підданими такої держави.

Під корпорацією розуміється така форма громадської організації, за якої люди добровільно чи з примусу делегують свої повноваження до якоїсь організації, що виступає їх представником та обмежує їхні власні інтереси. Люди віддають свої інтереси і погоджуються діяти у встановлених нею межах заради свого подальшого існування. Корпорацією є, наприклад, чернечий орден чи самурайська організація (граничний тип корпорації). У реальній дійсності будь-яка ефективна організація має певні риси корпорації, привласнюючи певну частину волі своїх членів. В іншому випадку вона просто не в змозі існувати.

Другий: держава виникає внаслідок укладання суспільного договору (контракту). Держава як форма суспільного договору виникає не в результаті становлення цивілізації (цивілізація виникла тільки в корпоративній формі), а в результаті того, що індивіди намагаються організувати свої суспільні відносини за ринковими принципами, тобто так, як вони звикли діяти у сфері економічної діяльності. За аналогією із товарними ринками виникає особливий політичний ринок, на якому встановлення системи державної влади відбувається внаслідок процедури торгів, предметом яких стають голоси виборців, що віддаються на користь тієї чи іншої політичної сили.

Поняття «суспільний договір» (буквальний переклад терміну «соціальний контракт») вперше з'явилося в роботах філософів Томаса Гоббса (XVII ст.) і Жан-Жака Руссо (XVIII ст.). Саме після книги Руссо «Про суспільний договір» (1762 р.) це поняття широко увійшло до європейської політичної практики і соціальної науки. Розмірковуючи про суспільний договір, ці автори мали на увазі наступне.

Люди від природи володіють невід'ємними природними правами - на свободу, на майно, на досягнення своїх особистих цілей і т.ін. Проте необмежене користування цими правами веде або до «війни всіх проти всіх»,

тобто до соціального хаосу; або ж до встановлення такого соціального порядку, за яким одні жорстоко і несправедливо пригнічують інших, що породжує соціальний вибух і знов таки - хаос. Тому необхідно, щоб усі громадяни добровільно відмовилися від частини своїх природних прав і передали їх державі, яка - під контролем народу - буде гарантувати законність, порядок і справедливість. Людина втрачає свою природну свободу («що хочу, те і роблю»), але набуває громадянської свободи (свободу слова, право голосу на виборах, можливість об'єднуватися у спілки тощо). Людина втрачає природне право здобувати собі майно (хапати все, що погано лежить, віднімати у слабкого), проте набуває право на захист своєї власності. Це і є «суспільним договором» у споконвічному розумінні. Саме у такий спосіб процес виникнення держави описують кооперативні теорії, зокрема теорія суспільного договору (контракту).

Теорія експлуатації Гоббса заклала підвалини марксистського підходу до аналізу держави, її дотримуються також деякі економісти-неокласики. Гоббс розглядав первісний стан людства як ситуацію типу «дилеми ув'язнених», війни всіх проти кожного. Держава, за постулатами цієї теорії, виникає для того, щоб суспільство не деградувало до стану війни. Ці теорії вбачають у державі знаряддя здійснення влади з боку панівної групи або класу. Основна функція держави полягає в тому, щоб отримувати дохід шляхом його перерозподілу від громадян держави на користь правлячої групи або класу. Права власності, які встановлює ця група, націлені не на підвищення добробуту, а на витягання максимального доходу на користь осіб, що перебувають при владі.

Таким чином, контрактний підхід дозволяє пояснити, чому держава потенційно може забезпечити умови для економії ресурсів і сприяти зростанню суспільного добробуту. За постулатами цієї теорії держава виконує продуктивну функцію - створює умови для зростання суспільного добробуту. Пояснюючи вигоди, що пов'язані з укладанням первісного

суспільного договору, контрактна теорія, однак, не враховує наступну поведінку громадян, що прагнуть максимізувати власний добробут, перерозподілити багатство і дохід на користь своєї групи. Теорія експлуатації, навпаки, не надає значення первісним вигодам від соціального контракту і приділяє основну увагу витяганню ренти у громадян тими особами, які контролюють державу. Відмінність цих підходів полягає у визнанні початкових передумов розподілу «потенціалу насильства». Контрактна теорія припускає однаковий розподіл потенціалу насильства, а теорія експлуатації, навпаки, припускає неоднаковий його розподіл.

У цьому контексті необхідно уточнити зміст поняття «насильство», яке тісно пов'язане з проблемою влади. Насильство можна визначити як «фізичне обмеження спектра можливостей, що доступні одному індивіду (або групі) за допомогою впливу на його здатність реалізовувати прийняті ним рішення». Насильство є формою прояву влади. Людина, що володіє владою, має можливість отримати бажаний результат, впливаючи на поведінку інших людей, які у відсутності цієї влади воліли б отримати інший результат. Таким чином, люди укладають вимушений контракт. Насильство може мати обопільний характер, і в цьому випадку може виникнути протидія перерозподільній діяльності, яка може бути обмежена або стати неможливою.

Щодо проблеми виникнення держави, варто згадати ще одну теорію - теорію імпліцитного контракту або угод, що самопідтримуються (self-enforcing agreements). Вона розроблена скоріше стосовно фірми, ніж держави, у 1970-х рр. Її автором є Костас Азаріадіс (Costas Azariadis). Питання self-enforcing agreements розглядав і Джордж А. Акерлоф (George A. Akerlof) у статті «Трудові контракти як частковий обмін подарунками» («Labour Contracts as a Partial Gift Exchange», 1982 р.).

Імпліцитний контракт (за Вільямсоном) - це контракт, приведення якого в дію гарантовано виключно правом іншої сторони перервати дані

відносини. Оскільки в імпліцитному контракті немає зовнішніх сил, до яких можна було б апелювати, стійкість відносин базується тільки на довгостроковій взаємній вигоді від дотримання даної домовленості. Акерлоф вважає, що будь-які стійкі відносини засновані на тому, що сторони свідомо не прагнуть досягти оптимального розподілу своїх ресурсів в кожен даний момент часу, а зупиняються на будь-якому більш прийнятному для партнера варіанті.

Сучасний етап розвитку теорії суспільного договору пов'язаний з роботами Дж. Б'юкенена². Запропоновану ним модель можна проілюструвати у вигляді такої схеми, що відображає процес горизонтальної соціальної контрактації (рис. 1.1):

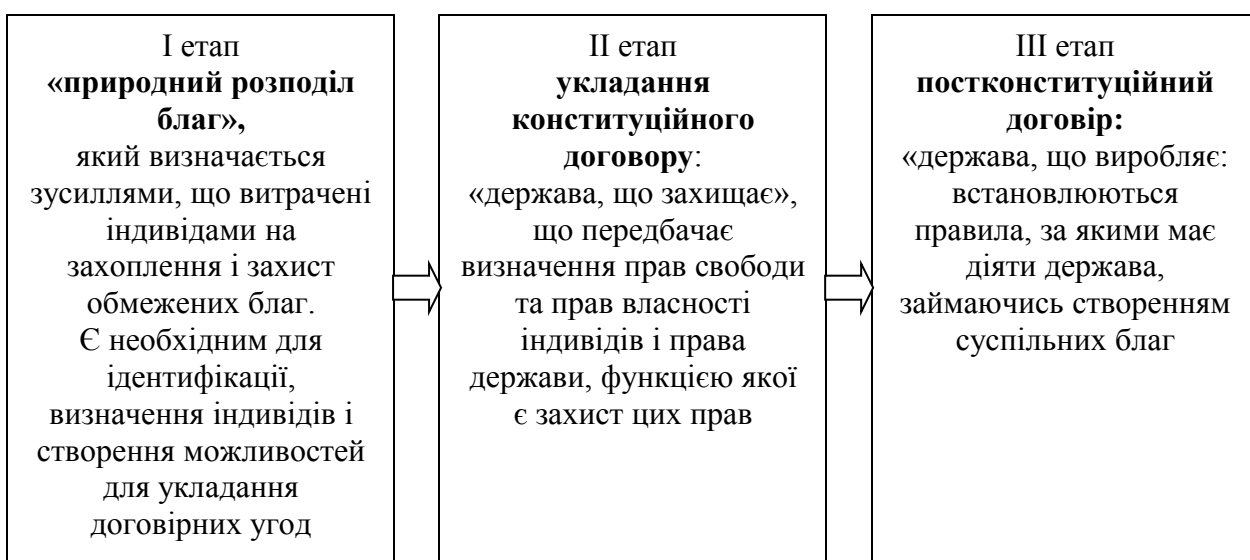


Рис. 1.1 Процес горизонтальної соціальної контрактації в моделі суспільного договору Дж. Б'юкенена

Слід зазначити, що запропонована Б'юкененом схема суспільного договору не є жорсткою. Вона може бути змінена як на ІІ етапі, коли держава намагається встановити правила, що суперечать конституційним, так і на постконституційному етапі у разі, якщо державою підтримується

² Нобелевские лауреаты по экономике [Текст]: избранные труды: [Сочинения]; Пер. с англ. / Рук. проекта В.Л. Иноземцев; Московско-Парижский Банк Фонд экономической инициативы Центр исследований постиндустриального общества. – М.: Таурис Альфа, 1997. Т. 1: Джеймс Бьюкенен: конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы. – 1997. – 556 с.

неефективний спосіб створення суспільних благ. Слід зазначити, що процес горизонтальної соціальної контрактації властивий для сучасних розвинених демократій.

Звідси можна зробити висновок, що контрактна держава розглядається як добровільний контракт між громадянами і державою. Громадяни делегують частину своїх повноважень державі. Розподіл владних відносин закріплюється конституцією, яка виконує роль соціального контракту. Громадяни добровільно відмовляються від частини своїх прав, оскільки упевнені, що держава як особлива централізована і спеціалізована організація в змозі більш раціонально організувати взаємодію індивідів і забезпечувати координацію їх господарської діяльності шляхом агрегування економічних інтересів і захисту індивідуальних прав. Кожен громадянин у підсумку економічно виграє, оскільки не буде витратити зайвих ресурсів на самостійний захист своїх прав, майна, забезпечення суспільного порядку. Держава як спеціалізоване утворення з меншими витратами може виконувати зазначені функції суспільного координування.

Разом з тим, для існування контрактної держави є необхідним виконання певних умов:

- існування чіткого розподілу прав держави і громадян, закріпленого конституцією для того, щоб державний апарат не перевищував своїх повноважень;

- можливість альтернативного, окрім держави, способу захисту прав - через третейський суд, опозицію, міжнародні правозахисні організації і таке інше;

- наявність громадянського суспільства, тобто можливості впливу громадян на вирішення економічних і соціальних питань через інститути самоврядування, громадські організації, ради незалежних експертів.

Концепція контрактної держави є продуктивною, на наш погляд, для конструювання моделей взаємин між громадянами і владними структурами у

категоріях «принципал - агент», де неминуче виникають проблеми асиметрії інформації і пошуку шляхів зниження витрат контролю. Щодо діяльності державних інститутів, витрати контролю можна розглядати в одному ряду витратами на утримання влади і здійснення нею своїх повноважень, тобто зводити їх до сукупних витрат суспільства на забезпечення функціонування держави і її численних органів. Звідси, держава може бути ефективною у тому випадку, коли забезпечує мінімізацію витрат контролю і утримання влади для отримання заздалегідь визначених політичною системою соціально-економічних результатів.

Слід звернути увагу на той факт, що в процесі встановлення суспільного договору виникає загроза опортунізму: функціонування держави, покликаної знижувати трансакційні витрати, породжує все нові типи цих витрат, що пояснює таких явищ як хабарництво, казнокрадство і тому подібних викривлень влади. Високі трансакційні витрати обміну легально зафіксованою правомочністю заважають потраплянню цієї правомочності до рук власників, які можуть розпорядитися нею найбільш ефективно. Пошук альтернативного рішення спроби економічних агентів специфікувати права власності і організувати обмін ними без участі держави, тобто позалегально. Цей термін означає відмову індивідів від використання норм писаного права для організації повсякденної діяльності і звернення до неписаного права, або до норм, що зафіксовані не в законах, а головним чином у традиціях і звичаях, а також до альтернативних механізмів вирішення конфліктів з приводу обміну і захисту прав власності. Тим самим економічні агенти уникають потрапляння у тупикову ситуацію, коли держава не може в ході первинної специфікації прав власності наділити ними потенційно найбільш ефективних власників, а обмін правомочністю неможливий з причин необґрунтовано високих трансакційних витрат. Результатом стає розмивання прав власності у державному секторі щодо формування неоптимальних для суспільства рішень, хоча спочатку сама

природа держави як суспільного договору п забезпечення більшої ефективності у порівнянні із ситуацією відсутності такого договору.

1.2 Передумови виникнення державного управління

У сучасних політико-економічних дослідженнях можна виділити, принаймні, два різні *підходи до визначення функціонального місця держави в соціально-економічній системі*, а отже, і різні оцінки щодо очікуваних результатів її діяльності.

Перший - з позицій суспільства так званого індивідуалізму, яке засноване на пріоритеті ліберальних цінностей і в якому втручання держави в економіку обмежується виконанням мінімально необхідних функцій, пов'язаних із створенням правової бази, захистом прав власності, забезпеченням виконання договорів, створенням рівних умов для здійснення підприємницької діяльності, обмеженням монополій і недобросовісної конкуренції. Держава тут відокремлена від бізнесу, вона не втручається у ринковий механізм і вирішує обмежений круг завдань щодо створення стабільної основи для його функціонування.

Другий - з позицій суспільства, побудованого на традиціях колективізму, в якому припускається активна роль держави у регулюванні суспільно-економічного життя. Держава має тут широке коло повноважень. Окрім виконання правової функції, вона здійснює масштабний розподіл і перерозподіл ресурсів за допомогою бюджетної системи. Велику роль в економіці відіграє державний сектор, який концентрується у галузях соціально-виробничої інфраструктури, таких як енергетика, транспорт, зв'язок та інших. Активне втручання у розвиток галузей і сфер економіки підкріплюється необхідними державними ресурсами і створює орієнтири для приватного бізнесу.

Зазвичай на практиці вказані типи держав у чистому вигляді не існують, має місце поєднання принципів індивідуалізму і колективізму з превалюванням або одного, або іншого. Як наслідок, державне управління, що формується на базі певного типу держави і суспільства, супроводжується створенням відповідного, різного за своїм наповненням і дієвістю, інституціонального середовища, що актуалізує дослідження в руслі нової інституціональної економічної теорії. Обумовлено це тим, що неокласичний напрямок у сучасних умовах не в змозі врахувати багатьох факторів економічного розвитку, оскільки його положення базуються на уявленні про економічну політику як про екзогенний чинник економічної системи. Згідно з цією концепцією, політика формується та реалізується суб'єктами, що знаходяться за межами економічної системи та своїми діями прагнуть забезпечити максимізацію функції суспільного добробуту.

Інституціональна теорія держави, зокрема теорія суспільного вибору, теорія контрактної держави, навпроти, аналізує цілі державного управління як ендогенні по відношенню до соціально-економічної системи, оскільки їх формування та реалізація здійснюються під впливом інтересів економічних та політичних суб'єктів, що діють усередині цієї системи. Акцентування уваги на інституціональних, зокрема політичних детермінантах, обумовлюється тим, що держава має порівняльні переваги у здійсненні примусу, що, з одного боку, утримує економічних агентів від інвестицій у заборонений державою перерозподіл ресурсів, спрямований на збільшення власного добробуту за рахунок інших членів суспільства, а з іншого - призводить до перерозподілу благ серед груп спеціальних інтересів.

Методологічний підхід до класифікації передумов державного втручання спирається на концептуальні засади такого напрямку, як теорія суспільної економіки. Центральна проблема теорії суспільної економіки - питання про те, які послуги має забезпечувати держава, в яких масштабах і розмірах. На відміну від невизначеного поняття усупільнення, ця теорія

чітко сформувала основні причини, що зумовлюють необхідність доповнення ринкового механізму регулювання державним.

Ефективність дії ринкового механізму багато в чому залежить від бажань і волі людей. У сучасному суспільстві вольові відносини його членів закріплюються у структурі прав, морально-етичних норм, економічних стимулів і т. ін., що в цілому визначає поведінку кожної людини. Ці передумови ефективності ринкової економіки, з одного боку, а з другого - її наслідки, регулюються здебільшого державою. В цілому завжди існує система інституцій - формальних і неформальних норм і правил поведінки, що розробляються та встановлюються державою, суспільством і дають змогу індивідам структурувати та координувати свою діяльність.

Інституціональне середовище функціонування економічних суб'єктів багато в чому визначається правами власності. Сучасна економічна теорія під правом власності розуміє санкціоновані норми поведінки, сукупність яких регулює відносини між людьми щодо використання ними економічних благ. Ефективність цих норм прямо залежить від пануючої у суспільстві форми власності, а також від структури форм власності (приватна, державна та комунальна), що склалася, та тенденцій її розвитку.

Німецький економіст А. Пігу пояснює зростання активності держави «провалами ринку», тобто обставинами, за яких ринковий ціновий механізм не забезпечує ефективний розподіл ресурсів.

Форми «провалів (неспроможностей) ринку»:

- I. Монополія, що реалізується як додаткова економічна влада.
- II. Суспільні блага.
- III. Екстерналії (або зовнішні ефекти).
- IV. Асиметричність інформації.

Необхідність держави, що пов'язана з регулюванням провалів ринку, створює нижню межу активності держави, яка доповнюється соціальною політикою, інфраструктурною стратегією, програмами подолання

нестабільності (безробіття, інфляція). На структуру інституціональної системи суттєво впливає існування зовнішніх ефектів (екстерналій), тобто витрат або вигод від ринкових операцій, що не отримали відображення в цінах.

Якщо діяльність економічного агента призвела до витрат у інших виробників чи споживачів товарів і послуг, то в цьому разі має місце негативний зовнішній ефект. Яскравим прикладом такого ефекту є забруднення навколишнього середовища. Позитивний зовнішній ефект виникає тоді, коли діяльність одного економічного агента принесла вигоду іншим. Прикладом позитивного зовнішнього ефекту є здобуття освіти.

Оцінюючи зовнішній ефект, визначають різницю між суспільними витратами (вигодами) та індивідуальними витратами (вигодами):

$$MSC = MPC + MEC, \quad (1.1)$$

де MSC - граничні суспільні витрати;

MPC - граничні індивідуальні витрати;

MEC - граничні зовнішні витрати.

На рис. 1.2 та 1.3 показані види зовнішніх ефектів (MSB , MPB - відповідно, граничні суспільні та граничні індивідуальні вигоди). Слід звернути увагу на те, що за наявності негативного зовнішнього ефекту економічне благо продається та купується у більшому обсязі порівняно з ефективним його обсягом, а за позитивного ефекту - у меншому обсязі.

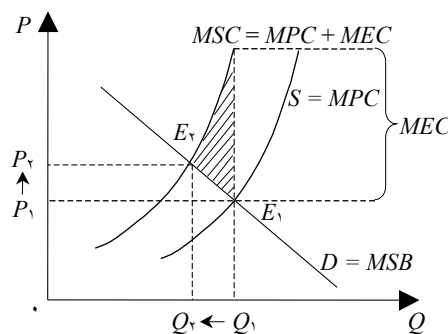


Рис. 1.2 Негативний зовнішній ефект

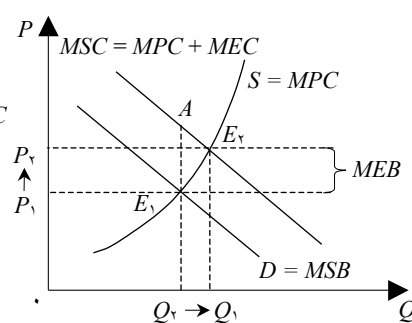


Рис. 1.3 Позитивний зовнішній ефект

Щоб зменшити перевиробництво товарів з негативним зовнішнім ефектом або збільшити виробництво, що має позитивний зовнішній ефект, необхідно трансформувати зовнішні ефекти у внутрішні. З цим завданням ринок не може справитись, тому виправляти становище повинна держава.

В арсеналі економічної політики є різні засоби щодо усунення небажаних зовнішніх ефектів. Використання цих засобів сприяє наближенню обсягів виробництва із зовнішніми ефектами до ефективних. З цією метою вдаються до:

а) встановлення прав власності на ресурси і створення можливостей для вільного обміну цими правами;

б) колективного або державного володіння благами, яким властиві зовнішні ефекти;

в) заборони або встановлення обмежень на види забруднюючих та шкідливих речовин;

г) запровадження коригуючих податків і субсидій.

Мета використання зазначених інституцій (за винятком державного володіння цими благами) полягає у включенні додаткових суспільних витрат (вигод) виробництва благ із зовнішніми ефектами до індивідуальних витрат (вигод). У цьому випадку йдеться про інтерналізацію зовнішніх ефектів.

Іншою, але не менш важливою проблемою формування економічно ефективної системи ринкового саморегулювання є розподіл інформації між суб'єктами господарювання.

Асиметричність інформації - це володіння деякими ринковими суб'єктами більшою у порівнянні з іншими часткою ринкової інформації. Тобто інформаційна асиметрія - це ситуації, коли інформація щодо ринкових угод розподілена нерівномірно між суб'єктами господарювання. Асиметричність інформації викликає додаткові витрати.

Асиметричність інформації обумовлена її властивостями:

а) високими витратами її виробництва та низькими витратами копіювання (відтворення цієї інформації);

б) відсутністю відчуження від її власника;

в) відсутністю схильності до фізичного зносу і високим ризиком морального зносу;

г) неможливістю фізичного зникнення при споживанні, проте необхідністю мати певні навички для її використання (отримання позитивного ефекту).

Отже, причинами асиметричності інформації є:

1. Рідкісність блага, пов'язана з високими альтернативними витратами.
2. Мінливість інформації.
3. Необхідність перетворення інформації в знання для її використання.

Основними наслідками асиметричності інформації є здійснення наступних дій з боку держави.

1. Сигналювання, тобто розповсюдження у суспільстві інформації про якість об'єктів ринкових операцій.
2. Контроль за рекламною діяльністю.
3. Встановлення стандартів якості та сертифікація товарів.
4. Нецінова сигнальна система: акредитація та категорювання.
5. Підтримка громадських організацій споживачів і виробників (товариства захисту прав споживачів).
6. Створення інституту експертів.
7. Створення служби страхування.

Механізм державного регулювання приходить на допомогу ринку і при розв'язанні проблем виробництва суспільних благ, тобто благ, споживання яких неможливо обмежити лише для тих осіб, які платять за них.

На відміну від індивідуальних благ, суспільним благам притаманна не вибірковість і неконкурентність у споживанні. Доступність суспільного блага практично не зменшується або не зникає зовсім для всіх членів суспільства після того, як окремих споживач використав це благо. Неконкурентність суспільного блага означає й те, що граничні витрати надання права користування благом ще одному споживачеві є нульовими.

Суспільні блага відрізняються також невинятковістю - блага пропонуються всім без винятку членам суспільства. Жодна людина не може бути недопущеною до споживання суспільного блага, навіть якщо вона відмовляється за це платити. Готовність суспільства платити за суспільне благо – це сума індивідуальних бажань платити за нього, бо кожен має можливість спожити сумарну кількість виробленого товару.

Класифікація благ за критеріями винятковість-конкурентність подана на рис. 1.4³.

		Винятковість	
		Легко відмовити в доступі	Важко відмовити в доступі
Споживання	Індивідуальне споживання (конкурентне)	Приватні блага	Загальнодоступні блага (товари вільного доступу) повітря, вода в річках, морях, океанах і т.і.
	Спільне споживання (неконкурентне)	Клубні (спільні товари) кабельне та супутникове телебачення, телефон, водопровід, платна автодорога і т. ін.	Чисті суспільні блага (колективні товари) національна оборона, тюремне ув'язнення правопорушників, маяки, імунізація і т. ін.

Рис. 1.4 Класифікація благ за критеріями винятковість-конкурентність

Ринок неспроможний забезпечити громадян суспільними благами, тому держава стає основним їх виробником чи замовником, визначає оптимальну їх кількість і мінімізує витрати їх виробництва.

³ Публичные услуги и функции государственного управления / [под ред. А.Е. Шаститко]. - М.: Бюро экономического анализа, ТЕИС, 2002. – С. 41.

Оптимальний обсяг виробництва суспільного блага визначається за допомогою «фантомних» кривих попиту (рис. 1.5). Попит на суспільне благо визначається як сума цін, які всі споживачі (А, Б) готові заплатити за останню одиницю даного товару за всіх можливих обсягів попиту на нього. Оптимальним є обсяг, за яким гранична вигода громадян дорівнює граничним витратам суспільства на виробництво даного блага. Слід зазначити, що суспільний вибір способу забезпечення громадян благами колективного користування визначається не ринком, а політичними процесами.



Рис. 1.5 Оптимальна кількість суспільного блага

1.3 Суспільні функції держави та їх еволюція

Функції держави - особливий механізм державного впливу на суспільні відносини і процеси, що охоплює основні напрямки діяльності держави щодо управління суспільством.

Функції держави тісно пов'язані з характеристиками держави, її типом і формою. З еволюцією держави еволюціонують і її функції.

Суспільна сутність держави полягає у тому, що, відображаючи в цілому спільну волю всіх громадян, вона таким чином визначає загальний напрям розвитку суспільства. Утвердження загального напрямку відбувається не автоматично, а в досить складний спосіб через систему державного управління суспільством у цілому та національною економікою зокрема. Тому важливо визначити три аспекти, які визначають ступінь реалізації державою своїх функцій:

- перший - показник того, наскільки держава визначає загальні потреби, інтереси, цілі і волю громадян;
- другий - як вона враховує особливі інтереси окремих груп людей, які не співпадають із загальними суспільними інтересами;
- третій - яким чином держава забезпечує розвиток суспільства в цілому та поєднання суспільних та особистих інтересів.

Суспільні функції держави характеризуються такими загальними рисами.

1. Зміст кожної функції держави складається із сукупності однорідних аспектів державної діяльності. Подібні сторони державної діяльності поєднуються в одну функцію, виходячи із специфіки і характеру тих суспільних відносин, на які вони впливають.

2. На відміну від функцій численних державних органів, спеціально створених для виконання певної діяльності, функції держави охоплюють її діяльність у цілому, що не можна ототожнювати з виконанням функцій окремих державних органів. Суспільні функції держави є ширшим поняттям,

вони відповідають головним, суспільно значущим напрямом її діяльності, тоді як у функціях окремих виконавчих органів держави не завжди можна простежити соціальне призначення і сутність держави.

3. Суспільні функції держави носять комплексний, систематизуючий і мобілізаційний характер, в них знаходять свій вираз зусилля держави, що здійснюються на вирішальних, життєво важливих напрямках її внутрішньої чи зовнішньої діяльності.

Таким чином, конкретна суспільна функція держави являє собою єдність змісту, форм і методів здійснення державної влади, що нерозривно пов'язані з даним напрямом діяльності держави.

У функціях держави знаходить вираз її сутність та реальна роль, яку держава відіграє у вирішенні основних питань суспільного розвитку і, насамперед, у задоволенні різноманітних інтересів населення країни. Функції держави встановлюються залежно від основних завдань, що стоять перед нею на тому чи іншому етапі її розвитку, і являють собою засіб їх реалізації.

Зміст завдань держави визначається різними внутрішніми і зовнішніми чинниками. Так, кризові явища в економічному житті країни вимагають концентрації зусиль держави, усіх її органів на розв'язанні економічних завдань. Зростання злочинності змушує державу своєчасно вживати серйозних практичних дій для посилення боротьби з нею, виявлення й усунення причин і умов, що її породжують. Загроза зовнішньої агресії мобілізує державний механізм на підготовку населення країни до її відсічі тощо.

Класифікаційні критерії, за якими ті чи інші функції держави відносяться до конкретного класу або групи, можна представити наступним чином.

Класифікація функцій держави:

1. За часом дії:

- ті, що постійно здійснюються державою на всіх етапах її існування;

- тимчасові, поява яких викликана специфічними умовами суспільного розвитку.

2. За сферою політичної спрямованості:

- внутрішні, що являють собою діяльність держави усередині країни та визначають її роль у житті суспільства;

- зовнішні як діяльність за межами країни, в яких виявляється роль держави у взаєминах з іншими державами.

Внутрішні і зовнішні функції будь-якої держави тісно пов'язані, оскільки зовнішня політика, що визначає характер відносин з іншими державами, багато в чому залежить від внутрішніх умов існування даної держави.

3. За сферами громадського життя:

- економічні;

- соціальні;

- політичні.

Економічні функції полягають у визначенні і координації державою стратегічних шляхів розвитку економіки країни у найбільш оптимальному напрямі. У правовій державі, що функціонує в умовах ринкових відносин, державне регулювання здійснюється в основному економічними, а не адміністративними методами. Для такої держави є характерними свобода і самостійність власника, що забезпечують реальну рівність і незалежність як виробників, так і споживачів соціальних благ.

Політичні функції - це регулювання відносин між громадянами, соціальними групами, класами, націями у зв'язку з реалізацією їхніх політичних свобод та гармонізацією інтересів різноманітних груп суспільства.

Соціальні функції держави передбачають проведення соціальної політики, забезпечення нормальних умов життєдіяльності для всіх членів

суспільства, регулювання відносин між громадянами, соціальними групами щодо їх соціального статусу і міста у суспільстві.

4. За значимістю:

- основні;
- неосновні (інша точка зору - глобальні і регіональні).

Звичайно, такий поділ є дуже умовним, бо критерії такого розмежування чітко не визначені. Кожна функція держави є об'єктивно необхідною для неї на певному відрізку суспільного розвитку. Усі види діяльності держави є однаково важливими, проте це не виключає можливості визначення пріоритетних на різних етапах розвитку напрямів, на яких слід зосередити увагу в першу чергу. Ці напрями стають для держави основними.

5. За процесом реалізації державної влади:

- законодавчі;
- управлінські;
- правоохоронні;
- інформаційні.

Особливість цієї класифікації полягає у тому, що вона відбиває процес реалізації державної влади. Це суто формальна класифікація, бо відображає процес і характер державного управління. Варто звернути особливу увагу на інформаційну функцію, що характеризує діяльність четвертої влади – засобів масової інформації. Вона має свій зміст, способи і структуру, своє забезпечення. Специфіка цієї функції полягає у способах впливу на суспільство: цілеспрямоване інформування населення, а часом маніпулювання суспільною свідомістю, інші способи передачі інформації створюють необхідні умови для існування та функціонування інших галузей влади та усієї держави.

Усі функції держави тісно пов'язані. Але, на думку економістів, економічні функції є найважливішими, оскільки брак належного економічного потенціалу або низька ефективність його використання

перешкоджають реалізації інших суспільних функцій. Економічні функції держави полягають у створенні передумов, необхідних для ефективної економічної діяльності суспільства.

Держава як *суб'єкт макроекономічного регулювання* виконує багато *функцій економічного характеру*. Їх можна згрупувати за такими напрямками:

1. Емісійна функція. Її сутність полягає у забезпеченні економіки необхідною кількістю грошей. У цій сфері держава є монополістом і протистоїть великій кількості покупців, які формують попит на гроші. З метою задоволення цього попиту держава здійснює грошово-кредитну політику.

2. Формування правових засад функціонування економіки. З цією метою держава визначає правовий статус окремих форм власності, узаконює існування різних видів господарської діяльності, регулює відносини між виробниками і покупцями товарів, регламентує проведення окремими підприємствами зовнішньоекономічної діяльності, визначає обов'язки підприємств перед державою.

3. Усунення вад ринкового саморегулювання. Держава здійснює захист конкуренції, забезпечує людей суспільними товарами, реагує на можливість виникнення негативних екстерналій, бере участь у розв'язанні проблем неповноти ринків, формує інформаційну інфраструктуру ринку, здійснює стабілізаційну політику.

4. Перерозподіл доходів. Економіка, оптимальна за Парето, констатує стан, за яким економічні ресурси суспільства розподілені найбільш ефективно. Але ефективний розподіл ресурсів ще не означає ефективного розподілу доходів між членами суспільства. Конкретні ринки здатні породжувати нерівномірність розподілу доходів і навіть цілковитий брак коштів для існування непрацездатних членів суспільства. Для зменшення нерівності у доходах держава здійснює їх перерозподіл через різноманітні соціальні програми у формі трансфертних платежів.

З розвитком самої держави розширюється коло функцій, які вона виконує. У свою чергу, внаслідок необхідності виконання дедалі більшої кількості функцій, розвивається сама держава, значення якої для розвитку суспільства зростає. Значимість кожної суспільної функції держави для функціонування суспільства неоднакова, вона визначається історичною ситуацією на міжнародній арені та рівнем розвитку кожної країни окремо. Основою для виникнення окремих функцій держави є її соціальна сутність та цільові орієнтири розвитку.

Питання для обговорення та самоконтролю

1. Які основні теорії виникнення держави?
2. Які форми «провалів (неспроможностей)» ринку?
3. Якщо держава вводить норми допустимого вмісту забруднюючих речовин у вихлопі автомобіля, то якій функції держави це відповідає?
4. Яку економічну функцію держави реалізує вимога про внесення у маркування товару штрихового коду?
5. Які основні ознаки чистих суспільних благ? Наведіть приклади чистих суспільних благ.
6. За якими основними ознаками характеризуються функції держави?
7. Якими загальними рисами характеризуються суспільні функції держави?
8. В чому полягає політична функція держави?
9. Які основні закономірності еволюції суспільних функцій держави?

Література

1. Малий, І. Й. Економіка державного сектора [Текст]: Навч. посібник / І.Й. Малий, М.К. Галабурда. - К.: КНЕУ, 2007. - 280 с.

2. Тимошенко В.І. Розвиток теорії держави в політико-правовій думці України і Росії (кінець ХІХ- початок ХХ ст.): монографія / Віра Іванівна Тимошенко; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2004. – 357 с. – Примітки: с. 319–357.
3. Публичные услуги и функции государственного управления / [под ред. А.Е. Шаститко]. - М.: Бюро экономического анализа, ТЕИС, 2002. - 265 с.
4. Нобелевские лауреаты по экономике [Текст]: избранные труды: [Сочинения]; Пер. с англ. / Рук. проекта В.Л. Иноземцев; Московско-Парижский Банк Фонд экономической инициативы Центр исследований постиндустриального общества. – М.: Таурис Альфа, 1997. Т. 1: Джеймс Бьюкенен: конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы. – 1997. – 556 с.

РОЗДІЛ 2 ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СИСТЕМНЕ СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ

2.1 Управління: сутність, об'єкти та суб'єкти

2.2 Державне управління: підходи до визначення та особливості

2.3 Принципи державного управління

2.1 Управління: сутність, об'єкти та суб'єкти

Термін «управління» завдяки полісемантичності сучасної мови використовується у різних значеннях. Відсутність єдиної думки щодо цього поняття пояснюється, по-перше, тим, що проблема управління має багатоплановий, міждисциплінарний характер і синтезує в собі дані різних наук, по-друге, тим, що існують різні підходи до характеристики процесу управління.

«Управління» у буквальному розумінні означає діяльність з керівництва чимось. У довідковій літературі є кілька визначень сутності управління. Найчастіше його розуміють як діяльність, що спрямовує і регулює суспільні відносини; сукупність приладів і механізмів, за допомогою яких приводять в рух машини; підрозділ в системі установи; вид синтаксичної залежності тощо.

Управління - поняття складне й багатогранне, воно залежить від специфіки об'єкта та означає діяльність із керівництва будь-ким або чимось. У загальному розумінні управління ототожнюється із цілеспрямованим впливом на складну систему.

Управління прийнято розуміти у вузькому та широкому сенсі. Так, у широкому розумінні воно являє собою особливий вид діяльності, що здатен перетворити неорганізований натовп в ефективну цілеспрямовану і продуктивну групу. Здійснити це можна лише через процес планування, організації, мотивації та контролю спільних дій⁴. У вузькому розумінні *управління* - це діяльність, яка спрямовує та регулює суспільні відносини за

⁴ Основи економічної теорії: підручник у 2-х кн. / [за ред. Ю.В. Ніколенка]. – К.: Либідь, 1998 – Кн. 2. – С. 197.

допомогою спеціального органу⁵. За допомогою управління узгоджуються, координуються і кооперуються індивідуальні зусилля, вирішуються завдання і досягаються загальні цілі.

Досить продуктивним слід вважати кібернетичний підхід до сутності управління, згідно до якого управління є системою взаємодіючих компонентів, а управлінські системи є цілісними. Тобто завдяки системному підходу в управлінні як в об'єктивно існуючому явищі було виявлено і деталізовано (відокремлено) головну ланку - управлінську систему. Дослідження управлінських систем довело, що будь-яка з них складається з двох підсистем – керуючої, тобто тієї, яка управляє, і керованої, тобто тієї, яка піддається управлінню, відчуває на собі дію (вплив) керуючої підсистеми. Схематично *процес управління* можна проілюструвати наступним чином (рис 2.1):

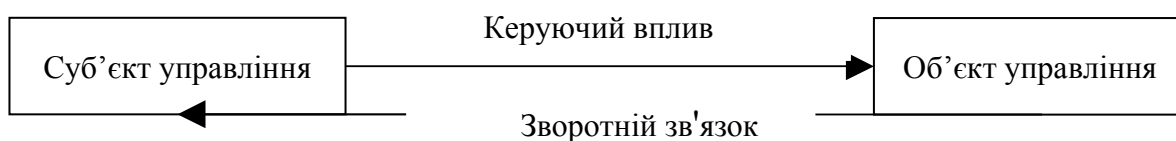


Рис. 2.1 Загальна схема управління

Керуюча підсистема визначається як *суб'єкт управління*, тобто як те, що управляє, а керована - *об'єкт*, або те, чим управляють. Таким чином, суб'єкт (керуюча підсистема) управляє об'єктом (керованою). Управління об'єктом здійснюється за допомогою керуючого впливу, який виходить від суб'єкта. *Керуючий вплив* є обов'язковим компонентом управління. Без нього не може бути ні управлінської системи, ні управління як такого. Саме в керуючому впливі суб'єкта на об'єкт і закладена сутність управлінської діяльності та зміст взаємодії її компонентів. Наслідком керованого впливу є те, що об'єкт певною мірою змінюється, набуває нових якостей та

⁵ Наука управління загальноосвітнім навчальним закладом / [Десятов Т.М., Коберник О.М., Тевлін Б.Л., Чепурна Н.М]. – Харків: Основи, 2004. – С. 8.

організаційних особливостей. Головною визначальною ознакою змін (тобто набутих об'єктом нових якостей та організаційних особливостей) є те, що вони відповідають потребам, інтересам і бажанням суб'єкта. Суб'єкт прагне до змін в об'єкті, які йому вигідні, корисні, відповідають його цілям, завданням та уявленням про те, як має бути організованим і як повинен функціонувати об'єкт. Тому керуючий вплив виступає як цілеспрямований та організуючий чинник.

Цей вплив складається з множини сигналів (команд), які генеруються, формуються і видаються суб'єктом. Об'єкт ці команди сприймає, «осмислює» і реалізує на практиці. Отже, керуючий вплив, виконуючи призначення згідно зі своїм характером, забезпечує підпорядкування та підвладність об'єкта суб'єкту.

Для здійснення керуючого впливу суб'єкту необхідна інформація про правильність сприйняття об'єктом попередніх команд, точності їх виконання та отриманого ефекту. Тому суб'єкт діагностує, досліджує, вивчає стан об'єкта, тобто встановлює і підтримує так звані зворотні зв'язки.

Зворотні зв'язки є ще одним компонентом управлінської системи. Інформація, яка виступає наслідком зворотних зв'язків, є підставою для оцінки суб'єктом стану об'єкта, коригування суб'єктом своїх дій, вироблення нових команд, тобто для формування чергового сигналу керуючого впливу на об'єкт.

Саме за такою схемою відбувається еволюція управлінських систем. Цей процес має постійний, безперервний (перманентний) характер. Він надає системі динамізму і забезпечує її розвиток та еволюцію. Його прийнято називати управлінським процесом, а системи, в яких такий процес спостерігається, - динамічними.

Таким чином, *основними компонентами управлінської системи є:*

1) *суб'єкт управління*, тобто джерело керуючого впливу, той, хто управляє, виконує функції керівництва і впливає на об'єкт з метою переведення його у новий стан;

2) *об'єкт управління*, тобто те, на що спрямований керуючий вплив суб'єкта; що функціонує під цим впливом;

3) *керуючий вплив*, тобто комплекс цілеспрямованих і організуючих сигналів, команд, заходів, методів, за допомогою яких здійснюється вплив на об'єкт і досягаються реальні зміни у ньому;

4) *зворотні зв'язки*, тобто інформація для суб'єкта про результативність керуючого впливу та зміни в об'єкті.

Таким чином, управління є функцією організованих суспільних систем, що забезпечує збереження їхньої структури, підтримку режиму діяльності, досягнення поставленої мети.

Метою управління є організація спільної діяльності людей, окремих груп та організацій, забезпечення координації взаємодії між ними, а його суттю - здійснення керуючого впливу на відповідні об'єкти.

Залежно від об'єкта, управління яким здійснюється, тобто керованого об'єкта, виділяють технічне (технократичне), біологічне, соціальне (суспільне) управління.

Об'єктом технічного управління виступають різноманітні машини, механізми, прилади, тобто предмети матеріального світу, створені самою людиною і призначені для розширення її можливостей у пізнанні світу, забезпечення власної життєдіяльності.

Об'єктом біологічного управління є елементи живої природи, рослинний і тваринний світ. Результатом біологічного управління є створення нових сортів рослин і порід тварин, отримання сировини, продуктів рослинного і тваринного походження, за допомогою яких забезпечується фізіологічне існування людини. При цьому і технічне, і біологічне управління здійснюється у загальних рамках управління в

суспільстві. Це пояснюється тим, що існування людських спільнот в умовах обмеженості природних ресурсів породжує потреби створення і використання відповідних засобів - транспорту, зв'язку, будівництва, а також нових біологічних систем, призначених для забезпечення населення насамперед продуктами харчування. Тобто організація життєдіяльності суспільства в цілому зумовлює необхідність здійснення технічного і біологічного управління.

Принципова відмінність соціального (суспільного) управління полягає в тому, що тут і суб'єктами, які управляють, тобто керуючими суб'єктами, і об'єктами, щодо яких здійснюється управління, тобто керованими об'єктами, виступають люди та їх спільноти. Звідси і назва такого управління - соціальне (суспільне), що свідчить про цілковиту належність цього явища до суспільства в цілому, його окремих частин та утворень - соціумів.

Соціальне управління належить до явищ, що виникли і розвивалися протягом всієї історії людства. Воно створене людьми з метою свідомої саморегуляції своєї життєдіяльності й посідає у забезпеченні їх потреб та інтересів таке ж важливе значення, як і основні суспільні інститути - держава, право, мораль, власність тощо.

Соціальне управління існує в рамках взаємодії людей, і саме через нього формуються зв'язки між окремими суб'єктами, зрештою колективно і суспільне життя в цілому. Предметами соціального управління можуть бути різноманітні матеріальні речі, духовні цінності, технічні засоби, технологічні процеси, але сторонами у відносинах управління можуть бути тільки люди. В соціальному управлінні все походить від людини й орієнтовано на людину.

Необхідність в управлінні існує в будь-якій людській спільноті - від маленького колективу до суспільства в цілому. Без цього настають безлад і хаос. Соціальне управління є найважливішим інститутом самозбереження і постійного відновлення суспільного життя.

Сутність управління виявляється у діяльності, яка за своїм змістом є впливом на волю і поведінку людей, їх взаємовідносини і спільні дії. Водночас зазначений вплив не виникає сам по собі. Рушійною силою управління виступають інтелект і воля людини. А тому цей вплив містить елемент цілепокладання, тобто визначення напрямів спільної діяльності, її проміжних і кінцевих результатів, заради досягнення яких і здійснюється управлінський вплив.

Отже, і особисте, і колективне життя людини розумної складається з постійного визначення цілей і розв'язання завдань задля їх досягнення. Ці цілі зумовлені надзвичайно широким спектром людських потреб - від найпростіших, пов'язаних із забезпеченням існування людини як біологічного виду, до найвищих, зокрема інтелектуальних, пов'язаних з пізнанням і перетворенням природи і суспільства.

У соціальному управлінні цілепокладання супроводжується практичною цілеспрямованістю. На відміну від інших інтелектуальних сфер, цілі в управлінні тісно пов'язані з потребами практики. Вони за своєю суттю є завданнями, а останні формулюються з урахуванням реальних можливостей - наявних матеріальних, організаційних, фінансових та інших ресурсів. Складність управлінського цілепокладання полягає в тому, що серед величезної кількості можливих цілей необхідно відібрати такі, які можуть бути практично реалізовані. Інакше управління просто втрачає свій сенс.

Як вже відзначалося, управління необхідне там і тоді, де і коли виникає потреба в об'єднанні дій певної кількості людей заради досягнення спільної мети. Кожна людина сама керує своїми вчинками, але для того, щоб група людей здійснила певні узгоджені дії, необхідно визначити спільні цілі, шляхи їх реалізації і спрямувати на їх досягнення поведінку кожного члена спільноти. В цьому полягає організуюча спрямованість управління.

«Організовувати» означає розподіляти людей у просторі та за функціями, забезпечувати їх місцями роботи і засобами праці, налагоджувати

їх взаємодію та взаємообмін у праці й суспільному житті, розширювати їхні творчі можливості шляхом узгодження і концентрації їх зусиль. Завдяки цьому організація (а точніше, організування) розширяє можливості людей, надає сукупності людей якостей системи, де ця сукупність досягає результатів, досягнення яких не під силу кожній окремій людині.

Надаючи кожному суспільному процесу певних цілей, організуючи в ньому взаємодію людей, управління одночасно покликане конкретно регулювати поведінку і відносини учасників цього процесу. В суспільстві діє величезна кількість соціальних норм, які спрямовують та орієнтують, мотивують та оцінюють поведінку і діяльність людей. Традиції і звичаї, право й мораль, релігійні, технічні, корпоративні та багато інших норм виступають як регулятори, які допомагають раціонально організувати суспільне життя.

Відтак у ході управління здійснюється регулювання, за якого та чи інша соціальна норма не тільки проголошується, а й втілюється у життя, застосовується при вирішенні поставлених цілей, набуває предметного характеру.

Отже, **соціальне управління** можна визначити як здійснення цілевстановлюючого, організуючого і регулюючого впливу на спільну (колективну) діяльність людей з метою ефективного досягнення загальних результатів відповідно до реальних суспільних потреб.

Соціальне управління як складне, багатоаспектне явище дає широкі можливості для класифікації видів управління, що становлять його зміст. Зокрема, найпоширенішою класифікацією видів соціального управління виступає виокремлення за ознакою характеру діяльності суб'єктів управління таких **видів**:

- а) державне управління (суб'єкт управління - держава, її органи);
- б) самоврядне, або муніципальне управління (суб'єкт управління - органи місцевого самоврядування);

в) громадське управління (суб'єкт управління - органи громадських організацій), інших об'єднань громадян;

г) корпоративне управління (суб'єкт управління - органи господарських товариств та об'єднань підприємств).

2.2 Державне управління: підходи до визначення та особливості

Насамперед необхідно зазначити, що у вітчизняній та зарубіжній літературі ще не склалося сталого й загально визнаного поняття «державне управління». Частина науковців є прихильниками так званого «широкого» підходу до визначення державного управління, відповідно до якого під ним розуміють різновид соціального управління, яке можна визначити як практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення за допомогою владної сили⁶. На такому рівні аналізу системи соціального управління в цілому стає можливим відмежування державних інститутів управлінського впливу на суспільство від недержавних⁷. Такий підхід до визначення державного управління є характерним для представників теорії держави і права, теорії управління, конституційного права.

Представники адміністративно-правової науки дотримуються так званого «вузького» підходу до тлумачення державного управління, акцентуючи увагу на тому, що державне управління - це вид діяльності

⁶ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Атаманчук Г.В. – Изд. 2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004. – С. 62.

Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління / В.П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 12.

⁷ Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / Упорядник: Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Дерезь В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Люлька Л.В. За заг. ред.: Ю.С. Шемшеченка, О.Ф. Андрійко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – С. 65.

держави, що притаманний не будь-яким її органам, а лише окремому виду, головними з яких є органи виконавчої влади⁸.

В. Авер'янов зазначав, що сфера державного управління визначається тим, що воно здійснюється як у межах діяльності органів виконавчої влади, так і поза їх межами (всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади - з боку їх керівників щодо інших службовців; всередині державних підприємств, установ і організацій - з боку їх адміністрацій щодо решти персоналу; з боку тих чи інших уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами; з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, що утворені державними органами (наприклад, Президентом України), в частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів, посадових осіб)⁹.

Подібний підхід до визначення державного управління відображений в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 № 810/98. Відповідно до Розділу VII зазначеного указу, державне управління - вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади; в той же час державне управління здійснюється і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ і організацій¹⁰.

Таким чином, з позицій юридичної науки, державне управління визначається як виконавча й розпорядча діяльність держави. На нашу думку,

⁸ Юсупов В.А. Научные основы государственного управления СССР / В.А. Юсупов, Н.А. Волков. – Казань: Издательство Казанского университета, 1972. – С. 19.

Адміністративне право України : [за ред. Ю.П. Битяка]. – Х.: Право, 2001. – С. 261.

⁹ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Факт, 2003. – С. 14-15.

¹⁰ Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 № 810/98 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>. – 10.02.2012 р.

таке визначення недостатньо розкриває сутність управлінської діяльності, не вичерпує її змісту, та й саме поняття виконавчої й розпорядчої діяльності потребує уточнення.

Тому більш продуктивним слід вважати підхід з позицій визначення реального змісту управління як специфічного виду суспільної діяльності, виявлення його характерних рис й ознак, не обмежуючись юридичною формальною оцінкою. Подібний підхід є характерним для представників загально-соціологічних наукових напрямів, що досліджують проблеми управління. Вони переважно визначають управління як систематично здійснюваний цілеспрямований вплив людей на суспільну систему в цілому чи на її окремі ланки на підставі пізнання й використання властивих системі об'єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах забезпечення її оптимального функціонування та розвитку, досягнення поставленої мети. Цим визначенням підкреслюється найголовніше призначення управління - забезпечення функціонування та розвитку суспільства як єдиного цілого, його організуючий характер. Отже, управління - це і є організуюча діяльність держави, що спрямована на виконання її завдань та функцій.

Проте у визначенні поняття «управління» соціологічним напрямом слід відзначити абстрактно-кібернетичне акцентування, що підкреслює найбільш загальні закономірності управління, характерні для всіх керованих систем. При цьому треба зауважити, що система суспільного управління має особливості, насамперед те, що сутність процесів управління в ній проявляється не стільки у кількісних, скільки у якісних характеристиках. Тому цей підхід до проблем соціального, зокрема державного управління, не дає адекватного формалізованого опису досліджуваних процесів, оскільки обходить їх соціально-свідому природу.

Державне управління є одним з основних видів управління у суспільстві - соціального управління, що насамперед обумовлено особливістю правового статусу його головного суб'єкта - держави, яка свій

владний вплив поширює на все суспільство і навіть поза його межі. Зважаючи на те, що в державному управлінні задіяні десятки мільйонів людей, величезна кількість державних органів і посадових осіб, воно потребує різноманітних ресурсів: матеріальних, фінансових, інтелектуальних, інформаційних тощо. Держава, реалізуючи правотворчу функцію, встановлює загальні правила (вимоги, норми) поведінки людей у всіх сферах суспільного життя, а також забезпечує їх дотримання можливістю застосування державного примусу. Проте, примусовість - не головний, а допоміжний фактор упорядкованості суспільних відносин. Головним пріоритетом діяльності будь-якої демократичної держави повинно стати забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів її населення, служіння йому. У зв'язку з цим система державного управління повинна бути близькою до потреб і запитів простих людей, підконтрольною населенню, прозорою та ефективною¹¹.

Сутність державного управління визначається також тим, що воно здійснюється, по-перше, у межах діяльності органів виконавчої влади, а саме:

а) у ході реалізації їх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального та ін.) середовища;

б) у ході виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, при тому, що власне виконавчій владі ці повноваження первісно не належать;

в) у ході керування вищими органами виконавчої влади діяльністю нижчих органів;

г) у ході керування роботою державних службовців всередині апарату кожного органу виконавчої влади.

По-друге, державне управління здійснюється поза межами діяльності органів виконавчої влади, а саме:

¹¹ Ляхович Г.І. Щодо сучасного розуміння сутності та особливостей державного управління в державі / Г.І. Ляхович // Вісник ХНУВС. – 2009. - № 3 (46). – С. 132.

а) всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади - з боку їх керівників щодо інших службовців (наприклад, в апаратах парламенту, судів, органів прокуратури тощо);

б) всередині державних підприємств, установ і організацій - з боку їх адміністрацій щодо решти персоналу;

в) з боку тих чи інших уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами;

г) з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворюваних державними органами (наприклад, Президентом України) в частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів, посадових осіб¹².

Сутність державного управління полягає у тих функціях, на виконання яких воно спрямоване. Ці функції визначають зміст державного управління як самостійної форми діяльності, що має певну мету, однак запланований результат може бути досягнутий лише в разі правильного встановлення завдань управління, забезпечення матеріальними, людськими ресурсами, законодавчою основою, об'єктивною інформацією¹³.

Отже, управління є особливою соціальною функцією, що виникає з потреб суспільства як самодостатньої системи і здійснюється у відповідних державних чи недержавних формах шляхом організаторської діяльності спеціально створеної для цього групи органів. Управління має також політичний характер, може розглядатися з соціальної, економічної точок зору. **Сутність державного управління** у стислому вигляді полягає у виконанні законів та інших правових актів органів державної влади. З цього погляду виконання є основною ознакою державного управління, здійснення якого покладено на органи виконавчої влади (у широкому розумінні - на органи державного управління). Для державного управління характерним є

¹² Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Факт, 2003. – С. 14-15.

¹³ Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління / В.П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 13.

те, що виконавча діяльність стає його основним призначенням і становить важливу сторону характеристики змісту цього виду управління, яка органічно пов'язана зі здійсненням безпосереднього керівництва економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом і, отже, водночас є розпорядчою діяльністю.

Таким чином, дати визначення державному управлінню шляхом казуїстичного переліку його функцій неможливо, оскільки зміст та вид цих функцій залежить від конкретної сфери, де здійснюється державне управління. Однак, можна визначити його *суттєві ознаки*, які відрізняють його від інших видів діяльності держави¹⁴:

1) державне управління здійснюється у тих сферах, які потребують активного втручання держави;

2) об'єктом державного управління є суспільні відносини, що врегульовані законами, а кінцевою метою - досягнення того ступеня впорядкованості суспільних відносин, що відображений у законах держави, а також повної відповідності поведінки всіх суб'єктів нормативним моделям, описаним у цих законах (зовнішньоорганізаційна діяльність);

3) кінцевим етапом державного управління є здійснення контролю як за законністю діяльності учасників суспільних відносин, так і за доцільністю такої діяльності;

4) конкретний набір функцій державного управління, за рахунок реалізації яких забезпечується виконання закону, залежить від сфери суспільних відносин, врегульованих цим законом;

5) державне управління здійснюється органами виконавчої влади, в тому числі функціональними;

6) оскільки виконання закону не відбувається само по собі, державне управління полягає також в організації діяльності всередині структур, які організовують виконання законів іншими суб'єктами. Цей напрям реалізації

¹⁴ Ткач М.П. Проблеми визначення поняття державного управління [Текст] / М. П. Ткач // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 1 (6). – С. 60–65.

державного управління можна назвати внутрішньоорганізаційною діяльністю органів державної влади, який здійснюється за рахунок функцій забезпечення системи.

2.3 Принципи державного управління

Закономірності управління відображають суттєві, причинно-наслідкові зв'язки між окремими елементами системи управління виробництвом. Знання і застосування цих закономірностей у практиці управління посилюють цілісність і упорядкованість системи управління, дають можливість досягти поставлених цілей. Ігнорування їх неодмінно веде до застою, деформації як системи управління, так і, в кінцевому підсумку, об'єкта управління.

Закономірності управління внаслідок великої ролі суб'єктивного фактора і творчої активності в управлінні, а також фактора впливу на управління ситуаційних обставин проявляються по-різному. Одні з них виступають досить чітко, однозначно впливають на управлінські рішення, які приймаються, повторюються в значній кількості практичних завдань. Такі закономірності в управлінні називаються *принципами*. Дотримання або обов'язкове врахування принципів є необхідною умовою управління.

Принцип взагалі визначається як правило, від якого не відступають. У принципах управління узагальнені закони і закономірності, що вже пізнані, виправданий досвід управління. Вони визначають спосіб діяльності, взаємодії, виступають як правило і норма управлінської діяльності. Набір принципів, які застосовуються у практиці управління, часто називають ідеологією управління. Їх також вважають основою існуючої у суспільстві управлінської культури.

За своєю суттю принцип не виключає варіантів та вибору, оскільки найчастіше заснований на поєднанні крайніх засад, але він визначає й обмежує той набір варіантів, з яких потрібно зробити вибір. Ігнорування

принципів або вихід за зазначені ними межі створюють в управлінні напружену ситуацію, яка веде врешті-решт до невдач в управлінській діяльності. Знання принципів і врахування їх у практичній діяльності є обов'язковою умовою ефективного управління. Прийняття всіма учасниками управлінського процесу принципів до виконання створює можливість передбачити наслідки рішень, які приймаються.

У сфері державного управління закріплення (фіксування) закономірностей у суспільній свідомості здійснюється у правовій формі, частіше у вигляді відповідних юридичних норм.

Отже, *принципи державного управління* - це його позитивні закономірності, що пізнані наукою і практикою, закріплені у правових нормах, або узагальнення чинних у державі юридичних правил.

У навчальній літературі наводяться й інші визначення. Наприклад, принципи державного управління - це основоположні засади, керівні настанови, що визначають найважливіші правила, за якими управління здійснюється і організується.

Прийнято виділяти такі *групи принципів державного управління*:

- соціально-політичні - демократизм, участь населення в управлінській діяльності держави (народність); рівноправність осіб різних національностей; рівність усіх перед законом; законність; гласність і врахування громадської думки; об'єктивність;

- організаційні принципи побудови апарату державного управління - галузевий, функціональний, територіальний;

- організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління - нормативність діяльності, єдиноначальність, колегіальність, поділ управлінської праці; відповідальність за прийняті рішення, оперативна самостійність.

Соціально-політичні принципи - це найзагальніші принципи державно-управлінської сфери. Вони поширюються на всі види виконавчо-

розпорядчої діяльності та всі функціонуючі у державі управлінські структури. Принципи цієї групи, як правило, закріплюються у нормативному порядку. Багато з них міститься у Конституції України (вони дістали назву конституційних) та інших законодавчих актах.

Одним з найважливіших соціально-політичних принципів є *демократизм*. У ст. 1 Конституції України зазначено, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Природно, що визначальна риса держави зводиться до найважливішого принципу її управлінської діяльності.

Обставинами, що визначають демократизм як принцип державного управління та закріплені у Конституції України, є наступні¹⁵:

- визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності, недоторканності й безпеки найвищою соціальною цінністю (ст. 3);
- відповідальність держави перед людиною за свій головний обов'язок - забезпечення прав і свобод людини (ст. 3);
- закріплення положення, що єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5);
- проголошення верховенства права (ст. 8);
- визнання і гарантування місцевого самоврядування (ст. 7);
- здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6);
- визнання і захист державної, комунальної і приватної власності (ст. 41);
- відсутність у державі обов'язкової ідеології та цензури (ст. 15);
- визнання того, що державний примус здійснюється виключно у межах чинного законодавства (ст. 19);
- державне гарантування свободи думки, слова, світогляду та об'єднання у політичні партії і громадські організації (статті 34-36);

¹⁵ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254>

- закріплення права громадян на звернення до органів влади і місцевого самоврядування та обов'язку цих органів розглядати такі звернення (ст. 40);
- проголошення права на працю, страйки, відпочинок, соціальний захист, житло, достатній життєвий рівень, охорону здоров'я, безпечне для життя і здоров'я людей довкілля (статті 43-50), освіту та свободу творчості (статті 53, 54).

Однією з найважливіших умов успішної побудови демократичної, правової, соціальної держави є забезпечення реальної участі громадян у вирішенні всієї різноманітності питань державного і суспільного життя. Саме тому *участь населення в управлінській діяльності держави є* неодмінним принципом державного управління, закріпленим у Конституції України, законах і багатьох підзаконних актах.

Так, ст. 5 Конституції України фіксує положення про те, що народ України, будучи єдиним джерелом влади у державі, здійснює її як безпосередньо, так і через систему органів державної влади та місцевого самоврядування; ст. 38 надає громадянам право участі в управлінні державними справами; ст. 140 визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади (жителів сіл, селищ, міст) самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України. Зазначені конституційні положення набувають розвитку у преамбулі Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., де підкреслюється, що цей Закон забезпечує громадянам можливість участі в управлінні державними і громадськими справами, а також впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування¹⁶.

Чинне законодавство передбачає різні форми участі населення в управлінні державними справами. Серед них, зокрема, участь у референдумах; служба у державних органах управління; об'єднання у політичні партії, звернення з пропозиціями і рекомендаціями до органів

¹⁶ Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 №393/96-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96>

влади, спрямовані на вдосконалення їх управлінської діяльності; об'єднання у громадські організації споживачів з метою сприяння державним органам у здійсненні контролю за якістю товарів (робіт, послуг), торговельних та інших видів обслуговування; сприяння державним органам в охороні громадського порядку; сприяння державним органам в охороні державного кордону та інші.

Принцип рівноправності осіб різних національностей у своєму конкретному прояві забезпечує рівне становище у державному управлінні всіх громадян України незалежно від їх національності. Так, згідно зі ст. 24 Конституції України не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, етнічного походження. У ст. 4 Закону України «Про державну службу» підкреслено, що право на державну службу мають громадяни України незалежно від расової та національної належності. Тобто державне управління здійснюється з урахуванням як загальнодержавних, так і національних інтересів. Стаття 53 Конституції України гарантує громадянам, які належать до національних меншин, право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних навчальних закладах.

З принципом рівноправності осіб різних національностей тісно пов'язаний принцип рівності усіх перед законом. Конституція України закріплює рівність перед законом усіх суб'єктів права власності (ст. 13); рівність прав жінки й чоловіка (ст. 24); об'єднань громадян (ст. 36); рівність перед законом дітей (ст. 52).

Рівність громадян перед законом означає й однаковий захист їх прав. Так, відповідно до Конституції України кожний громадянин має право на життя, яке зобов'язана захищати держава (ст. 27); на особисту недоторканність (ст. 29); соціальний (ст. 46), судовий (ст. 53) захист; правову допомогу (ст. 59).

Разом з тим рівність перед законом не означає зрівнялівки. Для захисту прав окремих категорій населення передбачено соціальні заходи.

Особливе місце серед усіх принципів державного управління належить *принципу законності*. Стаття 1 Конституції визначає Україну як правову державу, ст. 8 закріплює як державний принцип верховенство права, а статті 6 і 19 встановлюють, що органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Це означає, що суворе й неухильне додержання законів і підзаконних актів - це єдино припустимий варіант діяльності державних структур, посадових осіб, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, інших суб'єктів права. Порухення чинного законодавства тягне за собою юридичну відповідальність, а незнання законів не звільняє від неї (ст. 68). Додержання законності необхідно розглядати як найважливішу умову і неодмінну основу ефективного функціонування управлінського апарату та забезпечення правового порядку в нашій державі.

Отже, додержання принципу законності у державному управлінні передбачає:

- утворення управлінських органів на підставі суворого додержання чинного законодавства;
- функціонування державних органів і органів місцевого самоврядування виключно у межах правових приписів;
- високу свідомість і дисциплінованість службовців апарату управління.

Законність як найважливіший принцип діяльності фіксується у нормативних документах, які визначають правовий статус суб'єктів державного управління.

Реальне здійснення демократичних перетворень, удосконалення управлінських процесів відповідно до вимог документів про адміністративну реформу, забезпечення у державі справжньої законності та реального

правового порядку можливі лише в умовах широкої *гласності та врахування громадської думки*.

Цей принцип містить три взаємопов'язані та взаємозумовлені компоненти: по-перше, широка гласність; по-друге, громадська думка щодо функціонування суб'єктів державного управління; по-третє, широке її врахування під час вироблення управлінських рішень.

Гласність дає змогу громадянам бачити механізм формування і реалізації державно-управлінського впливу та перебіг усіх управлінських процесів.

Громадська думка відображає уявлення (оцінки, судження) найактивнішої частини населення щодо ефективності, корисності, правильності управлінських рішень. Вона є масивом інформації для суб'єктів державного управління.

Урахування громадської думки - це канал зворотного зв'язку в системі державного управління, використання інформаційного масиву для вироблення і прийняття найбільш обґрунтованих та ефективних управлінських рішень.

Держава забезпечує додержання цього принципу двома способами.

По-перше, вона вимагає від державних органів гласності й відкритої для широкої громадськості діяльності. Так, у Законі України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р. є норма, яка зобов'язує ці органи забезпечувати журналістам вільний доступ до інформації щодо своєї діяльності, а також надавати її засобам масової інформації у повному обсязі (ст. 2)¹⁷.

По-друге, держава стимулює право населення на висловлювання суджень щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, а також підприємств, установ, організацій. Так, закріплене у

¹⁷ Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 № 539/97-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539/97>.

Конституції право громадян України брати участь в управлінні державними справами (ст. 38) передбачає їх поінформованість щодо стану справ у цій сфері та спонукає до активних дій, спрямованих на його поліпшення. Ця норма конкретизована в Законі України «Про звернення громадян» та інших актах.

Важливе місце серед принципів державного управління посідає *принцип об'єктивності*. Він передбачає чітке додержання вимог об'єктивних закономірностей суспільного розвитку, врахування реальних (матеріальних, технічних, інтелектуальних) можливостей держави щодо реалізації тих чи інших управлінських рішень. Цей принцип виявляється при формуванні державно-управлінського впливу. Згідно з ним останній повинен відповідати реальним можливостям керованих об'єктів і глобальним управлінським цілям.

Організаційні принципи побудови апарату державного управління забезпечують найбільш раціональний вибір суб'єктів управлінської діяльності. Виходячи з цих принципів і враховуючи конкретні соціальні та економічні умови, здійснюється розподіл компетенції управлінських структур (органів управління). Вони повинні максимально ефективно розподілити управлінську працю і усунути паралелізм у діяльності центральних та місцевих органів, вищестоящих і нижчих ланок апарату.

Відповідно до зазначених принципів суб'єкти диференціюються за галузями, сферами, територіями, утворюючи у сукупності цілісну систему державного управління. Правильно організована структура забезпечує ефективне функціонування всієї системи. Нині структура суб'єктів державного управління України ґрунтується на галузевому, функціональному (міжгалузевому) і територіальному принципах.

Галузевий принцип реалізується у такій структурній побудові, де однорідні за характером діяльності об'єкти закріплені за відповідним органом управління і утворюють сферу його управлінської діяльності. Суб'єкти, що

здійснюють управління за галузевим принципом, прийнято називати галузевими органами державного управління.

При структурній побудові, що ґрунтується на *функціональному (міжгалузевому) принципі*, до відання спеціально утвореного органу управління передається одна державна функція (або декілька функцій). Управління зазначеним суб'єктом здійснюється на всій території України незалежно від належності підприємств, установ, організацій до тієї або іншої галузі, сфери, форми власності тощо. Управління, організоване за зазначеним принципом, прийнято називати функціональним, або міжгалузевим, а суб'єктів, що здійснюють його, - органами функціонального, або міжгалузевого, управління.

Слід наголосити на тому, що одним з головних завдань комплексної адміністративної реформи в Україні є поступовий перехід від галузевого до функціонального принципу побудови міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Територіальний принцип полягає у такій структурній побудові, за якої державні органи здійснюють комплексне управління на певних, чітко окреслених територіях.

До таких державних органів належать насамперед обласні, Київська і Севастопольська міські, районні в областях, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації. Конституція України визначає ці органи виконавчої влади як місцеві державні адміністрації (ст. 118). Вони покликані захищати права і законні інтереси громадян і держави, забезпечувати комплексний соціально-економічний розвиток підпорядкованих їм територій (областей, районів, міст Києва і Севастополя та їх районів) і реалізацію державної політики у визначених законодавством сферах управління.

Організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління застосовуються для визначення змісту діяльності конкретних управлінських структур. Додержання цих принципів дає змогу

ефективніше використовувати потенціал державних службовців, персоналу науково-дослідних установ, технічних працівників. За допомогою цих принципів забезпечується прийняття правильних управлінських рішень, організація і застосування раціональних управлінських процедур, дійовий контроль і виконавська дисципліна. Вони фіксуються у відповідних нормативних актах.

Принцип нормативності використовується для правового регулювання діяльності апарату державного управління. Кожен орган державного управління повинен мати відповідний обсяг компетенції, зміст і характер якої зумовлені дорученою органу сферою управління, його місцем в управлінській ієрархії, структурними особливостями. До компетенції повинні входити завдання, функції органу, порядок його організації та діяльності. Згідно з цим принципом застосовувані суб'єктом управління методи, форми, процедури тощо мають обиратися не довільно, а на підставі відповідних нормативних документів.

Принцип єдиноначальності полягає в тому, що орган державного управління очолює конкретна особа, призначена на відповідну посаду шляхом прийняття управлінського акта. Так, відповідно до ст. 106 Конституції України Президент призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах.

Принцип колегіальності передбачає обговорення важливих питань колективами спеціалістів, думка яких має враховуватись у разі прийняття рішень. Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади містить норму, згідно з якою для колективного обговорення найважливіших напрямів діяльності міністерства та розвитку галузі у його складі має утворюватися колегія. Крім того, для розгляду наукових рекомендацій, обговорення програм, інших питань у міністерстві

може утворюватися науково-технічна (наукова) рада, а також інші дорадчі та консультаційні органи.

Застосування *принципу поділу управлінської праці* зумовлено тим, що остання складається з відносно самостійних однорідних видів, кожен з яких вимагає від суб'єктів певної кваліфікації і специфічних знань, тобто управлінської спеціалізації. Тому всередині органів управління формуються колективи спеціалістів, які можуть бути організаційно оформлені у вигляді управлінь, відділів, підвідділів, секторів тощо. Управлінським документом, що відображає цей принцип, є штатний розклад.

Принцип відповідальності за прийняті рішення має два аспекти. По-перше, завдяки його застосуванню забезпечується невідворотність відповідальності за помилкові, прийняті без урахування об'єктивних закономірностей і конкретних ситуацій рішення, а по-друге, на його основі відповідальність персоніфікується.

Колективістська за своєю сутністю управлінська праця, відповідно до принципу єдиноначальності, завжди об'єктивується у конкретних управлінських рішеннях, які приймаються керівником органу управління. Наділяючи останнього правом приймати рішення, держава передбачає і його персональну відповідальність, яка має не залежати від рівня компетентності будь-яких рекомендацій і пропозицій, що справили вплив на ці рішення. Зокрема, норми Загального положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади передбачають, що рішення колегії міністерства можуть втілюватись у життя лише наказами міністра. Останній несе персональну відповідальність за виконання цих рішень перед Президентом і Урядом України.

Важливе значення для успішного здійснення державного управління має реалізація *принципу оперативної самостійності*. Усю багатоманітність управлінської діяльності неможливо заздалегідь передбачити і зафіксувати у документах, які регламентують функціонування органів управління.

Складність вирішуваних питань зумовлює необхідність аналізу значного обсягу інформації та наявності у багатьох спеціалістів різнопланової компетентності. Водночас динаміка соціально-економічних процесів спонукає державних службовців до оперативного прийняття рішень. Тому держава, визначаючи і закріплюючи адміністративно-правовими нормами компетенцію органів управління, надає їм відповідні можливості та оперативний простір для самостійних дій.

Питання для обговорення та самоконтролю

1. В чому полягає розуміння управління у вузькому та широкому сенсі?
2. Що таке управлінська система та які її основні компоненти?
3. Які основні відмінні риси соціального управління?
4. Які існують основні підходи до визначення державного управління?
5. Які основні риси державного управління?
6. Що таке принципи державного управління?
7. Які основні групи принципів державного управління?
8. Які принципи державного управління вважаються конституційними?
10. Які основні соціально-політичні принципи державного управління?
11. У чому полягає сутність організаційних принципів побудови апарату державного управління?

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254>.
2. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96>.
3. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 № 539/97-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539/97>.
4. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 № 810/98 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Атаманчук Г.В. – Изд. 2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004. – С. 62.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
7. Ляхович Г.І. Щодо сучасного розуміння сутності та особливостей державного управління в державі / Г.І. Ляхович // Вісник ХНУВС. – 2009. - № 3 (46). – С. 129-136.
8. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління / В.П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 10-14.
9. Сурмін Ю. Термінологічна система державного управління: сутність і перспективи становлення / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2008. - № 4. – С. 5-14.

10. Ткач М.П. Проблеми визначення поняття державного управління / М.П. Ткач // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 1 (6). – С. 60–65.

РОЗДІЛ 3 ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД

3.1 Влада та владні відносини

3.2 Види влади. Державна влада

3.3 Держава в системі влади

3.1 Влада та владні відносини

Центральним поняттям управління є влада, яка означає відносини залежності між людьми, в яких одні можуть здійснювати свою волю та нав'язувати її оточуючим. Вчення про владу є основоположним у багатьох суспільних науках. Філософи говорять про владу над об'єктивними законами

розвитку суспільства, соціологи - про владу законів, політологи - про політичну владу, економісти - про економічну владу і т. ін.

За своєю суттю, влада - явище соціальне. Відоме визначення влади належить М. Веберу, який відзначав: «Влада означає будь-яку можливість проводити всередині даних соціальних відносин власну волю навіть всупереч супротиву, незалежно від того, на чому така можливість ґрунтується»¹⁸. Влада являє собою форму соціальних відносин, що характеризується можливістю впливати на характер і спрямування діяльності та поведінку людей через економічні, ідеологічні та організаційно-правові механізми, а також за допомогою авторитету, традицій, насилля. Виникаючи разом із появою суспільства, там, де є людські відносини, вона супроводжує всю його історію, будучи невід'ємною складовою існування людських спільнот.

Таким чином, у найзагальнішому визначенні *влада* - це:

- здатність, право і можливість визначати, впливати на поведінку і діяльність, звичаї людей за допомогою різного роду засобів закону, права, авторитету, волі, суду, примусу тощо;

- політичне, економічне, ідеологічне, психологічне і т. ін. панування над людьми, їх спільнотами та організаціями.

Влада, таким чином, розглядається як особливе відношення панування або впливу, як спосіб впливу на кого-то, як примус, як сила.

Всі дослідники в міркуванні про владу сходилися на тому, що влада починається там, де виникає підпорядкування. Інакше кажучи, *влада* - це соціальні відносини, що виявляються у можливості і праві одного суб'єкта або групи приймати рішення, що мають обов'язковий характер для іншого суб'єкта або групи. В цьому випадку виникають відносини «управління - виконання», що іноді виражаються у більш жорсткій формі «командування - підпорядкування».

¹⁸ Вебер М. Избранные произведения: пер. с нем. / М. Вебер; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; предисл. П.П. Гайденко. - М.: Прогресс, 1990. - С. 43.

Чому одна людина підкорюється іншій? Бо інша або сильніша (наприклад, грабіжник з пістолетом), або розумніша чи досвідченіша, або є начальником, і має відповідне її посаді право віддавати розпорядження. Як бачимо, в основі підпорядкування однієї людини іншій лежить нерівність: нерівність природна (фізіологічна, інтелектуальна та ін.) і нерівність соціальна (статусна, економічна, освітня та ін.).

Чому одна людина підкорюється іншій? Бо інша або сильніша (наприклад, грабіжник з пістолетом), або розумніша чи досвідченіша, або є начальником, і має відповідне її посаді право віддавати розпорядження. Як бачимо, в основі підпорядкування однієї людині іншій лежить нерівність: нерівність природна (фізіологічна, інтелектуальна та ін.) і нерівність соціальна (статусна, економічна, освітня та ін.).

За умов демократизації суспільства влада стала розглядатися не лише як панування і підпорядкування, але і як відносини суб'єктів, що ґрунтуються на переконанні, авторитеті, як здатність досягати угоди чи вирішувати конфлікти. Тим самим влада тлумачиться і як символічний засіб соціальної комунікації (Т. Парсонс, К. Дойч), порівнюється з відносинами регулювальника і шофера на перехресті.

Виходячи з наведених суджень про владу, можна зробити такий висновок. **Влада** - це один з найважливіших видів соціальної взаємодії, специфічні відносини, принаймні, між двома суб'єктами, один з яких підпорядковується розпорядженням іншого, в результаті цього підпорядкування пануючий суб'єкт реалізує свою волю та інтереси.

Отримавши уявлення про природу влади, можна йти далі в аналізі влади як соціального явища і процесу.

Основними елементами влади є її суб'єкт, об'єкт, а також ресурси.

Суб'єкт влади втілює в собі її активне джерело. Ним може бути особистість, орган, організація, соціальна спільнота та ін. Для реалізації владних відносин суб'єкт повинен володіти рядом таких якостей як бажання

панувати і воля до влади. Крім цього суб'єкт влади має бути компетентним, повинен знати стан і настрій підлеглих, мати авторитет.

Відображенням першорядної ролі суб'єкта у відносинах влади є широко розповсюджене ототожнення влади з її носієм. Так, говорять про рішення влади, про дії влади, свавілля влади і т. ін., маючи на увазі під владою управлінські органи чи окремих осіб.

Суб'єкт визначає зміст владних відносин через:

- 1) наказ (розпорядження) як владне веління підкоритися волі суб'єкта влади;
- 2) підпорядкування як поведінку приватної волі у відповідності до загальної волі влади;
- 3) покарання (санкції) як засіб впливу на заперечення панівної волі;
- 4) нормування поведінки як сукупність правил, що відповідають загальним інтересам.

Від наказу, характеру вимог, що містяться в ньому, багато в чому залежить ставлення до нього об'єкта (виконавців) - другого найважливішого елемента влади. Влада - завжди двосторонні відносини взаємодії суб'єкту та об'єкту. Влада не має сенсу без підпорядкування об'єкта. Де немає об'єкта, там немає влади.

Усвідомлення залежності суб'єкта влади від ступеня покірності населення знайшло своє вираження в акціях громадянської непокори, які широко використовуються у сучасному світі як засіб ненасильницької боротьби. Про ефективність цього засобу свідчить, наприклад, факт здобуття незалежності Індією у результаті масових акцій непокори населення британській владі.

Масштаби відносин об'єкта до суб'єкта влади простягаються від запеклого опору, боротьби на знищення до добровільної покори. По суті, підпорядкування також природно притаманне людському суспільству, як і керівництво.

Якості об'єкта політичного панування визначаються, перш за все, політичною культурою населення. Найбільшу покірність забезпечують патріархальні і піддані типи політичних культур. Переважання у суспільстві людей, що звикли до покори і прагнуть «твердої руки», є сприятливим, живильним середовищем для авторитарних і тоталітарних режимів.

Якими ж мотивами керується об'єкт владарювання? Що змушує його підпорядковуватися? Одним із найважливіших внутрішніх спонукань до підпорядкування є страх перед покаранням. Страх - це дуже сильний мотив, проте вкрай небезпечний. Фахівці у галузі психології відзначають, що сила влади, яка реалізується через страх перед санкціями за непокору, прямо пропорційна тяжкості покарання і обернено пропорційна ймовірності уникнути його у випадку непокори.

Більш стабільною є влада, що заснована на інтересі, оскільки особиста зацікавленість спонукає підлеглих до добровільного виконання розпоряджень, перетворює на зайвий контроль і застосування негативних санкцій. Чи не менш сильною мотивацією підпорядкування об'єкта є його внутрішня переконаність у необхідності підпорядкування, яка пов'язана з пошаною до розуму, досвіду, або будь-яким іншим якостям суб'єкта влади, інакше кажучи, схиляння перед авторитетом. Максимальна ж сила влади досягається при ідентифікації та ототожненні об'єкта влади із суб'єктом. У цьому випадку об'єкт владних відносин сприймає справу суб'єкта як свою особисту справу, він абсолютно довіряє своєму керівникові.

Сила влади, підпорядкованість об'єкта суб'єкту залежить ще від одного важливого фактора - нерівності. Влада виникає на основі природної нерівності і завжди носить характер міжособистісної взаємодії, вона завжди персоніфікована. Виникає підпорядкування конкретній людині. І якщо у новій ситуації вона виявиться нездатною продемонструвати свою перевагу, навряд чи її розпорядження будуть виконуватися. Влада, що заснована на соціальній нерівності, втрачає свою персоніфіковану форму. На службі ми

змушені виконувати розпорядження начальника незалежно від того, подобається він нам чи ні, сильніше він фізично або є більш слабким. Саме така влада носить більш визначений і стійкий характер. Вона відтворюється у суспільстві незалежно від її конкретних учасників. Наприклад, керівник підприємства, лідер партії володіють виключним правом на прийняття рішень, обов'язкових для підлеглих.

Найважливішою умовою існування влади є розподіл ресурсів влади.

Під **ресурсами влади** слід розуміти всі ті засоби, використання яких забезпечує вплив на об'єкт влади відповідно до цілей суб'єкта.

Ресурси влади - це або важливі цінності (гроші, предмети споживання), або засоби, здатні вплинути на внутрішній світ людини (засоби масової інформації), або знаряддя, за допомогою яких можна позбавити людину тих чи інших цінностей, вищою з яких вважається життя (зброя, каральні органи).

Ресурси, поряд із суб'єктом і об'єктом, виступають однією з найважливіших основ влади. Вони можуть використовуватися для заохочення, покарання або переконання.

Ресурси влади дуже різноманітні. Існує кілька **класифікацій ресурсів**. Згідно з однією з них, ресурси поділяються на *утилітарні, примусові та нормативні*.

До *утилітарних* відносяться матеріальні та інші соціальні блага; до *примусових* - заходи кримінального та адміністративного впливу; до *нормативних* - засоби впливу на внутрішній світ, ціннісні орієнтації та норми поведінки людини. Вони покликані забезпечити схвалення дій суб'єкта влади і прийняття його вимог.

Відповідним до другої класифікації є *розподіл ресурсів за найбільш важливими сферами діяльності* на економічні, соціальні, політико-силові й культурно-інформаційні.

Економічні ресурси - це матеріальні цінності, необхідні для суспільного виробництва і споживання (гроші, продукти харчування, корисні копалини та ін.)

Соціальні ресурси - здатність підвищення (або зниження) соціального статусу або рангу, місця у соціальній ієрархії (посада, престиж, освіта та ін.).

Культурно-інформаційні ресурси - знання та інформація, а також засоби їх отримання: інститути науки і освіти, засоби масової інформації тощо.

Силові ресурси - це зброя і апарат фізичного примусу, спеціально підготовлені для цього люди.

Специфічним ресурсом влади є сама людина (демографічні ресурси). Люди - це універсальний, багатофункціональний ресурс, який створює інші ресурси.

Використання ресурсів влади надає руху всім її компонентам, робить реальністю її процес, який відбувається за такими *етапами (формами)*: панування, керівництво, організація і контроль.

Панування нерозривно пов'язане з владою, є формою її суспільної організації. Панування виражається в економічному, політичному та ідеологічному видах.

Економічне панування виступає як контроль над засобами виробництва, самим процесом праці і розподілом продукту трудової діяльності.

Політичне панування полягає у контролі над застосуванням державної влади в ім'я панівних економічних інтересів.

Ідеологічне панування являє собою монополію ідеологічної системи поглядів, що виправдовують справедливість існуючого економічного та політичного порядків.

Керівництво - це здатність особистості, партії, класу, групи здійснювати свою політичну лінію шляхом впливу різними методами і

засобами влади на сфері, об'єкти, колективи, окремих людей. Керівництво здійснюється на основі вертикальних зв'язків, відносин субординації і вимагає безумовного підпорядкування виконавця керівникові. Основа керівництва - адміністративна система, строга дисципліна і самодисципліна. Сенс і призначення керівництва - здійснювати дотримання правил функціонування всієї системи для реалізації цілей організатора.

Через управління та організацію здійснюється реалізація політичних, економічних і інших програм.

Управління - це використання владних повноважень із формування цілеспрямованої поведінки об'єктів. Управління повинне забезпечувати оптимальну взаємодію між трудовими колективами, партіями, населенням області, району і т. ін.

Контроль - це здатність владних органів та інститутів постійно стежити за тим, як реалізуються закони, укази і розпорядження влади.

Процес здійснення влади упорядковується і регулюється за допомогою спеціального механізму влади - системи організацій та норм їх впорядкування й діяльності. Щодо такого складного соціального організму як суспільство (народ), механізм влади реалізується через державні органи, право, політичну систему в цілому. У рамках цієї системи розробляються і приймаються рішення з усіх питань внутрішнього життя країни і зовнішньої політики. Кожен із суб'єктів цієї системи притаманними йому засобами у відповідних формах приймає участь у здійсненні політичної влади і відіграє певну роль у її забезпеченні.

3.2 Типи та види влади

Різним аспектам влади, класифікаціям її типів приділяли увагу Платон, Аристотель, Гоббс, Локк, Гегель, Маркс, Вебер і багато інших мислителів. Серед численних **класифікацій влади** (і насамперед політичної) М. Вебер

виділяє три її *типи*:

- традиційну;
- харизматичну;
- легальну.

Зрозуміло, що цей підхід має досить універсальний характер. Однак те, що за різних історичних умов можуть існувати різні ознаки, прояви, поєднання зазначених типів, які проявляють себе неоднаково у функціонуванні та динаміці самої влади, не заперечує можливості його застосування.

Характеризуючи *традиційну владу*, М. Вебер виділяє такі її види:

- *патріархалізм* (вид, характерний для родових відносин, означає фактично повну залежність володарів від існуючих традицій);

- *патрімоніалізм* (вид, що відрізняється підпорядкуванням традиціям, проявом волі вождя, який виникає зі створенням управлінського апарату і армії, що залежні від володаря і утримуються за його рахунок);

- *султанізм* (вид, що означає повну автономію володаря від традицій, його необмежене свавілля: жорстко централізована влада передається у спадок; вид влади, що є типовим для країн Сходу);

- *феодалізм* (як вид влади, що є характерним для Заходу, за яким із місцевої знаті формується коло осіб, які виконують владні функції, але не вимагають спеціальної оплати. За таких умов відбувається децентралізація влади, і сильна місцева влада - великі землевласники - фактично відіграють роль посередників між владою у центрі і підданими на місцях.

Харизматична влада - влада, яка заснована на «надприродних», надзвичайних здібностях володаря, його особистості. Як приклад такого роду володарів, М. Вебер називав племінних вождів, суддів далекого минулого. Він вважав, що цей вид влади може виникати у будь-яких історичних обставинах.

Легальна влада притаманна більш цивілізованому етапу суспільного

розвитку, коли виникають норми (інститути), які регулюють у державі відносини панування і підпорядкування. Основним законом у такій державі є конституція.

Особливості різних елементів влади - суб'єкта, об'єкта, ресурсів - можуть бути підставою для поділу її на окремі види.

Однією з найбільш **змістовних класифікацій** влади є її розподіл у відповідності до ресурсів, на які вона спирається, а саме, на економічну, соціальну, політичну, духовно-інформаційну владу.

Економічна влада - це контроль над економічними ресурсами, власність на різного роду матеріальні цінності.

Соціальна влада - це розподіл стану у соціальній структурі, статусів, посад і привілеїв.

Політична влада - будь-яка організована воля однієї групи людей по відношенню до іншої, яка здійснює підпорядкування в ім'я досягнення загальних цілей.

Політична влада характеризується рядом *ознак*:

- 1) легітимністю у використанні сили в межах держави;
- 2) верховенством, обов'язковістю рішень для будь-якої іншої влади;
- 3) публічністю, тобто загальністю і безособовістю, що значить звернення до всіх громадян від імені всього суспільства за допомогою права (закону);
- 4) моноцентричністю, тобто наявністю єдиного центру ухвалення рішень (на відміну, наприклад, від влади економічної);
- 5) різноманіттям ресурсів.

Відтворенню відносин політичної влади сприяють норми і правила, що регламентують цей тип відносин. Це, по-перше, норми, що визначають статус глави держави, політичної еліти, державних установ. У будь-якому суспільстві чітко фіксується виключне право певних органів та осіб, що займають відповідні посади, приймати політичні рішення, тобто управляти

країною. Такі норми фактично встановлюють політичну ієрархію в країні, можуть бути зафіксовані звичаєм, записані у законодавчих актах, перш за все, у конституції держави.

По-друге, норми, що визначають порядок формування політичної еліти. Вони мінливі і змінюються із розвитком суспільства. Так, у феодальному суспільстві входження в політичну еліту було зумовлене приналежністю до знатного роду. У Великобританії цей принцип зберігається при формуванні вищої палати парламенту. В основному ж у тимчасових демократичних режимах нормою стає конкурентна боротьба на виборах.

По-третє, норми, що визначають права і обов'язки керуючих і керованих, їх взаємну відповідальність. Судебник Ярослава Мудрого, Соборне укладення Олексія Михайловича, Конституція Російської Федерації - все це документи різних епох, але вони закріплювали прийняті в свій час норми владних взаємин.

Норми створюються обома учасниками владної взаємодії, хоча вид закону їм надають державні органи.

Політична еліта, звичайно, може проявити ініціативу і прийняти закон, що регламентує її відносини з масами, виключно в своїх інтересах. Але якщо ця норма не знаходить підтримки у населення, її дія може бути забезпечена тільки силою або загрозою її застосування.

Особливим видом політичної влади є державна влада. Це соціально організована влада, що володіє монопольним правом видавати обов'язкові для всього населення закони і спирається на особливий апарат примусу як на один із засобів дотримання законів і розпоряджень. І тут державна влада тісно зливається з примусовою владою. Але ототожнювати їх не можна, тому що насильство і примус можуть використовуватися і неполітичною владою (наприклад, деспотизм у сім'ї, тероризм).

Духовно-інформаційна влада - це влада над людьми, що здійснюється за допомогою наукових знань і інформації. У сучасному суспільстві без

опори на знання влада не може бути ефективною. Знання використовуються як для підготовки урядових рішень, так і для безпосереднього впливу на свідомість людей для забезпечення їх лояльності та підтримки уряду. Такий вплив здійснюється через різні освітні та просвітницькі установи, а також через засоби масової інформації. Інформаційна влада може служити різним цілям: не тільки поширенню об'єктивних відомостей про діяльність уряду, становище суспільства, а й маніпулюванню, заснованому на спеціальних методах обману, управлінню свідомістю та поведінкою людей всупереч їх інтересам, а нерідко і волі.

Залежно від суб'єктів влада поділяється на партійну, профспілкову, військову, сімейну та ін.

За широтою розповсюдження влади виділяються мегарівень - міжнародні організації (ООН, НАТО); макрорівень - центральні органи держави; мезорівень - підпорядковані центру організації (обласні, районні) та мікрорівень - влада в первинних організаціях і малих групах.

Існує класифікація влади за функціями її органів: законодавча, виконавча і судова. За способами взаємодії суб'єкта і об'єкта влади існують демократична, авторитарна й інші види влади.

Різні види громадської влади знаходяться у складній взаємодії. Багато політологів найважливішою вважають економічну владу.

Політична влада, відчуваючи сильний вплив з боку влади економічної, є досить самостійною і здатною мати над нею першість, підпорядковувати її своїм цілям.

За певних умов домінуючий вплив на суспільство може здійснювати влада інформаційна (наприклад, у період виборчих компаній).

Злиття політичної, економічної, соціальної та духовно-інформаційної влади при збереженні командної ролі політики спостерігається у тоталітарних державах. Демократичний лад передбачає поділ влади, а також сфер впливу усередині цих видів влади.

Влада у нормальному цивілізованому суспільстві повинна бути легітимною. Легітимність як поняття виникло на початку ХІХ ст. Воно означало політичний рух у Франції, який ставив собі за мету відновлення влади короля як єдино законної влади на відміну від влади узурпатора Наполеона.

Легітимна влада зазвичай може бути охарактеризована як правомірна та справедлива. Легітимність пов'язана з вірою переважної більшості населення, що існуючий порядок є найкращим для даної країни. Сам термін «легітимність» перекладають з французької як «законність». Але переклад є не зовсім точним. Законність позначається терміном «легальність». «Легітимність» і «легальність» - близькі, але не тотожні поняття. Перше носить більш оцінний, етичний характер, а друге - юридичний.

Основними формами політичної влади є панування, політичне керівництво й управління. *Панування* - це абсолютне чи відносне підкорення одних людей іншими. *Політичне керівництво* й *управління* реалізуються через прийняття стратегічних і тактичних рішень щодо об'єктів влади через організацію, регулювання та контроль їх розвитку.

Форми політичної влади розрізняють і за критерієм головного суб'єкта правління. До них належать:

1) *монархія* - єдиновладне (абсолютне чи обмежене) спадкоємне правління однієї особи – глави держави – монарха;

2) *тиранія (деспотія)* - одноосібне необмежене самовладдя внаслідок насильницького захоплення влади, яке характеризується абсолютним свавіллям правителя та цілковитим безправ'ям народу;

3) *аристократія* - влада спадкової, родовитої, знатної меншості, привілейованого прошарку;

4) *олігархія* (плутократія, тимократія) - влада багатіїв, заможної, неродовитої меншості, яка підпорядковує собі державний апарат;

5) *теократія* - політична влада духовенства, глави церкви у державі;

б) *охлократія* - влада натовпу, що спирається не на закони, а на миттєві настрої, примхи юрби, яка часто піддається впливові демагогів, стає деспотичною і діє тиранічно;

7) *демократія* - влада народу на основі закону та гарантій прав і свобод громадян;

8) *партократія* - влада однієї партії, партійної номенклатури (верхівки) у державі;

9) *бюрократія* - влада чиновників, адміністраторів у державі; ієрархічно організована система влади державного апарату, наділеного специфічними функціями;

10) *технократія* - влада науково-технічної еліти (фахівців), керівників підприємств, менеджерів;

11) *меритократія* - влада найбільш обдарованих, гідних людей, в основу якої покладено принцип індивідуальних заслуг;

12) *автократія* - необмежене і безконтрольне самовладдя;

13) *анархія* - безвладдя держави; самоуправління громад, комун, родин та інших первинних спільнот людей.

Відомий політолог і економіст Б. Гаврилишин вважає, що на сучасному етапі існує **три види влади**:

1. *Влада типу противаги*. Така влада ґрунтується на індивідуалістсько-конкурентних цінностях та існує в країнах, де такі цінності переважають (англомовних). Характерними ознаками цього виду владної організації є:

а) існування правлячої групи й опозиції (противаги), що постійно конкурує з нею (еліта і контреліта);

б) розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову;

в) побудова владних інституцій за принципом контролю та рівноваги;

г) наявність періодичних виборів;

д) прийняття рішень згідно з принципом більшості.

2. *Колегіальна влада* (співпраця при владі). Характеризується такими рисами:

- а) поділ влади без утворення опозиції;
- б) колегіальність у прийнятті рішень;
- в) децентралізація влади;
- г) високий рівень консенсусу (згоди);
- д) використання засобів прямої демократії (наприклад, у Швейцарії, Японії).

3. *Унітарна влада* (недиференційована, диктатура, неподільна, інтегральна), для якої характерні такі риси:

- а) концентрація влади в одних руках;
- б) відсутність легальної опозиції або противаги. Унітарна влада функціонує за принципом правління меншості та завжди має ідеологічне виправдання. Відібрати і передати владу іншим можна лише за допомогою революції чи державного перевороту. Унітарна влада виправдана лише під час війн, економічних труднощів, тобто у критичних ситуаціях існування суспільства.

Політична влада реалізується через *механізм владних відносин*. Його структура, за польським політологом Єжи Вятром, виглядає так.

1. Наявність у владних відносинах не менше двох партнерів.
2. Волевиявлення владарюючого здійснюється у вигляді певного акту, який передбачає санкції за непідкорення його волі.
3. Обов'язкове підкорення тому, хто здійснює владу.
4. Соціальні норми, що закріплюють право одних видавати акти, а інших – їм підпорядковуватись (правове забезпечення).

Чітко працюючи, такий механізм владних відносин забезпечує оперативність і дієвість взаємозв'язку суб'єкта і об'єкта, реалізацію функцій влади.

Удосконалення і демократизація політичного управління передбачає пошук нових способів реалізації влади і певні вимоги до неї. З огляду на це, російський політолог Іван Ільїн (1882–1954 рр.) сформулював *шість аксіом державної влади*.

1. Державна влада не може належати нікому, окрім тих, хто має правове повноваження.

2. Державна влада у межах кожного політичного союзу повинна бути одна.

3. Влада має здійснюватися людьми, які відповідають високому етичному й політичному цензу (влада без авторитету є гіршою, ніж явне безвладдя).

4. Політична програма владарюючих може передбачити лише заходи, які мають загальний інтерес.

5. Політична програма влади має охоплювати заходи і реформи, які реально можна втілити в життя.

6. Державна влада принципово пов'язана з розподільчою справедливістю.

Практика політичного життя засвідчує, що ігнорування цих аксіом призводить до кризи державної влади, дестабілізації суспільства, конфліктних ситуацій, які можуть перерости навіть у громадянську війну.

Отже, державна влада - це інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей через систему повноважень і засобів, що застосовуються від імені суспільства для захисту і реалізації спільного інтересу, забезпечення загальних і часткових потреб, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві.

Разом з тим, держава сама по собі не є першоджерелом владних повноважень. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ, соціум. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Тобто держава - це громадяни з їхніми

інтересами, прагненнями, об'єднаннями, самоорганізацією і самоуправлінням. Головною функцією держави є впорядкування співіснування громадян, координації діяльності всіх членів суспільства для того, щоб жити і розвиватися. Для виконання своїх функцій держава запроваджує державний апарат, без якого неможливе її існування.

3.3 Держава в системі влади

Як зазначалося в розділі 1, *державу* можна розглядати як організацію, що повинна створити для членів суспільства фундаментальні колективні блага: по-перше, закони та процедури їх виконання (громадський правопорядок); по-друге, суспільні блага і послуги, які не можуть бути створені у приватному секторі (дороги, послуги охорони здоров'я, освіти тощо); по-третє, регулювання і координацію економічного життя в разі виникнення «провалів ринку».

Необхідність держави, її можливості у створенні колективних благ, а також напрями діяльності держави достатньо описані у літературі. Є достатньо джерел, присвячених визначенню ролі і місця держави в економічному житті суспільства. Предметом аналізу у цьому розділі будуть виступати інші аспекти її діяльності. Нас не цікавить те, які функції має виконувати держава, як і те, які інструменти (монетарні, фіскальні, інституційні та ін.) при цьому використовуються. Нас цікавить, перш за все, *здатність держави взагалі виконувати будь-які функції та використовувати будь-які інструменти державного регулювання.*

Проблема полягає у наступному: чи мають державні агенти ефективну мотивацію до створення колективних благ відповідно до інтересів їх споживачів - членів суспільства¹⁹.

¹⁹ «Дослідження мотивацій відповідальних керівників, а також політичних, соціальних, інформаційних і навіть психологічних труднощів, яким вони піддаються, має бути відображено в праці про економічну політику з тим же обґрунтуванням, що і бюджетний і грошово-кредитний механізми» [30, с. 5].

Діяльність щодо створення колективних благ, як і вся інша діяльність, пов'язана з витратами. Готовність нести зазначені витрати, а так само і мотивація до створення колективних благ для суспільства, залежать від того, чи існує зовнішня сила, здатна (за допомогою застосування позитивних і негативних санкцій) примусити державних агентів до несення витрат на користь суспільства. Інакше кажучи, те, якою мірою державні агенти мають мотивацію до створення колективних благ, визначається системою влади, яка підпорядковує їх поведінку цій меті. Саме ця система влади та її вплив на вибір, мотивацію і поведінку державних агентів є предметом дослідження сучасної науки державного управління. На відміну від проблеми влади, яку має держава, проблема влади «над» державою та її впливу на мотивацію поведінки державних агентів залишається відносно мало дослідженою в рамках теоретичного аналізу.

Ключове питання суспільної ефективності будь-якої організації - не стільки її внутрішній устрій, скільки система влади і впливу, яка існує над даною організацією і яка підпорядковує її поведінку певній меті. Ефективність економіки, наприклад, у першу чергу визначається господарським середовищем, під впливом якого діють фірми, а вже у другу - їхньою внутрішньою структурою, тобто тим, як розподілена влада і менеджмент всередині підприємства. Якою б не була внутрішня структура політичної організації, сама по собі, без ефективного впливу, вона не в змозі призвести до ефективних результатів. Причина - відсутність мотивації в їх створенні. Підтвердженням цього є порівняльний аналіз політичних структур у сучасному світі. За винятком трьох базових позицій: виборність влади, конкуренція політичних партій на виборах і формальний поділ влади, політичні інститути не «мають значення». З одного боку, найрізноманітніші форми політичного устрою (парламентська і президентська республіки, одно- або двопалатний парламент, пропорційні або мажоритарні вибори і т. ін.)

породжують схожі результати. З іншого боку, однотипні форми політичної організації мають протилежні наслідки.

В основу аналізу покладено висновки теорії суспільного вибору (Дж. Б'юкенен, Г. Таллок), теорії колективних дій (М. Олсон), а також інституціональної теорії держави (Д. Норт).

Державну діяльність, відповідно до *методологічних передумов теорії суспільного вибору*, можна звести до діяльності раціональних індивідів, які приймають рішення згідно із принципом максимізації індивідуальної корисності. Суть даних посилянь формулюється наступним чином. По-перше, у політичному житті, також як і в економічному, кожний його учасник переслідує свої приватні інтереси, шукає індивідуальну вигоду. По-друге, державний агент розглядається як раціональна (економічна) людина, яка в змозі оцінити індивідуальну вигоду і втрати від політичної діяльності. Будь-яка діяльність, у тому числі й політична, буде здійснюватися лише тоді, коли одержувані граничні вигоди будуть перевищувати граничні витрати, пов'язані з її виконанням.

Задася питанням, що дає реальні підстави для припущення про домінування приватного інтересу в діяльності державних агентів на шкоду суспільним інтересам?

По-перше, немає причин стверджувати, що існують будь-які спеціальні механізми відбору, що допускають у сферу державної діяльності тільки тих людей, які у своїй діяльності керуються безпосередньо моральними обов'язками, а не приватним інтересом, які мають на меті створення колективних благ для суспільства, а не спрямовані на максимізацію індивідуальної вигоди.

По-друге, немає підстав вважати, що люди, які потрапляють до сфери державного управління, змінюють свою природу, добровільно відмовляються від приватного інтересу і підпорядковують свою діяльність інтересам суспільства з моральних чи інших міркувань.

По-третє, питання може бути поставленим таким чином: що було б, або як би функціонували державні агенти, якщо уявити (прийняти гіпотезу), що у своїй діяльності вони керуються індивідуальними інтересами? Така гіпотеза цілком допустима, враховуючи той факт, що система політичної демократії має виходити з «презумпції винності» можновладців. Вільний уряд, як писав Томас Джефферсон, заснований на підозрілості, а не на довірі.

По-четверте, досягнення владних позицій у суспільстві вимагає від індивідів певних витрат, у тому числі грошових. Попит на довільну владу пред'являють ті, хто готові нести витрати, необхідні для «захоплення влади». Готовність нести зазначені витрати залежить від величини вигод, які може принести володіння владою. Інакше кажучи, те, хто і яку ціну готовий платити за владу, залежить від того, які вигоди планується отримати в результаті «захоплення» влади. «Оскільки найбільшу ціну за владу в інституційних системах, як правило, пропонують люди, чиї особисті проекти вимагають значних змін у поведінці інших громадян, всі громадяни можуть раціонально очікувати, що надана самій собі влада буде використовуватися у такий спосіб, що не відповідає їхнім інтересам», зауважують з цього приводу Бреннан і Б'юкенен²⁰.

Прагнення до максимізації приватного інтересу у сфері державної діяльності має свої особливості.

Перше. Якщо у сфері економіки приватний інтерес обмежується формами грошового доходу (зарплата, прибуток, відсоток, ціна), то у політичній діяльності приватний інтерес має більш широкий діапазон і включає в себе поряд з грошовим доходом й інші мотиваційні чинники. Такі мотиви як прагнення до влади, популярність, честолюбство, визнання, соціальний статус, привілейований доступ до суспільних благ тощо, що не відіграють великої ролі в економічному житті, мають істотне значення у політичній діяльності.

²⁰ Бреннан Дж., Б'юкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия / Дж. Бреннан, Дж. Б'юкенен; [пер. с англ.]. – СПб.: Экономическая школа, 2005. – С. 123.

Друге. У політичній сфері приватний інтерес носить відносно «прихований», замаскований характер. На відміну від бізнесу, приватний інтерес у політиці ніколи не декларується відкрито. Ніхто і ніколи не схильний заявляти відкрито, що метою його державної діяльності (як голови адміністрації, мера, міністра, начальника департаменту, народного депутата і т. ін.) є прагнення максимізувати власну вигоду: грошові доходи, власність, владу, набути популярності тощо. Як правило, декларується обіцянка захищати та відстоювати суспільні інтереси і мету.

Третє. На відміну від економічної сфери, у державній діяльності особливого значення набуває витяг рентних доходів або політико-адміністративної ренти (або пошук ренти). Під «політичною рентою» (надалі просто рентою) розуміється сукупність індивідуальних благ, які отримує або може отримати державний агент понад грошові доходи та інші блага, що одержані як безпосередній їхній еквівалент. Діапазон благ, які входять до складу політичної ренти, надзвичайно широкий - від додаткових грошових доходів та розширення можливостей в отриманні матеріальних благ, до різного роду благ нематеріального порядку - влада, повага і т. ін. Можливість вилучення рентних доходів у політичній діяльності носить не периферійний, випадковий, мінливий характер, як у бізнесі, а є загальною і стійкою тенденцією. При цьому важливо звернути увагу на той момент, що у політичній сфері саме додаткові блага у вигляді ренти відіграють вирішальну роль як мотив діяльності. Навряд чи будь-хто займається політикою або прагне до отримання високих посад у державному управлінні (посада міністра, голови адміністрації, депутата парламенту та ін.) заради більш високої заробітної плати. У сфері політичної діяльності (на відміну від бізнесу) існує єдиний спосіб максимізувати доходи (у короткостроковому періоді) - це максимізувати останні за рахунок ренти.

Четверте. Безумовно, крім безпосереднього прагнення до максимізації власної вигоди, державного агента спонукають й інші мотиви. Зведення всіх

мотивів політичної діяльності до мотивів приватної вигоди є спрощеною картиною реальності. Цілком припустима ситуація, коли можливість отримання благ для індивідуального споживання тією або іншою формою не є об'єктом приватного інтересу державного агента. Безпосереднім мотивом політичної діяльності в цьому випадку виступають політичні цінності, як-то «служіння інтересам суспільства» або моральний борг.

Однак «інтерес суспільства», що є об'єктом морального боргу, за винятком ряду очевидних істин, насправді є не більш ніж думкою приватної особи про ці інтереси. Переслідуючи, відстоюючи, захищаючи «інтереси держави», державний агент, як правило, прагне реалізувати лише свою приватну, індивідуальну думку про ці інтереси. У зв'язку з цим моральний обов'язок як мотив поведінки у відомому відношенні може розглядатися як різновид індивідуального інтересу, оскільки відображає прагнення реалізувати індивідуальні уявлення про зміст суспільного інтересу. Індивідуальний інтерес і суспільний інтерес (колективне благо) збігаються тут лише суб'єктивно, у поданні окремої особи. Той факт, що державний агент у своїй діяльності (на його думку) «служить інтересам суспільства» (нехай навіть щиро), ще не гарантує автоматично реальної корисності від реалізації цих інтересів у результаті його діяльності. Моральний борг, як мотив поведінки, безумовно, заперечує вузькокорисливі інтереси, але дії під впливом почуття боргу не гарантують від неефективності і нереальності поставлених (в рамках боргу) цілей по відношенню до дійсних колективних благ.

Таким чином, говорячи словами Д. Юма, «при формуванні будь-якої системи правління і встановлення конституційних витрат і противаг кожна людина вбачається шахраєм, і немає іншого пояснення всім її діям, окрім приватного інтересу. Через цей інтерес ми повинні керувати нею, змусити її, всупереч ненаситній жадобі і амбіціям, сприяти суспільному благу»²¹.

²¹ Экономическая теория / Под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена: Пер. с англ. / Науч. ред. В.С. Атономов. - М.: ИНФРА-М, 2004. – С. 436.

Отже, інтереси громадян (колективні блага) і інтереси державних агентів (політична рента) безпосередньо не збігаються.

Для створення умов ефективної мотивації державного агента необхідно, щоб «розрив» між індивідуальною функцією корисності державного агента і суспільною функцією корисності (інтересом суспільства) заповнювався зовнішньою владою над його поведінкою. Таким чином, «розрив корисності» заповнюється для державного агента витратами (санкціями як позитивними, так і негативними), які має створити для нього суспільство в разі діяльності, що відхиляється від інтересів громадян, і які здатні зрушити норму заміщення в бік суспільних благ. Отже, є необхідною «видима рука» влади над державою з боку суспільства. Інакше кажучи, проблему можна сформулювати таким чином: якщо відсутня «невидима рука»²², то чи існує «видима рука», здатна спрямувати приватний інтерес державних агентів до загального блага?

Зацікавленими особами (або споживачами) по відношенню до колективних благ є суспільство, точніше, його громадяни. Ключове питання полягає, отже, у тому, чи мають громадяни достатню мотивацію, а також джерела політичної, економічної, ідеологічної влади для того, щоб здійснити зазначений примус.

При подальшому аналізі слід виходити із загальної економічної посилки, що «рядові» громадяни також є раціональними особами, кожна з яких переслідує власні інтереси і які здійснюють вибір на основі зіставлення індивідуальних витрат і вигод від тих чи інших дій.

Ресурсами влади, якими володіють громадяни по відношенню до держави, є, по-перше, голоси виборців на виборах, по-друге, здатність громадян до колективних дій як протестного характеру, так і на захист певних політичних сил, по-третє, права влади по відношенню до державних

²² «У правила «невидимої руки» Адама Сміта немає політичного аналогу», зауважує Дж. Б'юкенен [28].

агентів, які закріплені у Конституції і реалізуються шляхом судової процедури, по-четверте, такий чинник, як «громадська думка».

Чи «готові» громадяни до того, щоб ефективно використовувати наявні в їхньому розпорядженні владні можливості для впливу на державу і максимізацію суспільних благ?

Здійснення влади над діяльністю державних агентів вимагає певних витрат. Мотивація у здійсненні влади виникає за умови, що даний громадянин як раціональний індивід отримує такі вигоди від здійснення цього контролю, які перевищують витрати, з ним пов'язані.

Перша проблема у здійсненні влади над державою з боку «виборця» полягає у тому, що ефективна мотивація, заснована на позитивному співвідношенні граничних вигод і витрат, для нього відсутня.

«Хороша держава» є для виборців колективним благом. Відповідно до теорії колективних дій, для пересічного виборця, незважаючи на загальну цінність колективного блага, граничні витрати, пов'язані із впливом на їх створення, як правило, перевищують граничні вигоди. Тому мотивація у постійному впливі на державу і в контролі за її діяльністю у виборця мінімальна.

Суть проблеми полягає у наступному. Результатом діяльності держави є колективні блага, що мають істотне значення для інтересів виборців. Однак, по-перше, колективне благо - це таке благо, на яке не поширюється принцип винятковості. Це означає, що якщо даним благом користується одна людина, ним можуть користуватися всі. Особливість колективного блага, таким чином, полягає у виникненні ситуації «free rider» (безквиткового пасажира або «зайця»), що означає можливість користуватися даним благом, не несучи витрати на його створення. Інакше кажучи, природа даних благ допускає, що пересічний виборець може користуватися ними незалежно від того, ніс він чи ні витрати, пов'язані з їхнім одержанням (контроль і вплив на діяльність держави). Для кожного виборця існує можливість стати таким «free rider»

(безквитковим пасажиром) по відношенню до колективних благ, оскільки виключити зі сфери дії законодавчих актів (колективне благо) тих, хто не брав участь у витратах, пов'язаних з контролем над діяльністю держави, неможливо. Тому рядовий виборець як раціональна людина, яка порівнює свої витрати і вигоди, як правило, не схильний нести зазначені витрати, оскільки доступ до благ можливо отримати без будь-яких витрат. По-друге, значення впливу кожного окремого виборця на процес діяльності держави є зовсім малим. На факт існування або ж відсутності колективних благ витрати окремого виборця з контролю над державними агентами вплинути не можуть. Тому для виборця як раціонального індивіда не існує прямого зв'язку між своїми витратами за впливом на державу і колективними благами як результатами діяльності останньої. Відповідно, як раціональна людина, що максимізує вигоду, виборець не схильний нести дані витрати, оскільки наявність блага і його доступність його витрати не впливають. По-третє, відсутній взаємний контроль між виборцями за тим, хто і яким чином несе витрати, пов'язані із впливом на державу. Це означає, що відсутній зовнішній примусовий для виборця механізм постійного впливу на державних агентів.

За вказаними вище причинами рядові виборці мають також і обмежену здатність до спільних організованих дій із здійснення впливу на поведінку державних агентів. Або, інакше кажучи, вони не мають достатньої мотивації, щоб нести витрати заради створення та забезпечення функціонування організацій, які здатні впливати на прийняття рішень державними органами. Тому, у відомому сенсі, можна стверджувати, що «благо народу» як колективне благо безпосередньо нікого не цікавить, у тому числі і сам «народ».

Наступний чинник, що визначає *потенціал влади над діяльністю держави*, пов'язаний з можливостями громадян отримати об'єктивну інформацію про діяльність державного агента і, далі, сформулювати критерії для оцінки його діяльності. Оцінюючи цей чинник, слід зазначити, що існує

цілий ряд причин, які ускладнюють отримання об'єктивної інформації про колективні блага та оцінку діяльності держави з їх створення. Це пов'язано з особливостями споживання колективних благ, суб'єктивними можливостями громадян в отриманні реальної інформації та оцінки на її основі результатів діяльності державних агентів, а також з величиною трансакційних витрат на отримання об'єктивної інформації.

По-перше, кінцева оцінка усякого блага здійснюється в процесі його споживання. «Споживання» ж колективного блага (особливо у вигляді законодавчих актів) носить специфічний характер. Його «якості» можуть виявлятися протягом досить тривалого періоду, а наслідки для економічної і політичної систем можуть бути дуже різними і суперечливими. Безпосередня ж оцінка створеного колективного блага (у вигляді законів) «у реальному режимі часу» вимагає відповідної кваліфікації та рівня знань, яких пересічні громадяни, як правило, не мають.

По-друге, існують відомі складнощі з оцінкою альтернативних можливостей або «упущеної вигоди» у прийнятті державних рішень, а точніше - з оцінкою того, що можна було зробити у даній ситуації, тобто альтернативних результатів, яких можна було б досягти за наявності цих же економічних ресурсів. На відміну від економічної сфери, де є більш-менш надійні показники виміру «упущеної вигоди» при відмові від альтернативних варіантів використання наявних ресурсів, в політиці це безпосередньо не очевидно. Оцінка таких альтернативних можливостей вимагає спеціальної аналітичної роботи. На неї більшість громадян не здатна.

По-третє, отримання інформації про результати діяльності державних агентів вимагає витрат, величина яких обмежує мотивацію громадян у здійсненні дій, необхідних для отримання такої інформації. Оскільки пересічний виборець, як правило, не схильний нести дані витрати, то основним джерелом інформації про діяльність депутата виступає сама державна організація або контрольовані нею засоби масової інформації.

По-четверте, оскільки колективне благо є результатом спільних дій з боку органів державного управління (парламенту або органів виконавчої влади), то часто складно оцінити внесок конкретного державного агента у створення того чи іншого колективного блага, що є результатом діяльності державного органу в цілому. Цим, зокрема, обумовлена відома «розмитість», нечіткість критеріїв оцінки діяльності окремих державних агентів.

По-п'яте, спроможність громадян виробити і сформулювати (шляхом голосування) суспільну функцію добробуту, яка могла б виступити критерієм оцінки діяльності держави, є обмеженою. За винятком певного кола суспільних благ, вигоди від яких і витрати на створення яких розподіляються рівномірно, знайти таку функцію, принаймні, демократичним шляхом вельми проблематично. «Колективи, де індивідуальні переваги різні, не можуть ... прийняти колективного або групового рішення. Згідно ж з Ерроу, такі групи не в змозі виробити впорядковану перевагу, яка охоплювала б усі можливі результати, які самі по собі є на рівні індивідів впорядкованими, несуперечливими і рефлексивними»²³.

У силу зазначених причин громадяни не можуть відігравати роль джерела інформації про виробництво державними агентами колективних благ для суспільства. Тому ним виступає сама державна організація. Самі ж державні агенти мають мотивацію до спотворення інформації про результати власної діяльності.

Як відомо, результатом діяльності держави можуть бути не тільки колективні блага для всіх, але також приватні або клубні блага, що представляють інтерес, вигоду, корисність тільки для обмеженої групи осіб. Наприклад, нормативні акти, статі законів, інші рішення, пов'язані з наданням економічних (держзамовлення, тарифи, ціни тощо), політичних, правових та інших пільг і преференцій для певних господарських і

²³ Вехи экономической мысли: в 6 т. / [под общей ред. А.П. Заостровцева]. – СПб: Экономическая школа, 2004.

Т. 4. Экономика благосостояния и общественный выбор. – 2004. – С. 427.

політичних груп. У даному випадку, на відміну від інтересів «рядових» виборців, маємо справу з так званими особливими інтересами малих груп.

Коло ресурсів влади, якими володіють групи з особливими інтересами, інше, ніж ресурси влади громадян. І залежить від характеру групи. Сюди можуть відноситися можливості підтримки при обійманні посад у структурі державної влади; можливості надання керівних посад у структурі політичних партій, фракцій і т.ін.; грошові і матеріальні ресурси; більш широкі можливості ведення власного бізнесу, з яким пов'язаний державний агент (доступ до високоприбуткових сфер бізнесу, до кредитів, монополні можливості тощо); фінансова та організаційна підтримка виборчої кампанії; інші можливості.

На перший погляд, якщо порівняти ці ресурси влади з ресурсами громадян, то для державних агентів найбільш значущим ресурсом є голоси виборців, від яких безпосередньо залежить набуття ними депутатського статусу або перемога на виборах політичної партії, яка контролює виконавчу владу і членом якої є конкретний державний агент. Тому складається враження, що рядові виборці володіють великим потенціалом і більш широкими об'єктивними можливостями для контролю над державною організацією, ніж групи з особливими інтересами. Проте суперечливість ситуації полягає в тому, що, з одного боку, формально отримання голосів виборців є головною попередньою умовою для отримання політичної ренти, з іншого боку, реальне отримання голосів виборців під час проведення виборів неможливе без попередньої наявності певних ресурсів (організаційних і фінансових), отримання яких, у свою чергу, неможливе без підтримки малих груп з особливими інтересами. Таким чином, ресурси, якими володіють малі групи, можуть бути попередньою умовою для проведення виборчої кампанії.

Вплив на державу з метою отримання виключних прав і переваг, що приносять рентний дохід, вимагає від груп з особливими інтересами

витрачання грошових ресурсів. Розглянемо тепер, якою мірою малі групи, що володіють особливими інтересами, мотивовані (тобто готові нести витрати) для здійснення контролю над державними агентами.

Зміна умов діяльності у результаті державних рішень може означати істотні вигоди для даної групи або спричинити істотні втрати. Оскільки дані виняткові блага і реалізуються всередині відносно малої групи, то тут не виникає ситуації «безквиткового пасажиру» – блага не будуть реалізовані або втрат неможливо уникнути без активних дій і втрат з боку кожного члена групи. Зусилля і витрати кожного учасника групи мають істотно більше значення для досягнення загального результату – виняткових благ. Для кожного члена даної групи граничні вигоди від впливу на державного агента будуть перевищувати граничні витрати. Звідси істотно вищий, ніж у пересічного виборця, рівень мотивації і зацікавленості у впливі на державну владу з метою прийняття вигідних рішень і готовність нести витрати, пов'язані з даним впливом.

Крім того, малі групи мають суттєву організаційну перевагу порівняно з рядовим виборцем. Дана перевага полягає у наявності внутрішнього примусового механізму, який підпорядковує дії кожного свого члена спільній меті даної організації. Оскільки групи з особливими інтересами або вже є організованими структурами, або, зважаючи на свою нечисленність, здатні до самоорганізації, то вони не лише зацікавлені в тому, щоб нести витрати, але й здатні здійснювати колективні дії з впливу на прийняття державних рішень.

Різна економічна природа благ (колективних та виняткових) породжує різний ступінь мотивації і суб'єктивної зацікавленості у здійсненні контролю, в основі якого – зіставлення граничних витрат і вигод, пов'язаних з таким контролем. В одному випадку (рядового виборця) характерна відсутність суб'єктивної зацікавленості та готовності до здійснення контролю над державними агентами, у другому випадку (групи, що

володіють особливими інтересами) має місце істотно більш високий рівень мотивації та готовності (у вигляді більшої організованості та здатності до колективних дій) до впливу на державну діяльність.

Саме з існуванням груп з особливими інтересами та їх впливом на державу М. Олсон пов'язував економічний спад і корупцію у перехідній економіці. На його думку, «економічне диво» у Західній Німеччині та Японії після поразки фашизму багато в чому зобов'язане тому факту, що як самі фашистські уряди, так і окупаційна влада союзників знищили більшість існуючих раніше в цих країнах лобі і картелів. Навпаки, після падіння комунізму суспільства, в яких почалися перетворювальні процеси, буквально заповнили потужні лобі, які представляли собою великі підприємства і промислові об'єднання, успадковані від колишнього режиму.

Разом з тим, контроль над державними агентами з боку груп з особливими інтересами також має свої межі. По-перше, можливості встановлення контролю над діяльністю державної організації та підпорядкування її діяльності зовнішнім інтересам обмежені владними можливостями державного агента. Суть проблеми полягає в тому, що державний діяч чи політична група, до якої він належить, можуть володіти власним потенціалом і ресурсами влади, достатніми для самостійного отримання політичної ренти. У цьому випадку можна говорити вже не про владу груп з особливими інтересами над поведінкою державних агентів, а про домінуючу владу державних агентів над останніми і використання цієї влади для вилучення ренти за рахунок зазначених груп. По-друге, умовою, що визначає владний потенціал, який дає можливості для отримання політичної ренти, є ступінь монополізації (або конкуренції) у пропозиції для державних агентів ресурсів отримання ренти з боку груп з особливими інтересами, з одного боку, і, з іншого боку, у «попиті» на дані ресурси з боку держави. Оскільки державна організація за визначенням є закритою монополією, то владні позиції державних агентів завжди будуть сильнішими,

ніж позиції груп з особливими інтересами, що конкурують за вплив на державу.

Таким чином, слід констатувати той факт, що *можливості встановлення влади і контролю над діяльністю держави з боку споживачів колективних благ (суспільства) є обмеженими*. Дана обмеженість впливає, по-перше, з природи колективних благ і пов'язана з особливостями мотивації громадян і обмеженою здатністю останніх до колективних дій. По-друге, вплив громадян на державних агентів конкурує з діями малих груп, які володіють порівняльними перевагами у вигляді мотивації, здатності до колективних дій і можливостями в отриманні інформації. По-третє, асиметрія влади обмежує також і можливості контролю і впливу на державу з боку груп з особливими інтересами. Таким чином, можна констатувати факт, що поряд з відсутністю «невидимої руки» також відсутня й ефективна «видима рука» влади суспільства над державою, здатна підпорядковувати її дії інтересам своїх громадян. Наслідком є обмежені можливості суспільства з примусу державних агентів до виробництва колективних благ в інтересах суспільства.

У цілому, якщо порівнювати *контроль над менеджментом підприємства і менеджментом у державі*, то можна відзначити такі *відмінності*.

Діяльність топ-менеджменту підприємства здійснюється під контролем численних джерел влади: ринкова конкуренція і заснований на ній контроль споживача, контроль власника активів (акціонерів), контроль з боку фондових ринків і ринків корпоративного контролю, контроль трудового колективу підприємства, фінансовий контроль з боку банків та інших організацій, що надають кредити підприємству, контроль з боку держави. Владне поле, в якому функціонують державні агенти і яке здатне обмежувати і спрямовувати їхню діяльність відповідно до суспільної мети, є набагато слабкішим порівняно з економічною сферою.

На відміну від підприємства, для державного менеджменту контроль власника відсутній (за визначенням), контроль з боку споживача колективних благ (суспільства) носить дискретний характер (від виборів до виборів), відсутні фондові ринки, здатні оцінювати якість менеджменту, немає контролю трудового колективу, організація є закритою монопольною структурою, відсутня процедура банкрутства, яка захищає інтереси інвесторів (платників податків). Коротко кажучи, держава – це таке «підприємство», де немає власника, немає конкуренції, немає постійного контролю з боку ринку і немає внутрішнього контролю знизу. Зауважимо при цьому, що навіть у досить жорстких, порівняно з державою, умовах менеджмент підприємства може бути неефективним. Що ж говорити про державний менеджмент.

Крім того, на відміну від бізнесу, державні агенти не ризикують власним майном у разі прийняття рішень, неефективних для споживача. «У чиновників, які керують виробництвом, і у політиків відсутні дієві стимули розвивати підприємницьку майстерність, гнучко і завбачливо пристосовуватися до споживчого попиту. Їм не загрожує втрата власних грошей... Державне підприємство створюється на примусово зібрані гроші платників податків. Елемент довільності «вбудований» тут напочатку. Більш того, будь-які майбутні витрати такого підприємства можуть бути покриті з податкових сум. Робота державного підприємства з самого початку спотворюється доступністю грошей», – зазначає М. Ротбард²⁴. «Джерелом коштів приватних підприємств можуть бути тільки задоволені споживачі та інвестори, які обґрунтовано розраховують на прибуток. Держава може отримати гроші буквально з власної примхи».

Це має наслідком той факт, що суспільно корисна мета не потрапляє до складу індивідуальних мотивів поведінки державного агента. Точніше кажучи, низка цілей, пов'язаних зі створенням благ для суспільства (у

²⁴ Ротбард М. Власть и рынок: Государство и экономика / М. Ротбард [пер. с англ. Пинскера Б.С.]. – Челябинск: Социум, 2003. – С. 266-268.

кількісному і якісному аспекті), залишається поза мотивів і цільової функції державних агентів.

Разом з тим, державні агенти, зі свого боку, є носіями певних владних повноважень по відношенню до громадян і бізнес структур. При цьому зовнішня влада над діяльністю державних агентів, здатна направити її до соціально продуктивних цілей, обмежена. Звідси формування «надлишку державної влади».

Державні агенти, які володіють надлишковими джерелами влади, можуть використовувати останні в захисних і позитивних цілях.

Захисні цілі влади державних агентів полягають у тому, щоб звести до мінімуму небезпеку зовнішнього втручання у прийняття ними рішення, забезпечити власне існування і перешкодити будь-кому (виборцям або групам з особливими інтересами, політичним конкурентам) замістити їх.

Державний агент, кажучи словами Гелбрейта, надійно захистивши своє існування, буде переслідувати свої позитивні цілі. Позитивними цілями використання надлишку влади є безпосереднє привласнення політичної ренти і розширення умов її отримання.

Таким чином, обмеженість зовнішньої влади над державною діяльністю має наслідком зміну структури мотивів державних агентів. У їхній поведінці починає домінувати «пошук» ренти. У результаті державна організація перетворюється на групу (точніше, сукупність груп) з особливими інтересами, яка «виробляє» блага (у вигляді ренти), що розподіляються як усередині даної групи, так і між різними групами «всередині» держави.

Витягання ренти державними агентами може набувати різних форм, таких, наприклад, як:

- доходи господарських структур, інтереси яких представляє державний агент, що належать йому або в будь-якій мірі контролюються ним (у даному випадку державна діяльність виступає як засіб захисту і умова

розширення власного бізнесу, а рента дорівнює доходам від бізнесу, які неможливо було б отримати без можливостей, що надаються статусом державного діяча);

- грошові доходи із зовнішніх джерел, не пов'язаних із власним бізнесом, що отримуються як «винагорода» за використання владних позицій у державній ієрархії з метою лобювання інтересів фінансових і господарських структур;

- доходи, отримані в обмін на надання пільг та скорочення трансакційних витрат бізнесу, пов'язаних зі створеними державою адміністративними бар'єрами;

- пряме використання державного майна у власних інтересах;

- привласнення державного майна у процесі приватизації;

- одержання кредитів із державних джерел або під гарантії держави;

- доходи, отримані у результаті прямого вимагання, заснованого на загрозі застосування насильства правоохоронними органами держави і т. ін.

Форми ренти і методи її одержання варіюються залежно від позиції, функцій і місця державного агента в ієрархії державної влади.

Отримувані державними агентами рентні доходи використовуються ними або безпосередньо в цілях особистого збагачення, або для збереження і зміцнення своїх позицій у системі державної влади (наприклад, на фінансування виборів) або у бізнесі. І, нарешті, частина рентних доходів, отриманих одним державним агентом, може перерозподілятися між іншими як «оплата» за надані послуги і, у свою чергу, бути частиною витрат, пов'язаних із пошуком ренти.

Політична рента може створюватися або шляхом «обслуговування» груп з особливими інтересами, або шляхом прямого підпорядкування й експлуатації бізнес груп і громадян. Якщо в першому випадку мова йде про корупцію, то в другому випадку доводиться говорити вже не про корупцію, а

про щось більше: феодальні рецидиви у діяльності держави (обкладення даниною) або «хижацькі держави»²⁵.

Діяльність державної організації детермінується впливом з боку трьох основних суб'єктів: самі державні агенти, які використовують владу, точніше її надлишок, в інтересах максимізації ренти; виборці, зацікавлені в колективних благах, і групи з особливими інтересами. Кінцева структура цілей або «направляючий інтерес», на реалізацію яких спрямована діяльність та ресурси держави, формується, отже, як результат взаємодії трьох зазначених соціальних груп. «Спрямовуючий інтерес» держави «матеріалізується» у специфічному «продукті», який «виробляє» держава.

Підсумковим «продуктом» діяльності державної організації можуть бути: колективні блага для суспільства; приватні або клубні блага для зовнішніх груп з особливими інтересами; рентні доходи державних агентів; колективні антиблага, що представляють собою або «матеріалізацію» помилкових ідеологічних уявлень про колективні блага, або умови для вилучення рентних доходів.

«Доля» кожного із зазначених видів «продуктів» у підсумковому результаті діяльності держави залежить від співвідношення потенціалів влади носіїв зазначених інтересів: товариств (виборців), державних агентів, груп з особливими інтересами. Ієрархія цілей, на реалізацію яких спрямована діяльність державних агентів, відображає ієрархію владних можливостей зазначених носіїв влади. Іншими словами, інтерес державної організації в цілому, що визначає спрямованість її поведінки, - це сукупність або комбінація різних інтересів, ієрархізованих (ранжируваних) відповідно до співвідношення владного потенціалу («сили») згаданих вище суб'єктів.

Як впливає на суспільну функцію корисності, тобто на кількість і якість вироблених благ, той факт, що в *поведінці державних агентів* має місце конкуруюча мотивація?

²⁵ Для опису останнього випадку більшою мірою підходить відома модель «стаціонарного бандита» М. Олсона [73].

Перше. Рентоорієнтована поведінка завдає прямої шкоди створенню суспільних благ. Це означає, що діяльність державної організації може носити «непродуктивний» характер - в тому сенсі, що частина зусиль і суспільних ресурсів витрачається на інші цілі, ніж створення реальних колективних благ для громадян. У даному випадку маємо справу з частковим кількісним «недовиробленням» цих благ через відволікання громадських і державних ресурсів, а також особистих ресурсів державних агентів на інші цілі. По суті справи, «недовироблені» колективні блага є прямими «втратами» суспільства - в тому сенсі, що суспільство (виборці) недоотримує певну кількість цих благ (у вигляді неприйняття законів і нормативних актів, недофінансування освіти чи охорони здоров'я, затримок з виплатою заробітної плати працівникам бюджетної сфери тощо).

Друге. У зв'язку з цим виникає питання, до якої межі будуть вироблятися суспільні блага або як узгоджується чи співіснує інтерес до суспільних благ і інтерес до отримання політичної ренти?

Вихідний, або «природний» інтерес державного агента – максимізація індивідуальної вигоди. Зокрема отримання ренти. Умовою збереження позиції, яка створює доступ до джерел ренти, є, принаймні формально, створення колективних благ для громадян. Державний агент зацікавлений у виробництві колективних благ лише тією мірою і в такому обсязі, який необхідний для отримання ренти. Для останнього важливі безпосередньо не самі блага, а визнання їх наявності громадянами в той мірі, щоб останні або зробили «обмін» чи «оплату» у вигляді надання ресурсів для отримання ренти, зокрема голосу на виборах, або утрималися від виразу протесту. Цільова функція державного агента, отже, полягає не в тому, щоб реально зробити блага, а в тому, щоб «переконати» споживача (громадян) у тому, що такі блага для них виготовлені.

Таким чином, інтерес державного агента полягає безпосередньо не в створенні колективних благ для споживача по суті, а у створенні для нього

видимості того, що вони створені. Безпосередньою метою «виробника» (державної організації) є, таким чином, створення інформації про виробництво колективних благ для суспільства. Реальні блага створюються лише тією мірою, в якій це необхідно для створення відповідної видимості їх наявності. При цьому перевага віддається тим благам, які більшою мірою здатні створювати видимість «турботи про громадян».

Ступінь збігу видимості і сутності залежить від того, наскільки той, хто оцінює діяльність, здатний отримати інформацію про те, що в реальності вироблено, і оцінити дану інформацію. Прогалини та обмеження в отриманні об'єктивної інформації та оцінки діяльності призводять до того, що інформація або видимість того, що створено, виявляється «більшою», ніж вироблено по суті. Інформація набуває помилкового або оманливого характеру щодо реальності.

Створення державними агентами видимості колективних благ має дві сторони. Це, по-перше, «виробництво інформації» про те, що ними створюються блага для суспільства і, по-друге, «приховування інформації» про те, що за рахунок суспільних ресурсів створюються приватні блага на користь груп з особливими інтересами або рента для себе. У результаті, з одного боку, державні агенти мають мотивацію до створення спотвореної інформації про результати власної діяльності, з іншого боку, громадяни не можуть відігравати роль джерела повної та об'єктивної інформації про виробництво державними агентами колективних благ для суспільства і приватних благ для груп з особливими інтересами, включаючи і саму державу, оскільки не володіють достатньою мотивацією для того, щоб нести витрати, пов'язані з отриманням і оцінкою такої інформації. Таким чином, дія «видимої руки» суспільства обмежує виробництво колективних благ лише тією межею, за якої досягається створення для суспільства видимості наявності таких благ.

Третє. Під впливом рентних інтересів «продукт» діяльності держави (нормативні та законодавчі акти, рішення про розподіл державних ресурсів і бюджетних коштів) входить у протиріччя з громадськими інтересами.

Дії державних агентів, пов'язані з пошуком ренти, не тільки завдають прямої шкоди громадським інтересам (пряме вилучення суспільних ресурсів на свою користь), але і мають непрямі наслідки, що виражаються у неефективній конфігурації та захисті прав власності, неефективному інфорсементі виконання законів, високих транзакційних витратах доступу до суспільних благ. Зокрема, наслідком орієнтації держави на обслуговування власних рентних інтересів та інтересів малих груп є неефективна структура і внутрішній механізм функціонування державної організації. У даному випадку можна говорити вже не просто про «недовироблення» колективних благ й «упущену вигоду» у їх створенні, а про створення колективних антиблаг для суспільства. З цього приводу Д. Норт зауважує: «На економічних ринках умови ефективності якщо і досягаються, то лише у виняткових випадках, а політичні ринки взагалі ніколи не бувають ефективними»²⁶.

Таким чином, державна організація з джерела порядку, процвітання та економічного зростання у суспільстві може перетворюватися на джерело свавілля, ставати причиною занепаду та депресії. Точніше кажучи (і в цьому парадоксальність даної громадської організації), держава одночасно може бути і джерелом порядку, і причиною хаосу в суспільстві. Питання в тому, які тенденції будуть превалювати.

Питання для обговорення та самоконтролю

1. Що таке влада в загальному визначенні?
2. Які основні елементи влади?
3. Які основні умови існування влади?

²⁶ Nort D. Economic Performance Through Time: The Limits to Knowledge / D. Nort // American Economic Review. - 1994. - № 84 (3). - P. 359-368.

4. Що розуміють під ресурсами влади?
5. Які виділяють види ресурсів влади?
6. Які основні форми (етапи) процесу влади?
7. Які основні типи влади за М. Вебером?
8. Які ознаки характеризують політичну владу?
9. Які основні форми політичної влади?
10. Що входить до механізму владних відносин?
11. Які передумови державної діяльності у відповідності до теорії суспільного вибору?
12. Назвіть особливості механізму реалізації приватних інтересів у сфері державного управління.
13. Які чинники впливають на мотивацію державних агентів у виконанні службових обов'язків?
14. Якими економічними принципами керуються державні службовці у професійній діяльності?
15. Які передумови створюють можливості отримання політичної ренти?
16. У яких формах може відбуватися отримання ренти державними агентами?
17. Якими ресурсами влади володіють групи з особливими інтересами?
18. Які причини ускладнюють отримання об'єктивної інформації про колективні блага та оцінку діяльності держави з їх створення?
19. У чому полягають відмінності контролю над менеджментом підприємства і менеджментом у державі?
20. У чому полягає проблема встановлення громадського контролю над діяльністю державних органів?

Література

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Атаманчук Г.В. – Изд. 2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004. – С. 62.
2. Бьюкенен Дж. М. Конституция экономической политики / Дж. М. Бьюкенен. – М.: Таурис Альфа, 1997. – 560 с.
3. Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия / Дж. Бреннан, Дж. Бьюкенен; [пер. с англ.]. – СПб.: Экономическая школа, 2005. – 272 с.
4. Гржебин А. Экономическая политика, или преодоление трудностей [Текст] : пер.с фр. Т.М. Кабуловой / А. Гржебин. - М.: Терра, 1993. - 239 с.
5. Дементьев В.В. Экономика как система власти / В.В. Дементьев / Министерство образования и науки Украины. Донецкий национальный технический университет. – Донецк: Изд-во «Каштан», 2003. – 404 с.
6. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади [Текст]: навч. посіб. / за заг. ред. проф. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Львів: Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
7. Институциональные проблемы эффективного государства: монография / Под ред. В.В. Дементьева, Р.М. Нуреева. – Донецк ГВУЗ «ДонНТУ», 2012. - 372 с.
8. Нобелевские лауреаты по экономике [Текст]: избранные труды: [Сочинения]; Пер. с англ. / Рук. проекта В.Л. Иноземцев; Московско-Парижский Банк Фонд экономической инициативы Центр исследований постиндустриального общества. – М.: Таурис Альфа, 1997. Т. 1: Джеймс Бьюкенен: конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы. – 1997. – 556 с.

9. Олсон М. Рассредоточение власти и общество в переходный период: лекарства от коррупции, распада и замедления темпов экономического роста / М. Олсон // Экономика и математические методы. – 1995. – Т. 31. – Вып. 4. – С. 53-81.
10. Публичные услуги и функции государственного управления / [под ред. А. Е. Шаститко]. - М.: Бюро экономического анализа, ТЕИС, 2002. - 265 с.
11. Ротбарт М. Власть и рынок: Государство и экономика / М. Ротбарт [пер. с англ. Пинскера Б.С.]. – Челябинск: Социум, 2003. – 415 с.
12. Экономическая теория / Под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена: Пер. с англ. / Науч. ред. В.С. Атономов. - М.: ИНФРА-М, 2004. – 931 с.

РОЗДІЛ 4 СИСТЕМА КООРДИНАТ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЕКОНОМІКИ

- 4.1 Поняття і зміст конституційної економіки
- 4.2 Концептуальні основи конституційного регулювання економіки
- 4.3 Принцип раціональності у конституційній економіці
- 4.4 Конституційна економіка в контексті сучасного економічного розвитку України

4.1 Поняття і зміст конституційної економіки

Одним з ключових питань для економіки та розвитку України є співвідношення економіки та конституційного права. Від якості конституційних правил безпосередньо залежить рівень економічного розвитку країни, оскільки стрімкий рівень розвитку економіки може стримуватися недосконалими конституційними нормами.

Конституція повинна формувати таку систему організації державної влади, яка забезпечувала б максимально сприятливі умови для ефективного

функціонування економіки, створила б можливості та механізми прийняття ефективних рішень на макро- та мікрорівнях, орієнтувала б на домінування стратегічних інтересів над короткостроковими.

Дослідження діючих конституційних правил і інститутів, у рамках яких взаємодіють індивіди, а також процесів, з яких ці правила та інститути вибираються, проводиться у межах нового наукового напрямку, що отримав назву конституційної економіки. Дослідження проблем конституційної економіки має велике практичне значення, оскільки дозволяє виявити конституційно-правові передумови ефективного розвитку економіки і визначити, яким чином економічні процеси впливають на державу, а фундаментальні норми права впливають на розвиток економіки.

Проблематика конституційного прийняття рішень як елемента інституціональної організації економіки активно розробляється в рамках неінституційної економічної теорії. При цьому, одні автори бачать в них основу піраміди формальних правил, на які спираються економічні правила, а представники конституційної економіки розглядають їх як найбільш важливу частину економічних правил. Інше трактування тісно переплітається з концепцією «господарської конституції», розробленої в рамках німецького ордолібералізму.

Незаперечним є факт взаємозв'язку економіки і права. Конституційна економіка покликана створити цілісну систему суспільних відносин, що враховують ці дві гілки реальної дійсності. Вивчення співвідношення механізмів правового та економічного впливів дозволяє зробити висновок про те, що в умовах відсутності належного правового забезпечення будь-яка економічна реформа приречена або на провал, або на мінімізацію економічних результатів.

Яскравим прикладом є виборча кампанія 2008 р. у США, яка пройшла під егідою конституційної економіки, коли партії та кандидати в президенти з посиленням на одні і ті ж конституційні норми і принципи висували і

обґрунтовували протилежні стратегічні економічні рішення. Це наочна демонстрація того, що конституційна економіка у XXI столітті буде провідним науковим напрямом.

Економіка була домінуючим фактором виборчої кампанії 2008 р. у США, особливо із розгортанням фінансової кризи у сфері нерухомості. Навіть питання війни і миру розглядалися в першу чергу з позиції доцільності витрачання відповідних коштів на ведення війн та закупівлю озброєнь порівняно з фінансуванням освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення і т. ін. При цьому кандидати рясно і докладно посилалися на американські конституційні цінності, які будуть реалізовані при прийнятті країною їх економічних підходів. Більшої гостроти у передвиборчій полеміці набуло питання про початок видобутку власних запасів нафти і газу, що раніше майже одноставно розглядали як стратегічний енергетичний ресурс для майбутніх поколінь американців.

Минула виборча кампанія виявилася ареною зіткнення еліт і різних конституційно-економічних підходів до питань стратегічного розвитку, і цей збіг призвів до класичного з точки зору представницької демократії голосування з цих питань усіма громадянами країни. Таке в історії трапляється нечасто, оскільки зазвичай стратегічні економічні рішення приймаються в більш-менш закритому режимі в надрах виконавчої влади з подальшим (часто обмеженим) обговоренням в рамках процедур законодавчої влади і з відносно рідкісним (саме для стратегічних рішень) конституційним наглядом з боку судової влади. Тому наявність конституційно-економічного експертного аналізу найбільш гострих політичних і економічних проблем – важлива умова їх кваліфікованого обговорення при поданні важливих антикризових заходів і серйозне експертне забезпечення створення та ефективного функціонування будь-якого антикризового механізму²⁷.

²⁷ Баренбойм П.Д. Конституционная экономика как система доказательств отсутствия интеллектуального превосходства государства над его гражданами и поправки к Конституции РФ / П.Д. Баренбойм // Законодательство и экономика. - 2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

Вже кілька десятиліть економісти ведуть дослідження в напрямку побудови найбільш раціональної моделі розвитку економічних процесів на макrorівні. Ключовим завданням дослідження проблеми раціонального вибору у конституційній економіці є якнайкраще поєднання індивідуального вибору з громадськими уподобаннями. У найбільш загальному вигляді дане завдання полягає в тому, щоб знайти «справедливі» методи такого об'єднання індивідуальних виборів, щоб вийшло громадське рішення.

Розглядаючи еволюцію становлення конституційної економіки, необхідно передусім відзначити, що її витoki лежать в корінних еволюційних змінах у зв'язку з новим перебігом наукової думки - інституціоналізму, який довгий час перебував на периферії економічної теорії²⁸. Пояснення руху економічних благ лише інституціональними факторами не знаходило великого числа прихильників, що частково було пов'язано з невизначеністю самого поняття «інститут»²⁹.

Економіка і політика в теорії суспільного вибору виступають як взаємні передумови, що взаємодіють один з одним. Новий політико-економічний підхід розглядає не тільки економічні основи поведінки у політичному процесі, але і політичні методи втручання у ринкову економіку, при цьому віддаючи перевагу, якомога меншому втручання держави в економіку та економічні процеси зокрема. Повсюдне включення до конституції великої кількості норм, що регулюють економічну політику держави, створює передумови для дослідження конституції економістами.

В умовах обмежених ресурсів в економіці засобом досягнення індивідуалістичних цілей, раціонального прийняття рішень стали виступати

http://www.juristlib.ru/book_3830.html

²⁸ Вейнгаєст Б. Политические институты с позиции концепции рационального выбора / Б. Вейнгаєст // Политическая наука: новые направления. – М., 1999. – С.181-196.

²⁹ Коуз Р. Институциональная структура производства / Р. Коуз // Вестник СпГУ. Серия «Экономика». – 1992. – № 4. – С. 7-14.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт; пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – С. 68.

Чаусовский А.М. Формальное и неформальное в экономике / А.М. Чаусовский / Монография. – Донецк: ДонНУ, 2001. – 206 с.

інститути. Якщо раніше інститути сприймалися екзогенно, як щось зовнішнє по відношенню до економіки, то в сучасній теорії вони аналізуються як частини єдиної структури, в рамках і за допомогою якої вибудовуються відносини між людьми. Таким чином, інститути створюють структуру спонукальних мотивів людської взаємодії, зменшують невизначеність, підвищують раціональну компоненту прийнятого рішення.

Конституційна економіка - науковий прикладний напрямок і основа правової реформи у сфері системи економічного законодавства. Всесвітньо визнана доктрина верховенства права (Rule of Law) матеріалізується через конституційні принципи правової держави і верховенство Конституції, а також включає питання конституційної економіки. Конституційна економіка передбачає комплексний розгляд взаємозв'язку питань конституційного права з основами економічного становища особи і проблемами економічного розвитку країни. Конституційна економіка - науковий напрямок, що вивчає принципи досягнення максимально можливого у рамках національної економічної системи задоволення економічних і соціальних прав особистості шляхом оптимального поєднання економічної доцільності з досягнутим рівнем конституційного розвитку, відбитим у нормах конституційного права, що регламентують економічну і політичну діяльність у державі³⁰.

Як зазначає П.Д. Баренбойм, «конституційні норми і принципи, які раніше бачилися обмежувачами раціональної економічної діяльності, обернулися незмінними духовними цінностями, настійно вимагають від економіки свого максимально можливого матеріального забезпечення. Простіше кажучи, за допомогою ними ж ініційованої конституційної економіки економісти «дізналися» про світ нових понять і нову сферу аналізу, де їхні традиційні підходи можуть не цілком спрацьовувати».

³⁰ Баренбойм П.Д. Конституционная экономика как система доказательств отсутствия интеллектуального превосходства государства над его гражданами и поправки к Конституции РФ / П.Д. Баренбойм // Законодательство и экономика. – 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.juristlib.ru/book_3830.html

Термін «конституційна економіка» був запропонований американським економістом Річардом Мак-Кінзі при визначенні головного предмета обговорення на конференції, що пройшла у 1982 р. у Вашингтоні. Термін Мак-Кінзі був сприйнятий іншим американським економістом Джеймсом Б'юкененом в якості назви ним же самим розробленого наукового напрямку. Хоча пізніше при заснуванні у 1990 р. журналу було використано назву «Конституційна політична економія», мабуть, щоб розбавити загальноприйнятою термінологією незвично вагоме для економістів слово «конституційна», лінгвістично майже домінуюче над словом «економіка» в назві нової наукової дисципліни³¹.

Класик і засновник конституційної економіки американський економіст Джеймс Б'юкенен пише про опір, який зустрічає у політиків ідея визнання пріоритету інтересів громадян над їх вільним розсудом: «Я вважав, що суть економічного сенсу в першу чергу впливає з відносин між громадянином і державою, а вже потім з авансованих політичних підходів ... Запропонований підхід до інституційно-конституційної реформи наполегливо стримувався майже століття після публікації Вікселя».

У сфері гуманітарних вітчизняних наук існує у наявності явне відставання розвитку конституційної економіки у порівнянні зі світовим досвідом. Конституційно-правовий аспект є причиною багатьох негараздів, що відбуваються в Україні. Аналізуючи дану проблематику слід відзначити відсутність належної уваги до тлумачення в українській і російській мовах юридичних терміна «конституція». Поширені два значення цього терміна³²:

- основний закон держави, що визначає основи суспільного і державного ладу, систему державних органів, права і обов'язки громадян;
- будова, структура організму.

³¹ Баренбойм П.Д. Конституционная экономика как фундамент правовой реформы в России / П.Д. Баренбойм [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.advokatymoscow.ru/library/publication/?ELEMENT_ID=143

³² Ожегов С.И. Словарь русского языка: ок. 57000 слов / Под ред. чл.- корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой / С.И. Ожегов. – 17-е изд., стереотип. – М.: 1985. – С. 13.

Про неповноту сутнісної сторони терміна «конституція» свідчить той факт, що в інших мовах³³ існує до восьми тлумачень цього терміна:

- 1) основний закон держави;
- 2) установчий акт або дія;
- 3) встановлене право і звичаї;
- 4) установчі документи комерційної або некомерційної організації;
- 5) основні принципи окремо взятої соціальної групи;
- 6) акт призначення на посаду;
- 7) стан, форма, структура і з'єднання частин цілого, що характеризують об'єкт;
- 8) статут і т. ін.

Наприклад, Конституція ЄС не є конституцією в сенсі Основного закону держави – єдиному широко прийнятому у російській та українській мові. Слово «конституція» має в англійській мові набагато більше загальноприйнятих значень, куди входять не тільки конституції держав, а й статuti корпорацій, громадських організацій, а також неформальні і неписані правила клубів, груп за інтересами, традицій сімей і т. ін.³⁴

Перед конституційною економікою стоїть широке коло теоретичних і практичних завдань, першочерговим серед яких є завдання виявлення конституційно-правових передумов ефективного розвитку економіки.

Аналіз світового досвіду свідчить, що між конституцією і економікою існує тісний взаємозв'язок. Однією з перших на шлях бурхливого економічного зростання вступила Англія після прийняття законів, що обмежують повноваження королівської влади. Прийняття у багатьох країнах заходів з підтримки ринкової конкуренції та малого бізнесу, свободи підприємництва сприяло розвитку демократичних засад держави³⁵.

³³ Баренбойм П.Д. Конституционная экономика: Учебник для юридических и экономических вузов / [Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А.]. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. – 528 с.

³⁴ Баренбойм П.Д. Конституционная экономика как фундамент правовой реформы в России / П.Д. Баренбойм [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.advokatymoscow.ru/library/publication/?ELEMENT_ID=143

³⁵ Баренбойм П.Д. Конституционная экономика: Учебник для юридических и экономических вузов / [Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А.]. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. – 528 с.

Конституційна економіка вивчає вплив економічних криз на державу і конституційних криз на економіку, результатом яких стає перетворення економічних відносин, або існуючих форм правління. Історія найбільших системних криз показує, що країни з розвинутою демократією (США, Великобританія) пройшли через них з меншими потрясіннями і жертвами, ніж менш стійкі конституційні системи (Німеччина, Іспанія, Італія та ін.)³⁶.

Конституційна економіка має дуже велике значення для міждержавних інтеграційних об'єднань. Європейський Союз носив і носить, в першу чергу, економічний характер, а для його успішного розвитку знадобилася Конституція ЄС. Стало зрозумілим, що подальший успішний економічний розвиток Європи неможливий без впровадження у життя принципів і норм юридичного документа типу конституції. Цікаві й конституційні пошуки останніх 15-20 років, коли в ЄС за ініціативою практиків-фінансистів виникла концепція, що повністю відповідає підходам конституційної економіки і пов'язана з принципом незалежності центральних банків від інших органів влади. У цій ініціативі чітко проявила себе одна з головних ідей конституційної економіки - фінансові кошти держави є надбанням не держави, а народу. А значить, вони повинні витратитися відповідно до конституції країни - єдиного правового акта, автором якого є безпосередньо - «Ми, народ», як це зазначено в преамбулах конституцій Росії і США³⁷.

Важливим завданням конституційної економіки є дослідження впливу глобалізації світової економіки (залучення окремих держав у світову торгівлю) на конституційні процеси у конкретних країнах. Потрібна адаптація до процесів глобалізації економіки, оскільки глобальна економічна інтеграція та демократизація звужують можливості для внутрішньої економічної поведінки.

³⁶ Мау В. Экономика и право. Конституционные проблемы экономического развития России / В. Мау. – М.: Институт проблем переходного периода, 1998. – С. 11-12.

³⁷ Баренбойм П.Д. Конституционная экономика как фундамент правовой реформы в России / П.Д. Баренбойм [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.advokatymoscow.ru/library/publication/?ELEMENT_ID=143

У загальному вигляді можна виділити три основні групи проблем³⁸, що врегульовуються конституцією і мають безпосереднє відношення до соціально-економічного розвитку країни. По-перше, права власності, їх структура і гарантії. По-друге, соціально-економічні права і гарантії населення. По-третє, регулювання грошових та фінансових (бюджетних) питань. Ці три напрями так чи інакше відображають співвідношення прав і можливостей держави і приватної особи, а в ряді випадків і прямо визначають економічну роль держави, можливості та межі втручання влади в господарський процес.

Крім того, до соціально-економічних тем конституцій безпосередньо примикають питання організації політичного життя, тобто основні політичні права, система органів влади, вибори і формування органів державної влади і управління. До цього ж відноситься також механізм прийняття конституції і внесення до неї поправок.

Політична система суспільства створює загальні рамки для функціонування економічних процесів і визначає можливості і межі реалізації відносин власності, здійснення тієї чи іншої грошово-фінансової політики. Конституція повинна формувати таку систему організації державної влади, яка забезпечувала б максимально сприятливі умови для ефективного функціонування економіки, створювала б можливості та механізми прийняття ефективних рішень на макро- і мікрорівнях, орієнтувала б при прийнятті рішень на домінування стратегічних інтересів над короткостроковими. Практична реалізація цих завдань на національному рівні означає створення ефективних механізмів недопущення безвідповідальних рішень і популізму. У ХХ сторіччі, що продемонструвало найбільш яскраві приклади втручання держави у господарське життя, саме втручання у відносини власності і безвідповідальний популізм у фінансовій

³⁸ Мау В. Экономика и право. Конституционные проблемы экономического развития России / В. Мау. – М.: Институт проблем переходного периода, 1998. – С. 11-12.

політиці оберталися важкими наслідками для економічної ефективності та соціальної стабільності європейських держав.

Досвід показує, що найбільш стабільною і ефективною з точки зору її впливу на економіку політична система виявляється тоді, коли вона формується індивідами, приблизно рівними у соціальному і економічному відношеннях. Цей висновок практично тотожний ствердженню про те, що володіння власністю робить індивіда громадянином і включає його у законотворчий процес.

З історії нового часу очевидним фактом є поступовий рух країн до загального виборчого права. Протягом десятиліть активне виборче право було прямо пов'язане з володінням власністю і (або) здатністю платити податки. Тобто брати участь у державному управлінні повинні були лише ті, кому було що втрачати, і хто через податкову систему вносив свій матеріальний внесок в організацію суспільного життя. Розширення виборчого права відбувалося поступово із зростанням добробуту населення шляхом поетапного включення до числа виборців все нових і нових соціальних груп³⁹.

Логіка формування системи загального виборчого права передбачає взаємозв'язок цього процесу з соціально-економічним розвитком тієї чи іншої країни. Рівень цього розвитку прийнято вимірювати величиною валового продукту на душу населення, оскільки цей інтегральний показник відображає не тільки суто економічні, а й певні соціальні аспекти життєдіяльності даного суспільства. Певним рівнями ВВП на душу населення відповідають і такі показники, як співвідношення міського і сільського населення, співвідношення продукції промисловості і сільського господарства, рівень освіченості, а також ступінь розвиненості демократичних інститутів. Перехід до загального виборчого права у розвинених країнах відбувся на межі приблизно 4-5 тис. доларів ВВП на душу населення.

³⁹ Мау В. Экономика и право. Конституционные проблемы экономического развития России / В. Мау. – М.: Институт проблем переходного периода, 1998. – С. 13.

Після досягнення певного рівня соціально-економічного розвитку принцип загального виборчого права стає не тільки формальним, але і фактичним. Тобто на зміну тоталітарним (або авторитарним) режимам приходять демократія. Однак цей режим виявляється досить нестійким, якщо він не супроводжується зміцненням кола власників - як підприємців, так і середнього класу, тобто тих верств, які життєво зацікавлені у соціальній та економічній стабільності, у недопущенні популізму і різних соціально-економічних експериментів.

Проведення глибоких суспільних реформ завжди є часом перевірки на міцність конституційно-правового режиму країни. Історія останніх десятиліть дозволяє виділити декілька характерних *типів* такого роду *перетворень*, які розрізняються за *ступенем радикальності здійснюваних заходів*, що дозволяє зробити ряд висновків загальнотеоретичного характеру⁴⁰.

По-перше, проведення реформ можливе за умов збереження діючої конституції. Це призводить до позитивних результатів або у випадку явної обмеженості реформ, або за наявності глибоких традицій конституціоналізму. На сьогоднішній день лише частина західних держав може з достатньою впевненістю розраховувати на те, що їхній конституційний лад витримає випробування часом чи обставинами, і протягом досяжного часу всі відповіді на виклики часу не потребуватимуть радикальних конституційних реформ. До таких країн можна віднести перш за все Велику Британію та США, що пройшли через Велику депресію без помітних політичних потрясінь і конституційних криз, а також Німеччину початку 1990-х років, яка витримала випробування возз'єднанням.

Особливим випадком у рамках цих прикладів є повернення дієвості існуючій конституційно-правовій системі. Це відбувається в тих ситуаціях, коли у недемократичній країні формально діє конституція, що відповідає

⁴⁰ Мау В. Экономика и право. Конституционные проблемы экономического развития России / В. Мау. – М.: Институт проблем переходного периода, 1998. – С. 24-27.

сучасним стандартам демократії. Природно, що здійснюючи реформи, політичні сили схильні у такій ситуації піти шляхом «актуалізації» існуючої правової системи, перетворення її з формальності у реальність. Практика свідчить, однак, що цей шлях перетворень не дає стійкого позитивного ефекту, а у федеративних державах навіть прискорює їх крах.

По-друге, складним є здійснення економіко-політичних перетворень, заснованих на відновленні дії старої конституції, яка іноді відстає від вимог сучасного періоду на десятиліття. До недавнього часу такий розвиток подій був характерним лише для схильних до військових переворотів держав третього світу. Періодичне повернення до конституційного правління супроводжувалося або відновленням дії конституції, або поверненням до громадянської конституції від конституції, що нав'язувалася військовими. Однак після падіння комуністичного режиму повернення до старих конституцій і законів стало масовим явищем майже для всіх держав Центральної та Східної Європи. При цьому, тут відбувалося відновлення конституцій, які не діяли протягом майже півстоліття, що є по суті унікальним феноменом. Загалом, такий розвиток подій продемонстрував відмову від нав'язаного ззовні режиму, і в цьому відношенні посткомуністичне відновлення конституційного ладу суттєво відрізняється від наявного досвіду подолання режимів, встановлених у результаті військових переворотів.

По-третьє, можливе проведення конституційної реформи та прийняття нової конституції у результаті подолання глибокої економічної та політичної кризи. Вихід з такої кризи нерідко пов'язаний із силовими методами або з методами, близькими до силових. Тут вже доводиться мати справу з проведенням масштабних перетворень, які не вписуються в існуючі або традиційні для країни правові рамки⁴¹.

⁴¹ Мау В. Экономика и право. Конституционные проблемы экономического развития России / В. Мау. – М.: Институт проблем переходного периода, 1998. – 160 с.

Нарешті, *по-четверте*, конституційні зміни можуть супроводжуватися і бути одним з чинників радикальної ломки існуючих економічних, політичних і соціальних інститутів. Тобто тут вже не йде мова про реформу як таку, оскільки розгортаються процеси, що мають явно революційний характер. Прийняття нової конституції за цих умов не є абсолютною необхідністю, проте в силу ряду обставин діюча конституція з високим ступенем ймовірності виявляється нестійкою і несе в собі можливість (і небезпеку) болючих коригувань і трансформацій. Більше того, сам характер подій, що відбуваються, їх радикальність і пов'язана з цим мінливість всіх соціально-економічних структур і відповідних груп інтересів обумовлює своєрідну вторинність конституційних рамок, а також залежність політичних процесів та реальних правових рамок від балансу політичних сил, що визначається в кінцевому рахунку балансом реальних груп інтересів⁴².

Все зазначене дає підстави для виділення двох принципово різних ситуацій, що характеризують співвідношення соціально-економічних реформ і відповідних конституційно-правових рамок. З одного боку, можна спостерігати зміни короткострокові, що здійснюються режимами перехідного типу і не змінюють соціально-економічну природу цієї держави. За суттю своєю це перевороти, що не виходять за рамки заміни одного угруповання при владі на інше. У цьому випадку звичайно відбувається тимчасове скасування конституції з практично неминучим її відновленням надалі. У результаті можливе як відновлення старої конституції, що діяла до перевороту, так і прийняття нової.

З іншого боку, відбуваються глибокі зміни соціально-економічного характеру, які потребують відповідного конституційного оформлення. Тут також можливі різні варіанти - від необхідності здійснення комплексу болючих реформ до радикалізму революційних змін, ступінь якого також може бути різною. Наведені події якісно різні. В одному випадку глибокі

⁴² Мау В. Экономика и право. Конституционные проблемы экономического развития России / В. Мау. – М.: Институт проблем переходного периода, 1998. – 160 с.

перетворення здійснюються у рамках однієї і тієї ж системи соціально-економічних відносин (приватної власності та ринкової економіки в тому або іншому її вигляді), в іншому - відбувається заміна найглибших основ існуючого порядку (відмова від приватної власності або повернення до неї).

Держава, так чи інакше, завжди присутня в економіці, формує свій економічний простір незалежно від політичного режиму. Проте існує певна кореляція економічної політики і режиму, що править у державі. Зокрема, можна простежити зростаючу присутність держави в економіці, починаючи з демократичної і закінчуючи авторитарною системою.

Одне з головних завдань конституційного реформування - забезпечити найбільш раціональний вплив за ступенем втручання держави в економіку країни, привнести оптимальне «політичне» в «економіку»⁴³. Ці та інші, пов'язані із взаємодією держави і економіки питання, набувають на Україні все більшої актуальності. Для того щоб побудувати оптимальні принципи поєднання економіки й конституції, які могли б мати практичне застосування, недостатньо вивчення та узагальнення досвіду західних вчених-дослідників у галузі конституційної економіки. Відповіді на питання, якою має бути ефективна держава, не є однаковими для країн, що знаходяться на різних стадіях конституційного та економічного розвитку. Конституції держав повинні розчищати шлях для прогресивних перетворень в економіці, а не гальмувати їх, закріплюючи саме ефективні методи і засоби впливу на її розвиток.

Взаємозв'язок між конституційними нормами і розвитком економіки підтверджується досвідом багатьох країн. Досить навести приклад Англії епохи буржуазної революції. Її основним здобутком стало прийняття Білля про права (1689 р.), що став, по суті, тим фундаментом, на якому була побудована британська конституційна система. Повноваження королівської влади були обмежені. Право встановлювати, змінювати закони, припиняти їх

⁴³ Экономическая теория / Под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена: Пер. с англ. / Науч. ред. В.С. Атономов. - М.: ИНФРА-М, 2004. - С. 177.

дію, вводити податки було надано парламенту. Конституційна реформа розчистила шлях для перетворень в економіці. Одним з перших кроків у цьому напрямку стало заснування у 1694 р. Банку Англії. У результаті ця країна однією з перших вступила в еру промислової революції і бурхливого економічного зростання⁴⁴.

Починаючи з прийняття перших у світі конституцій і закінчуючи найсучаснішими, можна простежити, що всі без винятку конституції зверталися до питань економіки, підкреслюючи їх першорядну значущість. Людство має чимало прикладів, коли економічна криза викликала політичну чи навпаки. Економіка будь-якої держави дуже динамічно реагує на будь-яку політичну нестабільність. Одне із завдань конституційної економіки - створити такі умови, за яких криза буде подолана з мінімальними втратами. Вивчення конституційної економіки дасть відповідь на питання, чому західним країнам вдається уникнути більш глибоких криз? Чому ці кризи виявляються більш м'якими порівняно з кризами в інших частинах світу? Чому періодичність і тривалість криз значно менші, ніж, наприклад, в країнах пострадянського простору?

У Конституції мають бути втілені базові принципи конституційного регулювання соціально-економічного життя суспільства, перехід до постіндустріальної системи цінностей, весь комплекс ідей і принципів, які були розвинені демократичною традицією останнього часу.

Дослідження в галузі економіки і політології підтверджують, що переважна більшість високорозвинених країн є політичними демократіями, причому зв'язок між політичним режимом і економікою носить двосторонній характер. Політична стабільність, притаманна розвинутій демократії, не тільки підтримує відносну стійкість економічного зростання, але й створює базові передумови для більш гнучкої адаптації економічної системи даної країни до викликів часу.

⁴⁴ Конституционная экономика / Ответственный редактор Г.А. Гаджиев. - М.: Юстицинформ, 2010. – С. 21.

Одним з найважливіших моментів конституційного регулювання соціально-економічних процесів у сучасних розвинених країнах є регулювання відносин власності, оскільки власність є основним питанням конституційної економіки. І саме у цьому питанні, в його конституційному регулюванні є прогалини.

Конституція України, зокрема ст. 41, регулює основні питання права власності, надаючи власнику абсолютні права користування своєю власністю. Наявні у статті права власника свідчать про демократичний підхід до власності в Україні. Однак проаналізувавши конституції інших країн, можна зробити висновок, що в Конституції України, зокрема у статті про власність, недостатньо раціоналізму. Мова йде про те, що власність може не тільки надавати права, а й зобов'язувати. Так, наприклад, у Конституції ФРН записано: «Власність зобов'язує. Користування нею повинно одночасно служити на благо суспільства». Конституція Японії проголошує, що «право власності визначається законом відповідно до інтересів суспільного добробуту»⁴⁵. Таким чином, накладаючи певні обов'язки на власника з метою забезпечення соціальної функції власності, можна істотно підвищити її ефективність.

Таким чином, можна виділити *предметні межі дослідження конституційної економіки*:

- виявлення конституційно-правових передумов ефективного розвитку економіки;
- аналіз впливу економіки на державу;
- питання взаємозв'язку конституції та економіки, демократії та вільного ринку.

Питання, пов'язані з предметом конституційної економіки, знаходять своє відображення у Конституції України: система оподаткування, умови функціонування Національного банку України, формування бюджету країни,

⁴⁵ Hellman Joel S. Constitutions and Economic Reform in the Post-Communist Transitions. In: Sachs Jeffrey D., Pistor K. (eds). The Rule of Law and Economic Reform in Russia. Boulder, Co: Westview Press, 1997. – p. 432.

повноваження органів влади у регулюванні економіки отримують правові основи в конституції держави. Однак у порівнянні з конституціями інших країн, зокрема, з питань оподаткування, торгівлі, управління фінансами, формування єдиного економічного простору в українській Конституції приділена недостатня увага. Так, у ряді західних конституцій (Греція, Італія, Німеччина, Португалія) питанням економіки присвячені окремі глави⁴⁶. У Конституції України всі розділи в їх органічній єдності мають відношення до економічного розвитку країни, проте потребує уваги удосконалення економічної організації суспільства. Ця перспектива і є основною в системі подальшого дослідження проблеми функціонування конституційної економіки.

Удосконалення Конституції сприятиме чіткому обмеженню присутності держави в економіці, забезпечить дію механізму захисту власності, свободи підприємництва, підтримки конкуренції, єдності економічного простору, що в ідеалі створить такий механізм саморегуляції, який подібно до правила «невидимої руки» А. Сміта дозволив би «м'яко» адаптуватися до тих чи інших змін в політичному чи економічному житті країни.

В умовах ринку успіх соціально-економічного розвитку у багатьох випадках залежить від ініціативи суб'єктів економічної діяльності, у тому числі економічно-активних громадян, які діють самостійно або в складі об'єднань. Ринкова економіка вимагає гнучкості нормативного та адміністративного регулювання, швидкості реагування органів державної влади та органів місцевого самоврядування на соціально-економічні зміни в державі. Підвищення гнучкості регулювання соціально-економічних процесів і швидкості реагування на зміну ситуації з урахуванням місцевих особливостей забезпечується децентралізацією державного управління.

⁴⁶Безруков А.И., Зубченко Л.А. Европейское сообщество на пути к единому рынку: роль транснационального капитала / А.И. Безруков, Л.А. Зубченко.– М: Международные отношения, 1990. – С. 22.

Необхідність перетворень поставила на порядок денний реформу державного управління соціально-економічними процесами, в тому числі і необхідність розширення компетенції регіональних органів і оптимізацію взаємовідносин загальнодержавних і регіональних органів. Як свідчить світовий досвід, у сучасних умовах розвиток ринкової економіки багато в чому пов'язаний з децентралізацією державного управління.

Необхідність внесення змін до Конституції України зумовлена, насамперед, потребою приведення змісту конституційного регулювання у відповідність з фінансово-економічними і соціально-політичними реаліями, які склалися в Україні. Крім того, актуальність прийняття внесень змін до Конституції полягає в існуючій потребі модернізації правового регулювання основних соціально-економічних процесів, з урахуванням досвіду та стандартів об'єднаної Європи, міжнародних обов'язків України щодо адаптації її законодавства до європейського законодавства.

Гострота питання вдосконалення Конституції України продиктована також спробами підвищити ефективність державного управління, в тому числі і територіальну організацію держави. Ці проблеми існують у багатьох країнах і, як свідчать напрацювання світової теорії і практики конституційного регулювання, саме реформи щодо децентралізації державного управління є найбільш оптимальним виходом при їх вирішенні.

Певні соціально-економічні та демографічні параметри, культурні традиції, які склалися під впливом історичних, етнічних і географічних чинників у різних регіонах України характеризуються великою різноманітністю. У таких умовах питання державної єдності стає окремим завданням і вирішити його можливо тільки шляхом перерозподілу деяких повноважень між загальнодержавними і регіональними органами, у результаті чого будуть сформовані оптимальні умови для розвитку кожного регіону з урахуванням його специфіки в інтересах держави в цілому.

Саме такий шлях представляється можливим з метою реалізації принципу збалансованості соціально-економічного розвитку регіону, закріпленого в ст. 132 Конституції України. Соціально-економічний стан регіонів вимагає вирішення складних завдань стратегічного розвитку, реформування прийнятих соціально-економічних програм. Дефіцит бюджетних коштів істотно ускладнює вирішення соціальних завдань. Необхідна політика раціонального проведення соціально-економічних заходів. Найважливішими елементами стратегічного управління регіоном стають цілі та критерії їх досягнення. Чітке формулювання цілей і критеріїв забезпечує можливість управління за результатами, створення системи мотивації, що підвищує надійність успішної реалізації програм, зіставлення та оцінки варіантів рішень, концентрації сил на пріоритетних напрямках діяльності.

4.2 Концептуальні основи конституційного регулювання економіки

Концептуальні засади регулювання економіки в Україні беруть свій початок з Конституції.

Підняті конституційною економікою питання багато в чому торкнулися «старих» конституцій, прийнятих до Другої світової війни. При цьому їх або піддавали формальній ревізії у формі конституційних поправок (наприклад, конституції Бельгії, Люксембургу), або пристосовували до нових економічних вимог за допомогою конституційного тлумачення (конституції США, Австралії і т. ін.). Черговий етап наступив на межі третього тисячоліття. Він став результатом сучасної кризи індустріального суспільства і краху комуністичної системи, що втілювала ознаки цього суспільства найбільш послідовно. Все частіше в конституціях з'являються положення, спрямовані на обмеження державного втручання в соціальне життя і господарську діяльність, більш чітко і строго прописуються функції

державної влади в економічній, особливо у бюджетній та грошовій політиці. Ця еволюція відображає розвиток виробничих сил у новому столітті - столітті індивідуалізованого виробництва та інформаційних технологій.

Як показує практика конституційного регулювання суспільних відносин, одним із об'єктів конституційного регулювання сучасної конституції є податки. Необхідність конституційного регулювання податкових правовідносин зумовлюється особливою значимістю податкової системи для суспільства, держави та індивіда. Ця значимість визначається, насамперед, необхідністю формування доходів державної казни, призначення яких - забезпечення інтересів суспільства та держави, а також виконання функцій останньою у процесі регулювання економічних відносин. Характер юридичного оформлення відносин з приводу сплати податків, а відповідно і виконання фіскального обов'язку громадянами, - один із показників досягнутого рівня демократії та соціальної справедливості у суспільстві.

Податкові правовідносини є потенційно найбільш конфліктними, адже саме в цих відносинах найтісніше перетинаються публічні та приватні інтереси. Прагненням платників податків до податкової «оптимізації» завжди протистоїть фіскальний інтерес держави. Принципове питання, з якого у платника податків і в органів державної влади об'єктивно виникають протиріччя, - це конституційні межі свободи економічної діяльності та межі податкового навантаження⁴⁷.

Україна останнім часом намагається усіма способами домогтися фінансової стабільності в країні, заповнити прогалини у законодавстві, тому потрібно закріпити у Конституції розгорнуту характеристику фінансової системи, основні принципи оподаткування та види податків, які держава вправі використовувати в якості свого фінансового ресурсу. У багатьох сучасних країнах в основному законі навіть містяться глави «Фінанси» чи «Оподаткування», наприклад, у Португалії, Фінляндії, Греції та деяких інших. Адже чим менший та «скромніший» рівень конституційного регулювання

⁴⁷ Худик А.М. Податок як об'єкт конституційного регулювання / А.М. Худик // Науковий вісник Чернігівського університету. Правознавство. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/article.php?lang=ua&visnuk=43&article=978>

фінансових, бюджетних чи податкових відносин, тим більше питань та колізій між конституційно-правовим та галузевим регулюванням у даній сфері виникає⁴⁸.

Конституційне закріплення відносин із приводу встановлення та стягнення податків і зборів свідчить про надання особливої значимості податковим платежам і пов'язаним з ними правовідносинам. Будучи «гострим» знаряддям впливу на майнову сферу суспільних відносин, на відносини власності, податки побічно впливають на всі інші сфери життєдіяльності людей і в остаточному підсумку зачіпають самі основи конституційного ладу держави, всю систему прав і свобод людини та громадянина. У цьому плані конституційна природа інститутів податкового права у сконцентрованому вигляді проявляється через пошук балансу політичної влади й економічної свободи, публічних і приватних інтересів у податкових правовідносинах. Закріплення на конституційному рівні обов'язку сплачувати податки та збори свідчить про особливу важливість і значення податкових зобов'язань для функціонування суспільства та держави, про необхідність участі всіх громадян у фінансуванні держави.

Оскільки податок являє собою обмеження свободи і права власності платника податків, то влада у сфері оподаткування повинна бути обмежена чіткими конституційними нормами та принципами. «Присутність» конституційних норм і принципів, що мають вищу юридичну силу, в системі податкового права надає цій системі підвищеної легітимності і водночас позбавляє права органів державної влади довільно вирішувати на рівні галузевого законодавства найважливіші питання податкової системи, які отримали вирішення на конституційному рівні. Конституційні принципи та норми податкової системи мають двоєдину природу: по-перше, це керівні начала, що визначають основні напрямки правового регулювання податкової системи; по-друге, це конституційні гарантії дотримання прав і свобод людини

⁴⁸ Шутова О.С. Конституційні принципи податків та зборів /О.С. Шутова / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/26__SSN_2008/Pravo/34986.doc.htm

та громадянина. Існує нагальна потреба у доповненні Конституції України спеціальними нормами, що визначатимуть основи правового регулювання податкової системи держави⁴⁹.

Податкова діяльність країни повинна чітко міститись та відображатися в її конституційних принципах, бо завдяки їм забезпечується насичення державної казни⁵⁰. Конституції вимагають, щоб всі доходи і витрати держави включалися до бюджету. Це загальний принцип, виконання якого у всіх країнах строго контролюється. Крім того, у ряді конституцій закріплені загальні принципи бюджетної політики. Так, Конституція Австрії передбачає при складанні та веденні бюджету враховувати вимоги економічності, рентабельності та доцільності.

Особливої уваги у межах конституційної економіки заслуговує банківська система. Головними спеціальними органами регулювання банківської діяльності в державі є центральні банки. Вони формально не входять до структури органів державної влади, втручання в їх діяльність є неприпустимим. При цьому необхідно розуміти, що фактично вони мають більшість ознак державного органу. Вони наділені правом самостійно визначати політику у грошово-кредитній сфері та приймати рішення без консультацій з будь-якими іншими державними органами (тобто реалізують регулюючі повноваження). Незалежний статус центральних банків дозволяє забезпечувати стійкість національних валют і стабільність цін, що, у свою чергу, надає потужний імпульс для загального економічного зростання. Цікаво, що ідея незалежності центральних банків була висунута у ХІХ ст., але конституційної реальністю вона стала лише у другій половині ХХ ст. як засіб протидії інфляційним механізмам поповнення бюджету⁵¹.

⁴⁹ Худик А.М. Податок як об'єкт конституційного регулювання / А.М. Худик // Науковий вісник Чернігівського університету. Правознавство. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/article.php?lang=ua&visnuk=43&article=978>

⁵⁰ Шутова О.С. Конституційні принципи податків та зборів / О.С. Шутова / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/26_SSN_2008/Pravo/34986.doc.htm

⁵¹ Конституционная экономика / Ответственный редактор Г.А. Гаджиев. - М.: Юстицинформ, 2010. - С. 139.

Розділи Конституцій покликані також регулювати такі економічні проблеми як соціальні стандарти, свобода підприємництва, конкуренція, бюджетний процес, економічні функції гілок влади та органів державного управління різних рівнів, власність, оподаткування. Соціально-економічна спрямованість є основоположною рисою Конституції. Концептуальні основи конституційного регулювання економіки представлені на рис. 4.1.



Рис. 4.1 Концептуальні основи конституційного регулювання економіки

Виділення спеціальних глав чи розділів для норм, що регулюють економічні відносини, зазвичай пов'язано як з наданням великого значення цим положенням, так і з потребою у більш детальному їх регулюванні у

конституції. Зазвичай це відбувається тоді, коли конституція носить яскраво виражений характер компромісу між полярними політичними силами.

Включення конституційних норм про економіку у глави або розділи, присвячені правам людини, надає їм статус конституційно захищених прав з усіма витікаючими звідси принципами захисту та обмеження основних прав. «Розпорошення» норм економічної конституції по всьому конституційному тексту представляє собою спосіб зробити конституційне регулювання економічних відносин максимально «непомітним»⁵².

Характер конституційної системи залежить від рівня економічного розвитку і одночасно безпосередньо впливає на економічну динаміку.

Тоталітарна конституція підтримує тоталітарну економіку, демократична конституція створює передумови і задає рамки функціонування економіки ринкової. Причому в останньому постулаті зв'язок понять «демократія» і «ринок» одностороння: демократична конституція природним чином передбачає ринкову економіку, але ринкова економіка однозначно не вимагає демократичної конституції.

Можливий і протилежний, вузький погляд на дану проблему: аналіз лише тих розділів конституції, які прямо регулюють окремі економічні проблеми - свободу підприємництва, конкуренцію, монетарні та бюджетні процеси, економічні функції гілок влади та органів державного управління різного рівня⁵³.

Економічні функції гілок влади з певним рівнем деталізації розглядаються у роботі «Економіка як система влади»⁵⁴. «Для виникнення певної форми влади одного економічного агента над іншим, зазначає В. Дементьев⁵⁵, тільки асиметрії ресурсів недостатньо. Необхідна система

⁵² Андреева Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах / Г.Н. Андреева; [отв. ред. В.В. Маклаков]; Ин-т науч. информ. по общест. наукам РАН. – М.: Наука, 2006. – С. 135.

⁵³ Баренбойм П.Д. Конституционная экономика: Учебник для юридических и экономических вузов / [Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А.]. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. – 528 с.

⁵⁴ Дементьев В.В. Экономика как система власти / В.В. Дементьев / Министерство образования и науки Украины. Донецкий национальный технический университет. – Донецк: Изд-во «Каштан», 2003. – 404 с.

⁵⁵ Дементьев В.В. Экономика как система власти / В.В. Дементьев / Министерство образования и науки Украины. Донецкий национальный технический университет. – Донецк: Изд-во «Каштан», 2003. –

правил (інституціональне середовище), в рамках якої, використовуючи асиметрію, можна встановити владу над контрагентом. Інституційне середовище визначає межі, в яких стають можливими і здійснюються поодинокі відносини влади». Звідси є логічним висновок про необхідність правил, що регулюють ринкові відносини через правовий механізм, який забезпечує виняткові права власності і примушує до виконання контрактів.

Влада кожного економічного агента, по-перше, обумовлена його власними ресурсами, а по-друге, є відображенням діючих політичних, правових та економічних інститутів, які створені в межах певного конституційного порядку з метою обмеження економічної поведінки певними рамками.

Система влади, перш за все, - це влада держави, яка втілює навмисно створену, організовану і свідомо контрольовану владу, яка є делегованою народом і діє на основі «суспільного договору», закріпленого у Конституції та інших економічних актах. Держава зобов'язана виконувати правоохоронні, соціальні, економічні та політичні функції: надавати громадянам захист прав власності, гарантувати забезпечення необхідними суспільними благами, які не можуть бути отримані через вільний ринок.

Інституційне середовище системи влади включає наступні складові: влада споживачів, влада фірми, внутрішньофірмова влада (влада власника над персоналом фірми, влада менеджменту, влада персоналу), влада економічних коаліцій, фінансова влада, влада фондового ринку, влада міжнародних агентів, неформальні інститути влади, кримінальна влада.

Виникає питання про те, якою мірою ті чи інші форми і інститути влади необхідні для ефективного функціонування економічної системи. Економічна необхідність системи влади в цілому, а також окремих форм та інститутів влади може бути пов'язана з виконанням владою певних соціально-значущих функцій в економічній системі. Необхідність інститутів влади полягає у примусі приватних економічних агентів до соціально-

продуктивної діяльності, у забезпеченні координації економічної поведінки агентів, які прагнуть до максимізації особистої вигоди, що не перешкоджає досягненню позитивних результатів для суспільства.

Система економічної влади знаходиться у стані ефективної рівноваги, якщо має місце такий розподіл витрат і вигод у суспільстві, результатом якого є збіг (або найбільш можливе наближення) індивідуальної функції корисності економічного агента із «суспільною» функцією корисності. У забезпеченні рівноважного стану інститутів економічної влади найважливішу роль відіграє конституція держави, що регулює законотворчу і виконавчу системи влади.

Феномен влади в економіці полягає як у її впливі на поведінку окремих економічних агентів, так і у впливі на функціонування господарської системи в цілому. При вирішенні економічних питань важливо враховувати значимість принципу поділу влади. Поділ влади на законодавчому, виконавчому і судовому рівнях має забезпечити конституційний баланс у суспільстві.

Виділяють два основні методи регулювання економічних відносин: імперативний метод, побудований на відносинах влади і підпорядкування, і диспозитивний метод, побудований на відносинах рівності сторін. Ці методи правового регулювання впливають на об'єкт, яким є економічні відносини. Серед юридичних способів розрізняють юридичну заборону, юридичний припис та юридичний дозвіл (рис. 4.2).

<i>Основні засоби правового регулювання економічних відносин</i>			
<i>Юридична заборона</i>			
Загальна заборона		Лінійна заборона	
Імперативна заборона	Диспозитивна заборона	Імперативна заборона	Диспозитивна заборона
<i>Юридичне розпорядження</i>			
Загальний припис		Лінійний припис	
Імперативний припис	Диспозитивний припис	Імперативний припис	Диспозитивний припис
<i>Юридичний дозвіл</i>			

Загальний дозвіл		Лінійний дозвіл	
Абсолютний дозвіл	Відносний дозвіл	Абсолютний дозвіл	Відносний дозвіл
Додатковий спосіб регулювання економічних відносин			
<i>Непряме адміністрування</i>			
Економічні методи			

Рис. 4.2 Способи впливу на економічні відносини

Виділяють загальний і лінійний види заборон. Лінійна заборона впливає на певне явище негативної поведінки, а загальна заборона впливає на певну сферу економічних відносин. За аналогією, юридичний припис та юридичний дозвіл також мають загальну і лінійну складові. Юридичні заборони і юридичні приписи можуть бути як імперативними, так і диспозитивними.

Будь-які економічні відносини з позиції правового регулювання можна розбити на дві складові: абсолютні та відносні. Ці відносини також іменують як відносини «пасивного» і «активного» типу. Важливою складовою абсолютних відносин є право власності (ст. 41 Конституції України), що встановлює абсолютні права: «Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю ... Ніхто не може бути позбавленим права власності. Право власності є непорушним».

Право власності - це забезпечене суспільством право на вибір способу використання економічного блага. Сила цього права вимірюється ймовірністю і витратами його реалізації, які залежать від дій уряду, неформальних громадських акцій, а також панівних етичних і моральних норм⁵⁶.

Власність як економічна категорія є відносинами між людьми із приводу матеріальної основи господарської діяльності, тобто засобів виробництва. У цьому плані власність тісно пов'язана з економічною владою, з управлінням виробництвом, із повсякденними відносинами між людьми.

⁵⁶ Экономическая теория / Под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена: Пер. с англ. / Науч. ред. чл.-корр. РАН В.С. Автономов. – М.: ИНФРА-М, 2004. – С. 714.

Оскільки кінцевою метою всякої господарської діяльності є досягнення певного ефекту при виробництві й реалізації товарів і послуг, розпорядником цього ефекту і його власником є власник матеріальних факторів виробництва. Тому відносини власності становлять основу соціально-економічних відносин між людьми, визначають характер цих відносин, поведінку людей у виробництві.

Економічні відносини власності у сучасному суспільстві реалізуються у правових формах, які містять у собі права власника, його майнову відповідальність і захищеність. Закони не створюють відносин власності (вони об'єктивні), а лише закріплюють відносини, які фактично склалися у суспільстві⁵⁷.

Право власності

Конституція Японії, 1947 р.

«Стаття 29. Право власності не повинно порушуватися.

Право власності визначається законом, з тим щоб воно не суперечило громадському добробуту.

Приватне майно може бути використано у публічних інтересах за справедливу компенсацію».

Декларація прав людини і громадянина

Французької Республіки, 1789 р.

«Стаття 17. Оскільки власність є недоторканим і священним правом, то ніхто не може бути позбавлений її інакше, як у випадку встановленої законом безсумнівної громадської необхідності та за умови справедливості і попереднього відшкодування».

Конституція Іспанії, 1978 р.

«Стаття 33.

1. Визнається право на приватну власність і на її успадкування.
2. Соціальна функція цих прав обмежує їх зміст відповідно до законів.
3. Ніхто не може бути позбавленим свого майна та прав на нього, крім як за виправданою причиною, пов'язаною з громадською доцільністю або з соціальними інтересами, за умови відповідної компенсації і в порядку, встановленому законом».

Конституція Італійської Республіки, 1947 р.

«Стаття 42.

Власність може бути державною або приватною. Економічні блага належать державі, громадам або приватним особам.

⁵⁷ Ємченко В.М. Реформування інституту власності в Україні / В.М. Ємченко // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. Випуск 89-3. – Донецьк, ДонНТУ, 2005. – С. 29.

Приватна власність визнається і гарантується законом, який визначає способи її придбання і користування, а також її межі - з метою забезпечення її соціальної функції та доступності для всіх.

У передбачених законом випадках приватна власність може бути відчужена в загальних інтересах за умови виплати компенсації ... ».

Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини, 1949 р.

«Стаття 14.

1. Власність і право успадкування гарантується. Їх зміст і межі встановлюються законами.

2. Власність зобов'язує. Користування нею повинно одночасно служити загальному благу.

3. Відчуження власності допускається тільки у цілях загального блага. Воно може проводитися тільки за законом або на підставі закону, що регулює характер і розміри відшкодування ... ».

Конституція Російської Федерації, 1993 р.

«Стаття 35.

1. Право приватної власності охороняється законом.

2. Кожен має право мати майно у власності, володіти, користуватися і розпоряджатися ним як одноособово, так і спільно з іншими особами.

3. Ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як за рішенням суду. Примусове відчуження майна для державних потреб може бути зроблено тільки за умови попереднього і рівноцінного відшкодування.

4. Право успадкування гарантується».

Конституція України, 1996 р.

«Стаття 13. Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

Стаття 41. Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності.

Право приватної власності набувається у порядку, визначеному законом.

Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону.

Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним.

Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом.

Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі».

Безпосередньо суспільні відносини утворюють господарські відносини, оскільки вони є формою економічної поведінки господарюючих суб'єктів. Майнові відносини регулюються Цивільним кодексом. Підставами їх виникнення є договори, угоди, акти державних органів влади, різні підстави набуття майна, результати інтелектуальної діяльності.

Конституційні правила в економіці - це явище, яке властиве у зрілому вигляді ринковій капіталістичній економіці. Для традиційного суспільства є характерною нероздільність різних сфер життя, при цьому економіка регулюється позаекономічними механізмами, а її функціонування підпорядковується відтворенню традиційних соціальних корпоративних структур. Сучасне суспільство характеризується перетворенням різних сфер життєдіяльності суспільства (економічної, соціальної, політичної та ін.) у відносно самостійні підсистеми, що пов'язані відносинами взаємозалежності. До того ж економіка перетворюється у найважливішу сферу, яка багато в чому визначає загальні параметри сукупного суспільного порядку. Поведінка людини задається певними інституційними господарськими обставинами: просторово-територіальними умовами взаємодії, певною складністю природно-кліматичних умов, геополітичним і геоекологічним оточенням і т. ін. Сучасна економіка є одночасно ринковою за механізмом координації і капіталістичною за соціально-економічними засадами. Звідси випливає необхідність виділення двох рівнів аналізу поведінки економічних суб'єктів, що пов'язані з виділенням її соціально-правової форми та соціально-економічного вмісту.

Сучасний стан національної економіки зумовлює необхідність удосконалення системи прогностичних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку на основі конституційних норм, запровадження стратегічного планування у діяльність органів державної

влади (рис. 4.3). Такі заходи визначають цілі соціально-економічного розвитку держави та шляхи їх досягнення. Нагальною є проблема формування ефективної, науково обґрунтованої, забезпеченої необхідними ресурсами державної політики захисту національних інтересів (національних цінностей) і її практична імплементація в середньо і довгостроковій перспективі.

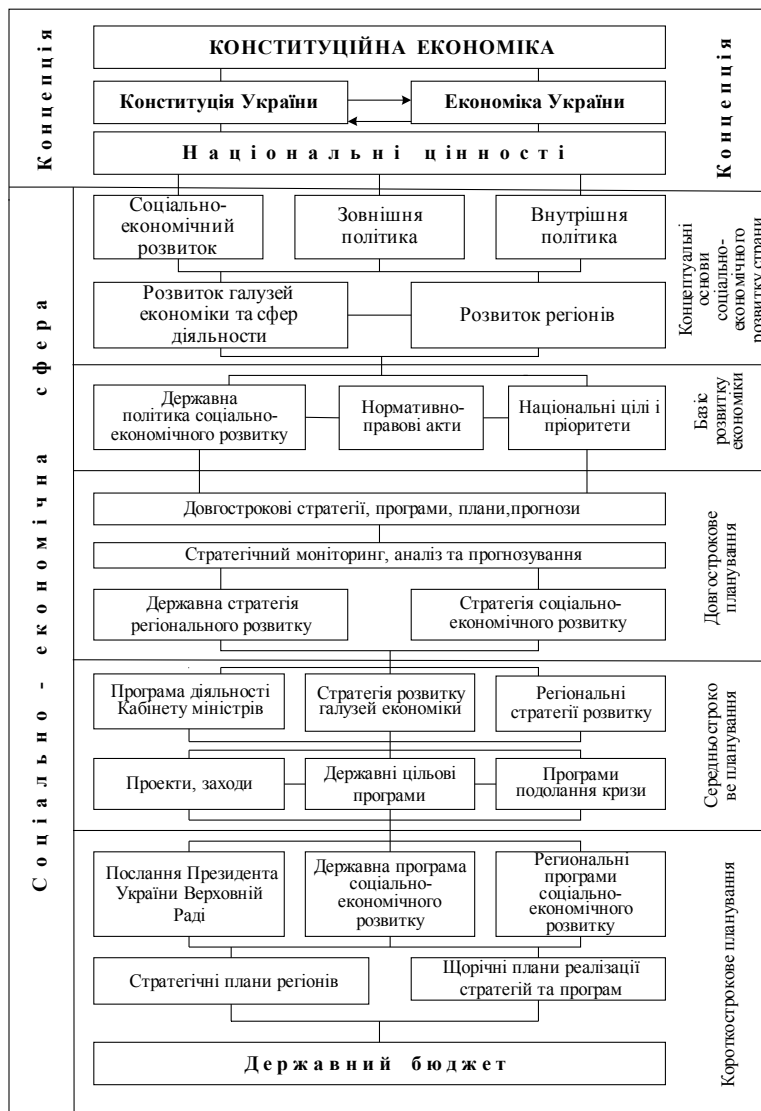


Рис. 4.3 Система базових документів зі стратегічного планування соціально-економічного розвитку України

Питання про конституційно-правові передумови реформування економіки є одним з найменш досліджених. Визначимо існування в даний час напрямку досліджень, так чи інакше пов'язаних з порушеними проблемами. Це, перш за все, роботи з конституційної економіки, які розглядають оптимальні конституційно-правові передумови ефективного функціонування економічної системи. Такі дослідження, що стали популярними в останні 20-30 років, повною мірою можна вважати базовими для всього комплексу проблем соціально-економічної трансформації суспільства.

Конституційні проблеми соціально-економічного розвитку країн «третього світу», і особливо у випадках переходу їх від авторитаризму до демократії, безпосередньо пов'язані з концепціями «економіки розвитку». Вони концентрують увагу на комплексі політичних проблем, що забезпечують формування стійких демократичних режимів при збереженні і зміцненні вже наявних інститутів приватного підприємництва і вільного ринку. Протягом останніх 5-10 років відбулося вибухове зростання транзитологічних досліджень, спеціальних робіт, що пов'язують конституційні процеси та економічні реформи.

Існує пряма залежність між розвитком законодавчої бази та економічним зростанням. Формування цієї бази стає одним з ключових факторів подолання економічної кризи і виходу посткомуністичної країни на траєкторію стійкого зростання. Важливим є виявлення механізмів формування конституційно-правових рамок становлення в Україні сталого режиму сучасної ринкової демократії. Користуючись виразом С. Хантінгтона, мова йде про пошук механізму «консолідації демократії», що передбачає єдність дій на конституційно-правовому та економічному полях. Перше забезпечує рамки стійкості демократичного режиму, а друге формує базові, тобто пов'язані з існуючими у суспільстві групами інтересів, передумови цієї стійкості. Такий підхід дозволяє вивести аналіз за рамки набору стандартних тез щодо зв'язку демократії та вільного ринку. Для

досягнення цієї конкретності необхідно спиратися як на досвід здійснення глибоких реформ у новітній історії сучасних країн Заходу, так і на досвід тієї реальної політичної боротьби, яка велася в Україні протягом останнього десятиліття і яка задавала межі і параметри здійснення економічних і політичних реформ.

Західні держави на сьогоднішній день володіють унікальним досвідом формування та підтримання у дієвому стані інститутів ринкової демократії, причому практично всі ці країни періодично стикаються з більш-менш глибокими економіко-політичними кризами, вирішення яких вимагає скоординованих зусиль їхніх політичних еліт, економічних агентів і населення. Як вдається уникнути більш глибоких наслідків криз? Чому вплив цих криз виявляється більш м'яким порівняно із кризами, що відбуваються в інших країнах світу, включаючи посткомуністичні держави? Зрозуміло, весь цей досвід важливий не тільки і не стільки для пояснення посткомуністичних криз як таких, скільки для побудови ефективної системи подолання цих криз у найближчому і більш віддаленому майбутньому.

4.3 Принцип раціональності у конституційній економіці

Вимога раціоналізації конституції лежить в основі економічного аналізу конституції і конституційного права. Це прагнення особливо виразно відбивається у теоріях представників чиказької школи Дж. Б'юкенена, Г. Таллока, Е. Даунса і ряда інших⁵⁸. Критикуючи сучасні конституції з раціоналістичних позицій, Дж. Б'юкенен виходить з того, що вони відображають групові інтереси, в той час як повинні виражати реальні інтереси громадян.

Еволюція поглядів на раціональність поведінки індивідуума виходить із неокласичного підходу і далі розвивається прихильниками

⁵⁸ Андреева Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах / Г.Н. Андреева; [отв. ред. В.В. Маклаков]; Ин-т науч. информ. по общест. наукам РАН. – М.: Наука, 2006. – 268 с.

інституціоналізму. З теорією раціонального вибору пов'язані парадигмальні зміни в одній із фундаментальних економічних категорій - категорії раціональності. Проблема раціонального вибору трактується сьогодні у найбільш загальному вигляді як визначення найкращого варіанту дій щодо досягнення мети при обмежених ресурсах.

Поняття раціональності рішень пов'язане, перш за все, із обмеженістю часових ресурсів. Людина не має можливості відносно довго розмірковувати над варіантами свого вибору. Коли стає відомим максимально повний набір рішень, з яких треба обрати оптимальне, необхідно припинити накопичення інформації, оскільки в іншому випадку виникає ризик «проморгати» варіант, що найбільшою мірою відповідає критеріям прийняття рішення.

У загальному випадку завдання раціонального вибору є багатокритеріальним. Принципова складність вирішення таких завдань полягає у тому, що зазвичай не існує варіанту, який був би найкращим відразу за всіма критеріями. Тому вибір найкращого варіанту пов'язаний із необхідністю вирішення проблеми зіставлення переваг, які дає виграш за одними критеріями з втратами за іншими.

Широке застосування теорії раціональності призводить до іншого розуміння ролі держави. Якщо розглядати людей як неактивних, безпорадних громадян, то держава буде виступати як зовнішня влада, що вирішує проблеми за всіх і кожного. Якщо прийняти те, що люди, спираючись на досвід і норми поведінки, можуть цілий ряд проблем вирішувати самостійно, а для вирішення інших створювати нові структурні моделі, то і розуміння того, якою має бути держава і що вона повинна робити, стане іншим. Урядам найбільших країн доводиться виконувати багато функцій, зокрема, забезпечення державної безпеки; здійснення фінансової та зовнішньої політики; зовнішньої торгової політики; проведення політики перерозподілу доходів, підтримання соціальної стабільності і спокою у країні; проведення

об'єктивної інформаційної політики; розв'язання міжнаціональних і міжетнічних проблем, тощо.

Окремим випадком теорії раціонального вибору є теорія суспільного вибору. Представники теорії суспільного вибору зробили об'єктом аналізу не вплив кредитно-грошових і фіскальних заходів на економіку, а сам процес прийняття різного роду рішень.

Конституція, з точки зору Дж. Б'юкенена, є набором правил для здійснення політичної гри. Поточна політика - це результат гри в рамках конституційних правил. Тому результативність та ефективність політики значною мірою залежать від того, наскільки глибоко і всебічно була складена первісна конституція, бо, за Б'юкененом, конституція - це насамперед основний закон не держави, а громадянського суспільства.

Теорія раціонального вибору в силу своєї наукової та прикладної значущості виділилася в окремий напрямок⁵⁹. Вона сформувалася під впливом:

- шотландської філософії моральності (Ф. Хатчисон, А. Фергюссон, Д. Юм, А. Сміт), сформулювавши індивідуалістичну концепцію раціональної поведінки у суспільстві;
- утилітаризму (І. Бентам), який підкреслював значення моральних суджень та оцінок;
- неокласичної теорії (А. Маршалл), що виділила роль взаємного обміну між людьми.

Теорія раціонального вибору формалізує логіку поведінки індивіда в різних ситуаціях. В ортодоксальній економіці раціональність трактується виходячи з концепції економічної людини. Економічна теорія з часу свого виникнення використовувала модель економічної людини. Створення такої моделі зумовлено необхідністю дослідження проблеми вибору та мотивації у господарській діяльності індивідів. Але, як справедливо зазначав Саймон,

⁵⁹ Гузь Н.Г. Выбор и регулирование в микроэкономике / Н.Г. Гузь. – Донецк: ИЭП НАН Украины, 1997. - 195 с.

зусилля економістів були спрямовані в основному на дослідження результатів вибору в економічній сфері, а сам вибір як процес випав з поля економічного аналізу: «неокласична теорія досліджує, по суті, не процес вибору, а його результати»⁶⁰.

У неокласичній теорії *раціональним вибором* є максимізація корисності індивідів у межах наявних у них ресурсів, знань, які вони мають у своєму розпорядженні, а також очікувань щодо дій інших партнерів. Передбачається, що раціональні індивіди не тільки здатні співвіднести вигоди і витрати своїх дій, а й усвідомлюють наслідки своєї діяльності. У той же час загальноприйняті норми, традиції, звичаї відіграють у неокласиків незначну роль. Однак потреба у зниженні рівня невизначеності змушує спиратися на традиції. Максимізація корисності може стати безглуздою і раціональний індивід буде вимушений спиратися на соціально-прийнятні результати.

Але раціональність - це ще далеко не все, що визначає поведінку економічного агента. Він не існує відокремлено від навколишніх предметів і таких же агентів як він, тому необхідно розглянути і обмеження, з якими стикається людина в процесі прийняття рішень або здійснення вибору.

Неокласична теорія тут виходить із припущень, що всі споживачі знають, чого вони бажають, тобто кожен має свою сукупність відомих йому потреб, які до того ж пов'язані функціонально. Для спрощення аналізу неокласики взяли «усереднену» функцію корисності, де не враховуються ні різноманітність можливостей максимізації за постійної величини доходу, ні різниця між суб'єктивними прагненнями і об'єктивними можливостями використовувати наявні ресурси. Отже, оскільки переваги відомі, то розв'язанням функції корисності буде визначення невідомих результатів індивідуального вибору.

⁶⁰ Саймон Г. Рациональность как процесс и продукт мышления / Г. Саймон // THESIS. – 1993. – Вып.3. – Т.1. – С. 16-38.

Дотримуючись неокласиків, можна уявити людину як істоту, яка повністю контролює себе і свої вчинки. Вона залишає осторонь уподобання інших суб'єктів, які в позитивному або негативному плані можуть відбитися на її рішеннях, а також передбачає відсутність взаємозв'язку між метою і засобом її досягнення. Одне й інше вважається вже заздалегідь відомим і можливість того, що при розгляді ланцюжка послідовних дій мета може стати засобом і навпаки - відсутня. Таким чином, можна відзначити, що відсутність будь-яких передумов щодо можливості впливу рішень одних людей на вирішення інших відривають ортодоксальну теорію від соціальності економічної науки.

Завдання раціонального вибору є одним із центральних в економіці і політиці у контексті інституціональної теорії. Увага економістів до проблеми і механізму економічного вибору та умов, що опосередковують цей вибір, зумовили необхідність перегляду класичної моделі економічної людини в рамках інституціоналізму. На новий рівень проблему економічного вибору вивели прихильники нової інституціональної теорії, що описує, яким чином відбувається ідентифікація індивідуальних переваг і як вони підсумовуються на рівні колективного вибору.

У класичному біхевіоризмі передбачалося, що індивідуальна поведінка відбиває реальні і об'єктивні переваги; індивідуальні та групові переваги підсумовуються на політичному ринку, де інститути не надають незалежного впливу на результати, а тільки функціонують як свого роду каталізатор, що генерує рівновагу; загальне благо - громадський інтерес демократичного процесу, ідентичний механічному підсумовуванню індивідуальних переваг.

Тільки *біхевіористська теорія раціонального вибору* розкриває те, як співвідносяться структурні змінні з можливостями людей зробити вибір у ситуації соціальної дилеми⁶¹. За допомогою цієї теорії вчені, як прихильники

⁶¹ Остром Э. Теория рационального выбора коллективного действия. Биехвиористский подход обращение президента американской политологической ассоциации / Э. Остром // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2010.- № 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ecsocman.hse.ru/data/2010/10/03/1214787763/Остром%205-52.pdf>

структурного пояснення поведінки людей, так і прихильники індивідуального вибору, здатні виробити спільну точку зору і не продовжувати марні суперечки про те, що важливіше: структурні змінні або особисті якості людей при прийнятті рішення.

Різні версії інституціоналізму відзначають: уподобання не ідентичні поведінці, вони не є екзогенними для політичного процесу, а змінюються під впливом інституціональних і процесуальних обмежень та імпульсів; інститути не є нейтральними трансляторами і механізмами агрегації у політичному процесі.

У процес раціонального вибору залучені економісти і політики, соціологи та юристи, виробники і споживачі, менеджери і підприємці. Правителі держав, президенти, прем'єр-міністри, парламентарії вирішують національні проблеми, обирають законодавчі органи, органи влади, обирають: з ким співпрацювати, з ким підтримувати нейтралітет, чи проводити реформи і т. ін.

У більшості прийнятих рішень складно точно розрахувати і оцінити їх наслідки, незважаючи на значний прогрес в галузі інформаційної економіки. Часто можна інтуїтивно припустити, що певний варіант вибору призведе до найкращого результату. Однак час може його спростувати. Зроблене припущення може виявитися помилковим. Тому людські рішення і правила раціонального вибору є об'єктом дослідження, виключно важливим для практики та цікавим для науки.

Поширеність завдань індивідуального вибору, можливість врахувати колективні переваги, пристрасті та інтереси активних груп населення роблять нині проблему раціонального вибору винятково актуальною. Відповідальні рішення приймають як індивідууми, так і колективи. У політичних партіях висуваються лідери і саме вони часто приймають ключові рішення. Сучасна людина здійснює відповідальний вибір, перебуваючи у положенні виборця, який має вирішити, за яку особистість або за яку політичну партію

голосувати. При цьому виборець є одним з багатьох учасників процесу прийняття колективного рішення.

Практичними завданнями організації ефективного функціонування економіки, раціонального вибору рішень у межах регулятивної політики держави обумовлено вивчення економічних інтересів економічних суб'єктів, цільової функції і рушійних сил соціально-економічного розвитку. Необхідно відзначити, що критеріальний підхід в економіці взагалі і в регулюванні процесів, зокрема, є одним із домінуючих. Ієрархія локальних цілей і критеріїв дозволяє координувати взаємодії у досягненні глобальної мети і приймати обґрунтовані раціональні рішення. Критерій оптимальності є основою для раціонального вибору рішень у процесах регулятивної політики держави.

4.4 Конституційна економіка в контексті сучасного економічного розвитку України

Немає ніяких сумнівів, що від якості конституційних правил безпосередньо залежить рівень економічного розвитку країни. Конституція має формувати таку систему організації державної влади, яка забезпечувала б максимально сприятливі умови для ефективного функціонування економіки, створила б можливості і механізми прийняття ефективних рішень на макро- і мікрорівнях, орієнтувала б на домінування стратегічних інтересів над короткостроковими. Новий політико-економічний підхід розглядає не тільки економічні основи поведінки у політичному процесі, але і політичні методи втручання у ринкову економіку.

Досвід проведення економічних реформ продемонстрував, що проблеми, які виникли у ході трансформації української економіки в ринкову, викликані, в першу чергу, відсутністю адекватної зміни теоретичних поглядів і концепцій. За основу теоретичних підходів було взято запозичені теорії і досвід минулих років, які сформувалися в інших умовах

розвитку суспільства і застосовувалися в інших реаліях. Мова йде, перш за все, про відому доктрину Вашингтонського консенсусу. Модифікацією цієї доктрини для постсоціалістичних країн була «шокова терапія», результатом дії якої стало перетворення України в країну з неясними перспективами розвитку. Однією з головних помилок розробки ідеології переходу до нової суспільно-економічної системи було ігнорування досягнень сучасної економічної думки. Проте подолання негативних наслідків реформ і пошук відповідей на виклики XXI століття потребують обґрунтування ефективних інструментів пізнання економічного реформування.

Практично у всіх економічно розвинених європейських країнах конституційна розбудова йде у напрямку децентралізації і інституціоналізації. Проведені дослідження свідчать, що саме регіональна економічна автономія сприяє досягненню більших темпів економічного розвитку. Таким чином, маючи європейські орієнтири і власний досвід конституційної законотворчості, використання методологічних принципів конституційної економіки дозволяє підготувати таку конституцію (або конституційні зміни), які у своїй середньостроковій перспективі мотивуватимуть господарюючих суб'єктів до економічної активності, економіку - до розвитку, а політичний устрій країни - до затвердження реальної демократії.

У сучасній державознавчій літературі затвердилася думка, що до числа конституційних інститутів належать конституційні засади економічної, соціальної, політичної систем, духовного життя суспільства, власності, праці, народовладдя, засади парламентаризму, вихідні положення про статус глави держави, судової системи, місцевого самоврядування тощо. Проте не всі стабільно функціонуючі інститути є ефективними. Сукупність рис, що характеризують стійкість інституціональної системи, ні в жодному разі не гарантує ефективність інститутів. Хоча стабільність може бути необхідною

умовою для складної людської взаємодії, вона не є достатньою умовою забезпечення ефективності.

Переваги побудови економічного порядку на засадах конституційного імперативу полягають у тому, що конституція визначає значимість основних політичних інститутів держави: законодавчої і виконавчої влади, функцій президента, уряду, судової системи. Вона регулює відносини між цими інститутами та громадянами. Залежно від форми правління виборці висловлюють свої уподобання щодо прийняття державних рішень. Ці уподобання можуть мати більший або менший вплив на законодавців, що приймають рішення, проте не враховувати його вони не в змозі. Рішення проводяться у життя особами, що представляють виконавчу владу і які можуть діяти більш-менш ефективно при їх здійсненні.

Особливо актуальною для української дійсності є *головна ідея конституційної економіки*, що полягає у тому, що фінансові кошти держави є надбанням не держави, а народу. Тому важливою є думка Дж. Б'юкенена про спрямованість конституції на збалансування інтересів держави і суспільства в цілому з інтересами окремого індивіда та його конституційним правом на індивідуальну свободу й індивідуальне щастя.

Україна претендує на звання демократичної правової соціальної держави з капіталістичною економікою. Але без концепції економічної конституції неможливо здійснити «переорієнтацію» державного апарату влади на забезпечення добробуту громадян. У зв'язку з цим використання національною елітою ідеологічного спадку й практичного досвіду реалізації «Нового курсу» Ф.Д. Рузвельта чи повоєнного відновлення Німеччини та Японії набуває непересічного значення⁶².

Для формування конституційної економіки в Україні є бажаним створення інституціональних умов, аналогічних «соціальному ринковому господарству» у Німеччині. Його методологічні засади було створено ордо-

⁶² Скупінський О.В. Конституційна економіка: поняття та перспективи для України / О.В. Скупінський // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 909–914 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11covpdu.pdf>

ліберальною «теорією порядку» наприкінці 40-х - початку 50-х рр. ХХ ст. Німеччина втратила чверть власної довоєнної території, була розділена на окупаційні зони, виробництво на початку 1948 р. ледве досягало половини рівня 1936 р. Величезні людські втрати, деморалізоване війною й розрухою населення, 12 млн. біженців, зношений основний капітал, зруйнована інфраструктура, карткова система і збереження елементів нацистської системи управління - ось далеко не повний перелік бід повоєнної Німеччини. Відбулася дійсно «втрата старого світу без набуття нового». Почуття апатії й безвиході штовхало до зневаги до встановлених норм. Порядок був нагально потрібний. Без нього було б неможливе ніяке відродження країни. Недивно тому, що «теорія порядку», яка з'явилася саме в той час, стала методологічною основою соціального ринкового господарства у ФРН⁶³.

Здійснення в Україні ринкових перетворень зумовлює якісно нове ставлення до конституційного права як головного регулятора суспільних відносин. У сучасних умовах конституційне право набуває особливого змісту, оскільки має забезпечувати реформування суспільних відносин на ринковій основі. Забезпечення оптимального конституційно-правового регулювання суспільних відносин, у тому числі економічних - актуальна проблема не лише сучасного соціально-економічного, а й суспільно-політичного життя країни. Це зумовлено структурними зрушеннями в економіці України, її розвитком у напрямку до формування в Україні соціально орієнтованої ринкової економіки. Відповідно зростає потреба у визначенні ролі конституційного права у регулюванні економічних відносин. Визначаючи сутність правового регулювання економічних відносин, слід погодитися з поширеною тезою, що мірилом цього процесу є певний рівень упорядкованості, а одним з важливих засобів - право та закон як юридична форма його втілення.

⁶³ Скупінський О.В. Конституційна економіка: поняття та перспективи для України / О.В. Скупінський // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 909–914 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11covpdu.pdf>

Конституція України задає вектор розвитку економіки, вона є найбільш узагальненим юридичним виразом економічних потреб та інтересів народу. Конституція закріплює правові основи економічної організації суспільства, визначає головний зміст і загальну спрямованість розвитку економічних відносин, тим самим надаючи економічній системі властивостей «конституційної економіки». Від стану економіки країни значною мірою залежить забезпечення дії окремих статей і положень Конституції. У свою чергу, оптимальне конституційно-правове регулювання економіки значною мірою визначає ефективність її розвитку.

Саме тому процес удосконалення конституційних засад розвитку економіки є об'єктивно необхідним для успішного завершення ринкової трансформації економіки України. Законодавчі зміни мають сприяти досягненню визначеної у чинній Конституції України мети, пов'язаної, зокрема, з прагненням розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, а також необхідністю забезпечення спадкоємності у конституційному творенні. Комплексні зміни до Конституції України викликаються досвідом застосування її положень, що виявив необхідність усунення в її змісті певних недоліків, зокрема, недостатності гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина, вад в організації та функціонуванні державного механізму, недосконалості системи стримувань і обмежень, які мали б забезпечувати збалансованість та єдність цього механізму. Адекватним і затребуваним способом конституційного реформування є **здійснення системного оновлення (удосконалення) Конституції України, що має завданням:**

- систематизацію, посилення конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина, реальне забезпечення їх захисту насамперед у судовому порядку;
- забезпечення здійснення ефективної державної влади на засадах чіткого розподілу функцій, удосконалення системи стримування і обмежень,

уникнення дуалізму у системі виконавчої влади, а також збалансування всього державного механізму;

- розширення конституційного регулювання інститутів безпосередньої демократії;

- оптимізацію територіальної організації влади в Україні;

- розвиток місцевого самоврядування;

- створення передумов для здійснення судової реформи та реформи правоохоронних органів;

- встановлення конституційних засад участі України у процесах світової і європейської інтеграції;

- усунення наявних неузгодженостей конституційного тексту⁶⁴.

На сучасному етапі соціально-економічного і політичного розвитку, враховуючи сформовані передумови, стає зрозумілим, що про конституційну реформу не забули - її просто перенесли на більш пізній час. Декларовані у країні реформи не дають можливості займатися реформою конституційною, тим гостріше відчувається необхідність у концентрації і координації зусиль учених і фахівців, спрямованих на дослідження проблем, пов'язаних з економіко-правовими процесами, що відбуваються у нашій країні. Набуває необхідності *комплексна оцінка національної доктрини політичних і соціально-економічних перетворень у країні*. Ця доктрина, що складається з практичних рекомендацій на базі нових методологічних підходів економічної і політико-юридичної науки, визначає принципи оптимального поєднання економічної доцільності з досягнутим рівнем конституційного розвитку, відображені у нормах конституційного права, що регламентують економічну і політичну діяльність у державі. *Концептуальним ядром доктрини* має стати визначення пріоритетного місця і ролі законних прав, свобод та інтересів людини у цивільно-правових і державно-владних відносинах. Зовсім повному необхідно поглянути на взаємозв'язок права і закону, відповідність

⁶⁴ Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України» № 4290 від 31.03.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34882

закону моральним і сучасним принципам, прийнятим у цивілізованому суспільстві.

Саме така доктрина повинна базуватися на конституційних засадах. І сучасні і майбутні зміни в Конституції нашої країни повинні чітко відповідати розробленим концептуальним засадам, які, з одного боку, будуть відображати реальну систему організації державної влади, яка є адекватною соціально-економічному рівню розвитку країни, а з іншого – сприяти створенню відповідних економічних інститутів, які б ефективно функціонували в країні.

Питання для обговорення та самоконтролю

1. Які предметні межі дослідження конституційної економіки?
2. Назвіть основні групи проблем, що врегульовуються конституцією і мають безпосереднє відношення до соціально-економічного розвитку країни.
3. Які типи реформ виділяють залежно від ступеня радикальності здійснюваних заходів?
4. У чому полягає раціональність поведінки індивідуума у неокласичній та біхевіористській теоріях?

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254>.
2. Андреева Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах / Г.Н. Андреева; [отв. ред. В.В. Маклаков]; Ин-т науч. информ. по общест. наукам РАН. – М.: Наука, 2006. – С. 135.

3. Баренбойм П.Д. Конституционная экономика как система доказательств отсутствия интеллектуального превосходства государства над его гражданами и поправки к Конституции РФ / П.Д. Баренбойм // Законодательство и экономика. - 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.juristlib.ru/book_3830.html.
4. Баренбойм П.Д. Конституционная экономика: Учебник для юридических и экономических вузов / [Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А.]. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. – 528 с.
5. Бьюкенен Дж. М. Конституция экономической политики / Дж. М. Бьюкенен. – М.: Таурис Альфа, 1997. – 560 с.
6. Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия / Дж. Бреннан, Дж. Бьюкенен; [пер. с англ.]. – СПб.: Экономическая школа, 2005. – 272 с.
7. Гузь Н.Г. Выбор и регулирование в микроэкономике / Н.Г. Гузь. – Донецк: ИЭП НАН Украины, 1997. - 195 с.
8. Дементьев В.В. Экономика как система власти / В.В. Дементьев / Министерство образования и науки Украины. Донецкий национальный технический университет. – Донецк: Изд-во «Каштан», 2003. – 404 с.
9. Конституционная экономика / Ответственный редактор Г.А. Гаджиев. - М.: Юстицинформ, 2010. – 256 с.
10. Мау В. Экономика и право. Конституционные проблемы экономического развития России / В. Мау. – М.: Институт проблем переходного периода, 1998. – 160 с.
11. Экономическая теория / Под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена: Пер. с англ. / Науч. ред. В.С. Атономов. - М.: ИНФРА-М, 2004. – 931 с.

12. Добродумов П.О. Конституційна економіка як об'єкт дослідження / П.О. Добродумов / [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pvuabs/2010_1/03_02_01.pdf
13. Остром Э. Теория рационального выбора коллективного действия. Бихевиористский подход обращение президента американской политологической ассоциации / Э. Остром // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2010.- № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://ecsocman.hse.ru/data/2010/10/03/1214787763/Остром%205-52.pdf>
14. Саймон Г. Рациональность как процесс и продукт мышления / Г. Саймон // THESIS. – 1993. – Вып.3. – Т.1. – С. 16-38.
15. Скупінський О.В. Конституційна економіка: поняття та перспективи для України / О.В. Скупінський // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 909–914 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11covpdu.pdf>.
16. Худик А.М. Податок як об'єкт конституційного регулювання / А.М. Худик // Науковий вісник Чернігівського університету. Правознавство. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/article.php?lang=ua&visnuk=43&article=978>.
17. Шутова О.С. Конституційні принципи податків та зборів / О.С. Шутова / [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.rusnauka.com/26__SSN_2008/Pravo/34986.doc.htm.

РОЗДІЛ 5 ЦІЛЬОВИЙ АСПЕКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

5.1 Категоріальний підхід до цільової функції державного управління

5.2 Класифікація цілей державного управління

5.3 Концепція побудови цільової функції державного управління

5.1 Категоріальний підхід до цільової функції державного управління

Світовий досвід свідчить про те, що держава здійснює значний вплив на розвиток національного господарства. При цьому зміст державного управління знаходить відображення в стратегії, відповідно до якої розробляються програми державних дій. Адже у широкому розумінні стратегію можна визначити як планування й реалізацію політики держави з використанням наявних засобів. Основою будь-якої стратегії виступають три головні складові: необхідність, що є загальною закономірністю історичного процесу; випадковість, що визначає ситуацію, що склалася на даний момент і може розвиватися будь-яким непередбаченим чином; вольові дії, що замінюють пасивні елементи активними суб'єктами, здатними формулювати мету й здійснювати конкретні програми дій. Внаслідок цього при державному управлінні виникає необхідність урахування цих складових, тобто необхідності, випадковості та вольових дій.

Особливості державного управління у різних країнах обумовлені факторами історичного, виробничо-економічного, соціокультурного походження, їх різноманітним поєднанням, що проявляється у формуванні того або іншого типу господарства. Проте, при всіх національних особливостях, роль держави в них збігається: держава, що зберегла надбудовні функції, перетворилася на суб'єкт макроекономічної діяльності, який забезпечує стійкий розвиток сучасної економіки відповідно до її власних законів.

Державне управління являє собою сукупність наукових положень, цілей, політичних засобів і практичних заходів, за допомогою яких здійснюється регулювання відносин між громадянами, соціальними групами,

класами у сфері економічного життя суспільства. Під його впливом відбувається взаємодія між державою й громадянським суспільством. Держава є інтересосупроводжуючим суб'єктом, саме за яким визнається функція встановлення цілей і пріоритетів розвитку суспільства. Для її реалізації держава повинна створити діючий механізм узгодження різноспрямованих інтересів суб'єктів господарювання на основі законодавчо встановлених правил, норм і процедур.

У механізмі формування цілей державного управління виділяються такі основні складові:

- процес формування;
- процес реалізації;
- оцінка й зворотний зв'язок, що припускає коригування політики залежно від отриманих результатів (досяжності цілей).

Наявність певних соціально-економічних завдань є невід'ємною рисою розвитку сучасної держави. Основними елементами, що характеризують будь-яке соціально-економічне завдання, є об'єктивність, структура, шляхи реалізації й оцінка отриманих результатів. У свою чергу, об'єктивність визначається різними соціально-економічними умовами та факторами, які становлять зміст такого роду завдань.

Об'єктивною основою побудови регулюючої діяльності держави у ринковому середовищі є закони розвитку і функціонування економіки, за межами дії яких ефективність державного втручання знижується. При цьому об'єктивно задані межі діяльності держави повинні діяти у системі координат національної економіки.

Загальновідомо, що ступінь пізнання законів, що діють в економічній і соціальній сферах, проявляється у науковій обґрунтованості державного управління. Дана теза неодноразово підкреслювалася як зарубіжними, так і вітчизняними науковцями. Дж. О'Шонессі відзначав: «Неправильний вибір цілей при створенні системи призводить до того, що розв'язуються не ті

проблеми, які повинні розв'язуватись. Це може призвести до набагато більшої шкоди, ніж застосування неефективної системи для досягнення обраних цілей»⁶⁵.

Цільова спрямованість державного управління являє собою постановку раціональних (тобто відповідних наявним ресурсам) цілей і завдань, обумовлених необхідністю одержання максимально можливих результатів при мінімальному використанні коштів платників податків, виходячи з орієнтацій, наданих публічною владою. Чіткість вираження цілей з урахуванням пріоритетів і необхідних результатів припускає зацікавленість державних структур у збереженні стабільності, відповідності прийнятих рішень чинному законодавству, зростанні компетенції апарату адміністративних установ, а також розв'язанні інших завдань, спрямованих на підвищення ефективності управління, реалізацію принципу соціальної справедливості, раціональне використання ресурсів.

Формулювання цілей державного управління відображає усвідомлені потреби й інтереси суспільства в напрямі досягнення бажаного блага, що забезпечується за допомогою керуючих зусиль держави. Механізм державного управління призначений для «відбору», легітимізації та втілення цілей, виділення з них реалістичних, що мають пріоритетне значення в даний конкретно-історичний момент.

Диференціювання цілей державного управління передбачає їхню конкретизацію з точки зору обґрунтованості, конструктивності та можливостей досягнення. При виконанні спонукальних, стимулюючих та регулюючих функцій, цілі служать ідеальним прообразом можливих шляхів і засобів їхнього досягнення. Вони втілюються у свідомій енергії та діях людей - учасників державно-управлінського процесу. Потім включається

⁶⁵ О'Шонесси Дж. Принципы организации управления фирмой / Дж. О'Шонесси; пер. с англ.- М.: Прогресс, 1979. – С. 109.

організаційний момент, і виникає регулююча дія, що виконується органами державної влади.

Таким чином, визначення сутності цілепокладання, вивчення його ролі та місця у процесі державного управління доцільно почати з розгляду поняття «мета».

Проблема мети та доцільності є непростю й багатогранною. Ці питання вивчалися й Аристотелем, і стоїками, і представниками телеології (від греч. *telos* - ціль й *logos* - слово, релігійно-філософське навчання про наявність у світі цілепокладаючих джерел). Різні аспекти цієї проблеми розглядалися такими великими вченими та філософами, як В.Ф. Гегель, Л.А. Фейєрбах, Ф. Енгельс. Так, Ф. Енгельс відзначав, що «яким би не був хід історії, люди роблять її так: кожний переслідує свої власні, свідомо поставлені цілі, а загальний результат цієї безлічі діючих у різних напрямках прагнень та їхніх різноманітних впливів на зовнішній світ - це саме і є історія»⁶⁶.

У державному управлінні проблема цілі є центральною, вона визначає та регулює дії і є основним законом, складним алгоритмом поведінки, що підпорядковує всі сторони керуючого впливу на перебіг економічних процесів.

На початку ХХ ст. німецький соціолог М. Вебер увів у науковий обіг поняття цілеспрямованості. Він уважав, що в соціально-економічній діяльності має місце раціональне співвідношення цілей і засобів та побічних наслідків. Однак М. Вебер бере під сумнів можливість науки виробляти й ставити нормативні цілі. Крім того, цілі й засоби можуть за певних умов мінятися місцями: «часом засоби перетворюються на мету, а мета на засоби»⁶⁷. Тому проблема формування цілей в управлінні господарською

⁶⁶ Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. К.Маркс, Ф.Энгельс. - [2-е изд.]. - М.: Гос. Изд-во полит. лит., 1961. - 746 с. - Т. 21. - С. 306.

⁶⁷ Вебер М. Избранные произведения / М.Вебер; пер. с нем. - М.: Прогресс, 1990. - С. 646.

діяльністю суспільства переводиться у площину господарської практики та реальних відносин між людьми.

Цілі у тому або іншому різновиді властиві всім соціально-економічним об'єктам і системам, від індивідуума до суспільства в цілому. Суспільство як найвищий тип соціальної організації існує тільки тоді, коли воно функціонує саме як складне цілісне утворення.

У загальному розумінні набір цілей кожного суб'єкта управління й ієрархія цих цілей унікальні, але головним є те, що вони існують, і кожен суб'єкт завжди функціонує адекватно поставленим цілям.

На думку В. Авер'янова, мета є найважливішою характеристикою управління – його призначенням. «Власне, для певних досягнень і здійснюється управління. Не можна вважати управлінням безцільні перетворення, оскільки вони є безглуздими»⁶⁸.

Під метою також розуміється дія зворотних зв'язків, за яких інформація про різницю між необхідним і фактичним станом стимулює наближення системи до оптимуму.

Мета формується в класі понять, які відображають стан системи у процесі власної еволюції. Використовуючи доступні ресурси, дана система буде намагатися досягти поставлених цілей. Подібну систему прийнято називати цілеорієнтованою. Закономірні взаємодії у соціально-економічних системах носять об'єктивний і внутрішньо доцільний характер. Однак, на відміну від природних систем, ці закономірності повинні бути сформульовані в термінах цілеспрямованої поведінки - у категоріях, що відповідають усвідомленій діяльності, що особливо важливо, коли йдеться про державне управління.

Разом з тим, необхідно чітко визначити відмінність категорій *«мета»* і *«функція»* державного управління.

⁶⁸ Державне управління: теорія і практика // Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П., та ін. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 34.

Узагальнено *метою* прийнято вважати бажаний стан системи, який має чітко визначений строк існування і відображає волю керуючого системою суб'єкта. *Мета* виступає образом неіснуючого, але бажаного - в аспекті розглянутої проблеми - стану системи, тобто стану, що дозволяє розв'язувати проблему за наявних ресурсів. Це подання якогось найкращого стану системи. Відмітною ознакою мети, на думку авторів, є її кількісна визначеність.

Державне управління знаходить відображення у головних функціях, що виражають основне призначення даної категорії, яка віддзеркалює її сутність. Таким чином, категорія «функція» ширша, ніж категорія «мета». У рамках однієї функції можливе існування декількох, часом навіть суперечливих цілей.

У зв'язку із цим, для ідентифікації явищ та уніфікації понятійного апарата уявляється доцільним не ототожнювати поняття «мета» й «цільова функція».

Процес *цілепокладання* пропонується розглядати як діяльність із виявлення та аналізу потреб керованого об'єкта з урахуванням реальних можливостей їх найбільш повного задоволення. Процес постановки (завдання) цілі прийнято називати цілепокладанням. Суб'єкт, цілеспрямовано створюючи систему, закладає в неї бажану концепцію розвитку подій необхідної спрямованості, тим самим здійснює цілевказівку, тобто формує цільову функцію.

Цільова функція визначає зміст, структуру та методи формування й визначення оптимальних рівнів цілей. Процес формування цільової функції розділяється на два етапи. На першому законодавчий орган країни визначає впорядкованість, черговість цілей. На другому розробляються варіанти політики, кожний з яких відрізняється конкретними параметрами цілей регулювання.

Слід зазначити, що в теорії та практиці державного управління визначення головних цілей, узгодження цілей різних рівнів досліджено вкрай недостатньо, що призводить до чималих витрат при реалізації соціально-економічної політики. Особливо велика плутанина виникає у класифікації цілей за змістом (соціальні, економічні, політичні, моральні й т. ін.), часом (довго-, середньо- та короткострокові), рівнями впливу. Мету нерідко плутають із засобами її досягнення.

У цьому зв'язку специфіка формування й уточнення цілей, побудови ієрархії підцілей, доведення їх до відповідного рівня пріоритетності головної мети стосовно цілей «нижчого» рівня - одне з найважливіших завдань державного управління, від розв'язання якого залежить ефективність її проведення в цілому.

В основі дійсного цілепокладання, на думку більшості дослідників⁶⁹, полягає пізнання об'єктивних закономірностей розвитку суспільства. Ці закономірності є джерелом цілей, що визначаються людьми. Якщо цілі є адекватними закономірностям здійснення і тенденціям зміни процесів, що відбуваються у суспільстві, тоді людська діяльність щодо їх реалізації стає ефективною. Окрім закономірностей важливими цілеформуючими факторами є потреби, інтереси й реальні можливості суспільства або кожного з утворюючих його компонентів.

Цілепокладання пронизує й визначає всі стадії державного управління: інформаційну, організаційну, регулюючу, координуючу, контрольну. Ця функція визначає зміст усіх інших, вона є об'єднуючим стрижнем і реалізується у всіх сферах державного регулювання. Цілепокладання лежить в основі головного принципу державного управління - системного підходу. Дійсно, кожна соціально-економічна підсистема має власну основну мету,

⁶⁹ Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление [Текст] / В.Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1981. – 432 с.

Державне управління: теорія і практика // Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П, та ін. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

Пал Л.А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал; пер. з англ. – К.: Основи, 1999. – 422 с.

але кожна з них носить підпорядкований характер щодо основної цілі суспільства в цілому.

Постановка мети є результатом якісного аналізу проблемної ситуації, що тісно пов'язана із зовнішніми умовами діяльності суб'єкта управління. Особливу увагу треба звернути на те, що в соціально-економічних системах вплив суб'єкта управління на об'єкт не тільки не є стихійним, випадковим, неусвідомленим, а, навпаки, прагне до максимальної чіткості, економічності, доцільності й послідовності.

Зміст управління в основному визначається якістю цілепокладання, що, у свою чергу, обумовлене тим, наскільки в поставлених цілях (оперативних, середньострокових, стратегічних) найбільш точно й повно виражені корінні потреби та інтереси всього суспільства, його окремих соціальних груп, що визначають мотиви поведінки людей.

Таким чином, уже саме цілепокладання виступає одним із суттєвих засобів, що здійснюють вплив на людей, їхню поведінку та життєдіяльність, і тим більш результативно, чим більшою мірою поставлені цілі узгоджуються з інтересами кожної людини, відбивають її цінності, переконання, світогляд, корінні життєві інтереси (економічні, соціальні, політичні, духовно-культурні).

Розрізняють *два основних підходи до цілепокладання як процесу*⁷⁰:

1. *Механістичний*, за яким метою стає досягнення певного рівня параметрів системи (ВНП на душу населення, рівень інфляції та безробіття, зовнішньоторговельне сальдо й т. ін.). Передбачається, що всі господарюючі суб'єкти діють тільки раціональним, заздалегідь відомим способом.

2. *Соціальний*. Підхід враховує множинність цілей, невпорядкованість визначення цілей економічної системи із соціальних позицій. В основі вибору мети в цьому випадку лежить низка чинників (менталітет, свідомість, відносини, стереотипи та ін.), які визначають процес цілепокладання.

⁷⁰ О'Шонесси Дж. Принципы организации управления фирмой / Дж.О'Шонесси; пер. с англ.- М.: Прогресс, 1979. – С. 112.

Слід зазначити, що цілепокладання на базі соціальних потреб значно ускладнює математичну формалізацію критеріїв розвитку економічної системи. Це обумовлено тим, що індивід, як господарюючий суб'єкт, не має стійкої шкали цінностей, а тому мова може йти лише про відносні цінності. Таким чином, можна скласти уявлення лише про стереотипи господарської поведінки, які описуються сукупністю стратегій і цілком конкретною ієрархією цілей. Справа ускладнюється також тим, що суб'єкт управління зіставляє наявний набір цілей зі зміною власних потреб, постійно оновлюючи його, намагаючись у такий спосіб адекватно реагувати на зміни навколишнього середовища.

Таким чином, уявляється можливим окреслити *межі цілепокладання* для будь-якої досліджуваної системи, у т.ч. національної економіки:

- мета конкретної системи може дорівнювати або бути частиною мети вищестоящої системи або суспільства (якість);

- мета повинна чітко відповідати об'єктивним потребам середовища, але не перевищувати внутрішніх можливостей самої системи, у тому числі потенційних (кількість).

Цілям мають бути властиві такі *характеристики*.

1. Конкретність і вимірність. Виражаючи свої цілі в конкретних і вимірних формах, суб'єкт формування цілей створює чітку базу відліку для наступних рішень, контролю й оцінки ходу роботи.

2. Орієнтація в часі. Варто точно визначати не тільки те, що має бути зроблено, але також час, коли повинен бути досягнутий результат.

3. Досяжність. Щоб забезпечити підвищення ефективності, цілі повинні бути досяжними.

4. Взаємна підтримка. Дії та рішення, необхідні для досягнення однієї мети, не повинні заважати досягненню інших.

5. Указання конкретного виконавця.

У загальному вигляді процес *цілепокладання* складається із *трьох основних етапів*:

- аналіз зовнішнього середовища;
- оцінка можливостей досліджуваної системи;
- визначення цілей.

Важливим у цілепокладанні є обов'язкове врахування можливостей досліджуваної системи, тому що у противному випадку цілі будуть нереальними. Саме завдяки зіставленню бажаних цілей з можливостями системи вдається визначити реалістичні цілі.

Між будь-якими цілями, у т.ч. у державному управлінні, існує ієрархічна підпорядкованість. Найчастіше генеральна мета є стратегічною. Далі цілі поділяються на головну, підцілі другого рівня, третього і т.д. Інакше кажучи, у процесі цілепокладання відбувається розсіювання цілей, що породжує проблему їхнього збирання навколо головних, інакше може зростати некерованість процесом. Саме тому у вітчизняній і західній науці склалося декілька наукових та управлінських шкіл, які розробляють технології цілепокладання, розсіювання цілей за рівнями управління й структурними підрозділами, постановки цілей - визначення завдань і збирання їх навколо генеральної мети. До їхнього числа можна віднести фінську школу управління «за результатом», школу Г. Щедровицького (синтез знань: програми й методи)⁷¹, школу консультантів з керування, яку очолює О. Пригожий⁷².

Варто відзначити, що у процесі цілепокладання завжди виникає зведення численних цілей до мінімуму, із мінімуму вичленовується головна (пріоритетна), далі виключаються з набору цілей ті, які виступають засобами досягнення інших цілей, а також ті, які не впливають на вибір альтернатив.

⁷¹ Щедровицкий Г.П. Избранные труды / Г.П. Щедровицкий. - М.: Школа культурной политики, 1995. – 800 с.

⁷² Пригожий А.И. Современная социология организаций / А.И. Пригожий. – М.: Интер-пракс, 1995. – 176 с.

Доцільно за наявності конфліктних цілей одного рівня зіставити їх із цілями більш високого рівня й вибрати з перших такі, що є більш пріоритетними відносно других.

Система процедур формування «дерева цілей» є найбільш розробленим методом цілепокладання. *Дерево (древу) цілей* - графічне відображення взаємодії головної цілі функціонування системи або виконання комплексної програми та проміжних результатів (проміжних цілей), що виникають (реалізуються) на шляху досягнення глобальних цілей. Формування «дерева цілей» відбувається за принципом «від загального до окремого». Воно відображає уявлення про ієрархічний характер зв'язків між проміжними результатами функціонування всіх елементів системи (виконання окремих етапів програми) і кінцевим результатом (рис. 5.1).

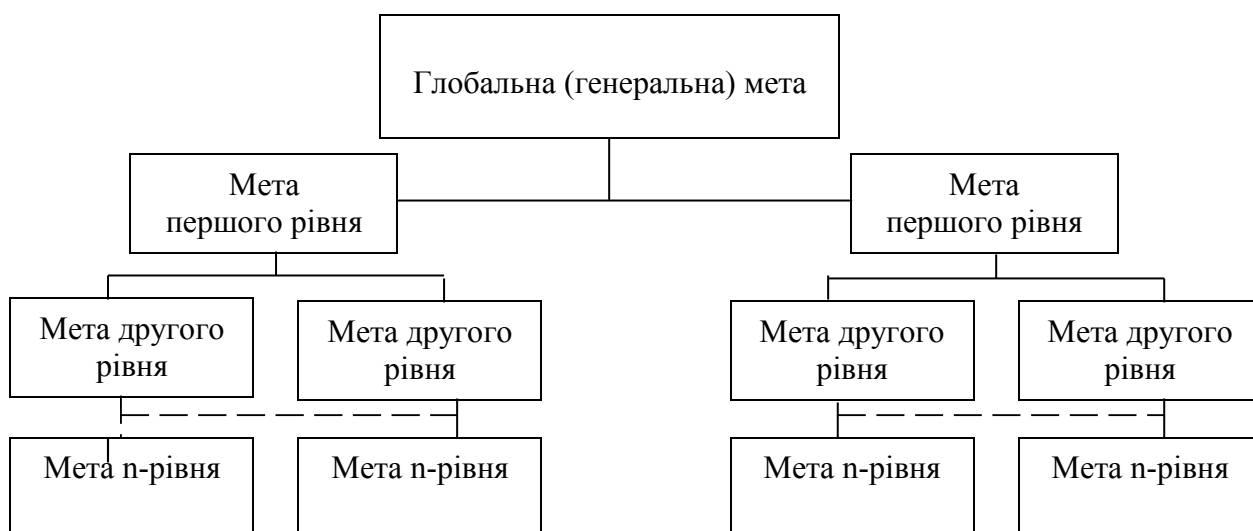


Рис. 5.1 Дерево цілей

Розробка дерева цілей здійснюється шляхом послідовної декомпозиції головної мети на підцілі за такими правилами:

1. Формулювання цілей повинне описувати бажані результати (стан), а не дії, необхідні для їхнього досягнення.
2. Формулювання головної (генеральної) мети повинне давати опис кінцевого результату.

3. Зміст головної мети має бути розгорнутим в ієрархічну структуру підцілей таким чином, щоб досягнення підцілей кожного наступного рівня стало необхідною й достатньою умовою досягнення цілей даного рівня.

4. На кожному рівні підцілі повинні бути незалежними і невиведеними одна з одної.

5. Декомпозиція припиняється при досягненні деякого елементарного рівня, коли формулювання підцілі дозволяє приступити до її реалізації без подальших пояснень.

У цілому принцип побудови «дерева цілей» забезпечує взаємозв'язок численних цілей різного змісту (економічних, соціальних, політичних, духовних), їхнє узгодження для досягнення головної, єдиної мети. Вища мета спрямовує якісний розвиток спільноти, системи соціальних відносин.

Основною властивістю «дерева цілей» є двоїста природа цілей (крім головної й цілей самого нижнього рівня): кожна з них розглядається як мета реалізації проміжних цілей нижчого рівня й одночасно як засіб реалізації мети вищого рівня. Тому при побудові «дерева цілей» найбільш ефективним є використання «методу логічного ланцюжка», поступового розгортання головної мети у підцілі таким чином, щоб кожна мета, виходячи зі свого місця у «дереві цілей», перевірялася на відповідність передбачуваній відповіді на запитання: «Для чого реалізується мета?» або «За рахунок чого реалізується мета?». Побудова «дерева цілей» є одним із провідних прийомів системного підходу при розв'язанні завдань проектування систем управління, розподілу функцій управління по горизонталі й вертикалі, обґрунтування планових рішень, формування цільових програм.

Подібна ієрархічна структура демонструє необхідність організаційного та інформаційного зв'язку між завданнями підсистем та етапами досягнення поставленої мети. «Дерево цілей» вказує не способи досягнення мети, а лише визначає кінцеві результати кожного етапу запланованих робіт. Кількість

рівнів такої структури залежить від складності поставленої цілі й кількості проміжних етапів робіт.

Цілі першого рівня є альтернативами досягненню головної мети, але щодо цілей другого рівня вони виступають як цілі вищого порядку. Відомо, що системи цілей і способи їхнього досягнення подібні за структурою і взаємно детерміновані:

- при відсутності хоча б одного з ресурсів або умов, що належать до системи досягнення мети, мета виявляється недосяжною;

- підвищення значущості будь-якого компонента мети передбачає збільшення засобів її досягнення;

- на обмеженому відрізку часу можливо компенсувати відставання окремих засобів за рахунок інших, але дана дія, як правило, спричиняє соціально-економічне подорожчання процесу досягнення мети й небезпеку виснаження засобів;

- усі елементи системи цілей і засобів у принципі рівнозначні;

- на кожному ієрархічному рівні системи є свої конкретні цілі і засоби їхнього досягнення;

- для досягнення будь-якої загальної мети необхідно узгодити між собою окремі цілі та засоби різних рівнів системи.

Цілі нерозривно пов'язані із засобами їх досягнення. Постановка мети, якою би малою або масштабною вона не була, означає в той самий час і визначення засобів її досягнення. Засобів цих може бути багато, однак завдання полягає в тому, щоб із численного набору обрати такі, які більш раціонально (оперативно, економічно) приведуть до досягнення цілі. Для цього слід обирати засоби, що узгоджуються з інтересами людей, для яких поставлено мету і які намагаються її реалізувати. Мета і засоби міняються місцями: досягнута перша ціль стає засобом досягнення наступної.

При визначенні цілей важливо точно встановити, який саме результат передбачається одержати за умов її досягнення, якими засобами одержати, у

які терміни може бути забезпечене досягнення цілей. Головним при визначенні мети є виявлення того, що й коли, а не чому і як варто досягти. На питання ж «чому» і «як варто» слід відповісти ще перед тим, як прийнято рішення про досягнення мети. На питання, «як досягти», відповідь дає стратегія досягнення мети, що формується, як правило, після того, як мету визначено.

Мета, що ставиться перед системою, визначається, як правило, двояким способом. У першому випадку вона задається заздалегідь, без попереднього ретельного аналізу системи, визначення її можливостей. Після того, як мету задано, оцінюються можливості системи, а також заходи і дії з її досягнення. Часто під задану мету заново створюються відповідна система й органи управління. У другому випадку мета виводиться з даного стану системи й виступає як очікуваний до певного часу результат, як майбутній бажаний стан системи. У цьому випадку проводиться попередній аналіз стану системи, її реальних можливостей, на основі чого визначається мета.

В обох випадках проводиться аналіз стану системи, оцінка її можливостей, однак у першому випадку це робиться з позицій заданої мети, у другому - з позицій даного стану системи. Інакше кажучи, з точки зору необхідного рівня розвитку системи - це перший випадок, з точки зору досягнутого рівня системи – другий.

Після того, як мету поставлено, можливості й ресурси системи переоцінюються з позицій мети. Враховуються й мобілізуються ті з них, які найбільшою мірою сприяють її досягненню.

Підхід до визначення і реалізації мети може здійснюватися з точки зору її прийнятності, оптимальності й пристосованості (адаптації) до якогось запрограмованого результату. В умовах, коли немає ані достатніх ресурсів, ані інформації, ані часу для постановки оптимальної мети, ставиться прийнятна в рамках існуючих можливостей мета. Тут вона відбиває прагнення органів управління поліпшити стан справ, усунути наявні недоліки

без істотних перетворень системи та використання наднормативних додаткових ресурсів.

Складніше з *оптимізаційним підходом* до постановки мети. Тут вона визначається теж на основі існуючого стану системи, наявних можливостей і ресурсів, однак передбачається їх найбільш ефективно використання для того, щоб поліпшити, удосконалити функціонування системи, забезпечити її розвиток, перехід у кращий стан. При оптимізації використовується метод моделювання, причому мета виступає як ідеальна модель майбутнього стану системи, що визначений з урахуванням не тільки наявних ресурсів, але й можливого використання додаткових ресурсів й особливо з урахуванням обмежень впливу керованих і некерованих змінних, що збурюють систему впливів.

Сам по собі оптимізаційний метод при визначенні цілей є ефективним і точним, оскільки він передбачає можливість кількісних оцінок. Проте у цьому міститься і його слабкість, оскільки далеко не всі процеси життя суспільства мають кількісний вираз. Щоб побудувати модель, від тих цілей і завдань, що не можуть бути формалізовані, звичайно абстрагуються, а тому змодельована мета є неповною, обмеженою. Звідси й обмеженість оптимізаційного підходу, його використання для постановки не стратегічних, а тактичних цілей. Особливо ефективним є цей метод під час розробки завдань раціональної витрати ресурсів, коли основною метою є мінімізація витрат для досягнення заданого ефекту або максимізація ефекту при заданих ресурсах й обмеженнях.

І, нарешті, про *адаптаційний підхід* до вибору мети. У цьому випадку функціонування й розвиток системи у поточний період часу пристосовується, орієнтується на деякий майбутній стан, що становить зміст цілі. Ця мета або майбутній стан можуть бути чітко визначеними, якщо люди мають достовірне знання про це майбутнє. Знаючи, наприклад, нині розвідані запаси корисних копалин, темпи приростання запасів і збільшення

видобутку, можна з вірогідністю визначити, скільки їх буде видобуто через п'ять, десять і більше років.

Мета може бути невизначеною, оскільки немає достовірних знань про неї. У цьому випадку розраховують декілька варіантів цілей, а відповідно й шляхів їх реалізації.

Цілі повинні відповідати вимогам конкретності, реальності, контрольованості.

Конкретність означає, що мета повинна містити цілком відчутні результати, яких передбачається досягти, – економічні, соціальні, науково-технічні та ін. В ідеалі вимога конкретності передбачає кількісне вираження цілі, хоча далеко не всі цілі у соціальній й особливо духовній сферах суспільства можливо виразити кількісно.

Реальність мети означає її досяжність, що пов'язано із повним забезпеченням ресурсами, правильно обраною стратегією її досягнення, ефективністю управління.

Якщо дотримано вимоги конкретності й реальності, то рух до досягнення мети є контрольованим. Для здійснення процесу контролювання велике, якщо не вирішальне, значення має налагодженість системи інформації, особливо зворотної, що інформує суб'єкта управління про перебіг заданого процесу. Своєчасна та якісна переробка інформації, її перетворення на інформацію, що містить команди, які коригують, дозволяє вчасно усунути відхилення у просуванні системи до реалізації заданої цілі.

Мета, що поставлена перед кожною даною системою, не є автономною. Оскільки дана система пов'язана з іншими, її мета погоджується із цілями цих систем.

Цілепокладання являє собою складний процес, що включає не тільки формулювання цілей, але й їхню перевірку, коригування, узгодження, прогнозування. Завершальною ланкою цілепокладання є програмування діяльності із досягнення сформульованих цілей.

Таким чином, у загальному вигляді процесу **цілепокладання** в державному управлінні властиві такі **принципи**:

- цілі соціально-економічних систем базуються на гіпотезах їх розвитку в майбутньому, але обумовлюються нинішнім станом економічної системи;

- успіх формування системи цілей залежить від особи, що відповідальна за процес цілепокладання (зокрема, від її інтелектуальних можливостей), матеріальних та організаційних ресурсів, що спрямовуються на досягнення поставленої мети, від організації системи інформації, що підтримує рішення суб'єктів економічних відносин;

- повна, правдива, вичерпна інформація про стан економічного об'єкта й зовнішнього середовища сприяє розробці правильної стратегії та має вирішальне значення для успішної реалізації поставлених цілей.

У свою чергу, сформовані цілі можуть виявитися неприйнятними. Тому виникає необхідність прогнозування їхньої досяжності. Тільки після цього отримані цілі, що пройшли перевірку, коригування, узгодження на основі оцінки існуючої ситуації, можуть бути передані до блоку програмування.

Слід підкреслити, що досягнення будь-яких цілей можливе тільки за умов відповідності їх змісту об'єктивним обставинам. Звідси, ступінь досягнення мети визначається характером такої відповідності. Це положення є провідним методичним правилом у цілепокладанні.

5.2 Класифікація цілей державного управління

Мета є одним із ключових понять державного управління. Залежно від того, яка мета реалізується, будуть формуватися функції державного управління, визначатися структура державних органів, їх компетенція. Як було зазначено вище, в теорії управління, зокрема в теорії державного управління, цілепокладання прийнято розглядати «як найважливіший

системоутворюючий елемент, вихідну, визначальну ознаку будь-якого керуючого впливу». При цьому в механізмі державного управління цілепокладання розглядається як процес обґрунтування цілей розвитку керованого об'єкта на основі аналізу суспільних потреб і реальних можливостей їх найбільш повного задоволення.

Головна мета державного управління визначається його сутністю, поняттям, а саме - необхідністю вдосконалення системи управління, зміни її якісних характеристик, які, в свою чергу, покликані забезпечити оптимальну організацію, реалізацію управління процесами, що відбуваються у відносинах суб'єкта й об'єкта управління. Цілі - це те, на що спрямована діяльність органів державного управління. Заслуговує на увагу думка Г.В. Атаманчука, згідно з якою «сене і цілі нормальної держави полягають у тому, щоб сприяти матеріальному і духовному розвитку свого народу»⁷³. Аналогічне ставлення до головної мети висловлюється і у більшості інших дослідників у галузі державного управління. Так, Н.І. Глазунова⁷⁴ в якості масштабної мети державного управління називає підвищення якості життя, іменує його «показником інтелекту влади», виражену через зміцнення правового і громадського порядку, задоволення найбільш важливих матеріальних і духовних потреб громадян, права народу на гідне людське існування.

Класифікація цілей державного управління здійснюється за багатьма ознаками. Так, відповідно до ***джерел виникнення, змісту та логічній послідовності*** виділяють такі види цілей державного управління:

- *суспільно-політичні*, спрямовані на комплексний, цілісний, збалансований та якісний розвиток суспільства;

⁷³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций /Г.В. Атаманчук. - М.: Юрид. лит., 1997. – С. 111.

⁷⁴ Глазунова Н. И. Система государственного управления [Текст] : Учебник по спец. «Государственное и муниципальное управление» / Н.И. Глазунова; ред. Л.В. Речицкая. - М. : ЮНИТИ, 2003. – С. 127.

- *соціальні*, пов'язані з впливом суспільно-політичних цілей на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей;

- *економічні*, які характеризують і утверджують систему економічних відносин, забезпечують матеріальне підґрунтя здійснення суспільно-політичних та інших цілей;

- *духовні*, пов'язані в одному аспекті зі сприйняттям духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в іншому - з залученням духовного потенціалу суспільства до процесу формування та реалізації суспільно-політичних і соціальних цілей.

Основні цілі державного управління уточнюються і конкретизуються ***нижчими за рівнем цілями***, які їх органічно доповнюють. Це наступні цілі:

- *діяльнісно-праксеологічні*, що передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами державного апарату, службовими та робочими місцями;

- *організаційні*, які спрямовані на вирішення організаційних проблем, що виникають у суб'єктів та в об'єктах державного управління - побудову відповідних функціональних і організаційних структур;

- *виробничі*, що полягають у створенні й підтримці активності тих керованих об'єктів, які відповідають за досягнення вище розташованих цілей і сприяють їх виконанню;

- *інформаційні*, що забезпечують процеси цілевизначення, цілепокладання, цілереалізації та оцінювання ціледосягнення необхідною, достовірною, достатньою та адекватною інформацією;

- *роз'яснюючі*, що вимагають відпрацювання знань, мотивів і стимулів, які сприяють практичному досягненню комплексу цілей державного управління.

За ***обсягом*** цілі державного управління поділяються на:

- *загальні*, які характерні для всієї системи державного управління;

- *часткові*, що притаманні окремим підсистемам, ланкам, конкретним компонентам.

Цілі державного управління також поділяють на *стратегічні*, *тактичні* та *оперативні*.

Стратегічні цілі пов'язані з розвитком суспільства, його збереженням і перетворенням. Вони розгортаються у *тактичні* цілі, що фіксують великі блоки дій щодо досягнення стратегічних цілей і мають визначатися програмами діяльності уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади, цільовими програмами; а тактичні – в *оперативні*, які визначають щоденні й конкретні дії з досягнення стратегічних і тактичних цілей.

У науковій літературі є й інші класифікації цілей державного управління:

- за результатами - *кінцеві* й *проміжні*;
- за часовими параметрами - *довгострокові*, *середньострокові*, *короткострокові*, *поточні*;
- за актуальністю - *потребуючі невідкладного здійснення*, незалежно від ситуації та *актуалізовані ситуацією*, що склалася, тощо.

Досить цікавий підхід до класифікації цілей запропоновано Н.І. Глазуною⁷⁵. Вона розмежовує три види цілей державних органів (організацій) на основі ***суспільного призначення як соціального замовлення***:

- *цілі-завдання* - це власне управлінські цілі, тобто цілі управління соціальною системою, змістовно орієнтовані і підпорядковані досягненню головної цілі. Цілі-завдання ставляться вищестоящим суб'єктом управління і, як правило, нормативно закріплюються в положеннях, статутах, регламентах і т.і. В них відбивається призначення даної організаційної структури, місце і роль у системі державного управління, тобто те, заради чого вона створена.

⁷⁵ Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление [Текст]: учебник / Н.И. Глазунова. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. — С. 118-121.

Перед державною організацією зазвичай стоїть не одна мета-завдання, а непростий набір завдань. І дуже важливо, щоб вони чітко були сформульовані в статутному акті. Соціальні цілі - забезпечення громадської безпеки, підтримка незаможних і т. ін. - вражають, але характеризуються занадто загальним змістом. Щоб організаційна діяльність була ефективною, потрібні більш конкретні цілі й завдання організації та її колективу: кожен працює краще, якщо ясно уявляє, чого від нього чекають. Мета визначає поведінку, а цілеспрямована діяльність - механізм, що забезпечує роботу організації. Тут слід передбачити наступні проблеми: збереження цілі, яка може не знайти повного відображення у поставлених завданнях і якась її частина «розпорошиться», буде втрачена; неадекватне сприйняття цілей-завдань тією організацією, перед якою вони поставлені; протиріччя між високим пафосом завдань і низьким рівнем ресурсних можливостей колективу;

- *цілі-орієнтації* відбивають загальні інтереси членів колективу, покликаною здійснювати поставлені цілі-завдання. Визначення вмісту даного виду цілей є вельми складним завданням, оскільки мотиви діяльності окремих учасників управління можуть бути достатньо різноманітними і важкодоступними для виявлення. Виявлення і формування цілей-орієнтацій колективу держоргану (організації) - важливий елемент і показник готовності, наявності мотиваційної культури і професіоналізму держслужбовців. Цілі-орієнтації керуючої організації в будь-якій сфері впливу повинні відповідати соціальним цілям-завданнями, зводиться до пошуку правильної відповіді на питання: що є кінцевим результатом функціонування колективу, кожної його посадової особи та працівника? (в управлінні охороною здоров'я, наприклад, - це кількість осіб, які пройшли лікування чи, може, загальне зниження захворюваності). Соціалізація цілей-орієнтацій має на увазі встановлення прямої залежності між матеріальним,

посадовим, політичним статусом працівника і колективу в цілому, з одного боку, і досягненням кінцевих результатів - з іншого.

Ідеальною тут є така модель орієнтації колективу, коли бездіяльність при наявності потреби керуючого впливу сприймається самими держслужбовцями (управлінцями) як невідповідність цілям-завданням (займаній посаді), а відмова у прийнятті заяви-повідомлення про кримінальне діяння співробітника породжує в колективі однозначно негативне ставлення.

Формування соціальних цілей-орієнтацій в колективі зустрічає певні труднощі. Проблема відомчої приналежності, місництва проявляється саме тоді, коли цілі-орієнтації не відповідають соціальному характеру цілей-завдань, підміняють їх, витісняють. Управління в даному випадку виступає як самоціль, а дійсна мета, заради досягнення якої, власне, і був створений орган управління, відступає на другий план.

Проблема методологічного підходу до визначення цілей-орієнтацій означає з'ясування того, чи є мета колективу сумою індивідуальних цілей, або метою більшості його членів, або метою лідируючого ядра. Її рішення найчастіше зводиться до визначення того, «чого хочуть всі».

Негативно позначається на цілепокладанні і целедосяжності так званий «ефект атомізації», коли цілі організації можуть витіснятися цілями окремих груп в організації, які іноді знаходяться на різних ієрархічних рівнях. Кожна група прагне захиститися від інших груп організації. Кожна група затверджує свою унікальність і важливість для організації в цілому. Крім того, ті, хто мають досвід в якійсь конкретній галузі, володіють і владою, тому що їх діяльність не може бути підпорядкована детальним приписам і регламентам. Це може призвести до парадоксальної ситуації «заміщення цілей», що обумовлює виникнення труднощів у відносинах з клієнтами, з зовнішнім світом, погіршення результативності організації. Як наслідок, цілі, що визначені для організації, не досягаються;

- *цїлі самозбереження* організаційної структури управління як відносно автономного утворення відображають її прагнення зберегти свою цілісність і стабільність, рівновагу у взаємодії з навколишнім середовищем. Саме в цьому виді цілей проявляються зусилля системи, спрямованої на вдосконалення своєї структури, забезпечення необхідними ресурсами і т. ін.

Стійкість - це постійна мета і умова самозбереження організації, здійснення якої рівнозначно придбання нових ресурсів. Тут мається на увазі подолання плинності, зменшення числа реорганізацій, зниження конфліктності. Але при цьому ж і виникають проблеми. По-перше, коли організація досягає певної стійкості, вона знаходить і таку ж ступінь інерційності, яка є джерелом консерватизму, небажання змін, нездатності реагувати на зміни зовнішнього середовища. По-друге, сам процес досягнення стійкості загрожує перетворенням її на самоціль.

За даних обставин в організації починають створюватися спеціальні служби, підрозділи, посади, які призначаються виключно або головним чином для підтримки та збереження системи. Як правило, їм надаються контрольні повноваження. Не включені безпосередньо в здійснення цілей-завдань, такі служби потребують підвищеного самоствердження. Це проявляється в їх прагненні розширити свої владні повноваження, контролювати не тільки результат, але і сам процес діяльності тих підрозділів, які реально виконують цілі-завдання. В результаті такої практики виникають ситуації, коли, наприклад, рішення може бути прийняте працівником підрозділу контролю і надання допомоги, а нести відповідальність за його правильність буде співробітник, що здійснює оперативно-управлінську діяльність, або керівник, який курирує «контрольні» підрозділи.

Всі зазначені види цілей не перебувають у відносинах підпорядкування. Вони можуть бути і такими, що взаємодоповнюють і суперечать одна одній. Зв'язок між ними має складний характер. Якщо цілі-

завдання будуть абсолютно адекватно відобразити цілі-орієнтації (що практично неможливо), а також забезпечувати всі умови для збереження та впорядкування організації (що також малоймовірно, оскільки остання створюється людьми для вирішення своїх завдань, а не заради самого факту існування даної організації), то тоді зміст трьох видів цілей буде однаковим. У будь-якій іншій ситуації між ними виникає своєрідна конкуренція. Це природно, оскільки кожна організація орієнтована не тільки на досягнення цілей, заданих «згори», але і на виконання внутрішніх завдань.

5.3 Концепція побудови цільової функції державного управління

Побудова цільової функції державного управління передбачає визначення стратегічних орієнтирів соціально-економічного розвитку й вибір конкретних тактичних цілей, адекватних існуючому стану національного господарства.

Будучи нормативною за своїм характером, державна політика покликана спиратися на висновки позитивної макроекономічної теорії; інакше держава просто не має шансів на успіх.

У цьому контексті уявляється важливим визначити сукупність цілей функціонування макроекономічної системи національної економіки. До неї можна включити наступні найбільш важливі цілі:

1. Збільшення вільного часу як основи гармонічного розвитку особистості.
2. Економічне зростання, що дозволяє забезпечити або виробництво більшої кількості продуктів, або їх кращу якість, відповідно - більш високий життєвий рівень населення.
3. Стабільність рівня цін і національної валюти.

4. Повна зайнятість, що дає всім індивідам можливість реалізувати свої потенційні здібності й одержувати доходи залежно від кількості і якості витраченої праці.

5. Справедливий розподіл доходів, за допомогою якого можна уникнути як невинуватої диференціації у забезпеченні певного рівня життя різних груп населення, так і зрівняльності в оплаті праці.

6. Соціальна захищеність, що гарантує гідне існування безробітних, непрацевдатних, старих людей і дітей.

7. Економічна свобода як умова створення для підприємців, працівників і споживачів умов раціонального вибору.

8. Оптимальний платіжний баланс, що полегшує досягнення рівноваги в міжнародних товарних і грошових потоках, забезпечує досягнення стабільного курсу національної валюти.

9. Рівновага у взаємодії із природним середовищем, що здійснюється заради підтримки належної якості життя нинішнього й майбутнього поколінь.

Усі ці цілі відомі, загально визнані й у тій або іншій своїй комбінації закладаються в основу розробки будь-якої раціональної політики держави.

Очевидно, що окремі цілі суспільства, на досягнення яких повинна бути спрямована поточна й перспективна державна економічна політика, взаємозалежні або взаємообумовлені, але вони найчастіше суперечать одна одній й повинні розв'язуватися в комплексі. Складність проблеми полягає в тому, що в кожному разі весь комплекс намічених цілей повинен реалізовуватися одночасно. Конфліктність цілей державного управління економікою може бути розв'язана шляхом компромісу, коли пріоритет надається тій меті, досягнення якої перебуває під загрозою й невиконання якої загрожує найбільшою небезпекою для економіки. Тому структуризація цілей дозволяє виявити, наскільки сильно окремо взяті цілі залежать одна від одної й невиконання яких з них являє загрозу для національної економіки.

Розробка концепції державного управління економікою передбачає визначення основної мети, яка розгортається в систему конкретних цільових завдань, що становлять зміст цільової функції.

Проте *гармонійність цілей є важко досяжною, що відбувається з таких причин:*

1) ще у процесі їх постановки можуть виникнути різні уявлення про цілі у різних суб'єктів;

2) реалізація економічної політики показує, що досягнення однієї мети здатне загальмувати розв'язання іншого завдання;

3) найважливішою проблемою є оптимальна комбінація взаємозалежних і суперечливих цілей.

Варто розглянути більш детально дані причини.

Як правило, у розвитку національної економіки *суперечливими цілями є такі:*

1) повна зайнятість і забезпечення стабільності цін.

Чим вищий ступінь зайнятості, тим вищий рівень оплати праці сукупної робочої сили, виходить, неминуче зростає сукупний попит. Усе це призводить до зростання цін та витрат у зв'язку із збільшенням браку, зниженням продуктивності праці знов залучених до суспільного виробництва працівників. Зростання цін веде до збільшення пропозиції, однак зростання зарплати може перевищувати зростання продуктивності праці в результаті тиску на об'єднання роботодавців з боку профспілок. Союзи підприємців змушені жертвувати частиною прибутку на користь збільшення його маси.

Таким чином, націлюючи економічну політику на зростання зайнятості, слід розуміти, що це може призвести до посилення інфляційних тенденцій.

Як показує досвід розвинених країн, при реалізації суперечливих цілей доцільно використати м'яке хвилеподібне маневрування, що дозволяє оперативно реагувати на різноманітні різнонаправлені фактори, відшукувати оптимальний шлях до рівноваги в національній економіці.

2) економічне зростання і збереження навколишнього середовища.

Цілі економічного зростання і збереження навколишнього середовища перебувають в очевидному протиріччі. Не випадково у 1960-х рр. народилася теорія «нульового зростання» (zero-growth theory), що обґрунтовує необхідність відмови від розширеного відтворення з метою збереження навколишнього середовища й установа рівноваги між суспільством і природою⁷⁶. Підтримка навіть невисокого, але стабільного економічного зростання неминуче призводить до вичерпання ресурсів природи.

Іншою причиною складності включення екологічної складової в цільову функцію економічної політики виступає ціла низка обставин.

Справа в тому, що, по-перше, загрози й негативні наслідки впливу техногенних факторів мають властивість наростати швидше, ніж ефективність дій контролю над ними (наявність лагового ефекту).

По-друге, за сучасних умов втрачає сенс ідея Ф. Хайєка про те, що «розширений порядок людської взаємодії автоматично, без будь-якого спеціального втручання людської волі, розв'яже всі протиріччя»⁷⁷, оскільки будь-який «спонтанний порядок» з його стихійною адаптацією суспільств до мінливих умов життя неминуче приведе до великих соціальних потрясінь.

По-третє, ринок як механізм саморегулювання виробництва й розподілу виявляється малоефективним в умовах обмеженості ресурсів і нездатним реагувати на сигнали, пов'язані з довгостроковими цілями й планами.

По-четверте, домінування приватних інтересів зводить нанівець спроби усунення ризиків. Так, на думку В. Дементьєва, результатом діяльності парламенту (й інших органів, відповідальних за розробку й реалізацію економічної політики) можуть бути не тільки колективні, але й клубні блага,

⁷⁶ Медоуз Д.Х., Медоуз Д.Л., Рэндерс Й., Беренс В. Пределы роста / Д.Х. Медоуз, Д.Л. Медоуз, Й. Рэндерс, В. Беренс; пер. с англ.– М.: Изд-во МГУ, 1991. - 208 с.

⁷⁷ Хайек Ф. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма / Ф. Хайек. - М.: Новости, 1992. - С. 215.

тобто які представляють інтерес, вигоду, корисність тільки для окремих груп⁷⁸.

По-п'яте, представницька демократія, що характеризується короткостроковою періодичністю змін влади, коли політичні діячі та партії не просто схильні, але й змушені орієнтуватися на розв'язання оперативних проблем, відсуваючи на задній план довгострокові цілі в умовах неефективності і громіздкості системи прийняття рішень, усе більше пасує перед глобальними проблемами. Суспільство в особі більшості громадян виявляється неготовим до того, щоб ухвалити необхідні й назрілі, але «непопулярні рішення».

По-шосте, економічні, технологічні, політичні, соціальні й культурні фактори глобалізації мають певну системну властивість синхронізації і мультиплікації своєї дії, як у просторі, так і в часі, і залежно від додавання сил може бути досягнуто «синергетичний креативний або руйнівний ефект»⁷⁹.

Що стосується *несуперечливих цілей* економічної політики держави, то до них відносять ті, реалізація яких не викликає особливих проблем, а саме:

- 1) збереження стабільності цін та охорона навколишнього середовища;
- 2) справедливість розподілу доходів і зовнішньоекономічна рівновага.

Виділяють також *взаємообумовлені цілі*, що припускають одночасне розв'язання завдань. Прикладом можуть служити одночасне збільшення зайнятості і темпів економічного зростання.

У рамках державної доктрини, сформульованої на основі інституціонального підходу, можна виділити три рівні цілей за пріоритетами.

Перший рівень цілей пов'язаний із проблемами національної безпеки. На основі інституціональної концепції для кожної галузі національної

⁷⁸ Дементьев В.В. Экономика как система власти / Дементьев В.В. М-во образования и науки Украины, Донецкий нац. технич. ун-т.– Донецк: Каштан, 2003. – С. 274.

⁷⁹ Капица С.П. Синергетика и проблемы будущего / С.П. Капица, С.П. Курдюмов, Г.Г. Малинецкий. – М.: Наука, 1997. – С. 116.

економіки слід визначити мінімально необхідний рівень виробництва, і його підтримка повинна стати державним завданням.

Другий рівень - завдання соціально-екологічної спрямованості, що визначають якість життя населення країни. Пріоритетними повинні бути галузі і проекти, що сприяють підвищенню рівня соціально-екологічного забезпечення населення, включаючи проблеми охорони здоров'я, освіти, зайнятості, екології й т. ін.

Третій рівень становлять власне цілі локальної економічної ефективності на рівні окремих підприємств та їхніх об'єднань. Досягнення цих цілей є вкрай важливим для економічного зростання й багато в чому забезпечує реалізацію цілей верхнього рівня, воно не вимагає безпосереднього втручання держави. Тут вона повинна піклуватися тільки про створення і коректування норм і правил дії ринкових інститутів, а також інфраструктури ринку. Уявляється досить важливим, щоб при розробці і реалізації цільових настанов економічної політики держави враховувався вплив усіх заходів регулювання, спрямованих на досягнення державних цілей так, щоб розв'язувалося завдання багатокритеріальної оптимізації.

Таким чином, при розробці конкретної стратегії макроекономічного розвитку слід прагнути до певної рівноваги відносно ієрархії цільових установок. Складні і суперечливі взаємини цілей державного управління економікою, їхнє взаємне переплетіння і виникнення наслідків змушують розробляти та досягати їх у поєднанні одна з одною. Тому в сучасних державних і партійних програмах вони формуються у вигляді *багатокутників цілей*. Складають, зокрема, наступні сукупності цілей:

1. «Магічний чотирикутник»:

- помірне і стабільне економічне зростання;
- високий рівень зайнятості;
- стабільність цін;
- зовнішньоекономічна рівновага.

2. «Магічний п'ятикутник» - до чотирьох згаданих цілей додається справедливий розподіл доходів.

3. «Магічний шестикутник» - до «магічного п'ятикутника» додається охорона навколишнього середовища.

Процес постановки мети на рівні національного господарства (завдання підвищення якості життя) представлено на рис. 5.2.

При дослідженні цільової функції особливий інтерес викликає концепція інституційно-еволюційної теорії, відповідно до якої зміни в соціально-економічних системах залежать від траєкторії попереднього розвитку (path dependence). За Вебленом, «економічна доля індивіда – це кумулятивний процес адаптації засобів до цілей, які самі кумулятивно змінюються із розвитком процесу. І сам індивід, і середовище його існування в кожен момент виступають продуктом такого процесу»⁸⁰.

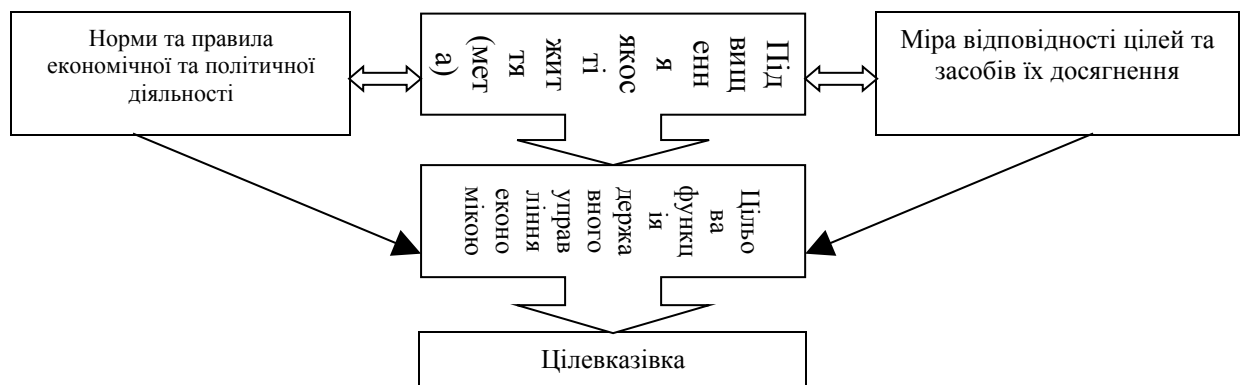


Рис. 5.2 Зв'язок «мета - цільова функція – цілевказівка»

О. Нестеренко підкреслює, що «у цьому випадку суспільство й економіка відтворюють соціокультурні інститути минулого, поступово вносячи у них зміни. Із усього комплексу інститутів, що утворюють систему, змінам піддаються швидше за все ті, які належать до зовнішньої, поверхневої

⁸⁰ Рыночная система России: эволюция экономической роли государства / под. ред. А.А. Пороховского. - М.: ТЕИС, 2000. - С. 72-73.

верстви, тоді як глибинні, сутнісні інститути проявляють найбільшу стабільність»⁸¹.

У результаті, як правило, цілі встановлюються з великою оглядкою на весь комплекс навколишніх умов і минулий досвід. Тобто розвиток суспільства, як відзначає Й. Шумпетер, відбувається відповідно до «принципу безперервності Візера»⁸², згідно з яким картина міняється не довільно, але кожен наступний момент погоджується із попереднім станом.

Селекція, з погляду еволюційної економіки, є «критерієм виживання найбільш пристосованого», тобто збереження й поширення тих інститутів, які мають набір «соціально доцільних» ознак. Такі інститути допомагають «виживанню» групи людей або всього суспільства. За Ф. Хайєком, селекція правил, а саме вони є своєрідною «одиницею відбору», відбувається спонтанно за критерієм життєздатності порядку, що створюється цими правилами. «Виживають» ті з них, які в остаточному підсумку ведуть до зростання багатства, волі й благополуччя суспільства».

При формуванні цільової функції варто враховувати ще один досить важливий постулат еволюційної теорії - наявність хреодного ефекту⁸³, який означає, що в силу випадкових причин те або інше явище може почати розвиток не за оптимальним шляхом, причому чим далі триває такий розвиток, тим складніше повернути з обраної траєкторії. У цьому випадку дія селекційного відбору або припиняється, або його результати стають помітними в історично віддаленій перспективі, що зводить нанівець саму ідею побудови цільової функції.

Тип, напрям і темпи розвитку національної економіки залежать від її минулого, у тому числі структури й механізму її функціонування,

⁸¹ Нестеренко А. Современное состояние и основные проблемы институционально-эволюционной теории / А.Нестеренко // Вопросы экономики. - 1997. - № 3. - С. 53.

⁸² Шумпетер Й. Теория экономического развития: (Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры) / Й. Шумпетер; пер. с нем. - М.: Прогресс, 1982. - С. 63.

⁸³ Нестеренко А. Современное состояние и основные проблемы институционально-эволюционной теории / А. Нестеренко // Вопросы экономики. - 1997. - № 3. - С. 51.

досягнутого рівня розвитку, характеру середовища й типу зв'язків з ним, потенціалу національної економіки.

Проведення цілеспрямованого державного управління економікою має передбачати такі кроки з *формування цільової функції*:

- вибір об'єкта регулювання;
- дослідження об'єкта економічної політики з метою детальної характеристики і виявлення вузьких місць;
- визначення напрямів змін;
- обґрунтування необхідності (або відсутності) втручання держави для зміни параметрів регульованого об'єкта;
- виявлення того, чи має держава необхідні ресурси для реалізації мети;
- одержання відповіді на питання, яким чином повинні використовуватись ресурси для досягнення поставлених цілей;
- визначення суб'єкта, що здійснює зміни.

Такою є, на думку авторів, загальна послідовність постановки цілей державного управління економікою, яку можна зобразити у вигляді алгоритму, наведеного на рис. 5.3:

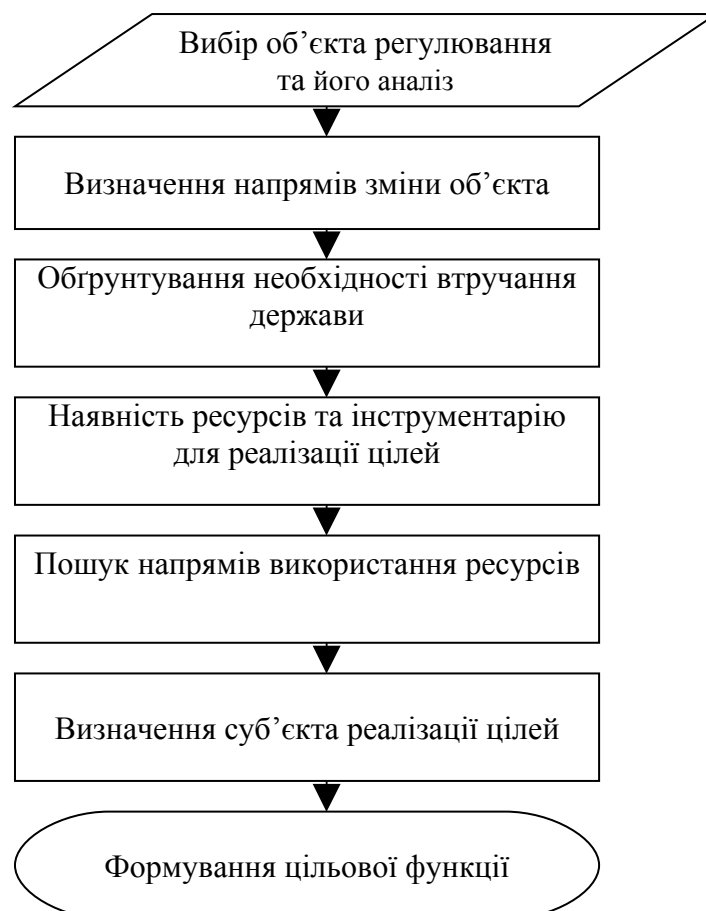


Рис. 5.3 Алгоритм побудови цільової функції

Немаловажним моментом при формуванні цільової функції економічної політики є врахування дії закону ненавмисних наслідків (law of unintended consequences), що відображає властивість дій уряду привносити несподівані негативні ефекти на додаток до тих позитивних, які були метою цих дій. Виплата допомоги з безробіття, наприклад, має очікуваний корисний ефект – допомогу безробітним, але може мати також і ненавмисний негативний ефект – зростання числа безробітних через зниження їхньої активності в пошуках роботи.

Таким чином, законодавча влада може прийняти заздалегідь неефективне з економічної й соціальної точок зору рішення, якщо його негативні наслідки не очевидні. Прикладом є приватизаційна кампанія 1992-1994 рр. в Україні: пересічні громадяни спочатку зі схваленням сприйняли можливість одержати частину національного багатства через індивідуальні приватизаційні сертифікати, хоча багато економістів відразу попереджали, що ця кампанія призведе не до народної, а до номенклатурної приватизації.

На процес формування цільових орієнтирів державного управління економікою впливає низка обставин.

1. При формуванні цільової функції варто враховувати економічну ситуацію, що постійно змінюється, а також рівень економічного мислення. Практика показує, що результативність державного управління є вищою в тому випадку, якщо воно узгоджується з реаліями політичної, соціальної, виробничо-технічної сфер.

2. Формування діючої економічної політики неможливо без концепції цільової функції.

3. Разом із поданням цілей у вигляді впорядкованої послідовності серйозною проблемою є розмірність цільової функції, оскільки держава має обмежений регулюючий потенціал. Для здійснення ефективного державного управління необхідно володіти набором дієвих інструментів, причому кількість їх повинна перевищувати або, наразі, бути порівнюваною до кількості цілей (нерівність Тінбергена).

4. Ефективність впливу політичного інструмента на мету виражає мультиплікатор. Обирають найбільш ефективний інструмент, що дає максимальну величину мультиплікатора за даною метою. Варто враховувати й те, що цілі можуть бути суперечливими.

5. Важливим фактором ефективності державного управління економікою є високий ступінь невизначеності економічних процесів.

Більшість теорій економічної політики як відправну точку використовують так звану базову теорію економічної політики. Вона розроблена на початку 50-х рр. ХХ ст. голландським ученим Я. Тінбергеном⁸⁴. Він докладно описав основні кроки *розробки оптимальної економічної політики*:

- вибір кінцевої мети як максимізації суспільного добробуту;
- визначення конкретних показників економічної політики;
- визначення арсеналу політичних інструментів;
- вироблення моделі економіки, що зв'язує цільові показники й інструменти їхнього досягнення.

Це дозволяє обрати оптимальний масштаб заходів, що будуть застосовуватись.

Я. Тінберген використав загальну лінійну модель, у якій є два цільових показники і два інструменти. Урядові органи координують свої дії, позначаючи цілі T_1 і T_2 , та інструменти I_1 та I_2 . Якщо закріпити за цими параметрами конкретний економічний зміст у вигляді кількісних параметрів досягнення цілей, то можна одержати модель.

⁸⁴ Tinbergen J. On The Theory of Economic Policy. - North-Holland, Amsterdam, 1952. – 532 p.

Припустимо, що бажаний рівень T_1 і T_2 дорівнює T_1^* і T_2^* ; при його досягненні економіка перебуває у точці максимальної задоволеності. Цілі є лінійними функціями інструментів:

$$\begin{cases} T_1 = a_1 \cdot I_1 + a_2 \cdot I_2 \\ T_2 = b_1 \cdot I_1 + b_2 \cdot I_2 \end{cases}$$

За умов проведення оптимальної економічної політики маємо:

$$\begin{cases} T_1^* = a_1 \cdot I_1 + a_2 \cdot I_2 \\ T_2^* = b_1 \cdot I_1 + b_2 \cdot I_2 \end{cases}$$

Є система рівнянь із двома невідомими. Розв'язавши її відносно I_1 та I_2 , використовуючи метод Крамера, отримаємо:

$$\Delta I_1 = \frac{T_1^* \cdot b_2 - T_2^* \cdot a_2}{a_1 \cdot b_2 - a_2 \cdot b_1}$$

$$\Delta I_2 = \frac{T_2^* \cdot b_1 - T_1^* \cdot b_1}{a_1 \cdot b_2 - a_2 \cdot b_1}$$

Це означає, що є такі рішення і такі значення I_1 та I_2 , коли економіка може досягти своєї точки «блаженства». Вони існують за умови, якщо знаменник дробів не дорівнює 0, тобто $a_1/b_2 \neq a_2/b_1$.

Я. Тінберген довів, що основою ефективною економічної політики є наявність кількості цілей відповідної кількості інструментів, які є лінійно незалежними⁸⁵. Таким чином можна стверджувати, що досягти можна такої кількості цілей, скільки є лінійно незалежних інструментів:

$$k \leq s,$$

де k – цілі;

s – інструменти.

Слід зазначити, що в кожен даний момент на державне управління економікою істотно впливають не тільки застарілі економічні концепції, але й політика, що проводилася раніше. Кроки, що вживалися попередніми урядами, продовжують значною мірою визначати поточну економічну політику, обмежуючи свободу дій діючого уряду. Минулі рішення часто

⁸⁵ Tinbergen J. On The Theory of Economic Policy. - North-Holland, Amsterdam, 1952. – 532 p.

створюють умови, що істотно відрізняються від тих, які б воліли мати діючі політики. Юридичні, політичні або адміністративні обмеження можуть значно звужити діапазон змін, які діючий уряд може внести в економічну політику. От чому міністри часто погоджуються з ідеєю проведення якихось реформ, але при цьому заявляють, що відразу їх здійснити складно або неможливо. Ті, кому попереднє провадження політики була вигідною, будуть протидіяти змінам, навіть якщо вони продиктовані інтересами суспільства. Саме тому деякі економісти вважають, що авторитарні уряди мають більшу свободу для проведення політики зростання (наприклад, Чилі при генералі Пиночеті, КНР і деякі країни Південно-Східної Азії).

Уряди часто обвинувачують в соціально-економічних труднощах, які були спровоковані політикою їхніх попередників. На думку В. Танци, «оскільки реальна економічна роль держави виявляється результатом взаємодії нинішніх і минулих заходів, вона звичайно досить далека від того, чого хотів мати діючий уряд»⁸⁶.

На формування державних пріоритетів впливає низка факторів, у тому числі й кон'юнктурні внутрішньополітичні обставини. Коли уряд формує цілі економічної політики, застосовує ті або інші економічні регулятори, підвищує рівень життя населення, він, крім усього іншого, піклується й про те, щоб залучити на свій бік суспільну думку, заручитися підтримкою виборців, зберегти владу партії при владі.

У реальній практиці перед органами, що розробляють і здійснюють економічну політику, встає проблема врахування невизначеностей, оскільки не можна не погодитися із Л. Палом, що «у політиці невизначене - це норма»⁸⁷.

Невизначеність є важливою характеристикою зовнішнього середовища. Під *невизначеністю* слід розуміти відсутність, неповноту, недостатність

⁸⁶ Танци В. Роль государства в экономике: эволюция концепций / В. Танци // Мировая экономика и международные отношения. - 1998. - № 10. - С. 52.

⁸⁷ Пал Л.А. Анализ державной политики / Л.А. Пал; пер. з англ. – К.: Основи, 1999. – С. 184.

інформації про об'єкт, процес, явищі або невпевненість у вірогідності інформації.

Найважливішим моментом при формуванні цільової функції державного управління економікою стає визначення різновиду, або *типу невизначеності*. По-перше, невизначеність може бути *ймовірною і хаотичною*. У першому випадку справа пов'язана з подіями, що відбуваються періодично: одні - частіше, інші - рідше, треті - виникають «як правило» і т.п. Проводячи спостереження за даними подіями на певному відрізку часу, є можливість виміряти частоту їхньої появи, тобто передбачати, з якою саме подією та з якою ймовірністю її настання можна зіштовхнутися. У другому випадку подібної закономірності немає, або її неможливо виявити. Тоді йдеться про хаотичну невизначеність.

При формуванні цільової функції особливого значення набуває розподіл *невизначеності на об'єктивну й суб'єктивну*. Перша обумовлюється дією факторів, на які суб'єкт (група суб'єктів) не в змозі вплинути. Класичним прикладом є погодні умови. Суб'єктивна ж невизначеність пов'язана з браком знань суб'єкта про зовнішнє середовище або з нечіткістю його уявлень про власні переваги. Очевидно, незнання зовнішнього середовища може створити враження про стан невизначеності навіть там, де насправді все визначено. Долається даний вид невизначеності збором необхідних даних. Складніше з невизначеністю цілей і критеріїв під час прийняття рішень, у тому числі на макрорівні.

Невизначеність можна також підрозділяти за *джерелами її виникнення*. Як джерела виступають:

- економічне середовище, що визначає широку гаму конкретних причин невизначеності;
- нормативно-законодавче середовище, що визначає правила господарювання;
- внутрішнє середовище.

Розрізняють також невизначеність, пов'язану із правильним вибором моделі економіки, і невизначеність, пов'язану з визначенням значень параметрів цієї моделі. Будь-яка обрана політиками модель має різні оцінки її результатів, тому варто розглядати якнайбільше можливих прогнозів. У кожній моделі існує невизначеність значень параметрів і мультиплікаторів.

Чим більш точно політики інформовані про значимі параметри, тим більш активною може бути політика. Навпаки, якщо існує велика ймовірність помилок у визначенні значень параметрів, тоді політика повинна бути більш помірною. При недостатній або недостовірній інформації активна політика пов'язана з великою небезпекою небажаних коливань в економіці.

Якщо невизначеність пов'язана з екзогенними шоками, невіддільними політикам (*об'єктивна або адитивна невизначеність*), то вона не може здійснювати великого впливу на оптимальний вибір політики. В умовах наявності лінійної моделі економіки та квадратичної функції втрат адитивна невизначеність може бути просто проігнорована, а значення невизначених змінних може бути взято дорівнюваним їхньому математичному очікуванню. Цей результат відомий під назвою еквівалентності визначеності⁸⁸.

Якщо ж невизначеність відноситься до ефекту впливу інструмента на ціль (*мультиплікативна невизначеність*), то урядові органи повинні бути більш обачними у виборі цільових настанов і менш активними у використанні інструментів⁸⁹.

Поява концепції раціональних очікувань внесла істотні корективи в макроекономічне моделювання, зокрема, у моделювання впливу на економіку елементів стабілізаційної політики держави. Це пов'язане з тим, що колишні моделі впливу варіантів стабілізаційної політики на економіку, розроблені до появи концепції раціональних очікувань, припускали, що реакцію економіки на втручання держави можна пророчити на основі

⁸⁸ Сакс Дж.Д., Ларрен Ф.Б. Макроэкономика. Глобальный подход / Дж.Д. Сакс, Ф.Б. Ларрен; пер. с англ. – М.: Дело, 1996. – С. 652-654.

⁸⁹ Brainard W. Uncertainty and the Effectiveness of Policy // American Economic Review. - 1967. - Vol. 57. - P. 411-425.

минулої поведінки економічних агентів. Концепція раціональних очікувань взяла під сумнів це припущення, оскільки, відповідно до неї, на економіку істотний вплив здійснюють очікування економічних агентів, сформовані на основі майбутнього. Тому, відповідно до даної концепції, важливі зміни у політиці держави, що впливають на майбутнє та зветься змінами в режимі політики, можуть порушити залежність, яка спостерігалась у минулому, або навіть помінати її на протилежну.

Наприклад, коли у політиці уряду і центрального банку відбуваються зміни, то змінюються й очікування економічних агентів та їхня економічна поведінка. Для того, щоб ефективно управляти економікою, необхідно прогнозувати ці зміни, використовуючи для розрахунків досить складні економічні моделі. Рівняння моделей повинні змінюватися відповідно до змін у політиці. Однак зворотний вплив політики на формування очікувань дуже складно формалізувати й «прорахувати». Тому будь-які макроекономічні моделі відомою мірою недосконалі. Р. Лукас критично оцінює їхнє використання для оцінки ефективності економічної політики. У цьому зв'язку у сучасній економічній теорії з'явився особливий термін – «критика Лукаса»⁹⁰. У самому загальному вигляді її зміст зводиться до того, що традиційні методи аналізу економічної політики не можуть адекватно відбити вплив політичних змін на економічні очікування.

Іншою проблемою може стати сумісність у часі. Варто розуміти, що сумісною є така політика, за якої урядові органи оптимізують свої дії в кожен момент вибору. Тут виникає загроза «обману» – відмови від правил. Уникнути обману можна в такий спосіб:

- 1) скорочення свободи дій регулюючих органів;
- 2) неприйняття влади, що відхиляється від політичного курсу.

Жоден з ефективних політичних інструментів не має прямого контакту із цілями, між ними перебуває економічна система, що функціонує за

⁹⁰ Сакс Дж.Д., Ларрен Ф.Б. Макроекономіка. Глобальный подход / Дж. Д. Сакс, Ф.Б. Ларрен; пер. с англ. – М.: Дело, 1996. – С. 645-646.

ринковими законами. З огляду на досить жорсткі вимоги ринкової системи до форм і методів державного регулювання, можна стверджувати, що держава у змозі лише впливати на цілі тим або іншим інструментом. Ефективність впливу політичного інструмента на мету визначається проявом ефекту мультиплікатора.

Владі, що розробляє економічну політику, слід враховувати різні варіанти розподілу в часі потужності мультиплікаторів внаслідок наявності *лагів* (лаг - розрив у часі між двома або декількома заходами, що перебувають у причинно-наслідковому зв'язку) - періоду між прийняттям заходів економічної політики й досягненням бажаної мети, що може поетапно виходити на запланований рівень.

Варто розрізнити зовнішній і внутрішній лаги.

Зовнішній лаг - проміжок часу з моменту прийняття рішення урядом щодо того або іншого заходу економічної політики до появи її результатів.

Внутрішній лаг (адміністративний розрив) - проміжок часу від моменту економічного потрясіння до моменту прийняття відповідного заходу економічної політики з боку держави.

Після досягнення максимальної сили ефективність державного регулювання починає поступово знижуватися. Згодом реакція цілі на первісний імпульс економічного інструмента зникає. Однак механізми регулювання не зупиняються, продовжують працювати, але у зворотному напрямі. Величина мультиплікатора стає негативною. Це значить, що розрив, який скоротився під впливом державної політики, між поточним і бажаним рівнем досягнення мети знову зростає. Регулювання, що дало бажані результати, обертається своєю протилежністю.

Дослідження лага, тобто часу, необхідного для досягнення метою оптимального рівня, ґрунтується на таких припущеннях:

- 1) елементи цільової функції не залежать один від одного, а також від будь-яких факторів, що не належать до інструментів;

- 2) інструменти політики незалежні один від одного;
- 3) на одну мету впливає один інструмент («поділ праці» між інструментами);
- 4) виключений суперечливий вплив одного інструмента на одну мету;
- 5) величина мультиплікатора є фіксованою протягом розглянутого періоду часу;
- б) вплив інструмента має одиничний, імпульсний характер.

Слід зазначити, що лаг, тобто сповільнення реакції зміни мети на зміну інструмента, є внутрішньо неоднорідним, він має певну структуру. У лаговій структурі можна виділити, принаймні, п'ять основних елементів (рис. 5.4.):

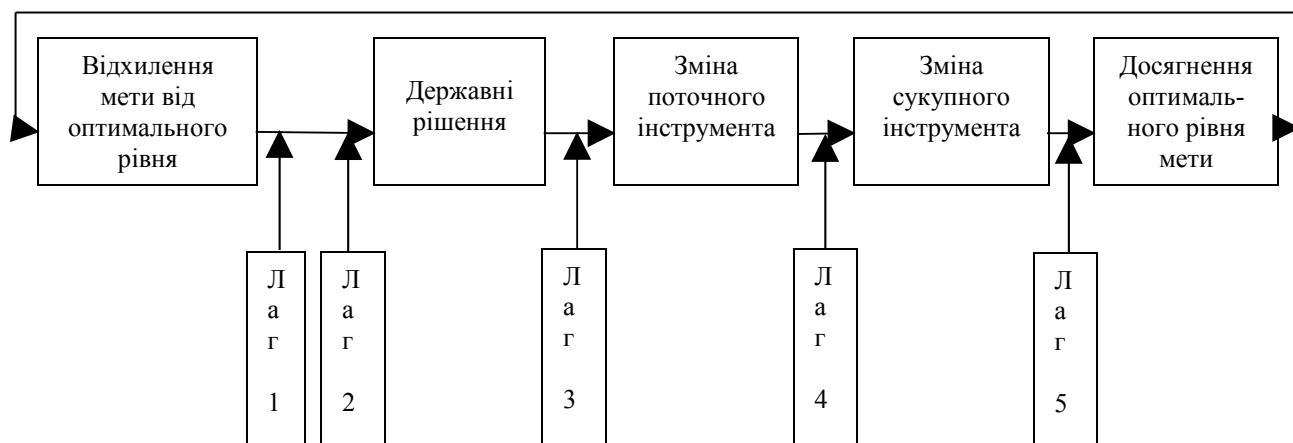


Рис. 5.4 Лагова структура державного управління економікою

Ляг 1 - визнання, мається на увазі проміжок від появи проблеми регулювання, внаслідок відхилення мети від оптимального значення, до визнання державними органами, політиками існування проблеми. Тривалість цього лага в чималому ступені залежить від стану управлінської та економічної науки, її ролі в прийнятті політичних рішень, компетентності тих, хто їх приймає, та інших обставин. Так, питання про інфляційні процеси в нашій економіці піднімалися ще у 60-і рр. ХХ ст., однак визнання одержали лише через чверть століття, наприкінці 80-х рр.

Лаг 2 - рішення, що означає проміжок часу між визнанням наявності проблеми та прийняття рішення про запуск тих або інших регулюючих механізмів. Для окремих інструментів державного управління економікою цей лаг може розрізнятися досить істотно. Наприклад, грошовій політиці властивий порівняно невеликий лаг рішення, оскільки для його прийняття потрібно лише узгодження позицій уряду та центрального банку країни. Значно довшим є лаг бюджетної політики, оскільки рішення про податки й державні витрати повинні обговорюватися у законодавчому органі й одержати його схвалення.

Лаг 3 - розділяє момент прийняття рішення та конкретних змін поточного інструмента, тобто початок конкретних дій державних служб, відповідальних за його здійснення. Величина даного лага залежить в основному від ефективності роботи державного апарата та взаємодії його ланок, у тому числі ступеня бюрократизації державної машини й гнучкості роботи державних служб.

Лаг 4 - проміжний, характеризує розрив у часі між змінами поточного та сукупного інструментів. Він визначається внутрішнім устроєм інструментів державного управління економікою. Наприклад, в економічній політиці пропозиція грошей є інструментом антиінфляційного регулювання. Однак для центрального банку як суб'єкта економічної політики, відповідального за організацію грошового обігу, пропозиція грошей є не інструментом, а метою. Не контролюючи прямо пропозицію грошей, центральний банк вправі розраховувати на її зміну за допомогою відомих методів грошової політики. Виходить, що між кожним таким методом, з одного боку, і пропозицією грошей, з іншого, розташований економічний механізм, що спрацьовує не відразу, а через певний час.

Лаг 5 - вплив, що становить найбільш важливу складову лагової структури. Він виражає проміжок часу від зміни інструмента до зміни макроекономічної мети. Його величина виміряється інерційністю

економічного механізму, що поєднує ціль та інструмент. Зокрема, для бюджетної політики, що безпосередньо впливає на сукупний попит, цей лаг коротшим, ніж для грошової, що побічно впливає на динаміку попиту.

Державі слід враховувати той факт, що більшість регуляторів, наявних у її розпорядженні, впливають на елементи цільової функції. Так, заходи держави, спрямовані на стабілізацію інфляційного процесу, призводять до погіршення ситуації на ринку праці; обмеження грошової маси, що сприяє гальмуванню інфляції, викликає збільшення відсоткових ставок та уповільнення зростання виробництва й т.п. Отже, одночасне досягнення декількох цілей різними інструментами є досить суперечливим через їхній перехресний вплив, що призводить до непередбачених результатів.

Отже, з розглянутих протиріч випливає, що ефективність використання того або іншого інструмента державного управління економікою залежить від реальної соціально-економічної ситуації, ступеня відхилення поточних рівнів цілей від бажаних.

Іншою проблемою, навколо якої ведуться дискусії, є вибір варіанта політики - чи має державне управління економікою додержуватися твердого курсу або потрібно вибирати варіант політики, найбільш придатний для кожного даного моменту.

Прихильники твердого курсу вважають, що на політичний процес взагалі не можна покладатися. При проведенні економічної політики державні діячі часто помиляються, проявляють непослідовність, некомпетентність або навіть використовують її у своїх власних інтересах. Політичні діячі іноді спеціально заявляють про намічені заходи, щоб вплинути на очікування. З огляду на можливість непослідовності поведінки політиків, економічні агенти перестають їм довіряти. На цій підставі робиться висновок, що чим меншою є свобода дії, що надана політичним діячам, тим більш успішно розв'язуються поставлені завдання. Прихильники

твердого курсу не заперечують, що сама економіка та наші знання про неї змінюються, тому не може бути й незмінних правил.

Залежно від масштабів і глибини помилок *кінцевий результат досягнення поставленої мети* може мати один із трьох варіантів:

- ціль не досягнута;
- її реалізація має перекручування;
- досягнення мети розтяглося на більш тривалий, ніж це планувалося, період.

Дані помилки, у тому числі з точки зору формування й реалізації цільової функції, можуть бути *наслідком*:

- недостатнього рівня компетентності суб'єктів економічної політики;
- великого часового розриву між прийняттям рішення і його реальною реалізацією (лагова структура);
- неправильної оцінки вихідного економічного становища в країні;
- неузгодженості дій суб'єктів різних гілок влади й відсутності між ними взаємодії та взаєморозуміння.

Таким чином, *концепцію побудови цільової функції державного управління економікою* можна звести до наступного:

- відповідність конкретної мети сутності існуючого політичного ладу, соціально-економічного устрою й генеральній цілі розвитку держави;
- практична необхідність здійснення цілей та її наукова обґрунтованість;
- виправдана постановка та здійснення будь-якої мети, яка поліпшує положення економіки в цілому або в окремому секторі і не супроводжується нанесенням шкоди іншим;
- відшкодування шкоди, якщо досягнення мети веде до завдання збитків іншим об'єктам;

- погодженість цілей: будь-яку ціль може бути поставлено й досягнуто тільки у взаємодії з усіма іншими, відповідно до її місця в системі пріоритетів цілей;

- поставлені цілі повинні перебувати в межах існуючих юридичних норм та у межах реальних кордонів держави;

- для досягнення цілей повинно бути достатньо фінансових та організаційних ресурсів;

- поставлені цілі повинні бути ясними, зрозумілими та відповідати інтересам широких верств населення.

Питання для обговорення та самоконтролю

1. Які складові механізму формування цілей державного управління?

2. Що узагальнено розуміють під метою?

3. Що таке цілепокладання?

4. Які існують уявлення про цілепокладання як процес?

5. Які фактори формують цільову функцію?

6. Які характеристики мають бути властиві цілям?

7. За яким принципом відбувається формування «дерева цілей»?

8. В чому полягає сутність оптимізаційного підходу до постановки мети?

9. В чому полягає сутність адаптаційного підходу до вибору мети?

10. Як класифікують цілі державного управління за джерелом виникнення?

11. Як поділяються цілі державного управління за обсягом?

12. Які цілі державних органів виділяють на основі суспільного призначення як соціального замовлення?

13. Які цілі державного управління економікою є суперечливими?

14. Які комбінації цілей державного управління економікою є несуперечливими?
15. Які цілі державного управління економікою вважаються взаємообумовленими?
16. Які багатокутники цілей Вам відомі?
17. Що на думку Я. Тінбергена є основою ефективної економічної політики?
18. Що таке лагова структура державного управління економікою?

Література

1. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление [Текст] / В.Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1981. – 432 с.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: [монографія] / В.Д. Бакуменко – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
3. Глазунова Н. И. Государственное (административное) управление [Текст]: учебник / Н.И. Глазунова. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. — 560 с.
4. Дементьев В.В. Экономика как система власти / В.В. Дементьев / Министерство образования и науки Украины. Донецкий национальный технический университет. – Донецк: Изд-во «Каштан», 2003. – 404 с.
5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
6. Малиновський В.Я. Державне управління: [навчальний посібник] / Малиновський В.Я. - К.: Атіка, 2009. - 608 с. - (3-тє вид. переробл. та доп.).
7. О' Шонесси Дж. Принципы организации управления фирмой / Дж.О' Шонесси; пер. с англ.- М.: Прогресс, 1979. – 296 с.

8. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал; пер. з англ. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
9. Пригожий А.И. Современная социология организаций / А.И. Пригожий. – М.: Интер-пракс, 1995. – 176 с.
10. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: [монографія]. – Х.: Вид-во ун-ту внутрішніх справ, 1999. – 299 с.
11. Сакс Дж.Д., Ларрен Ф.Б. Макроэкономика. Глобальный подход / Дж. Д. Сакс, Ф.Б. Ларрен; пер. с англ. – М.: Дело, 1996. – 848 с.
12. Щедровицкий Г.П. Избранные труды / Г.П. Щедровицкий. - М.: Школа культурной политики, 1995. – 800 с.
13. Экономическая теория / Под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена: Пер. с англ. / Науч. ред. В.С. Атономов. - М.: ИНФРА-М, 2004. – 931 с.
14. Tinbergen J. On The Theory of Economic Policy. - North-Holland, Amsterdam, 1952. – 532 p.

РОЗДІЛ 6 ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

6.1 Поняття та сутність функцій державного управління

6.2 Класифікація функцій державного управління

6.1 Поняття та сутність функцій державного управління

Зміст державного управління найбільш повно проявляється в його функціях. Функція (від лат. *functio* - виконання, здійснення) - це діяльність, обов'язок, робота; зовнішній прояв якостей будь-якого об'єкта у цій системі відносин.

У науці про управління під функцією зазвичай розуміють основні базові види діяльності, які повинні здійснюватися суб'єктами управління.

Поняття «функція» в системі державного управління є багатозначним. Розрізняють функції виконавчої влади в цілому, функції органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів і функції посадових осіб, окремих державних службовців тощо. Причини існування різноманітних підходів до поділу функцій на види зумовлені різноманітністю та багатогранністю самого процесу державного управління. Наявність багатоплановості державного управління обумовлюється тим, що його формування та розвиток відбуваються разом з процесом становлення та розвитку держави.

Функції державного управління - це самостійні, однорідні частини процесу державно-управлінської діяльності із цільовою спрямованістю, які

реалізуються відповідними органами державної влади у порядку, визначеному законодавством з метою виконання функцій держави.

Функції державного управління мають такі *специфічні риси*:

- обумовлені цілями (завданнями) управління;
- мають об'єктивний характер;
- є складовими змісту державно-управлінської діяльності;
- є відносно самостійними та однорідними;
- безпосередньо виражають владно-організуючу сутність виконавчої влади;
- реалізуються у процесі державно-управлінських відносин (взаємодія суб'єкта та об'єкта);
- мають бути спрямовані на забезпечення життєво необхідних потреб об'єкта управління.

6.2 Класифікація функцій державного управління

В діяльності державних органів виокремлюють численні функції управління, які з метою упорядкування та систематизації поділяють на певні види. Подібна систематизація дозволяє певною мірою зрозуміти сутність функцій державного управління, розглянути різні аспекти діяльності органів державного управління та з'ясувати механізм реалізації цих функцій.

Одним із перших дослідників, хто систематизував управлінські функції, був французький інженер та науковець Анрі Файоль (1841-1925 рр.). Взнявши за критерій класифікації процесуальний підхід, він виділив п'ять основних функцій управління, які отримали назву адміністрування: передбачення, організація, розпорядження, координація і контроль. За його зауваженням, ці функції є характерними не тільки для виробничого сектору, але й для політичних, військових та інших організаційних структур.

Запропонований А. Файолем підхід став основою для сучасної класифікації управлінських функцій⁹¹.

Виходячи з адміністративних принципів А. Файоля, американський дослідник Лютер Гулик (1892-1978 рр.) визначив основні елементи адміністративної діяльності керівника. Вважаючи сферу діяльності адміністратора значно ширшою і складнішою, порівняно з уявленнями А. Файоля, Л. Гулик доповнив його схему. Ним введено акронім, у якому використано перші літери слів, що позначають ці види діяльності. Акронім Гулика POSDCORB розшифровується так:

1) planning - планування - функція управління, сутність якої полягає у визначенні цілей функціонування системи і шляхів їх здійснення;

2) organizing - організація - форма виявлення цілеспрямованого впливу на колективи людей, що передбачає створення формальної структури підлеглих, формування об'єкта і суб'єкта управління, їх підрозділів і зв'язків між ними;

3) staffing - укомплектування штату (робота з кадрами) - полягає у залученні та підготовці кадрів і підтримці сприятливих умов праці;

4) directing - керівництво (директивність) - полягає у завданні прийняття рішень та їх відповідного оформлення, а також у здійсненні керівних дій;

5) coordinating - координація - забезпечує необхідну узгодженість усіх дій підрозділів органів управління і посадових осіб, а також між системою в цілому та зовнішнім середовищем;

6) reporting - звітність - інформування щодо стану справ, наявність необхідної інформації для успішної управлінської діяльності;

7) budgeting - складання бюджету - включає все, що пов'язане з бюджетним процесом у вигляді фінансових планів і фінансового контролю.

⁹¹ Файоль А. Вчення про управління / Файоль А. // Наука управляти: з історії менеджменту. Хрестоматія / упоряд. І.О. Слепцов ; пер. з рос. Л.І. Козій, М.І. Матрохіна, П.Л. Пироженко. – К.: Либідь, 1993. – 304 с.

Ця система функцій стала основою багатьох досліджень, хоча науковці внесли до неї чимало доповнень, уточнень і змін.

Виходячи з визначення функцій державного управління як *процесу здійснення впливу на суспільні відносини*, виділяють наступні **види функцій** державного управління, які в свою чергу є окремими стадіями його здійснення⁹²:

1) прогнозування - це функція, яка передбачає застосування як накопиченого у минулому досвіду, так і поточних припущень для передбачення управлінських процесів і явищ у майбутньому, а також вирішення завдань, які можуть постати перед суб'єктом державного управління. Прогнозування є фундаментальною основою як для процесу управління загалом, так і для державного управління зокрема. Для того, щоб управлінські рішення не приймалися в умовах невизначеності, функція прогнозування має бути достатньо розробленою та законодавчо закріпленою в окремих законах та підзаконних актах. Щодо української дійсності, то функція прогнозування регулюється Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»⁹³. У Законі наведено таке визначення *державного прогнозування економічного і соціального розвитку* - науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку. Прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень державними органами, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-

⁹² Кравцова Т.М. Дослідження функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності / Т.М. Кравцова, Г.В. Калініченко // Форум права. – 2011. – С. 522-527 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ktmdud.pdf>.

⁹³ Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-III [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>

економічних процесів. Основними принципами, на яких базується державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку, є:

- *принцип цілісності*, який забезпечується розробленням взаємоузгоджених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко- та середньостроковий періоди і на більш тривалий період;

- *принцип об'єктивності*, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку розробляються на основі даних органів державної статистики, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері економічного і соціального розвитку, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також звітних даних із офіційних видань Національного банку України;

- *принцип науковості*, який забезпечується розробленням прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням світового досвіду в галузі прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку;

- *принцип гласності*, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку є доступними для громадськості. Інформування про цілі, пріоритети та показники цих документів забезпечує суб'єктів підприємницької діяльності необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності;

- *принцип самостійності*, який полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку

відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- *принцип рівності*, який полягає в дотриманні прав та врахуванні інтересів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання всіх форм власності;

- *принцип дотримання загальнодержавних інтересів*, який полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку виходячи з необхідності забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики та економічної безпеки держави;

2) планування - функція управління, сутність якої полягає у визначенні цілей функціонування системи і шляхів їх здійснення. В основі планування лежить, по-перше, визначення основних цілей та завдань, які постають перед державним управлінням, а, по-друге, складання плану дій, розроблення програм для виконання поставлених завдань та цілей. Планування буває:

- *стратегічним* - визначення довгострокових, стратегічних цілей та засобів їх реалізації;

- *поточним* - визначення повсякденних, поточних завдань та розроблення плану дій щодо їх виконання.

Планування здійснюється поетапно:

- визначення та встановлення цілей та завдань державного управління;
- розробка стратегії реалізації поставлених цілей та завдань.

Метою планування є створення системи поточних та стратегічних завдань та цілей, які визначають зміст та певний порядок дій суб'єктів державного управління. Найбільший прояв функція планування має у бюджетному процесі. Бюджетне планування є першою стадією бюджетного

процесу. Процес бюджетного планування завершується складанням плану, в якому закріплюються кінцеві цілі у вигляді доходів та видатків, а також система та послідовність дій щодо їх реалізації. Згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу України⁹⁴, бюджет - це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду.

Разом з тим, слід відрізнити функцію планування та функцію прогнозування. Функція прогнозування є більш абстрактною і за своєю суттю є передбаченням основних напрямів діяльності суб'єктів державного управління на підставі наявних даних, наукових фактів. А функція планування передбачає визначення конкретних напрямів діяльності органів управління, що має прояв у постановці конкретно визначених завдань та розробці способів їх виконання з метою стимулювання одних і зменшення впливу інших прогнозованих явищ;

3) організація - форма виявлення цілеспрямованого впливу на колективи людей що передбачає створення формальної структури підлеглості, формування об'єкта та суб'єкта управління, їх підрозділів і зв'язків між ними. Ця функція пов'язана зі створенням ефективної організаційної системи у вигляді органів управління, основною метою яких є виконання функцій і завдань, покладених на них. Змістом організаційної функції є побудова системи органів управління, які в найкоротший час та з найефективнішими затратами зусиль здатні виконувати покладені на них завдання. Це знаходить прояв у створенні, ліквідації та реорганізації органів управління, підприємств, установ та організацій, а також у розробці положень щодо зазначених структур та встановленні зв'язків між ними. Система, принципи побудови, повноваження, взаємозв'язок між окремими

⁹⁴ Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

органами управління визначаються в окремих законах та підзаконних актах, які регулюють правовий статус таких органів. Наприклад, Закон України «Про Кабінет Міністрів України»⁹⁵ відповідно до Конституції України визначає організацію, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁹⁶ відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

4) регулювання. Основним завданням цієї функції є досягнення стабільності та удосконалення системи державного управління. Вона знаходить свій прояв у проведенні заходів щодо недопущення відхилень при виконанні завдань та цілей, поставлених перед державним управлінням у процесі планування. Ця функція набуває особливого значення при наданні процесам управління певних напрямів та досягненні поставлених завдань. Орган державного управління, маючи інформацію про бажані результати (план) та відхилення, повинен виробити такі управлінські рішення, які дозволяють в межах планового періоду ліквідувати ці відхилення⁹⁷. Законодавчо функція регулювання закріплена в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»⁹⁸. Так, відповідно до ст. 1 цього Закону, державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності - це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення

⁹⁵ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 № 2591-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.

⁹⁶ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.

⁹⁷ Клименюк О.М. Регулювання як фаза державного управління: місце та роль / О.М. Клименюк // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2009. - № 4. – С. 103-110.

⁹⁸ Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України. Принципами державної регуляторної політики згідно з цим Законом є:

- *доцільність* - обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;

- *адекватність* - відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребам вирішення існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх можливих альтернатив;

- *ефективність* - забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акту максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

- *збалансованість* - забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

- *передбачуваність* - послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

- *прозорість та врахування громадської думки* - відкритість для фізичних і юридичних осіб та їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

На підставі проведеної регуляторної політики орган управління видає

регуляторний акт, який має свої визначені характеристики;

5) координація - це забезпечення узгодженості дій у роботі суб'єктів управління всіх ланок, встановлення нових, збереження та вдосконалення існуючих зв'язків між ними. Вона забезпечує узгодженість дій між суб'єктами державного управління як однієї, так і різних ланок для ефективного вирішення поставлених перед ними завдань. Функція координації покликана, з одного боку, синхронізувати та узгодити дії різних суб'єктів державного управління, а з іншого - правильно розподілити функції між суб'єктами однієї або різних ланок. Законодавчо функція координації закріплюється у законах, які регламентують діяльність органів державної влади, зокрема, в Законі України «Про Кабінет Міністрів України»⁹⁹. Згідно зі ст. 21 Закону, Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади підзвітні та підконтрольні Кабінету Міністрів України;

б) облік (статистика). Для більш ефективного здійснення діяльності органи державного управління повинні володіти повною, всебічною та об'єктивною інформацією щодо економічної, соціальної, демографічної, екологічної та іншої ситуації в країні. Суть обліку полягає у збиранні, зберіганні, обробці, реєстрації та систематизації даних, які в свою чергу надходять до органів державного управління. Законодавчо цю функцію закріплено Законом України «Про державну статистику»¹⁰⁰, де під державною статистикою розуміється централізована система збирання, опрацювання, аналізу, поширення, збереження, захисту та використання

⁹⁹ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 № 2591-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>

¹⁰⁰ Закон України «Про державну статистику» від 17.09.1992 № 2614-XII [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2614-12>

статистичної інформації; а під державною статистичною діяльністю - сукупність дій, пов'язаних з проведенням державних статистичних спостережень та наданням інформаційних послуг, спрямованих на збирання, опрацювання, аналіз, поширення, збереження, захист та використання статистичної інформації, забезпечення її достовірності, а також удосконалення статистичної методології. Облік є необхідною передумовою наступної функції управління;

7) **контроль** - це порівняння кінцевих результатів з поставленими цілями, визначення причин відхилень і, в разі необхідності, – вжиття заходів для виправлення ситуації. Основною метою контролю є виявлення недоліків та їх своєчасне виправлення шляхом корегування дій органів державного управління. Незважаючи на те, що заходи контролю здійснюються шляхом різноманітних планових та позапланових перевірок, ревізій, обстежень, контроль є комплексною функцією і обмежується тільки процесом перевірки. Контроль здійснюється у декілька стадій:

- перевірка відповідності фактично впроваджених дій запланованим та виявлення недоліків;
- оцінка недоліків на предмет ймовірності їх впливу на подальшу діяльність органів державного управління;
- розробка пропозицій, рекомендацій та заходів для виправлення виявлених недоліків.

Здійснення контролю на кінцевих етапах управлінської діяльності свідчить про те, що він є інтегруючим засобом дотримання і виконання поставленої мети і завдань перед управлінням і про відповідність йому всіх інших функцій державного управління. Законодавчо цю функцію закріплено Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»¹⁰¹. Згідно з цим Законом, державний нагляд (контроль) - це діяльність уповноважених законом центральних органів

¹⁰¹ Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/877-16>

виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища. Державний нагляд (контроль) здійснюється за принципами:

- *пріоритетності безпеки* у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності;

- *підконтрольності і підзвітності* органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади;

- *рівності прав і законних інтересів* усіх суб'єктів господарювання;

- *гарантування прав* суб'єкту господарювання;

- *об'єктивності та неупередженості* здійснення державного нагляду (контролю);

- *наявності підстав, визначених законом*, для здійснення державного нагляду (контролю);

- *відкритості, прозорості, плановості й системності* державного нагляду (контролю);

- *неприпустимості дублювання повноважень* органів державного нагляду (контролю);

- *невтручання органу державного нагляду (контролю)* у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону;

- *відповідальності органу державного нагляду (контролю)* та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства;

- *дотримання умов міжнародних договорів України;*
- *незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян;*
- *наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади.*

Вищенаведений поділ функцій державного управління не означає їх ізолюваного існування. Вони є тісно пов'язаними між собою і спрямованими на реалізацію завдань та цілей, поставлених перед державним управлінням в цілому. Так, функція планування є передумовою виконання всіх інших функцій, функція контролю неможлива без практичної діяльності органів управління, яка проявляється у таких функціях як прогнозування, планування, регулювання та ін. В своєму поєднанні ці функції є сутністю державного управління, вони притаманні органам управління на всіх рівнях та носять загальний і всеохоплюючий характер.

Відповідно до системного підходу у дослідженнях проблем державного управління, залежно від *спрямованості впливу* розрізняють наступні **види функцій**:

1) внутрішні, що забезпечують реалізацію внутрішньої політики держави. До них належать функції:

- *політична* - вироблення внутрішньої політики держави, регулювання сфери політичних відносин, забезпечення народовладдя;
- *економічна* - регулювання сфери економічних відносин, створення умов для розвитку виробництва; організація виробництва на основі визнання і захисту різних форм власності, підприємницької діяльності; прогнозування розвитку економіки;
- *оподаткування і фінансового контролю* - організація і забезпечення системи оподаткування і контролю за легальністю прибутків громадян та їх об'єднань, а також за витратою податків;

- *соціальна* - забезпечення соціальної безпеки громадян, створення умов для повного здійснення їх прав на працю, достойний життєвий рівень; зняття і пом'якшення соціальних суперечностей шляхом проведення гуманної та справедливої соціальної політики;

- *екологічна* - забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території держави; охорона і раціональне використання природних ресурсів; збереження генофонду країни;

- *культурна (духовна)* - консолідація нації, розвиток національної самосвідомості; сприяння розвитку самобутності всіх корінних народів і національних меншин; організація освіти; сприяння розвитку культури, науки; охорона культурної спадщини;

- *інформаційна* - організація і забезпечення системи одержання, використання, поширення і збереження інформації;

- *правоохоронна* - забезпечення охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, довкілля, усіх суспільних відносин, що встановлюються і регулюються правом.

Внутрішні функції державного управління можна поділити ще на дві основні групи:

- *регулятивні*;

- *правоохоронні*;

2) зовнішні, що забезпечують зовнішню політику держави:

- *політична (дипломатична)* - встановлення і підтримання дипломатичних відносин з іноземними державами відповідно до загальновизнаних норм і принципів міжнародного права;

- *економічна* - встановлення і підтримання торговельно-економічних відносин з іноземними державами; розвиток ділового партнерства і співробітництва в економічній сфері з усіма державами, незалежно від їх соціального ладу та рівня розвитку;

- *інтеграційна* - прямування до світової економіки;

- *екологічна* - підтримання екологічного виживання на планеті;
- *культурна (гуманітарна)* - підтримання і розвиток культурних і наукових зв'язків з іноземними державами; забезпечення збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що мають культурну цінність; вжиття заходів щодо повернення культурних цінностей свого народу, які перебувають за кордоном;
- *інформаційна* - участь у розвитку світового інформаційного простору, встановлення режиму використання інформаційних ресурсів на основі рівноправного співробітництва з іншими державами;
- *оборонна* - захист державного суверенітету від зовнішніх посягань як економічними й дипломатичними, так і воєнними засобами;
- *підтримання світового правопорядку* - участь у врегулюванні міжнаціональних і міждержавних конфліктів; боротьба з міжнародними злочинами.

У зовнішніх функціях можна виділити два провідні напрямки: *зовнішньополітична діяльність*, де особливого значення набуває функція захисту інтересів та оборони країни, та *зовнішньоекономічна діяльність*.

Функції державного управління можна класифікувати також за їх *спрямованістю і призначенням*. За цією ознакою вони поділяються на наступні *види функцій*:

1) цільові, що полягають у визначенні певної спрямованості окремих сфер діяльності об'єкта управління на досягнення мети його розвитку і можуть охоплювати як конкретні галузі державного управління (кадрове забезпечення, матеріально-технічне постачання, охорона громадського порядку), так і окремі регіони, установи, організації, підприємства. Оскільки досягнення мети є суттю управління, то цільові функції є не лише необхідними, але й вирішальними у процесі управління;

2) організаційні, що полягають у використанні найоптимальніших способів, прийомів і засобів у діяльності щодо забезпечення цільових

функцій. Суб'єкт управління має забезпечити організаційно-штатну структуру об'єкта управління, надати йому необхідні повноваження, сформувані функціональні обов'язки, поставити конкретні цілі-завдання перед виконавцями, створити інші необхідні умови для ефективної діяльності об'єкта управління.

На особливу увагу заслуговує класифікація, запропонована В.Я. Малиновським¹⁰², в якій види функцій державного управління угруповано в залежності від типу виконуваних управлінських завдань (рис. 6.1):

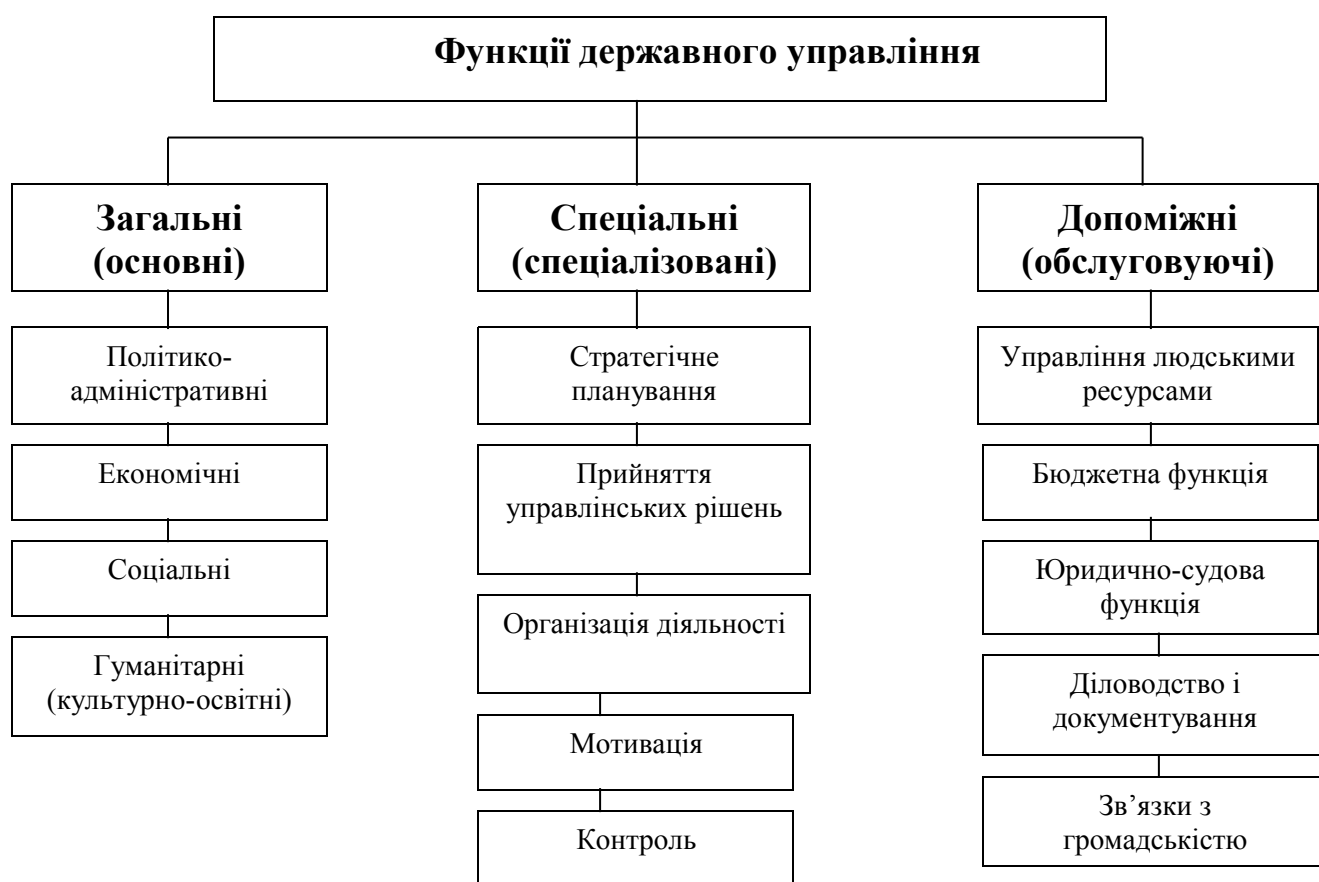


Рис. 6.1 Види функцій державного управління

Як впливає із наведеного рисунка, у запропонованій класифікації виділяють такі групи функцій:

¹⁰² Малиновський В.Я. Державне управління: [навчальний посібник] / Малиновський В.Я. - К.: Атіка, 2009. - 608 с. - (3-тє вид. переробл. та доп.).

1) загальні (основні) - це функції, що породжуються загальними завданнями державного управління і спрямовані на зміцнення конституційно встановлених суспільних відносин, державного устрою; вони забезпечують захист прав і свобод громадян та стабільність міжнародного становища держави. Основні функції державного управління - це ті, що покликані служити колективним (загальним) інтересам суспільства для вирішення завдань політико-адміністративного, економічного та соціокультурного характеру. Вони визначають базові принципи функціонування державного механізму. Спільною ознакою загальних функцій управління є забезпечення колективних потреб усього суспільства.

Загальні функції державного управління розподіляються на:

a) політико-адміністративні, що забезпечують функціонування державного механізму та стабільність конституційно встановлених суспільних відносин. До них відносяться:

- оборона країни, що включає утримання армії, мобілізаційну роботу, участь національних військових підрозділів у міжнародних миротворчих операціях;

- національна безпека;

- охорона кордонів та митниця;

- зовнішня політика: зовнішні відносини, представництво країни за кордоном, захист прав співвітчизників за межами країни, зовнішня економічна політика;

- забезпечення правопорядку: охорона прав і свобод громадян, боротьба із злочинністю, охорона власності та фізичних осіб, попередження правопорушень;

- політика в інформаційній сфері.

Політико-адміністративні функції можна поділити на *внутрішньо-* та *зовнішньополітичні*. Перші спрямовані на зміцнення відповідних суспільних відносин, державного устрою, визначають основні принципи функціонування

державного механізму та є основним політичним засобом утримання та зміцнення державної влади, другі - забезпечують стабільність міжнародного становища держави, захист інтересів громадян, збереження територіальної цілісності України;

б) економічні, що уособлюють господарсько-організаційну діяльність держави та передбачають:

- визначення стратегії соціально-економічного розвитку країни;
- регулювання правових аспектів функціонування ринкової економіки;
- вплив на діяльність суб'єктів господарювання та інтенсивність інвестиційних процесів через систему економічних регуляторів (державний бюджет, податки, кредитна політика, грошова, цінова політика тощо);

- здійснення структурної політики з метою інтенсифікації виробництва, підвищення його конкурентоспроможності на світових ринках;

- коригування соціальних параметрів суспільства безпосередньо через важелі соціальних гарантій, пільг, фінансування послуг, систему соціального страхування та інше.

в) соціальні, що покликані забезпечити реалізацію державної соціальної політики за такими напрямками:

- захист трудових прав громадян;
- захист прав споживачів;
- соціальний захист безробітних;
- охорона праці та безпека життєдіяльності;

г) гуманітарні (культурно-освітні) - належне функціонування та розвиток освіти, науки і культури, завдяки яким реалізується конституційне право кожного громадянина на одержання певного рівня освіти і залучення до культурних надбань. Гуманітарні функції спрямовуються на:

- розвиток культури і мистецтва, театру і кінематографії, музейної справи, образотворчого мистецтва, книговидавництва;
- збереження культурної спадщини України;

- упорядкування та якісний розвиток мережі культурно-освітніх закладів;

- впровадження новітніх технологій у сфері освіти;

- розширення та вдосконалення форм отримання освіти;

- розвиток інформаційного простору;

- активізацію пропаганди здорового способу життя, створення умов для належного фізичного виховання людини та її відпочинку;

2) спеціальні (спеціалізовані) функції управління, під якими розуміють відносно відокремлені напрямки управлінської діяльності, які забезпечують управлінську дію, відображаючи її суть і зміст на всіх рівнях державного управління. Спеціальні функції містять наступні складові:

a) стратегічне планування - це систематичний процес, за допомогою якого органи виконавчої влади визначають свою діяльність на майбутнє. Стратегічне управління поєднує кілька видів управлінської діяльності, а саме: прогнозування, розподіл ресурсів, адаптацію до середовища та внутрішню координацію. У межах функції планування виділяються такі *підфункції*:

- *дослідження інформації*. Чітке визначення основних джерел інформації та вміння її кваліфіковано збирати та обробляти - важлива умова ефективної аналітичної діяльності, від якої залежить успішне вирішення всіх інших управлінських функцій;

- *прогнозування*. На базі отриманої інформації суб'єкт управління готує прогноз: передбачає розвиток та результат процесу. Прогнозування - базовий етап стратегічного планування, в процесі якого на основі передбачення (оцінки) майбутнього стану зовнішнього середовища визначаються найбільш ефективні форми економічної і соціальної політики цілої системи, галузі, окремого органу;

- *програмування*. Програма - це документ, у якому визначаються цілі розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгодження і

комплексна система заходів органів управління, спрямованих на ефективне розв'язання визначених проблем;

б) прийняття управлінських рішень. Управлінські рішення мають наступні ознаки:

- наявність можливих варіантів дій та вибору одного з них відповідно до існуючих обставин, інтересів і потреб;

- вибір варіанта дій є результатом свідомої, розумово-психологічної діяльності керівника;

- необхідність та головний зміст рішення визначається метою спільної діяльності;

- в основі управлінського рішення лежить організаційна діяльність людей.

У свою чергу, у системі державного управління *управлінські рішення* виконують такі *функції*:

- спрямовуючу, тобто вказують цілі та завдання функціонування системи управління;

- забезпечувальну, тобто визначають шляхи і способи, сили і засоби, які гарантують виконання даного рішення і дозволяють функціонувати системі управління у накресленому напрямі і заданому режимі;

- координаційну - встановлюють порядок узгодження діяльності системостворюваних структурних елементів (службовці, підрозділи, організації тощо) і визначають нормативно-правовий режим цієї діяльності;

- стимулюючу, тобто визначають такі умови, за яких повністю розкриваються і розвиваються здібності працівників при виконанні конкретних службових завдань.

Прийняття управлінських рішень здійснюється у декілька етапів. Їх послідовність є такою:

1. Ідентифікація і визначення проблеми.
2. Підготовка необхідної інформації.

3. Генерування альтернативних варіантів розв'язання проблеми.
4. Визначення критеріїв.
5. Аналіз можливих наслідків.
6. Прийняття (вибір) рішення.
7. Доведення управлінських рішень до виконавців.
8. Організація виконання рішень.
9. Контроль.
10. Оцінка рішення та отриманих результатів.

Методи прийняття рішень - це сукупність розумових і практичних операцій, які використовуються для усвідомлення проблеми, постановки цілей, збору необхідної інформації, розробки варіантів рішення, вибору оптимального рішення та організації його виконання.

Виділяються дві групи методів прийняття рішень:

- *загальні*, що охоплюють усі етапи процесу прийняття рішення;
- *локальні*, що застосовуються на одному чи декількох етапах.

У свою чергу, їх можна поділити на два різновиди:

- *формальні* методи (формально-математичні);
- *неформальні* (інтуїтивно-логічні).

До *загальних формальних методів* можна віднести *системний аналіз*, який виступає методологією вирішення значних 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.

За *способом ухвалення управлінських рішень* можна виділити два основних методи: *індивідуальний* та *груповий* (колективний). Останній у свою чергу поділяється на різновиди. В управлінській практиці застосовуються *три методи групового ухвалення рішень*:

Перший – колективне обговорення проблем за умов повної свободи висунення проєктів рішення. Цей метод сприяє відкритості процесу

групового ухвалення рішень. Він особливо придатний для вирішення нестандартних проблем, що потребують новаторських, творчих рішень.

Другий - умовно груповий метод. Він відрізняється від попереднього підходу обмеженням міжособистісного спілкування в процесі ухвалення рішень. Тут переважають індивідуальні зусилля членів групи у виробленні проблемних рішень. Цей метод сприяє досягненню згоди без особливо гострих дискусій і обговорень.

Третій - метод експертних оцінок «Дельфі». Він застосовується у тому випадку, коли члени групи фізично не можуть бути присутніми в одному місці. Його сутність зводиться до того, що кожний учасник групи пропонує можливе рішення проблеми, відповідаючи на запитання. При цьому відповіді даються анонімно і ніхто не знає про відповіді інших. Результати опитування зводяться в таблицю і доводяться до опитуваних. Члени групи погоджуються з певними рішеннями або пропонують нові ідеї. Ці стадії повторюються, поки анонімна група не досягне остаточного рішення;

в) організація діяльності. Організаційна функція державного управління - це процес створення управлінської структури, що дає можливість працівникам ефективно взаємодіяти для досягнення мети організації.

Реалізація організаційної функції передбачає такі *три основні фази*:

- фаза почину (ініціювання) бере початок від першого задуму організації до стадії реального формування апарату організації;

- фаза облаштування (координації) триває від початку формування до поточної діяльності;

- фаза розпорядницька (адміністрування) здійснюється у сформованому апараті за визначеними напрямками як поточне керівництво діяльністю організації.

Головними характеристиками організаційної структури органу управління є:

- *ефективність*, досягнута шляхом суворого розподілу обов'язків між державними службовцями, що дає можливість використовувати висококваліфікованих спеціалістів на керівних посадах;

- сувора *ієрархієзація* влади, що дає можливість вищій за рангом посадовій особі здійснювати контроль за виконанням завдань співробітниками, що є нижчими за рангом;

- формально встановлена і чітко зафіксована *система правил*, що забезпечує однотипність управлінської діяльності і застосування загальних інструкцій до врегулювання окремих ситуацій і випадків у найкоротший термін;

- *безособовість* адміністративної діяльності та емоційна нейтральність відносин, що формуються між функціонерами організації, де кожний з них виступає не як індивід, а як носій соціальної влади, представник певної посади.

Існує *два основні види організаційних структур*: бюрократичні та адаптивні.

Бюрократична структура характеризується високим ступенем поділу праці, розвиненою ієрархією, ланцюгом команд, наявністю численних правил і норм поведінки персоналу, добором кадрів виключно за діловими та професійними якостями. *Концепція бюрократії* (від франц. - бюро, *канцелярія* та грецьк. *kratos* - влада, *панування*) була сформульована *М. Вебером* на початку ХХ століття. Для бюрократії є характерними: чіткий поділ праці, наслідком якого є необхідність використання кваліфікованих спеціалістів за кожною посадою; ієрархічність управління, у якому об'єкт контролюється з боку суб'єкта управління; наявність формальних правил і норм, що забезпечують однорідність виконання управлінцем своїх завдань і обов'язків тощо. Разом з тим, їм притаманні такі *негативні риси*: перебільшення важливості стандартизованих правил, процедур і норм, які призводять до втрати гнучкості поведінки; несвоєчасне реагування на

зовнішні обставини.

З часом бюрократичні структури почали пристосовуватися до реалій і в результаті виникла *департаменталізація* цих структур, тобто поділ організації на окремі підрозділи (управління, відділи, сектори, служби). *Функціональна департаменталізація* – один із видів бюрократії, утворений в результаті процесу поділу організації на окремі елементи, кожний з яких має своє чітко визначене коло функцій, обов'язків та конкретних завдань. До *переваг* такої структури можна віднести: стимулювання ділової та професійної спеціалізації; зменшення дублювання зусиль, матеріальних ресурсів у функціональних сферах; поліпшення координації функціональних сфер. Її *недоліки*: структурні підрозділи можуть надавати перевагу реалізації своїх безпосередніх функцій на шкоду загальним цілям всієї організації, що збільшує ймовірність конфліктів між функціональними сферами; у великих організаціях ланцюг команд від керівника до безпосереднього виконавця є надто довгим, а подекуди заформалізованим та заплутаним.

Адаптивні (органічні) структури розробляються і впроваджуються з метою забезпечення можливостей реагувати на зміни зовнішнього середовища та є ефективними у разі, коли проблеми та адекватні дії на них не можна поділити на окремі елементи і розподілити між службовцями відповідно до їх ієрархічних обов'язків. Взаємодія між співробітниками різних рангів у такому випадку нагадує швидше консультацію двох колег, а не наказ начальника.

Типи організаційної структури:

- *лінійний тип* організаційної структури характеризується лінійними формами зв'язку між ланками управління і, як наслідок, концентрацією всього комплексу функцій управління та вироблення управлінських дій в одній ланці управління. У такій структурі кожний працівник підпорядковується тільки одному керівнику і пов'язаний з вищим рівнем керівництва тільки через безпосереднього керівника. Підґрунтям для цього є

принцип єдності розподілу доручень. Такий тип структури ще називають однолінійним.

Основні його переваги такі: проста побудова; однозначний розподіл завдань, компетенції, відповідальності; реалізація принципу єдиноначальності і персональної відповідальності за результати роботи; один канал комунікації; чіткість, точність і оперативність управлінських рішень.

Основні недоліки лінійного типу організаційної структури: брак гнучкості; складне пристосування до нових цілей і завдань; високі вимоги до керівника; неефективність при управлінні складним виробництвом; ускладненість зв'язків між інстанціями; концентрація влади на вищому рівні управління; перевантаження середніх рівнів управління; відсутність ланок з планування і підготовки рішень; перевантаження персоналу інформацією;

- *функціональна структура управління* забезпечує управління через підрозділи, які орієнтовані на виконання окремих функцій. Функціональним ланкам організації надають повноваження і відповідальність за результати своєї функціональної діяльності (відділ маркетингу, планування, роботи з клієнтами тощо). Загальні завдання управління поділяються за функціональним критерієм, починаючи із середнього рівня. Функціональним керівникам підпорядковується кожна нижча ланка.

Така організаційна структура спрямована на виконання постійно повторюваних, рутинних завдань, які не вимагають оперативного прийняття рішень. Функціональні служби зазвичай мають у своєму складі спеціалістів високої кваліфікації, які виконують залежно від покладених на них завдань конкретні види діяльності. Функціональна структура дає змогу за допомогою директивного керівництва поєднати ієрархічно нижчі ланки управління з вищими. Передача доручень, наказів і повідомлень здійснюється залежно від виду поставленого завдання. Таку організаційну структуру часто називають багатолінійною.

Основні її переваги: висока компетентність спеціалістів у вирішенні завдань управління; розвантаження вищих органів управління; скорочення кількості ланок узгоджень; зменшення дублювання; стандартизація; формалізація та програмування явищ і процесів; зміцнення вертикальних зв'язків і посилення контролю за діяльністю нижчих рівнів.

Основні недоліки: порушення принципу єдиноначальності; неоднозначність у розподілі відповідальності; перевантаженість комунікацій; тривала процедура прийняття рішень; різке збільшення обсягу роботи з координації та узгодження діяльності функціональних служб; ускладнення контролю; відносна консервативність організаційної форми, яка погано реагує на зміни;

- *лінійно-функціональний* тип організаційної структури. В його основу покладено регламентацію лінійних і функціональних зв'язків, так званий шахтний принцип побудови і спеціалізація управлінського процесу за функціональними підсистемами організації. За кожною з цих підсистем формується ієрархія служб («шахта»), яка пронизує організацію зверху до низу.

За такої організаційної структури зберігається рух за інстанціями, але функції, які стосуються всієї організації, виокремлюються у функціональні підрозділи, яким надаються повноваження для розпоряджень. У такому випадку лінійні керівники мають лінійні повноваження, а функціональні – функціональні щодо нижчих лінійних керівників і лінійних, а також щодо своїх підлеглих. Керівники лінійно-функціональних підрозділів мають право на спільне прийняття рішень для відповідного відділу організації.

За кінцевий результат організації в цілому відповідає її керівник. Його завдання полягає в тому, щоб усі функціональні служби зробили свій внесок у досягнення поставленої цілі. Тому він витрачає багато зусиль на координацію і прийняття рішень щодо продукції і ринків. Великі витрати на таку структуру можуть компенсуватися зростанням економічних результатів.

Лінійно-функціональні структури управління мають переваги як лінійних, так і функціональних структур: висока ефективність; централізований контроль, який забезпечує єдність у вирішенні завдань організації; функціональна спеціалізація і досвід; високий рівень використання знань і навичок конкретного функціонального спеціаліста; економічність, якої досягають за допомогою однорідності робіт.

Основні недоліки: немає можливості швидко реагувати на зміни умов зовнішнього середовища; збільшується необхідність частих узгоджень проектів рішень на вищому рівні керівництва, а отже, й час на їх прийняття; не забезпечується гнучкість взаємовідносин між підрозділами; виникають проблеми міжфункціональної координації; відповідальність за загальний результат лежить тільки на вищому рівні.

Досвід використання лінійно-функціональних структур демонструє, що вони найбільш ефективні там, де апарат управління виконує рутинні, часто повторювані та рідко змінювані задачі й функції.

г) *функція мотивації*. Мотивація - це рушійна сила, що ґрунтується на задоволенні певних потреб, примушуючи людину діяти з максимальними зусиллями для досягнення особистих чи організаційних цілей.

При реалізації і формуванні мотивів слід враховувати три ключові складові мотивації: *зусилля, організаційні цілі та індивідуальні потреби*.

Процес мотивації поділяють на чотири основні етапи:

- виникнення потреб;
- розробка стратегії та пошук шляхів задоволення потреб;
- визначення тактики діяльності та поетапне здійснення дій;
- задоволення потреб і отримання матеріальної чи духовної винагороди;

д) *контрольна функція*. Контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається із встановлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження коригувань у

тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від встановлених критеріїв. Контроль за діяльністю апарату державного управління є однією з форм соціального контролю, який являє собою сукупність норм, інституцій і відносин, спрямованих на забезпечення поведінки людей відповідно до інтересів певної соціальної групи, класу чи суспільства в цілому. На рівні суспільства можна виокремити *дві загальні форми соціального контролю*:

- *формальний* - правоохоронні органи, контрольно-ревізійні органи, державний примус;

- *неформальний* - контроль з боку засобів масової інформації, громадська думка, громадські організації.

Спільними для цих видів контролю є мета та об'єкт - діяльність органів виконавчої влади, а різниця полягає у завданнях, що стоять перед ними, формах і методах здійснення, а також кінцевих результатах.

Контрольна діяльність ґрунтується на певних *принципах*:

- об'єктивність;
- дієвість (оперативність);
- універсальність;
- гласність;
- систематичність (постійність);
- ефективність.

За ознакою об'єктів контрольної діяльності контроль буває *зовнішнім і внутрішнім*.

Зовнішній контроль - це контроль надвідомчий - з боку виборних органів державної влади, спеціалізованих органів та громадськості за законністю в організаційно непередбачених їм об'єктах, який в основному стосується одного з аспектів їх діяльності. Цей вид контролю здійснюється у таких формах: *конституційний, парламентський, судовий, фінансовий, громадський та прокурорський нагляд*.

Державний контроль (нагляд) - одна з форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави, система державних органів перевірки.

Внутрішній контроль є відомчим контролем для систематичної перевірки виконання рішень об'єктами управління, що відіграє важливу роль у зміцненні державної дисципліни, законності при формуванні органів виконавчої влади, підвищенні їх виконавчої дисципліни. Такий контроль не виходить за межі самої управлінської системи, органи якої перебувають в адміністративній підпорядкованості. Він здійснюється всіма органами виконавчої влади, їх посадовими особами. Внутрішній контроль ще називають *адміністративним контролем*. Його завданням є попередження випадків порушення дисципліни, вимог чинного законодавства, невиконання управлінських рішень, бюрократизму, корупції тощо.

До видів внутрішнього контролю відноситься:

- контроль з боку Президента України;
- контроль з боку Кабінету Міністрів України;
- контроль з боку центральних органів виконавчої влади;
- контроль з боку місцевих органів виконавчої влади;

3) допоміжні, або обслуговуючі, функції не впливають безпосередньо на діяльність об'єкта управління, однак покликані забезпечувати реалізацію основних і загальних функцій державного управління, а також життєздатність самого органу виконавчої влади та його структурних підрозділів. Саме в цьому й полягає їх забезпечувальний та допоміжний характер. Відмітною рисою допоміжних функцій є спільність для всіх управлінських структур, без них діяльність останніх є неможливою. До цих функцій зазвичай відносять:

а) управління персоналом (людськими ресурсами) - це здійснення всіх функцій менеджменту, пов'язаних з плануванням, набором, відбором,

розвитком, використанням, винагородою, збільшенням потенціалу людських ресурсів. Найважливіші складові функції управління людськими ресурсами:

- кадрове планування;
- добір персоналу;
- кадровий розвиток;
- утворення та діяльність служб, які спеціалізуються на роботі з персоналом.

Кадрова політика - це визначення стратегії і тактики, політичного курсу роботи з кадрами, яка встановлює завдання, пов'язані із ставленням організації до зовнішніх факторів (ринку праці, демографічної структури населення, політичного тиску, змін в організаційній структурі установи), а також завдання, пов'язані із ставленням до персоналу власної організації (система винагород, вирішення соціальних питань, удосконалення системи професійного навчання).

Концепцію довгострокової, орієнтованої на майбутнє кадрової політики, можна реалізувати за допомогою *кадрового планування*. Процес планування складається із трьох етапів:

1. Оцінка наявних ресурсів, яка передбачає перевірку відповідності персоналу організації її меті та цінностям.
2. Розрахунок потреби у різних категоріях працюючих на перспективу.
3. Вироблення програми забезпечення потреби у персоналі.

Основними складовими *кадрового розвитку* відповідно до конкретних цілей та стратегії організації є такі:

- кількісне та якісне визначення потреб у працівниках;
- розвиток та прозорість систем оцінок;
- планування кар'єри;
- організація системи навчання та підвищення кваліфікації працівників відповідно до сучасних та майбутніх завдань;

- визначення здібностей та потенціалу працівників і створення можливостей для їх розвитку.

Важливою складовою функції управління людськими ресурсами є управління кар'єрою державного службовця.

Кар'єра - це суб'єктивно усвідомлені власні судження працівника про своє трудове майбутнє, очікувані шляхи самовираження та задоволення працею. Тобто, кар'єра - це поступове просування працівника за службовими щаблями, зміна кваліфікаційних можливостей, навичок, здібностей і розміру винагород, пов'язаних з його діяльністю.

Формування інституту державних службовців зумовило створення спеціальних підрозділів - *кадрових служб*, які займаються виключно кадровими питаннями у сфері державної служби. Кадрові служби розробляють і контролюють річні та перспективні плани роботи з персоналом, змістом яких є конкретні заходи, що передбачають добір, підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації, переміщення, стимулювання праці, персональний облік і контроль за професійною діяльністю державних службовців;

б) *бюджетна функція* притаманна всім, без винятку, органам виконавчої влади. Її основою є *бюджетний процес* - регламентована нормами права діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розгляданням звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему.

До завдань бюджетного процесу відносять:

- визначення доходів із кожного джерела;
- визначення величини видатків;
- контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій, установ за виконанням ними бюджетних кошторисів;

- створення державних матеріальних і грошових резервів для постійного фінансування передбачених заходів;

в) юридично-судова функція включає:

- *юридичну функцію*, сутність якої - забезпечення відповідності рішень, розпорядчих документів органів виконавчої влади чинному законодавству, правовим нормам;

- *судово-позовну функцію*, яка поєднує в собі всі види діяльності з розгляду справ, які можуть призвести до судових процесів, а також самих процесів;

г) діловодство і документування.

Діловодство - це сукупність процесів, що забезпечують документування управлінської інформації і організацію роботи із службовими документами.

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 прийняття рішень протягом такого часу, допоки ця документація становить цінність.

Під *системою документації* розуміють сукупність документів, взаємопов'язаних за ознаками походження, призначення, виду, сфери дії, єдиних вимог до їх оформлення. Управлінські документи, які є частиною офіційних документів, забезпечують керованість об'єктів управління.

Виділяють такі *види документації*:

- організаційно-правова;
- планова;
- розпорядча;
- інформаційно-довідкова і довідково-аналітична;
- звітна;

- договірна;
- документація із забезпечення кадрами (з особового складу);
- документація із забезпечення фінансами (бухгалтерський облік і звітність);
- документація із матеріально-технічного забезпечення тощо.

Основним завданням справочинства є встановлення єдиного порядку документування і роботи з документами на основі використання сучасної обчислювальної техніки, автоматизованої технології роботи з документами та скорочення кількості документів.

Номенклатура справ - це обов'язковий для кожної юридичної особи систематизований перелік назв справ, що формуються в її діловодстві, розміщених у певній послідовності, із зазначенням строків зберігання справ;

д) *зв'язки з громадськістю* - це одна із функцій управління, яка сприяє встановленню та підтримці спілкування, взаєморозуміння і налагодження співробітництва між організацією та громадськістю. Вона містить в собі вирішення різних проблем: забезпечення керівництва інформацією про громадську думку та надання допомоги у розробці відповідних заходів; забезпечення їх діяльності в інтересах громадськості; підтримка управлінців у стані готовності до різних змін шляхом своєчасного передбачення тенденцій; використання досліджень та відкритого спілкування як основних засобів діяльності.

Функція зв'язків з громадськістю є надзвичайно важливою і відповідальною сферою діяльності органів публічної влади, яка передбачає різноманітні технології та шляхи реалізації інформаційної взаємодії.

Для того, щоб досягти взаєморозуміння, доброзичливих відносин та співпраці між органом державної влади і громадськістю, слід дотримуватися наступних вимог:

- забезпечити широке, адекватне інформування як усієї громадськості, так і окремих соціальних груп;

- організувати ефективний «зворотній зв'язок» із громадськістю;
- залучити громадськість до участі в процесі обговорення та прийняття рішень.

Питання для обговорення та самоконтролю

1. Що таке функції державного управління?
2. Які специфічні риси функцій державного управління?
3. Яким є внесок зарубіжних вчених А. Файоля та Л. Гулика для розвитку теорії та практики державного управління?
4. Які види функцій державного управління вирізняють залежно від стадій його здійснення?
5. Які основні принципи державної регулятивної політики?
6. Які види функцій державного управління розрізняють відповідно до спрямованості впливу?
7. Які види функцій державного управління вирізняють залежно від типу управлінських завдань?
8. Які функції державного управління належать до загальних (основних)?
9. Які функції державного управління відносяться до спеціальних?
10. Які підфункції включає політико-адміністративна функція державного управління?
11. Що відносять до економічної функції державного управління?
12. Який зміст соціальної функції державного управління?
13. На що спрямовані гуманітарні (культурно-освітні) функції державного управління?
14. Що розуміють під спеціальними (спеціалізованими) функціями державного управління?
15. Яке призначення управлінських функцій?
16. Які етапи процесу прийняття управлінських рішень?

17. Що таке методи прийняття рішень?
18. Які основні фази організаційної функції державного управління?
19. Яку існують види організаційних структур?
20. Які основні переваги лінійного типу організаційної структури?
21. Які основні недоліки функціональної структури управління?
22. Що покладено в основу лінійно-функціонального типу організаційної структури?
23. Які ключові складові мотивації?
24. Які загальні форми соціального контролю?
25. Що відносять до допоміжних (обслуговуючих) функцій державного управління?
26. Що включає юридично-судова функція державного управління?
27. Що таке документування?

Література

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 № 2591-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.
4. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

5. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
6. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-III [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
7. Файоль А. Вчення про управління / Файоль А. // Наука управляти: з історії менеджменту. Хрестоматія / упоряд. І.О. Слепцов ; пер. з рос. Л.І. Козій, М.І. Матрохіна, П.Л. Пироженко. – К.: Либідь, 1993. – 304 с.
8. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне; пер. з франц. В. Шокуна. – К.: Основи, 1993. – 165 с.
9. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
10. Малиновський В.Я. Державне управління: [навчальний посібник] / Малиновський В.Я. - К.: Атіка, 2009. - 608 с. - (3-тє вид. переробл. та доп.).
11. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: [монографія]. – Х.: Вид-во ун-ту внутрішніх справ, 1999. – 299 с.
12. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: [монографія] / В.Д. Бакуменко – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
13. Дегтяр А.О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення / А.О. Дегтяр – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2004. – 224 с.
14. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади [Текст]: навч. посіб. / за заг. ред. проф. Н.Р.

Нижник, В.М. Олуйка. – Львів: Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.

15. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Атаманчук Г.В. – Изд. 2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.
16. Кравцова Т.М. Дослідження функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності / Т.М. Кравцова, Г.В. Калініченко // Форум права. – 2011. – С.522-527 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www/nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ktmdud.pdf>.
17. Клименюк О.М. Регулювання як фаза державного управління: місце та роль / О.М. Клименюк // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2009. - № 4. – С. 103-110.

РОЗДІЛ 7 МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

7.1 Сутність та особливості методів державного управління

7.2 Класифікація та загальна характеристика методів державного управління

7.3 Правове регулювання: сутність, методи, сфери і форми застосування

7.4 Адміністративні методи державного управління

7.5 Економічні методи державного управління

7.6 Соціально-психологічні методи державного управління

7.1 Сутність та особливості методів державного управління

Термін «метод» у загальноприйнятому тлумаченні означає спосіб теоретичного дослідження або практичного здійснення чогось. Щодо процесу управління, метод означає спосіб, прийом, засіб впливу суб'єкта на об'єкт, спосіб досягнення мети, певним чином упорядковану діяльність.

Державний регулюючий механізм є досить складним і включає об'єкти, цілі, та засоби управління. І лише в тому випадку план або програма будуть виконуватися, коли в них буде визначено, чого ми хочемо досягти і на які процеси та виробництва будуть спрямовані ресурси, а також, як і за якими методами досягатимуться ті або інші цілі.

Сутність методів державного управління виявляється у застосуванні окремих прийомів, засобів, що застосовуються суб'єктом управління відносно об'єкта для досягнення поставлених цілей, здійснення безпосереднього цілеспрямованого впливу на систему управлінських відносин.

Таким чином, під *методами державного управління* необхідно розуміти способи впливу держави через законодавчі, виконавчі органи та Національній банк на сферу підприємництва, інфраструктуру ринку, некомерційний сектор та інші керовані об'єкти з метою створення або

забезпечення умов їхньої діяльності відповідно до цілей національної політики. Кожний метод знаходить свою реалізацію, застосування через сукупність відповідних засобів (інструментів).

Методи державного управління мають свої *особливості*:

- 1) вони реалізуються у процесі державного управління;
- 2) вони виражають управлінський (керуючий) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління, становлять зміст цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний);
- 3) у методах державного управління завжди міститься управлінська воля держави. Вони і є державно-владними приписами органів управління. У них виражаються повноваження юридично-владного характеру, що належать цим органам;
- 4) вони використовуються суб'єктами державного управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції. Це означає, що юридична сила методів завжди знаходиться у межах повноважень того органу, який їх використовує;
- 5) методи, як і будь-який зміст, мають свою форму, своє зовнішнє вираження. Засобом зовнішнього вираження методів державного управління є форми державного управління¹⁰³.

Усі методи, які використовуються в процесі управління, практично пов'язані між собою, доповнюють один одного, використовуються в органічній єдності. Мистецтво керівника як раз і полягає в тому, щоб із усього комплексу методів управління обрати найбільш дієві, які надійно ведуть до мети, скласти їх гнучку комбінацію та використовувати її, віддаючи перевагу то одному, то іншому залежно від ситуації. Правильне, розумне поєднання різних методів є одним із важливих напрямків удосконалення управління на сучасному етапі.

¹⁰³ Колпаков В.К. Адміністративне право України: [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. - К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 186.

7.2 Класифікація та загальна характеристика методів державного управління

Будь-яка класифікація методів є лише схематичним, формалізованим відображенням реальності, а в реальній дійсності вони взаємопов'язані. Зокрема, *методи вироблення і прийняття управлінського рішення* можуть бути включені до групи пізнавально-програмуючих, а методи організації виконання управлінського рішення – до групи організаційно-регулюючих.

Взагалі методи управління можна умовно поділити на:

а) методи пізнання (пізнавально-програмувальні), під якими розуміють способи, шляхи дослідження стану реальних об'єктів (процесів, явищ), перспективи їх змін та наукового обґрунтування застосування методів впливу на ці об'єкти з метою їх регулювання. Залежно від ступеня узагальнення сфери їхнього застосування прийнято розрізняти наступні наукові методи:

- загальні;
- загальнонаукові;
- спеціально наукові;

б) методи впливу (організаційно-регулювальні) – це способи, прийоми організації та регулювання процесів та явищ з метою їх удосконалення. До них відносять:

- загальні (примус та переконання). Примус складається з дисциплінарних, адміністративних, матеріальних, кримінально-процесуальних заходів. Його сутність полягає у формуванні поведінки об'єкта управління проти його волі, при цьому суб'єкт управління може примусово впливати на моральну, матеріальну, організаційну, фізичну, психологічну сферу об'єкта управління з метою його упорядкування. Примус на відміну від переконання застосовується спеціально уповноваженими суб'єктами управління в межах їх правової компетенції. Адміністративний примус може здійснюватися через заходи адміністративного попередження, адміністративного припинення, адміністративно-процесуального

забезпечення та адміністративного стягнення. Переконання складається із заходів агітації, роз'яснення, виховання, демонстрації позитивного досвіду, заохочення, обговорення поведінки¹⁰⁴. Вони являють собою заходи правового і неправового характеру, які проводяться державними і громадськими організаціями з метою формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших правових актів. До них відносяться такі:

- адміністративні;
- економічні;
- психологічні.

Методи державного управління *класифікують* як за формами, так і за засобами впливу¹⁰⁵.

За формами впливу методи державного управління поділяють на:

а) методи прямого впливу, що мають безпосередній вплив на керований об'єкт. Прямий регулятивний вплив здійснюється за допомогою двох типів заходів:

— засобів адміністративно-правового характеру, які регламентують поведінку об'єкта управління (заборона, дозвіл, примус, ліцензії, патенти, стандарти);

- економічних регуляторів прямого впливу, які використовуються для регулювання економічного зростання, структурних зрушень в економіці, суспільного сектора, виробничого та невиробничого споживання (макроекономічні плани, цільові комплексні програми, державні замовлення, централізовано встановлені ціни, нормативи, квоти, ліміти, витрати державного бюджету);

б) методи непрямого (опосередкованого) впливу регламентують поведінку не прямо, а опосередковано, через створення певних умов, які

¹⁰⁴ Битяк Ю.П. Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: [конспекти лекцій] / В.В. Зуй, А.Т. Комзюк. – Харків: Укр. Юрид. Академія, 1994. – 44 с.

¹⁰⁵ Ковтун О.І. Державне регулювання економіки: [навч. посібн.] / О.І. Ковтун. – Львів: «Новий світ – 2000», 2006. – С. 78.

змушують, мотивують через інтереси діяти в бажаному напрямку для досягнення кінцевих результатів. Інструментарій непрямих методів впливу ґрунтується на засобах грошово-кредитної, бюджетно-податкової, інвестиційної, інноваційної, амортизаційної та інших напрямків економічної політики та морального переконання.

За засобами впливу методи державного управління поділяють на:

а) правові методи;

б) адміністративні методи;

в) організаційні, які є по суті специфічним елементом адміністративно-правових методів, оскільки реалізуються через адміністративно-правові акти і стосуються регламентації та зміни організаційного аспекту як самої діяльності, так і взаємовідносин різних суб'єктів з приводу вирішення різноманітних питань (реєстрації, сплати податків, ліцензування і т.і.);

г) економічні;

д) соціально-психологічні (пропагандистські).

За спрямованістю впливу розрізняють наступні групи методів:

а) орієнтовані на загальнодержавний рівень;

б) орієнтовані на різноманітні структури (галузі, регіони, установи, організації тощо);

в) орієнтовані на окремих співробітників (працівників).

7.3 Правове регулювання: сутність, методи, сфери і форми застосування

Правове регулювання – метод державного управління, сутністю якого є юридичний вплив на соціально-правову сферу та її окремі елементи у процесі впорядкування суспільних відносин, основним учасником якого є державна влада.

Правове регулювання в системі виконавчої влади складається із двох груп методів:

а) правового регламентування - видання нормативно-правових актів з метою встановлення загальноприйнятих умов упорядкованості суспільних відносин у сфері державного управління. Залежно від рівня юридичного застосування вони бувають трьох видів:

- *загальнодержавні*, які спрямовані на всю систему державного управління, що надають їй форми організованої структури та регламентують здійснення основних управлінських функцій (політико-адміністративних, економічних, соціальних, гуманітарних);

- *відомчі* - на основі загальнодержавних нормативно-правових управлінських актів місцеві та відомчі органи виконавчої влади в межах своєї компетенції здійснюють правове регулювання діяльності підпорядкованих структур, організацій, підрозділів у вигляді регламентуючих документів (статутів, правил, інструкцій, регламентів) і розпорядчо-правових актів (розпоряджень, наказів), спрямованих на вирішення конкретних завдань;

- *внутрішньосистемні* - правове регламентування в структурних підрозділах та установах здійснюється за допомогою нормативних актів, до яких відносять: розпорядчі акти - накази; затверджувальні акти; положення, які встановлюють завдання, функції, права, обов'язки і відповідальність підрозділів, служб та їх керівників; посадові інструкції, що встановлюють права і функціональні обов'язки посадових осіб;

б) розпорядчо-юридичних дій - правового регулювання поточної управлінської діяльності.

Основними формами правового регулювання в Україні є:

- Конституція України;
- Закони України, що приймає Верховна Рада України;
- укази і розпорядження Президента України;
- постанови та інші акти Верховної Ради України;

- постанови, декрети і розпорядження Кабінету Міністрів України;
- нормативні акти центральних органів виконавчої влади (міністерств і відомств);
- нормативні акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Нормативно-правові акти як засоби правового регулювання визначають:

- об'єкт та зміст регулювання;
- умови, обставини і ситуації у сфері суспільних відносин, за яких вони набувають чинності;
- права й обов'язки учасників відносин, які регулюються нормативно-правовими актами;
- відповідальність юридичних і фізичних осіб за невиконання нормативно-правових актів.

Правові методи передбачають також вироблення механізму реалізації і контролю нормативно-правових актів.

Основна відмінність між різними типами нормативно-правових актів полягає у тому, що закони виконують функцію довготривалого правового регулювання, а укази та інші нормативно-правові акти - короткотермінового, оперативного.

Зміни і доповнення до законів, інструкцій, інших нормативних актів вносяться відповідними законодавчими актами, постановами Кабінету Міністрів.

Згідно зі статтею 92 Конституції України¹⁰⁶ виключно законами України визначаються:

- 1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина;

¹⁰⁶ Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

- 2) громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства;
- 3) права корінних народів і національних меншин;
- 4) порядок застосування мов;
- 5) засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;
- 6) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки;
- 7) правовий режим власності;
- 8) правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання;
- 9) засади зовнішніх відносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;
- 10) засади регулювання демографічних та міграційних процесів;
- 11) засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації;
- 12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики;
- 13) територіальний устрій України;
- 14) судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури;
- 15) засади місцевого самоврядування;
- 16) статус столиці України; спеціальний статус інших міст;

17) основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку;

18) правовий режим державного кордону;

19) правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації;

20) організація і порядок проведення виборів і референдумів;

21) організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України;

22) засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Виключно законами України встановлюються:

1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи;

2) порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України;

3) одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів;

4) порядок використання і захисту державних символів;

5) державні нагороди;

6) військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання;

7) державні свята;

8) порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального.

Законом України оголошується амністія.

7.4 Адміністративні методи державного управління

Адміністративні методи – це сукупність прийомів, впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загально організаційних принципів управління.

Адміністративні методи управління характеризуються підпорядкуванням волі керованого об'єкта волі суб'єкта, що керує, за схемою «влада - підпорядкування».

Характерними **особливостями** адміністративних методів державного управління є:

1) *прямий вплив* на керований об'єкт шляхом установлення його повноважень (прав і обов'язків);

2) *односторонній вибір* суб'єктом управління найближчої та кінцевої мети, завдань управлінського процесу, порядку, термінів його виконання об'єктом, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі;

3) *юридична обов'язковість* актів управління (указів, постанов, рішень, розпоряджень, наказів і резолюцій), невиконання яких розглядається як порушення обов'язків та може спричинити не тільки адміністративну чи дисциплінарну відповідальність, але навіть кримінальну.

Адміністративні методи поділяються на¹⁰⁷:

1) *адміністративно-правові*, які в свою чергу поділяються таким чином:

а) за юридичними ознаками:

- нормативні;
- індивідуальні (накази, вказівки, розпорядження, рішення);

¹⁰⁷ Адміністративне право. Зачальна частина : [навч. посіб.] / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – С. 68.

б) за формою вирішення:

- правові;
- організаційні;

в) за способом впливу на об'єкт управління:

- що зобов'язують виконати певні дії;
- заохочувальні до виконання соціально-корисних дій;
- заборонні (обмежуючі) виконання тих чи інших дій;

г) за формою припису:

- категоричні (імперативні);
- делегуючі;
- рекомендаційні;
- диспозитивні;

2) *адміністративно-організаційні*.

Згідно з іншим підходом виділяють **три основні групи** адміністративних (організаційно-розпорядчих) методів управління¹⁰⁸:

1) регламентаційні методи, сутністю яких є розмежування і закріплення завдань, функцій, прав і відповідальності, встановлення взаємозв'язків. Вони здійснюються за допомогою статутів, положень, посадових інструкцій та інших регламентів. Вони спрямовані на встановлення, підтримку та поліпшення організаційних структур, розподіл і закріплення функцій (обов'язків), завдань, прав і відповідальності суб'єктів та об'єктів управління. Регламентаційні методи включають чотири основні види:

- *загальноорганізаційне регламентування*, яке включає закони, статuti і положення загальноорганізаційного характеру, які встановлюють організаційну структуру і порядок функціонування соціально-економічної системи в цілому;

- *функціональне регламентування* охоплює положення, які визначають і

¹⁰⁸ Малиновський В.Я. Державне управління: [навчальний посібник] / Малиновський В.Я. - К.: Атіка, 2009. - С. 464-465.

встановлюють внутрішній порядок роботи, організаційний статус різних ланок, їх цілі, завдання, функції, повноваження, відповідальність тощо;

- *структурне регламентування* включає організаційні форми управління, які відображають основні елементи і взаємозв'язок внутрішніх структур - положення про управління, відділи, служби органів виконавчої влади;

- *посадове регламентування* здійснюється шляхом розробки штатного розкладу та посадових інструкцій, що встановлюють перелік посад і основні вимоги до їх заміщення, виконання посадових обов'язків.

Існують наступні основні види *документального оформлення регламентаційних методів*:

Положення - це правовий акт, що визначає статус органу та його структурних підрозділів, їх завдання і функції, права, відповідальність, порядок діяльності.

Посадова інструкція - документ, що визначає підпорядкованість державного службовця, його конкретні завдання та обов'язки, права та відповідальність.

Розрізняють:

- *типові посадові інструкції* - це інструкції, розроблені для посад працівників апарату управління з єдиною структурою;

- *індивідуальні посадові інструкції* - це інструкції, розроблені відповідно до конкретної посади з урахуванням особливостей органу, підрозділу і конкретного працівника.

Основою розробки посадових інструкцій є Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців¹⁰⁹. Довідник містить рекомендовані матеріали щодо типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, які мають бути

¹⁰⁹ Довідник Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців (затверджено наказом Нацдержслужби України від «13» вересня 2011 р. № 11) [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article>

використані при розробці конкретних професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців. Довідник служить основою при:

- розробці посадових інструкцій головних спеціалістів, провідних спеціалістів, спеціалістів тощо, які закріплюють їх обов'язки, права і відповідальність;
- розробці положень про структурні підрозділи у частині, що стосується прав та обов'язків їх керівників;
- підборі та розстановці кадрів, здійсненні контролю за правильністю їх використання у відповідності зі спеціальністю та кваліфікацією;
- конкурсному підборі та атестації державних службовців;
- формуванні дієвого кадрового резерву;
- організації стажування в державних органах влади;
- розробці та вдосконаленні програм підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців відповідно до змісту їх професійної діяльності.

Регламент - це нормативно-правовий акт, що встановлює єдиний порядок роботи керівників органу, державних службовців, колегіального органу.

Формами вираження регламентаційного впливу є визначення статусу, компетенції, повноважень, структури, штатної чисельності, посадового складу, напрямів діяльності, розподіл прав, відповідальності, завдань, функцій тощо;

2) розпорядчі методи, що відображають поточне використання встановлених організаційних зв'язків, їх часткове коригування в разі зміни умов роботи. Вони включають поточну організаційну роботу, яка базується на регламентуванні. Розпорядчий вплив має *активний* та *пасивний* характер. До першого відносять постанови, накази, розпорядження, рішення, директиви, резолюції, вказівки тощо. До другого - засідання, оперативні та селекторні наради, колегії. Розпорядчий вплив може бути за формою *усним*

чи документально оформленим.

Постанова - це нормативно-правовий акт, що приймається вищим колегіальним органом виконавчої влади у письмовій формі, з метою вирішення найбільш важливих і принципових завдань і є обов'язковим до виконання підпорядкованими об'єктами державного управління.

Наказ - це нормативно-правовий акт, що видається керівником органу виконавчої влади (його структурного підрозділу), який діє на засадах єдиначальності, містить вимогу необхідності вчинення якоїсь дії або утримання від неї певною фізичною або юридичною особою (особами) з метою вирішення основних і оперативних завдань, що стоять перед цим органом, і є обов'язковим до виконання підпорядкованими структурами та підлеглими службовцями. Накази залежно від характеру сформульованих у них вимог поділяються на *три категорії*:

- накази, що стосуються *загальних, організаційних питань управління*;
- накази з *виробничо-технічних питань*;
- накази з *питань особового складу (кадрові)*.

Розпорядження - це нормативно-правовий акт управління, що видається одноособово керівником органу виконавчої влади у межах наданої йому компетенції.

Резолюція - конкретна вказівка виконавцеві щодо здійснення тих чи інших дій, передбачених відповідним документом. Резолюцію накладає керівник безпосередньо на документі. У ній чітко зазначаються виконавці, завдання та терміни виконання даного документа;

3) нормативні методи призначені для підтримки стабільності організаційних зв'язків за допомогою дисциплінарних вимог і систем відповідальності. Вони полягають у встановленні нормативів, які є орієнтиром в управлінській діяльності. Формою вираження нормативного впливу є встановлення меж обмежень та відхилень. Відповідно, *стандарт, норма, ліміт, класифікатор, довідник* є документальним вираженням

нормативних методів управління.

Норми і нормативи, що застосовуються в управлінській практиці, можна класифікувати так:

1) *за рівнем управління* - народногосподарські, загальносистемні, внутрішньоорганізаційні;

2) *за видами* - організаційно-управлінські, фінансово-кредитні, трудові;

3) *за терміном дії* норми поділяють на довго -, середньо – та коротко-строкові;

4) *за напрямом впливу* розрізняють норми впливу на колектив у цілому та на окремих службовців.

Нормативні методи доповнюють по суті регламентаційні та розпорядчі. Вони призначені для підтримки стабільності організаційних зв'язків за допомогою дисциплінарних вимог і систем відповідальності.

Всі три групи адміністративних методів застосовуються як окремо, так і спільно, доповнюючи одна одну. Вони є взаємозамінними, що й зумовлює можливість їх використання в різноманітних органах виконавчої влади.

Обґрунтована диференціація адміністративних методів державного управління за рівнями управлінської системи відіграє важливу роль у науці державного управління та сприяє найбільш повному врахуванню організаційних відносин у соціальній системі. І навпаки, застосування цієї групи методів із порушенням положення щабля управління в ієрархії структури виконавчої влади може призвести до порушення управлінських процесів.

Адміністративні методи також класифікують *за їх спрямованістю*. Зокрема, виділяють методи, спрямовані на суб'єкт і об'єкт державного управління. При цьому специфіка тієї чи іншої управлінської ланки визначає специфіку організаційного впливу на кожну з них. Діяльність суб'єкта управління має свої особливості - тут основну роль відіграють регламентуючі акти, згідно з якими діють державні службовці, використовуючи права,

повноваження та виконуючи певні обов'язки в загальній управлінській системі.

Діяльність працівників, які є об'єктом управлінського впливу, потребує застосування переважно розпорядчих актів у формі соціального, економічного та інших видів впливу.

Конкретними *інструментами адміністративного регулювання* є¹¹⁰:

Ліцензії - це спеціальні дозволи на здійснення окремих видів господарської діяльності. Ліцензії (дозволи) видаються органами державної влади та управління суб'єктам господарської діяльності. Призначення ліцензування - захист економічних інтересів країни, суспільства та окремих його членів як споживачів товарів та послуг. Перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, порядок їх ліцензування, встановлення державного контролю у сфері ліцензування, відповідальність суб'єктів господарювання та органів ліцензування за порушення законодавства у сфері ліцензування визначає Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»¹¹¹.

Квоти - це визначені державою частки у виробництві, споживанні, експорті, імпорті тощо товарів та послуг. Квотування здійснюється з метою створення конкурентного середовища, захисту вітчизняного ринку, стабілізації цін на внутрішньому ринку. Порядок квотування виробництва та/або обігу (включаючи експорт та імпорт), а також розподілу квот встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до закону¹¹².

Санкції - це адміністративні заходи, що застосовуються для покарання окремих суб'єктів господарювання, які не виконують або діють усупереч визначених правил поведінки та діяльності: заборона діяльності або певних операцій; примус до сплати неустойки, штрафів, пені за невиконання певних

¹¹⁰ Ковтун О.І. Державне регулювання економіки: [навч. посібн.] / О.І. Ковтун. – Львів: «Новий світ – 2000», 2006. – С. 83-84.

¹¹¹ Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 № 1775-III [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1775-14>

¹¹² Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

зобов'язань; вилучення виторгу від незаконної діяльності на користь державного або місцевого бюджетів тощо.

Норми і нормативи застосовують для проведення планово-економічних розрахунків і здійснення безпосереднього регулювання у сферах соціального захисту і праці, виробництва товарів і послуг, у сфері охорони навколишнього середовища тощо. У широкому розумінні *норми* розглядаються як задані правила поведінки та здійснення певних видів діяльності. У вузькому трактуванні норма розглядається як науково обґрунтована міра суспільно необхідних витрат ресурсів на виготовлення одиниці продукції заданої якості. *Норматив* як складова норми характеризує кількість вироблених або використаних у процесі споживання ресурсів або продуктів (товарів, послуг, робіт) на будь-яку одиницю (душу населення, одного зайнятого, одну гривню ВВП, одиницю часу, площі, об'єму, ваги тощо).

Стандарти - затверджені уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є обов'язковим. Стандарт може містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи послуги. Правові та організаційні засади стандартизації в Україні встановлює Закон України «Про стандартизацію»¹¹³, який спрямований на забезпечення єдиної технічної політики у цій сфері.

Державне замовлення є інструментом як адміністративного, так і економічного регулювання. Це засіб державного регулювання економіки шляхом формування на контрактній (договірній) основі складу та обсягу товарів, робіт і послуг, необхідних для забезпечення пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на її поставку (закупівлю) серед

¹¹³ Закон України «Про стандартизацію» від 17.05.2001 № 2408-III [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2408-14>

підприємств, організацій та інших суб'єктів господарської діяльності України всіх форм власності.

Ціни як інструменти адміністративного регулювання застосовуються з метою запобігання руйнівному впливу вільного ціноутворення на економіку. Держава здійснює адміністративний вплив через: встановлення фіксованих цін на найважливіші товари та послуги, застосування граничних цін або граничних коефіцієнтів їх підвищення, заморожування цін на певний період, запровадження механізму декларування змін цін і т. ін.

Антимонopolні заходи є реакцією на активізацію процесу формування монополій і прояв сукупних негативних явищ від цього процесу. До них відносяться: контроль за долею ринку; контроль за злиттям компаній; контроль за об'єднанням покупців; контроль за монополієними цінами; оцінка методів конкуренції на ринку.

Слід зауважити, що в ринковій економіці адміністративні методи є невід'ємною частиною господарського механізму і не заважають ефективному веденню господарства і підвищенню добробуту населення. Адміністрування є небезпечним лише тоді, коли не має достатнього соціального чи економічного обґрунтування.

7.5 Економічні методи державного управління

Економічні методи державного управління - це система прийомів і засобів прямої дії на суб'єкти господарської діяльності шляхом запровадження фінансово-економічних законів і грошово-кредитних відносин з метою створення оптимальних умов, які забезпечують досягнення високих економічних результатів.

Економічні методи державного регулювання *використовуються з метою:*

- стимулювання ділової активності;

- створення умов мотивації виробництва і недопущення його спаду;
- здійснення заходів щодо недопущення розвитку інфляційних процесів;
- стимулювання НТП, інвестицій, структурної перебудови;
- реалізації платіжних балансів;
- визначення валютних курсів;
- регулювання переливання коштів;
- здійснення перерозподільних функцій щодо використання доходів;
- зміцнення фінансової та грошово-кредитної системи;
- стимулювання підприємництва тощо.

Серед *економічних методів* виділяють:

1. Засоби грошово-кредитної політики, які націлені на регулювання грошової маси за допомогою наступних інструментів:

1) грошової емісії (інструмент прямого впливу). Грошова емісія - випуск в обіг грошей як у готівковій, так і в безготівковій формах. Випуск грошей призводить до збільшення грошової маси в обігу. Емісія грошей виправдана в країні лише за умови зростання обсягу виробництва. Регулювання грошової маси шляхом скорочення емісії грошей є інструментом антиінфляційної політики уряду. Відповідно до ст. 34 Закону України «Про Національний банк України»¹¹⁴ виключне право введення в обіг (емісії) гривні і розмінної монети, організації їх обігу та вилучення з обігу належить Національному банку. Рішення про емісію грошей приймає Правління Національного банку відповідно до економічної політики законодавчої та виконавчої влади. Емісія грошей може проводитися також планово для погашення грошової маси, що вибуває через старіння банкнот. Емісія грошей приносить емітентові доход, який використовується як кредитний ресурс для покриття фінансових потреб держави, наприклад, для покриття бюджетного дефіциту. Емісійний доход призводить до подальшого

¹¹⁴ Закон України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 № 679-XIV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.

знецінення грошей і до скорочення реальних доходів населення;

2) нормативу обов'язкового резервування - встановленого Національним банком у відсотковому значенні розміру обов'язкових резервів до зобов'язань щодо залучених банком коштів. Національний банк може встановлювати для різних видів зобов'язань диференційовані нормативи обов'язкового резервування залежно від:

- строку залучення коштів (короткострокові зобов'язання банку, довгострокові зобов'язання банку);

- виду зобов'язань у розрізі валют (національна, іноземна, у тому числі в банківських металах);

- суб'єктів (юридичні, фізичні особи)¹¹⁵.

Так, згідно з Постановою Правління Національного банку України «Про деякі питання регулювання грошово-кредитного ринку»¹¹⁶ з 30 червня 2012 року діють наступні нормативи обов'язкового резервування для формування банками обов'язкових резервів (у %):

- строкові кошти і вклади (депозити) юридичних і фізичних осіб у національній валюті - 0;

- короткострокові кошти і вклади (депозити) юридичних і фізичних осіб в іноземній валюті - 9;

- довгострокові кошти і вклади (депозити) юридичних і фізичних осіб в іноземній валюті - 3;

- кошти вкладів (депозитів) юридичних і фізичних осіб у національній валюті на вимогу і кошти на поточних рахунках - 0;

- кошти вкладів (депозитів) юридичних і фізичних осіб в іноземній валюті на вимогу і кошти на поточних рахунках - 10;

¹¹⁵ Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про порядок формування обов'язкових резервів для банків України та філій іноземних банків в Україні» від 16.03.2006 № 91 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0312-06>.

¹¹⁶ Постанова Правління Національного банку України «Про деякі питання регулювання грошово-кредитного ринку» від 19.06.2012 № 248 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v_248500-12

- кошти, які залучені банками від банків-нерезидентів та фінансових організацій-нерезидентів у національній валюті, - 0;
- кошти, які залучені банками від банків-нерезидентів та фінансових організацій-нерезидентів в іноземній валюті (крім російських рублів), - 3;
- кошти, які залучені банками від банків-нерезидентів та фінансових організацій-нерезидентів у російських рублях, - 0.

Встановлення та зміна нормативу обов'язкового резервування є найбільш жорстким інструментом, оскільки навіть незначна його зміна відчутно впливає на грошову пропозицію завдяки відповідній зміні грошового мультиплікатора. Тому у країнах, що мають багатий досвід грошово-кредитного регулювання, нормативи обов'язкового резервування змінюються рідко і незначно (на 0,25-0,5%), а в деяких країнах взагалі відмовилися від використання цього інструменту. Підвищення нормативу обов'язкового резервування автоматично звужує можливості кредитування комерційними банками, тому пропозиція грошей знижується. Вплив зміни нормативу обов'язкового резервування на грошову пропозицію можна проілюструвати за допомогою рис. 7.1 та рис. 7.2:

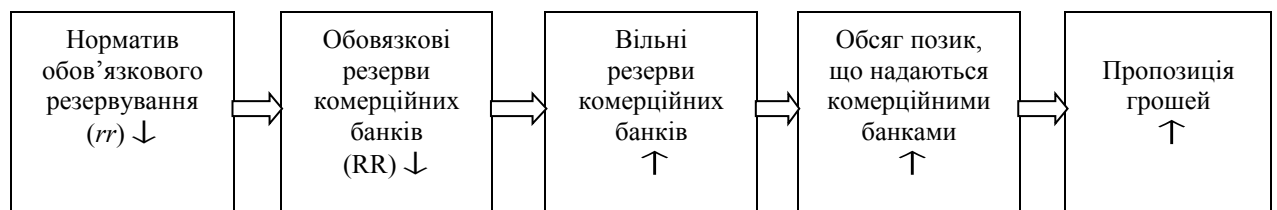


Рис. 7.1 Вплив зниження нормативу обов'язкового резервування на пропозицію грошей (грошову масу)

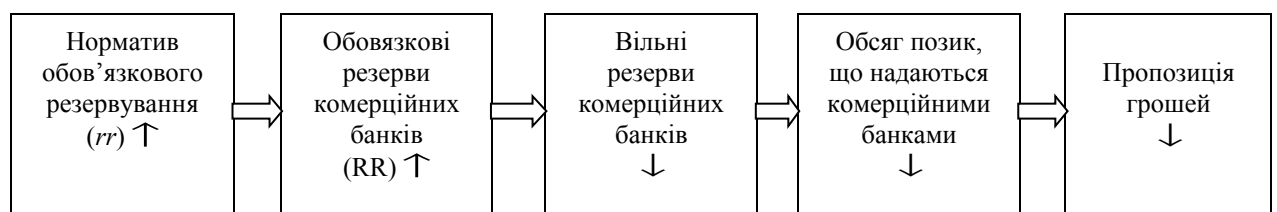


Рис. 7.2 Вплив підвищення нормативу обов'язкового резервування на пропозицію грошей (грошову масу)

3) *облікової ставки* - відсоток, під який центральний банк країни може надати позику комерційному, виконуючи функцію кредитора останньої інстанції. Облікова ставка Національного банку України - один із монетарних інструментів, за допомогою якого Національний банк України встановлює для банків та інших суб'єктів грошово-кредитного ринку орієнтир щодо вартості залучених та розміщених грошових коштів¹¹⁷. Цей інструмент схожий на пряме регулювання, оскільки таким чином центральний банк країни має безпосередню можливість впливати на дії комерційного. Але його особливістю є непрямий ефект. А так званий «ефект сигналу», тобто центральний банк таким чином повідомляє про свої наміри щодо проведення певної грошово-кредитної політики. Зниження облікової ставки свідчить про пом'якшення монетарної політики та дозволяє комерційним банкам коригувати свою діяльність у потрібному напрямі. Логічний ланцюжок впливу зміни облікової ставки на пропозицію грошей показаний на рис. 7.3 та 7.4.



Рис. 7.3 Вплив зниження облікової ставки на пропозицію грошей (грошову масу)



Рис. 7.4 Вплив підвищення облікової ставки на пропозицію грошей (грошову масу)

¹¹⁷ Закон України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 № 679-XIV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/679-14>

Визначення рівня та характеру змін облікової ставки Національного банку залежить від тенденцій загального економічного розвитку, макроекономічних та бюджетних процесів, стану грошово-кредитного ринку.

До уваги беруться тенденції розвитку та змін таких показників:

- фактичний та прогнозований рівень інфляції у відповідному періоді;
- фактичний та прогнозований рівень зміни індексу цін виробників промислової продукції, рентабельність основних галузей економіки;
- фактичний та прогнозований рівень реального валового внутрішнього продукту;
- розмір дефіциту державного бюджету та джерел його покриття;
- фактичний та прогнозований розмір платіжного та торгового балансів;
- темпи приросту грошової маси в обігу;
- фактична та прогнозована структура випущених в обіг Національним банком платіжних засобів у відповідному періоді;
- динаміка процентних ставок на міжбанківському ринку кредитних ресурсів;
- динаміка процентних ставок за кредитами та депозитами банків.

Національний банк під час визначення облікової ставки враховує й інші фактори, які можуть вплинути на вартість коштів у національній валюті, - інфляційні або девальваційні очікування, процентні ставки рефінансування, які використовуються центральними банками країн, що мають тісні торговельно-економічні зв'язки з Україною тощо¹¹⁸.

Згідно з Постановою Правління Національного банку України «Про регулювання грошово-кредитного ринку»¹¹⁹ з 23 березня 2012 року

¹¹⁸ Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про процентну політику Національного банку України» від 18.08.2004 № 389 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1092-04>.

¹¹⁹ Постанова Правління Національного банку України «Про регулювання грошово-кредитного ринку» від 21.03.2012 № 102 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0102500-12>.

встановлено облікову ставку в розмірі 7,5% річних.

3) операцій на відкритому ринку, тобто купівлі або продажу центральним банком державних цінних паперів. В Україні основними державними борговими зобов'язаннями є *облігації внутрішньої державної позики* (ОВДП). Облігації внутрішніх державних позик України - державні цінні папери, що розміщуються виключно на внутрішньому фондовому ринку і підтверджують зобов'язання України щодо відшкодування пред'явникам цих облігацій їх номінальної вартості з виплатою доходу відповідно до умов розміщення облігацій. Номінальна вартість облігацій внутрішніх державних позик України може бути визначена в іноземній валюті¹²⁰.

Це найбільш гнучкий інструмент, оскільки ним можна користуватися постійно і швидко, а в разі необхідності змінювати дії на протилежні. В країнах з розвинутою економікою він є найбільш вживаним інструментом грошово-кредитної політики, але в Україні непоширений через невеликий попит на ОВДП. Коли центральний банк країни продає цінні папери, він зменшує резерви комерційного банку, сприяючи скороченню пропозиції грошей. Однією з форм подібних операцій є угода про зворотній викуп (РЕПО). Центральний банк зобов'язується викупити цінні папери через певний термін за більш високою ціною.

Вплив продажу-купівлі центральним банком державних цінних паперів на відкритому ринку на пропозицію грошей показаний на рис. 7.5.

¹²⁰ Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок» від 23.02.2006 № 3480-IV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>.

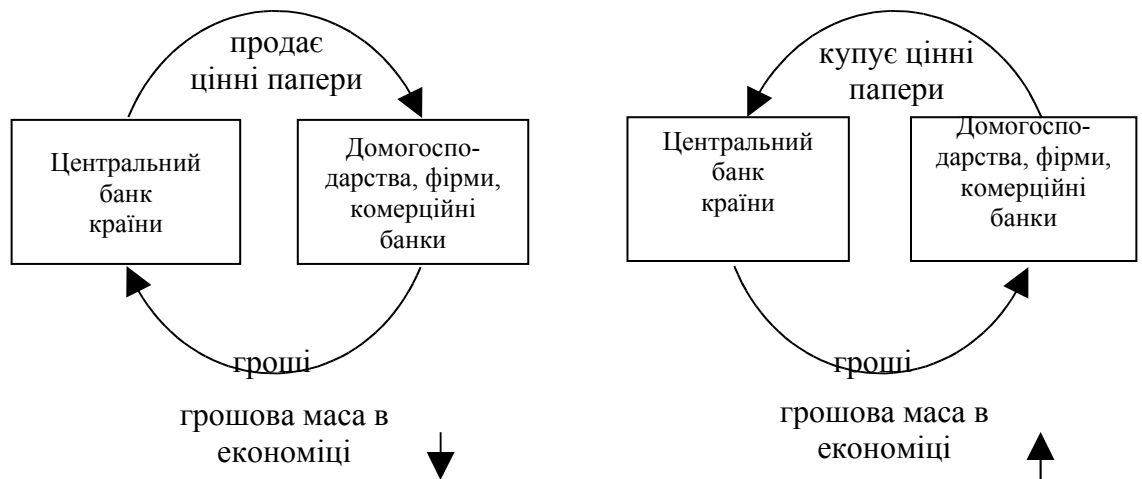


Рис. 7.5 Вплив продажу-купівлі центральним банком державних цінних паперів на відкритому ринку на пропозицію грошей

Означені інструменти можуть використовуватися з метою реалізації певного напрямку грошово-кредитної політики. У залежності від стану економіки - певної фази економічного циклу - слід проводити політику «дорогих» або «дешевих» грошей. Під час спаду слід проводити політику «дешевих грошей», спрямовану на зростання грошової маси в обігу. Під час «перегріву» економіки, коли панує інфляція необхідно проводити політику «дорогих грошей», що спрямована на скорочення грошової маси в обігу - рестриктивну політику (рис. 7.6):

Стимулююча грошово-кредитна політика або політика «дешевих грошей»	Стримуюча грошово-кредитна політика або політика «дорогих грошей»
в період спаду	в період підйому
Мета:	
Грошова маса (M) ↑	Грошова маса (M) ↓
Інструменти:	
Облікова ставка ↓	Облікова ставка ↑
Норматив обов'язкового резервування (rr) ↓	Норматив обов'язкового резервування (rr) ↑
Купівля державних цінних паперів	Продаж державних цінних паперів

Рис. 7.6 Засоби грошово-кредитної політики

Перевагами грошово-кредитної політики зазвичай вважають:

- незначний внутрішній лаг - час, що проходить між усвідомленням проблеми та вжиттям необхідних заходів (особливо це відчутно у випадку операцій на відкритому ринку);
- мультиплікаційний ефект;
- відсутність ефекту витіснення (зниження ставки відсотка сприятливо впливає як на приватні, так і на державні інвестиції).

Проблемами у проведенні грошово-кредитної політики є:

- затримка розпізнавання (recognition lag);
- значний зовнішній лаг або затримка здійснення (час між вжиттям заходів та появою очікуваних наслідків - implementation, response lag);
- затримка передачі (іноді кредитні установи з метою стабілізації можуть знижувати ставки й викликати подальше зростання інфляції - transmission lag);
- центральний банк може контролювати лише одне - або пропозицію грошей, або ставку позичкового відсотка (так звана «дилема цілей»);
- політика «дешевих грошей» може бути значно менш ефективна, ніж політика «дорогих грошей». До того ж вона може породжувати інфляцію.

2. Засоби бюджетно-податкової політики - заходи уряду щодо мобілізації фінансових ресурсів, їх розподілу та використання на основі фінансового законодавства для реалізації соціально-економічних цілей розвитку суспільства. Основними елементами бюджетно-податкової політики є: політика державних видатків; податкова політика (стосується заходів щодо мобілізації коштів у державну скарбницю; питань формування та регулювання державного бюджету). Обумовлює бюджетно-податкову політику держави, насамперед, стан національної економіки.

У залежності від механізмів реагування на економічні процеси розрізняють два типи *бюджетно-податкової політики*:

1) *дискреційна* (від франц. *discretionnaire* - «той, що залежить від власного погляду»), яка проводиться на розсуд уряду на основі його рішень та здійснюється за допомогою таких прямих засобів впливу, як держконтракт, держзамовлення, державні інвестиції, соціальні трансферти, зміни у податковому регулюванні, фінансування державних програм або громадських робіт тощо;

2) *автоматична* (вбудованих стабілізаторів, недискреційна), заснована на механізмах, що працюють у режимі саморегулювання незалежно від прийнятих рішень. До основних автоматичних стабілізаторів належать прогресивна система оподаткування, виплати з безробіття, непрямі податки, система участі у прибутках тощо.

Основним елементом фінансової системи країни, який виступає одним із найважливіших комплексних регуляторних засобів у бюджетно-податковій політиці, є *державні фінанси*. Власне через державні фінанси (державний, місцеві бюджети та позабюджетні цільові фонди) перерозподіляється значна частина ВВП. Основу системи державних фінансів становить *бюджетна система*, через яку проходять основні фінансові потоки доходів та видатків держави. Згідно з Бюджетним кодексом України¹²¹, *бюджетна система України* - сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

Бюджетне законодавство складається з:

¹²¹ Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

- Конституції України;
- Бюджетного кодексу;
- Закону про Державний бюджет України;
- інших законів, що регулюють бюджетні відносини, передбачених статтею 1 Бюджетного кодексу;
- нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання Бюджетного кодексу та інших законів України;
- нормативно-правових актів органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання цього Бюджетного кодексу, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;
- рішень про місцевий бюджет;
- рішень органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до Бюджетного кодексу та інших нормативно-правових актів.

Бюджетна система України ґрунтується на таких *принципах*¹²²:

1) принцип єдності бюджетної системи України. Єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;

2) принцип збалансованості. Повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період;

3) принцип самостійності. Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами

¹²² Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування визначати напрямки використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети;

4) принцип повноти. До складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

5) принцип обґрунтованості. Бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;

6) принцип ефективності та результативності. При складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

7) принцип субсидіарності. Розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача;

8) принцип цільового використання бюджетних коштів. Бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями;

9) принцип справедливості і неупередженості. Бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;

10) принцип публічності та прозорості. Інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів.

Бюджет може складатися з двох *фондів*:

1) *загального*, складовими частинами якого є:

- всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету;

- всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету;

- кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету);

- фінансування загального фонду бюджету;

2) *спеціального*, який має наступні складові:

- доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування;

- видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ);

- кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що

здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету);

- фінансування спеціального фонду бюджету.

Доходи бюджету класифікуються за такими розділами:

1) податкові надходження - це встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі);

2) неподаткові надходження:

- доходи від власності та підприємницької діяльності;

- адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності;

- інші неподаткові надходження.

3) доходи від операцій з капіталом;

4) трансферти - кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Згідно з чинним законодавством *джерелами фінансування бюджету* є¹²³:

1) кошти від державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень;

2) кошти від приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов'язані з процесом приватизації) - щодо державного бюджету;

3) повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів;

4) вільний залишок бюджетних коштів з дотриманням умов, визначених Бюджетним кодексом.

¹²³ Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс.] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Джерелом фінансування бюджету не можуть бути емісійні кошти Національного банку України.

Джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України в частині фінансування є:

1) кредити (позики), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів);

2) інші надходження, визначені законом про Державний бюджет України.

Видатки бюджетів усіх рівнів поділяють на:

- *споживання (поточні)* – це видатки бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій, які діють на початок поточного року, а також на фінансування заходів соціального захисту;

- *видатки розвитку* - це видатки бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансування капіталовкладень, структурної перебудови, субвенцій та інші видатки, пов'язані з розширенням відтворенням.

Податкова політика держави є складовою частиною бюджетно-податкової політики, яка базується на сукупності юридичних актів, що встановлюють види податків, зборів та обов'язкових платежів, а також порядок їх стягнення та регулювання. Держава самостійно проводить податкову політику, виходячи із завдань соціально-економічного розвитку.

Здійснюється податкова політика через існуючий *механізм оподаткування* - сукупність правових та організаційних форм, способів, методів, інструментів, що регулюють податкові відносини між економічними суб'єктами.

Податковий механізм використовується державою як інструментарій податкової політики для економічного впливу на суспільне виробництво, його структуру та динаміку, на стан науково-технічного прогресу. Вона має

бути сформована таким чином, щоб, з одного боку, забезпечити виконання базової функції податків - фіскальної, а з іншого - сприяти реалізації регулюючої функції податків з метою посилення впливу податкового механізму на процеси відтворення.

Основні цілі податкової політики.

1. Фінансова ціль. Забезпечення потреб усіх рівнів влади у фінансових ресурсах, достатніх для проведення економічної і соціальної політики, а також для виконання відповідними органами влади покладених на них функцій. Дана мета є практичним втіленням фіскальної функції податків і реалізується через відстоювання державною владою позицій з таких питань, як частка податків у валовому національному продукті і загальній сумі доходів бюджетної системи, заходи податкового контролю, відповідальність за податкові правопорушення.

2. Економічна ціль. Досягнення гнучкого економічного розвитку країни, регіонів, муніципальних утворень, окремих суб'єктів господарювання. Регулювання економіки - прояв розподільно-регулюючої функції податків через використання податкових режимів для накопичень та інвестицій, співвідношення прямих і непрямих податків, визначення крайніх меж податкових вилучень для окремих галузей і сфер діяльності.

3. Соціальна ціль. Згладжування нерівності в рівнях доходів населення, що виникає в процесі ринкових відносин. Дана мета податкової політики безпосередньо пов'язана з соціальною функцією податків і виявляється через прогресивне оподаткування, встановлення межі податкових вилучень для окремих прошарків і класів населення, співвідношення прямих і непрямих податків.

На фізичних та юридичних осіб державою покладаються *податкові зобов'язання*, тобто встановлені законом вимоги регулярно сплачувати певні суми в ті чи інші державні фонди. Податки бувають грошові і натуральні.

Джерелом податкових надходжень є доходи громадян та організацій. *Об'єктами оподаткування* є не тільки доходи, але й майно, що належать платнику податків, придбані або продані їм товари, використані ресурси і т. ін.

Класифікація податків:

1. *З урахуванням об'єктів оподаткування* розрізняють прямі і непрямі податки. Першими оподатковуються безпосередньо фізичні та юридичні особи, їх доходи або майно, другими - ресурси, діяльність, товари та послуги.

2. *З урахуванням цілей стягнення* податки поділяються на цільові і нецільові. Цільові податки (марковані) призначені для фінансування конкретних програм суспільних витрат, які визначаються вже в момент введення того чи іншого податку. Якщо кошти, що акумулюються за допомогою податку, можуть витратитися для вирішення різноманітних завдань на розсуд органу, який затверджує бюджет, такий податок називається немаркованим.

3. В залежності від того, *як обчислюються податкові зобов'язання*, податки поділяються на специфічні та вартісні. Якщо податок обчислюється шляхом множення ставки, вираженої в грошових одиницях, на кількість оподатковуваних товарів, виражену в натуральних одиницях, такий податок називається специфічним. Якщо податок обчислюється шляхом множення ставки, вираженої у відсотках (частках) на величину вартості товарів, послуг, робіт, ресурсів, то податок називається вартісним.

За ринкових умов господарювання роль податків як основного джерела поповнення доходів державного бюджету, а також інструменту регулювання соціально-економічних процесів у суспільстві зростає.

Податкове законодавство України складається з:

- Конституції України;
- Податкового кодексу;
- Митного кодексу України та інших законів з питань митної справи;

- міжнародних договорів, якими регулюються питання оподаткування;
- нормативно-правових актів, прийнятих на підставі та для виконання Податкового Кодексу та законів з питань митної справи;

- рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків і зборів, прийнятих за правилами, встановленими Податковим кодексом.

Новий Податковий кодекс України набрав чинності з 1 січня 2011 року. Він регулює відносини, що виникають у сфері стягування податків і зборів, визначає вичерпний перелік податків і зборів, що стягуються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків і зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження та обов'язки їх посадових осіб при здійсненні податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства¹²⁴. Податковий Кодекс значно змінює систему оподаткування в Україні. З його прийняттям втратили чинність ряд Законів України, декретів Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради України та указів президента України. У новому кодексі змінено кількість та склад загальнодержавних і місцевих податків та зборів. Так, замість 28 загальнодержавних та 14 місцевих обов'язкових платежів, що були закріплені Законом України «Про систему оподаткування», Податковим кодексом запроваджено відповідно 17 загальнодержавних та 5 місцевих податків та зборів.

Стаття 9 кодексу визначає наступні *загальнодержавні податки та збори*:

1. Податок на прибуток підприємств.
2. Податок на доходи фізичних осіб.
3. Податок на додану вартість.
4. Акцизний податок.
5. Збір за першу реєстрацію транспортного засобу.

¹²⁴ Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

6. Екологічний податок.

7. Рентна плата за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами і нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу та аміаку територією України.

8. Плата за користування надрами.

9. Плата за землю.

10. Збір за користування радіочастотним ресурсом України.

11. Збір за спеціальне використання води.

12. Збір за спеціальне використання лісових ресурсів.

13. Фіксований сільськогосподарський податок.

14. Збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства.

15. Мито.

16. Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну й теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками.

17. Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності.

Стаття 10 даного кодексу визначає наступні *місцеві податки та збори*:

1. Податок на нерухоме майно, що відрізняється від земельної ділянки.

2. Єдиний податок.

3. Збір за здійснення деяких видів підприємницької діяльності.

4. Збір за місця для паркування транспортних засобів.

5. Туристичний збір.

Таким чином, можна стверджувати, що цей перелік істотно відрізняється від того, що існував раніше. Передусім це викликано тим, що деякі податки тепер просто не справлятимуться. Прикладом таких платежів є комунальний податок і податок на рекламу, ринковий збір, збір за право використання місцевої символіки та збір за видачу дозволу на розміщення

об'єктів торгівлі. Іншу частину обов'язкових платежів просто названо по-іншому. Причому у деяких випадках зміна назви має істотне значення внаслідок зміни порядку сплати податку (наприклад, податок з власників транспортних засобів замінено збором за першу реєстрацію транспортного засобу). В інших випадках – це більше нагадує формальне перейменування податку, що принципово не змінює сутності (наприклад плату за торгові патенти названо збором за здійснення деяких видів підприємницької діяльності).

До 2015 р. буде скасовано ще один державний та два місцеві збори, таким чином кількість державних місцевих платежів становитиме 17 та 3 відповідно.

Позитивним напрямком податкової реформи стало зменшення ставки податку на прибуток, починаючи з 2011 р. - із 25 до 19%, потім адекватно з 2014 р. - до 18%, а потім до - 17%. Податок на додану вартість із 2014 р. знизиться із 20 до 17%.

Важливою характеристикою економіки країни є стан її державного бюджету, який не в останню чергу залежить від поточної фази економічного циклу. У зв'язку з цим, окрім загального визначення дефіциту бюджету як перевищення видатків над доходами (фактичний дефіцит), слід розрізняти інші його види - структурний та циклічний.

Структурний дефіцит - це різниця між видатками держбюджету та тими доходами, які б мали місце в умовах повної зайнятості. Структурний дефіцит являє собою різницю між фактичним та структурним дефіцитом.

Під час економічного спаду до структурного дефіциту додається циклічний. За умов перегріву економіки фактичний дефіцит (якщо він існує) менше структурного, оскільки фактичний ВВП більше, ніж потенційно можливий. Структурний дефіцит виникає внаслідок проведення стримуючої дискреційної політики, а циклічний - внаслідок дії автоматичних стабілізаторів. Фактичний дефіцит ще має назву поточного. На відміну від

нього, первинний дефіцит - це різниця між фактичним (поточним) дефіцитом та витратами на обслуговування державного боргу. Державний борг - це сума бюджетних дефіцитів за весь час з відрахуванням профіцитів.

Дефіцит бюджету сьогодні можна вважати нормальним, якщо він відповідає рівню інфляції в країні. Умови входження до ЄС згідно з Копенгагенськими критеріями конвергенції (зближення), виконання яких дає країнам право вступу до економічного та валютного союзу передбачають дефіцит бюджету на вище 3% ВВП¹²⁵.

Для оцінки зовнішньої заборгованості також використовуються різні критерії. Порівнюють величину боргу, потреби його погашення і виплати відсотків з величиною ВВП. Згідно з Копенгагенськими критеріями, відношення державного боргу до ВВП не повинно перевищувати 60%. Доцільніше співвідносити темпи їхнього зростання - якщо ВВП зростає швидше, ніж державний борг, то проблема не занадто серйозна. Є сенс порівнювати обсяг державного боргу з обсягом експорту, від якого залежать потенційні можливості повернення кредитів. Межею небезпеки вважається перевищення суми боргу в порівнянні з експортом в 2 рази, підвищеної небезпеки - в 3 рази.

Зростання державного боргу не в останню чергу залежить від *способу фінансування дефіциту бюджету*. Відомі наступні способи:

- емісійний - монетизація дефіциту за рахунок додаткової емісії грошей;
- борговий - за рахунок позик у резидентів країни (внутрішній державний борг) та у нерезидентів (зовнішній державний борг).

Емісійний спосіб є найбільш інфляційним, хоча його легко здійснити, і він сприяє зростанню сукупного попиту. До того ж він практично не впливає на розмір державного боргу.

Боргові ж способи фінансування мають до нього безпосереднє відношення. Створюється хибне коло - дефіцит бюджету збільшує

¹²⁵ Копенгагенські критерії : Дніпропетровська обласна універсальна наукова бібліотека. Центр Європейської Інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrcei.org/uploads/files/default/kopengagenskie_kriterii.pdf.

державний борг, а зростання державного боргу, в свою чергу, збільшує видатки бюджету на обслуговування боргу, тож і дефіцит бюджету. Державний борг має такі негативні наслідки:

- його важко позбутися, він відтворює сам себе, подібно інфляції, тому бюджетний дефіцит може стати хронічним;
- тягар боргу перекладається на майбутні покоління;
- висока небезпека інфляційних процесів в економіці;
- небезпека валютної та боргової кризи.

Проблема державного боргу посідає значне місце в багатьох країнах. Підтвердженням цього можна вважати фінансові кризи останніх років. Особливо важким є випадок подвійного дефіциту (дефіцити-близнюки, twin-debts), коли до дефіциту бюджету додається дефіцит платіжного балансу країни.

Уряд здійснює *бюджетно-податкову політику* в ході *економічного циклу* (рис. 7.7.):

- у період спаду проводиться стимулююча (експансіоністська) фіскальна політика: збільшуються державні витрати, зменшуються податки. Негативним наслідком є рух у бік дефіциту бюджету;

- у період підйому (перегріву економіки) уряд проводить стримуючу (рестриктивну) політику: зменшує державні витрати, збільшує податки.

Бюджетно-податкова політика разом із грошово-кредитною є важливою задачею уряду, що проводить макроекономічну політику. Головна її мета - протистояти економічним циклам.

Стимулююча бюджетно-податкова політика (експансія)	Стримуюча бюджетно-податкова політика (рестрикція)
в період спаду	в період підйому
Мета:	
Збільшення обсягу виробництва та зайнятості до потенційного рівня	Зниження обсягу виробництва та усунення надлишкової зайнятості
Інструменти:	

Обсяг державних видатків (G) ↑	Обсяг державних видатків (G) ↓
Обсяг прибуткового оподаткування (T) ↓	Обсяг прибуткового оподаткування (T) ↑

Рис. 7.7 Засоби бюджетно-податкової політики

Перевагами бюджетно-податкової політики зазвичай вважають:

- прямий (безпосередній) вплив на сукупні витрати;
- мультиплікативний ефект;
- незначний зовнішній лаг (проміжок часу між вжиттям заходів та моментом, коли вони починають діяти).

Проте реалізація бюджетно-податкової політики на практиці значно відрізняється від теоретичної моделі. Так існують певні *проблеми в її проведенні*:

- незважаючи на чисельні економічні індикатори, достатньо важко визначити фазу циклу для того, щоб проводити певну бюджетно-податкову політику - затримка розпізнавання (recognition lag);
- заходи бюджетно-податкової політики повинні обговорюватися та затверджуватися на найвищому державному рівні (законодавчою владою), а на це витрачається багато часу - внутрішній лаг;
- ефект витіснення - державні інвестиції витісняють приватні через зростання ставки позичкового відсотка;
- політики, які голосують за зміну податків і державних витрат, віддають перевагу стимулюючій політиці, бо їх бажання - бути переобраними;
- стимулююча політика має наслідком дефіцит бюджету.

3. Державний сектор економіки і державне підприємництво.

У традиційному розумінні *державний сектор* включає підприємства, організації, установи, що знаходяться у державній власності і під контролем державних органів, а *державне підприємництво* – спосіб безпосередньої

участі держави у суспільному відтворенні. У даний час можна виявити багато сфер економічної діяльності, де держава виступає в ролі підприємця. Сферою державної участі завжди були виробництва з високою капіталоємністю (атомна енергетика, транспортні комунікації); зі значним ступенем невизначеності комерційного результату (космонавтика, наукові дослідження) та виробництва, які становлять велику суспільну значимість (суспільні блага) і т.д. Пов'язане з безпосередньою господарською діяльністю державне підприємництво, на відміну від держрегулювання, є мікроекономічним способом досягнення макроекономічних цілей і виступає як інструмент підвищення конкурентоспроможності національної економіки. Тому основні його функції пов'язані з розвитком галузевої структури економіки, раціоналізацією розподілу ресурсів і підтримкою конкурентності ринків. Метою ж державного підприємництва є максимізація загального добробуту і зростання ефективності суспільного виробництва.

Державний сектор економіки України представлений великою кількістю видів суб'єктів господарювання – від суто державних підприємств, що перебувають у повному державному володінні, до змішаних акціонерних компаній з різною часткою державної власності. Значну частку державного сектора економіки становлять бюджетні установи, до яких відносяться установи освіти, заклади охорони здоров'я, соціальних послуг, громадського транспорту; національні і місцеві державні підприємства, а також державні корпорації. До складу виключно державних підприємств належать казенні підприємства, акціонерні компанії та державні холдингові компанії.

Слід зазначити, що в Господарському кодексі України не розкрита сутність поняття державного сектору економіки, проте визначено його суб'єктів. Так відповідно до статті 22 Господарського кодексу¹²⁶ суб'єктами господарювання державного сектора економіки є суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка у

¹²⁶ Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

статутному капіталі яких перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів. Таким чином, відповідно до цього нормативно-правового акту, *суб'єктів державного сектору* можна розглядати:

1) за формою власності - суб'єкти державної і змішаної форми власності;

2) за правовим режимом по відношенню до державного майна - підприємства створені на праві господарського відання та управління державним майном;

3) за видом діяльності - комерційні і некомерційні.

Заслуговує на увагу класифікація суб'єктів державного сектору, запропонована О.В. Дейнекою¹²⁷, згідно з якою вони структуровані за наступними ознаками: формою власності, видом діяльності, юридичною самостійністю, ступенем автономії, організаційно-правовою формою, правовим режимом у відношенні до державного майна, положенням на ринку, методом фінансування, способом утворення (табл. 7.1).

Згідно з Законом України «Про управління об'єктами державної власності»¹²⁸, *суб'єктами управління об'єктами державної власності* є:

- Кабінет Міністрів України;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері управління об'єктами державної власності;
- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку;
- міністерства та інші органи виконавчої влади;
- Фонд державного майна України;

¹²⁷ Дейнека О.В. Систематизація суб'єктів державного сектора економіки України / О.В. Дейнека // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. - № 1. – С. 199-206.

¹²⁸ Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185-V [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/185-16>.

- органи, що забезпечують діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України;
- органи, які здійснюють управління державним майном відповідно до повноважень, визначених окремими законами;
- державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації;
- Національна академія наук України, галузеві академії наук.

Таблиця 7.1

Класифікація суб'єктів державного сектору економіки

Класифікаційні ознаки	Вид суб'єкта господарювання
Форма власності	Підприємство державної форми власності
	Підприємство змішаної форми власності
Вид діяльності	Комерційне державне підприємство
	Некомерційне державне підприємство
Юридична самостійність	Державне підприємство, що має статус юридичної особи
	Державне підприємство без статусу юридичної особи
Ступінь автономії	Державне підприємство приватного (комерційного права)
	Державне підприємство публічного права
Організаційно-правова форма	Державне підприємство
	Акціонерне товариство
	Товариство з обмеженою відповідальністю
	Державне господарське об'єднання
Правовий режим у відношенні до державного майна	Державне підприємство, установа, організація на праві господарського відання
	Державне підприємство, установа, організація на праві оперативного управління
Положення на ринку	Стратегічно важливе підприємство
	Стратегічно важливе підприємство-монополіст
	Підприємство-монополіст
	Природний монополіст
Методи фінансування	Підприємство, установа, організація, що функціонує на основі бюджетного (кошторисного) фінансування
	Фінансово самостійне підприємство
Спосіб утворення	Унітарне підприємство
	Корпоративне підприємство

Механізми впливу державного сектору на економіку можна звести до наступних:

- держава через інвестиції у державний сектор економіки, через участь державних підприємств у зовнішньоекономічних зв'язках, через закупівлю та замовлення на продукцію державного сектора стимулює економічне зростання;

- застосовуючи пільгові режими оподаткування та шляхом субсидування підприємств державного сектора держава сприяє удосконаленню господарської структури;

- через закупівлі та замовлення у державному секторі і політику зайнятості на об'єктах державного сектора держава підтримує зайнятість;

- шляхом продажу товарів та надання послуг за пільговими цінами, через оподаткування і субсидування, через закупівлі і замовлення у державному секторі держава сприяє стабільності цін та грошового обігу;

- через НДДКР, підготовку та перепідготовку кадрів у державних установах держава стимулює НТП;

- через участь підприємств державного сектора у зовнішньоекономічних зв'язках держава регулює зовнішньоекономічну рівновагу.

4. Державне регулювання цін - це діяльність держави, спрямована на встановлення і збереження такого рівня цін, який забезпечував би рентабельну діяльність суб'єктів господарювання, паритет цін різних галузей народного господарства, реальність заробітної плати, стійкість валюти та інші економічні параметри в державі. Державне регулювання цін - це не разовий акт встановлення рівня цін, їх динаміки і співвідношення, а комплекс заходів щодо активізації всіх ціноутворюючих факторів. Об'єктивна необхідність державного регулювання цін зумовлюється тим, що ціни, з одного боку, є визначальним чинником купівельної спроможності і доходів населення, діяльності підприємств, а з другого, - однією з найважливіших складових сукупності інструментів, за допомогою яких здійснюється державне управління економікою. Мета державного регулювання цін у будь-

якій країні залежить від багатьох чинників: національних особливостей, кліматичних умов, наявності сировини, матеріалів, політичної ситуації в країні, становища держави у світовому поділі праці. Основними *цільми державного регулювання цін в Україні* на сучасному етапі розвитку економіки є:

- забезпечення такого співвідношення між монополією та конкуренцією, яке не призводило б до руйнівних наслідків для економіки;
- здійснення соціальної політики держави та захист окремих верств населення;
- стримування інфляційного підвищення цін через запровадження заходів, які б усували причини його виникнення;
- соціальний захист населення, тобто диференційований підхід до встановлення чи зміни роздрібних цін на окремі товари або послуги. Це здійснюється з урахуванням ролі товарів у формуванні реальних доходів населення шляхом забезпечення продуктами різних груп і верств населення, які мають різний рівень доходів. Такі заходи можуть передбачати надання пільг на житлово-комунальні послуги, проїзд у транспорті тощо;
- формування нового попиту населення та культури споживання завдяки встановленню знижених цін, податкових пільг на товари, обсяги реалізації яких держава прагне збільшити;
- запобігання споживанню соціально шкідливих товарів або тих, що можуть загрожувати життю та здоров'ю людини.

В Україні регулювання цін здійснюється відповідно до законодавства про ціноутворення, а саме, Закону України «Про ціни і ціноутворення»¹²⁹, нормативних актів загальнодержавного та місцевих рівнів, які регулюють окремі напрямки політики ціноутворення в країні.

Законом визначено:

¹²⁹ Закон України «Про ціни і ціноутворення» від 21.06.2012 № 5007-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5007-17>

- підстави для запровадження державного регулювання цін (тарифів, плати, ставок або зборів, крім ставок і зборів, що використовуються у системі оподаткування), види державного регулювання цін, порядок їх застосування, диференціюючи адміністративні та ринкові методи;

- компетенцію Кабінету Міністрів, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження державного регулювання цін та здійснення контролю за дотриманням вимог закону;

- засади і порядок здійснення державних цінових спостережень у вигляді моніторингу цін, складові його проведення (зокрема збір інформації) тощо.

Згідно із законом державна цінова політика є складовою частиною державної економічної та соціальної політики і спрямована на забезпечення: розвитку національної економіки та підприємницької діяльності; протидії зловживанню монопольним (домінуючим) становищем у сфері ціноутворення; розширення сфери застосування вільних цін; збалансованості ринку товарів та підвищення їх якості; соціальних гарантій населенню у разі зростання цін; необхідних економічних гарантій для виробників; орієнтації цін внутрішнього ринку товарів на рівень цін світового ринку.

Законом передбачено, що Кабінет Міністрів забезпечує реалізацію державної цінової політики, здійснює державне регулювання цін, визначає повноваження органів виконавчої влади щодо формування, встановлення та застосування цін, якщо інше не визначено законом або міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою та визначає перелік товарів, державні регульовані ціни на які затверджуються відповідними органами виконавчої влади, якщо інше не визначено законом. Органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію державної цінової політики у межах повноважень, визначених законом. Реалізація державної цінової політики, проведення економічного аналізу рівня та динаміки цін, внесення пропозицій щодо формування та реалізації державної

цінової політики здійснюються центральним органом виконавчої влади з питань економічної політики.

7.6 Соціально-психологічні методи державного управління

Поряд з адміністративно-розпорядчими та економічними методами в державному управлінні використовується ще одна група методів управління, що отримали в науковій і навчальній літературі назву **соціально-психологічних**, оскільки вони спираються на соціальну психологію людей, їх суспільну мораль та психологічну схильність до певних типів поведінки, на психологічний настрій людей у відношенні до держави і громадянського обов'язку. Зазначені методи називають також **морально-етичними** в силу їх тісного зв'язку з моральними установками учасників процесу управління.

За своїм змістом соціально-психологічні методи відносяться до категорії *методів переконання*, заснованих на моральному впливі держави в особі його органів управління на психологію та образ поведінки людей, соціальних груп, організацій у процесі їх взаємодії. У кожній людині закладена і безперервно формується певна система поглядів на працю, власність, гроші, багатство та правила поведінки. У кожного є певні переваги, пріоритети, установки. У цілому даний набір методів - це зведення принципів і правил, які можна назвати внутрішнім моральним кодексом, притаманним будь-якій людині, а також групам, колективам. Люди, колективи ведуть себе, здійснюють вчинки не тільки у відповідності із діючими у країні юридичними законами і одержуваними керуючими впливами з боку державних органів управління, але і орієнтуючись на свої уявлення, власний, внутрішній кодекс честі і моралі. Це проявляється як в економічній, так і в звичайній побутовій поведінці людей. *Соціально-психологічні методи управління* спрямовані на те, щоб впливати на індивідуальну та колективну психологію, мораль, совість людей і тим самим переконати їх діяти у відповідності з цілями, бажанням, проханням суб'єкта

управління. При такому підході керуюча установка суб'єкта управління, потрапляючи на благодатне моральне підґрунття, стає якби самостійною установкою виконавця. Людей не треба примушувати робити будь-що, не переконавши їх у необхідності, корисності цієї дії. Морально-етичні методи ґрунтуються на апелюванні держави до честі й совісті, гідності людини, громадянина будь-якого соціального статусу: підприємців, фермерів, найманих працівників, державних службовців тощо. Вони передбачають заходи щодо патріотичного виховання, роз'яснення, популяризації державної економічної політики, засоби морального заохочення.

До конкретних заходів соціально-психологічних методів відносять¹³⁰:

- орієнтація діяльності суб'єктів національної економіки на цілі та пріоритети державних програм та індикативних планів;

- заклики державних органів влади та управління до політичних партій, підприємців, профспілок, працівників щодо дотримання певної лінії поведінки;

- політична реклама;

- участь держави в особі відповідних посадових осіб органів державної влади та управління в роботі об'єднань за економічними та соціальними інтересами тощо.

Ефективність і дієвість соціально-психологічних методів управління залежать, по-перше, від організації пропагандистських акцій та рівня довіри громадян до державної влади, по-друге - від виховання, закладеної в людині моральної програми, яка передається з покоління в покоління, глибини почуття патріотизму у громадян та наявності в суспільстві об'єднуючої національної ідеї.

Досвід ряду країн підтверджує, що поліпшення функціонування апарату управління можливе лише за умови запровадження в практику його діяльності норм і принципів управлінської етики. Тому утвердження в

¹³⁰ Ковтун О.І. Державне регулювання економіки: [навч. посібн.] / О.І. Ковтун. – Львів: «Новий світ – 2000», 2006. – С. 95.

державній службі засад професійної етики є вимогою часу, що обумовлена як потребами демократизації державного управління, так і стратегічним курсом України на європейську інтеграцію.

Відповідно, етичні принципи і норми поведінки посадових осіб, державних службовців, що разом з правовими становлять реальну перешкоду будь-яким зловживанням в сфері державного управління, мають бути юридично зафіксовані та наділені державно-владним характером з обов'язковістю їх виконання. Надання етичним нормам правового статусу є умовою зміцнення моральних основ інституту державної служби, виховання у службовців патріотизму, неухильного виконання законів і етичних норм професійної поведінки.

Отже, морально-етичні методи державного управління відіграють важливу роль у процесі професійного становлення і діяльності державних службовців. Їх дія спрямована на підтримку і стимулювання позитивної поведінки управлінців. Особлива відповідальність при застосуванні цих методів лежить на керівникові, який особистим прикладом етичної поведінки у поєднанні з етично доцільною організацією праці колективу сприяє формуванню як моральної стійкості особистості конкретного державного службовця, так і моральних засад функціонування всього колективу управлінської структури.

Питання для обговорення та самоконтролю

1. Що таке метод державного управління?
2. Які особливості методів державного управління?
3. Які методи державного управління відносяться до методів впливу?
4. Як класифікуються методи державного управління за формами та засобами впливу?

5. У чому сутність правового регулювання як методу державного управління?
6. Які методи правового регулювання застосовуються в системі виконавчої влади?
7. Які характерні особливості адміністративних методів державного управління?
8. Які основні види документального оформлення регламентаційних методів державного управління?
9. Що є основою розробки посадових інструкцій в державному управлінні?
10. У чому призначення нормативних методів державного управління?
11. Що входить до системи економічних методів державного управління?
12. Які основні засоби грошово-кредитної політики?
13. Які переваги грошово-кредитної політики?
14. Які існують проблеми у проведенні грошово-кредитної політики?
15. Які основні типи бюджетно-податкової політики?
16. На яких принципах ґрунтується бюджетна система України?
17. Які основні цілі податкової політики?
18. Які переваги бюджетно-податкової політики?
19. Хто є суб'єктами управління об'єктами державної власності в Україні?
20. Чим обумовлюється необхідність державного регулювання цін?
21. У чому полягає сутність соціально-психологічних методів державного управління?

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР [Електронний

ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

3. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

4. Закон України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 № 679-XIV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.

5. Закон України «Про ціни і ціноутворення» від 21.06.2012 № 5007-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5007-17>.

6. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185-V [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/185-16>.

7. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

8. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Атаманчук Г.В. – Изд. 2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.

9. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Факт, 2003. – 384 с.

10. Ковтун О.І. Державне регулювання економіки: [навч. посібн.] / О.І. Ковтун. – Львів: «Новий світ – 2000», 2006. – 432 с.

11. Колпаков В.К. Адміністративне право України: [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. - К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

12. Малиновський В.Я. Державне управління: [навчальний посібник] / Малиновський В.Я. - К.: Атіка, 2009. - 608 с. - (3-тє вид. переробл. та доп.).

РОЗДІЛ 8 ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

8.1 Основні підходи до оцінки ефективності державного управління

8.2 Оцінка якості державного управління

8.3 Ефективність діяльності державного органу

8.1 Основні підходи до оцінки ефективності державного управління

Проблема ефективності державного управління є однією з найбільш ключових у сучасних політико-економічних дискусіях. При цьому більшість дослідників підкреслюють пряму залежність між діяльністю суспільного сектора і результатами функціонування економічної системи. Тому досить актуальною стає систематизація підходів до аналізу ефективності держави і обґрунтування критеріїв, придатних для визначення її ефективності.

Слід зауважити, що підходи до вирішення даної проблеми, що запропоновані різними науковими школами, істотно розрізняються. Перш за все виникає чимало складностей щодо розуміння ефективності в діяльності державних органів влади і управління, оскільки категорія «ефективність» досить широко використовується в загальному контексті, маючи синонімом «раціональність». У даному випадку оцінюється, скоріш, не сама ефективність як така, а створення державними інституціями умов для її досягнення.

Нерідко категорія ефективність ототожнюється з оцінкою якості державного управління. При цьому в залежності від змісту і масштабів дослідження проблеми під якістю державного управління розуміється різний діапазон характеристик держави і її інститутів.

Ефективність в економічній теорії розглядається у відносинах функціональної спеціалізації внутрішньоорганізаційного середовища, у відносинах із зовнішнім середовищем, у співставленні економічних проблем та результатів із соціальними проблемами та результатами, та у зв'язку із характером рівноважності-нерівноважності економічного процесу¹³¹.

Ефективність у державному управлінні поділяється на дві автономні гілки оцінок: економічної та соціальної ефективності. Під загальною соціальною ефективністю розуміють здатність системи державного управління в результаті свого функціонування забезпечити задоволення запитів та потреб суспільства. Для оцінки ступеня відповідності результатів запитам та потребам використовують порівняльні методики та галузево-функціональні оцінки¹³².

Критерієм ефективності державного управління в демократичних владно-політичних моделях виступає здатність органів державної влади в умовах обмежених ресурсів забезпечити задоволення потреб суспільства в цілому та окремих громадян зокрема. Підвищення ефективності системи державного управління відбувається у якісному та кількісному вимірах. Саме якість управлінських послуг та здатність вирішувати проблеми, що висуває соціальна модернізація, коло яких постійно поширюється, визначають дієвість органів державного управління.

У сфері менеджменту розуміння ефективності є більш еластичним. Воно залежить від цінностей та очікувань тих, хто власне оцінює ефективність. Власники підприємства часто очікують від свого підприємства зовсім іншої ефективності, ніж його працівники. Для визначення ефективності організації необхідно поняття ефективності спроектувати на простір діяльності та результати організації, окреслити сферу його застосування із визначенням ціннісної бази її оцінки.

¹³¹ Семенов Г. В., Николаев М. В., Савеличев М. В. Исследование и оценка организационной эффективности систем управления / Г. В. Семенов, М. В. Николаев, М. В. Савеличев. – Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2004. – 184 с.

¹³² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Атаманчук Г.В. – Изд. 2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.

Ціннісна база оцінки зокрема передбачає:

- встановлення, з позиції кого оцінюється ефективність: споживачів, співробітників-виробників, власників підприємства;
- на якому виді діяльності сфокусована оцінка;
- рівень аналізу якостей та результатів, що використовуються для оцінки: задоволення персональних інтересів, прибутковості організації;
- галузеві показники;
- з якою метою оцінюється ефективність: розпізнати досягнення, слабкі та сильні сторони, зменшити непотрібні витрати;
- часовий інтервал оцінки (параметри процесів на даний момент чи довгострокові тенденції);
- що є мірилом ефективності, із чим вона порівнюється (із стандартами, в порівнянні з минулими досягненнями, в порівнянні із заданими цільовими значеннями).

Одним із важливих мірил ефективності (неефективності) у менеджменті є ступінь досягнення цілей. Найбільшою проблемою такого підходу є адекватне за часом та за потребами формулювання якісної системи цілей. Якісної в тому розумінні, щоб, з одного боку, вони були досяжними в потрібні терміни, а з іншого боку, - щоб вони достатньо довго зберігали актуальність. До того ж, якщо співробітники організації знають, що їх оцінюють за ступенем досягнення планових цілей, то плани складаються суто формальними, такими, що безпроблемно виконуються. Організації є ефективними за такого роду підходах, якщо їх діяльність характеризується високими показниками за деяким «ідеальним» критерієм.

Виходячи з найбільш поширеного трактування поняття ефективності, визначимо *ефективність управління* як результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень).

Концепції ефективності управління можна звести до наступних:

1. *Цільова концепція* - це концепція, відповідно до якої діяльність організації спрямована на досягнення певних цілей, а ефективність управління характеризує ступінь, повноту досягнення поставлених цілей. Інша назва концепції - результативності управління. Але застосування цієї концепції пов'язане з низкою проблем, а саме:

- досягнення мети не завжди є легко вимірюваним;
- намагання організації здебільшого досягти декількох цілей, частина з яких суперечлива за змістом, що сприяє зниженню загального показника ефективності управління всієї системи;
- є спірним «офіційний набір» цілей.

2. *Системна концепція*, яка ґрунтується на тому, що результати діяльності організації знаходяться під впливом як внутрішніх чинників, так і факторів ззовні, а ефективність управління характеризує ступінь адаптації організації до свого зовнішнього середовища. Таким середовищем може бути зміна кон'юнктури на ринку товарів чи праці, зміна правового поля діяльності, політичні зміни тощо. Системна концепція досягнення ефективності базується на двох твердженнях: ефективність роботи залежить від здатності адаптуватися до середовища; для керованості процесом повний цикл дії повинен бути в центрі уваги керівника¹³³.

3. *Концепція ефективності управління на основі «балансу інтересів»* - концепція, згідно з якою діяльність організації спрямована на задоволення очікувань всіх індивідуумів і груп, які є в керованому середовищі. Ця концепція досить активно враховує позиційні інтереси кожного суб'єкта управління, а визначення ефективності вимірюється рівнем балансу інтересів усіх зацікавлених у результатах процесу управління.

4. *Функціональна концепція* розглядає управління з позицій організації праці та функціонування управлінського персоналу, а ефективність

¹³³ Теорія менеджменту: конспект лекцій. – Режим доступу :<http://books.efaculty.kiev.ua/men/6/t11/2.html>.

управління характеризується співставленням результатів та витрат самої системи управління. Першочерговим завданням у визначенні продуктивності управлінської праці у будь-яких одиницях є встановлення за кожною функцією управління певного обсягу роботи, який залежить від великої кількості чинників (у державному управлінні - це кількість, час надання і якість широкого спектра послуг та виконання делегованих повноважень) і змінюється зі зміною кожного. Тут надзвичайно важливим є процес моніторингу відповідності управлінських дій зміні певних чинників, що впливають на державні послуги.

5. *Композиційна концепція* визначає ефективність управління ступенем впливу управлінської праці на результати діяльності структури в цілому. Вона ґрунтується на визначенні ступеня впливу управлінської праці на результати діяльності організації в цілому. Серед показників, що характеризують результати діяльності, найбільш широко використовуються наступні:

- продуктивність праці;
- розмір зниження собівартості продукту (послуги);
- обсяг приросту прибутку (зростання кількості реалізації послуг);
- обсяг реалізації продукту (послуг) тощо.

У межах композиційної концепції ефективності управління досить широко використовуються показники економічності апарату управління:

- питома вага управлінців у загальній чисельності працюючих;
- питома вага персоналу управління в загальному фонді оплати праці;
- питома вага витрат на управління в собівартості продукції (державних послуг) тощо.

Не підлягає сумніву, що вищеназвані показники економічності є універсальними для різногалузевих систем управління. Зокрема, якщо взяти до уваги бюджети територіальних громад і вирахувати за цими показниками ефективність діяльності місцевої влади, то враз виникає питання доцільності

існування місцевих влад у малих територіальних громадах через надзвичайно високу собівартість і малу кількість послуг, що ними надаються. Але тут не враховується фактор доступності та близькості управлінської послуги, що є досить важливим аргументом їх збереження¹³⁴.

Стосовно визначення ефективності державного управління, слід зазначити, що розрізняють *три основні поняття ефективності державного управління*:

- загальна ефективність державного управління;
- ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління;
- ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб.

Як свідчать результати досліджень, у країнах з розвинутою системою державного управління добре спланований і налагоджений процес щорічної оцінки його якості, що супроводжується налагодженням змістовного діалогу та розвитку культури прозорого і відкритого спілкування між державними службовцями та їх керівниками. Результати щорічної оцінки діяльності державних службовців використовуються для визначення потреб у навчанні, обговорення планів кар'єрного зростання, а також визнання внеску кожного співробітника в результати роботи відомства.

8.2 Оцінка якості державного управління

Зазвичай якість державного управління зводять до інтегрального показника якості держави як поєднання трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової. Звідси витікає і набір компонентів оцінки, до складу якого входять характеристики підзвітності влади, її прозорості, додержання принципів верховенства закону і т. ін.¹³⁵.

¹³⁴ Токоуенко В.В Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: Моногр. / В.В. Токоуенко – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.

¹³⁵ Мониторинг в системе оказания государственных и муниципальных услуг как инструмент реализации стратегии повышения качества государственного и муниципального управления / Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. – Москва, Изд-во Экслибрис Пресс, 2008. – 44 с.

Для *оцінки якості державного управління* використовується система показників двох рівнів: *міжнародного* (порівняння визначених індикаторів результативності влади між країнами) і *національного*, що відбиває особливості публічного адміністрування в окремих регіонах країни. Серед показників *міжнародного рівня* значне поширення отримала система інтегральних індикаторів якості публічної влади, що запроваджена міжнародними фінансовими установами і рейтинговими агенціями. До їх складу, зокрема, входять:

1. *Інтегральний показник державного управління* (Governance Research Indicator Country Snapshot – GRICS), який ґрунтується на наборі критеріїв якості державного управління за визначенням Д. Кауфмана та розраховується експертами Всесвітнього банку один раз на два роки, починаючи з 1996 року. Цей показник спирається на значення 25 різних індикаторів, що визначаються 18 незалежними організаціями, і містить шість самостійних критеріїв, які були запропоновані на підставі загального розуміння державного управління як сукупності традицій і інституціональних утворень, за допомогою яких здійснюється публічна влада. Цей набір, у свою чергу, включає шість індексів, що характеризують державне управління¹³⁶:

- право голосу та підзвітність, за допомогою якого вимірюються різні аспекти політичних процесів, громадянських свобод і політичних прав. Оцінці піддаються: ступінь можливості участі громадян у виборі уряду, ступінь незалежності преси;

- політична стабільність і відсутність насилля - група показників, що вимірюють ймовірність дестабілізації уряду і вимушеної його відставки в результаті застосування насильства (включаючи тероризм і насильство всередині країни). Даний індекс відображає, наскільки якість державного управління може викликати необхідність різких змін, зміну політичного курсу, а також підриває можливість мирних виборів структур, що управляють громадянами;

¹³⁶ www.worldbank.org/wbi/governance/bycountry.htm

- ефективність уряду - якість державних послуг, якість бюрократії, компетенцію державних службовців, рівень незалежності державної служби від політичного тиску, рівень довіри до політики, що проводиться урядом;

- якість законодавства - політика, що проводиться. За допомогою цього показника вимірюються заходи, що суперечать ринковій економіці, такі, як контроль за рівнем цін, неадекватний контроль за діяльністю банків, надмірне регулювання міжнародної торгівлі та розвитку бізнесу;

- верховенство закону - рівень довіри громадян до законів суспільства і прихильність до виконання цих законів. Він включає в себе показники ставлення громадян до злочинів, ефективності та передбачуваності законодавчої системи, прихильності до контрактної системи;

- контроль корупції - відображає ступінь сприйняття корупції у суспільстві, при цьому корупція розуміється як використання суспільної влади з метою вилучення приватної вигоди. Індекс враховує різні сторони явища, починаючи від частоти «додаткової оплати за те, щоб робота була зроблена» до впливу корупції на розвиток бізнесу, а також існування «великої корупції» на високому політичному рівні та участі еліт у корупції.

Інтегральний показник дозволяє в динаміці оцінювати зміни, що відбуваються в якості державного управління, і вносити відповідні корективи в діяльність владних структур. Проте треба звернути увагу, що GRICS визначає не стільки якість державного управління, скільки процеси політичного устрою та його еволюції. Оцінка суто економічних аспектів діяльності держави посідає в ньому незначне місце. До того ж, визначення деяких часткових індексів спирається виключно на експертні оцінки, внаслідок чого виникає ризик «зсуву» загального рейтингу, оскільки країни з більш високим рівнем економічного розвитку зазвичай сприймаються як такі, у яких якість систем державного управління апріорі значно вища, ніж в менш розвинених країнах.

2. *Інвестиційний рейтинг* (Business Environmental Risk Intelligence - BERI), який досить часто використовується для оцінки рівня ризику країни. Його визначенням займаються близько 100 експертів. У даній методиці оцінка ризику країни заснована на середньому арифметичному трьох складових:

1) політичний ризик (50% в оцінці) - зважена оцінка десяти політичних і соціальних змінних, що згруповані у чотири кластери (Lrquant):

- динаміка валютного курсу - використовується інформація, яка публікується в статистичному довіднику МВФ. Вага цього чинника - 30%;

- обслуговування зовнішнього боргу - 30%;

- динаміка і структура золотовалютних резервів (ЗВР) - 30%;

- величина, структура та виконання бюджету - 10%;

2) операційний ризик (25% в оцінці) - зважена за допомогою експертів оцінка п'ятнадцяти економічних, фінансових і структурних змінних (Lrqual);

3) R-фактор (25% в оцінці), який являє собою зважену оцінку законодавчої системи; аналіз рівня правового ризику, ризику втрати репутації (Lrenvir).

На базі отриманих для окремих складових оцінок формується підсумкове значення рівня ризику країни. Прогноз рівня ризику країни здійснюється на 1 чи 5 років. Найменше значення ризику за шкалою, що використовується агентством, - 100, найбільше - 0.

3. *Індекс політичного ризику* (International Country Risk Guide - IRGB) визначається на основі оцінки наступних параметрів:

- якість бюрократії;

- корупція в державному апараті;

- верховенство закону;

- ризик експропріації приватних інвестицій;

- розірвання контрактів державою.

4. *Індекс ООН готовності країн до запровадження електронного уряду* (E-Government Readiness Index) оцінює:

- потенціал, або здатність (Capacity), державного сектора до розгортання інфраструктури ІКТ, що дозволяє поліпшити якість послуг для населення та бізнесу, тобто готовність країни до створення електронного уряду;

- готовність (Willingness), яка означає наявність дій з боку уряду, спрямованих на забезпечення інформацією та знаннями для підвищення озброєності (або ступеня задоволеності) населення.

8.3 Ефективність діяльності державного органу

Оцінювати ефективність діяльності державного органу можна з соціальної та економічної точки зору. Особливе значення в цьому питанні 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. Заслужують на увагу критерії оцінки ефективності діяльності органів державної влади, запропоновані А.Ф. Мельником¹³⁷.

Першим визначається ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені у правовому статусі органу й окремої посади, та є вихідним критерієм конкретної соціальної ефективності. Це нормативна модель управлінської діяльності, яку можна розглядати як засіб впорядкування, раціоналізації і забезпечення ефективності управління.

¹³⁷ Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с — (Вища освіта XXI століття).

Законність є одним з основних принципів діяльності органів державної влади та виступає другим критерієм визначення соціальної ефективності. Дотримання законності надає державному управлінню певної цілеспрямованості і впорядкованості. Будь-яка невідповідність прийнятих рішень державним органом чи дії посадових осіб, які не відповідають принципу законності, не можуть бути ефективними, оскільки призводять до порушень прав громадян, а відповідно й до соціальної нерівності.

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 цілеорієнтацію, організацію і нормативне регулювання керованими об'єктами.

Четвертий критерій полягає у забезпеченні реалізації корінних й комплексних потреб, інтересів і цілей життя людей, що формує зміст будь-яких управлінських актів (рішень, вчинків, дій і т. ін.) з позицій відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їх добробут.

З цим критерієм безпосередньо пов'язаний наступний, п'ятий, який полягає в оцінці характеру й обсягу взаємозв'язків відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянами, їх об'єднаннями і колективами. Цей критерій демонструє рівень демократизму управлінської діяльності.

Ступінь забезпечення в рішеннях і діях державного органу і його посадових осіб престижу держави є шостим критерієм.

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. З цього випливає сьомий критерій - правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами та їх посадовими особами.

Восьмий критерій полягає у морально-ідеологічному впливі управлінської діяльності на «зовнішнє» середовище, на людей, з якими управлінські органи і посадові особи стикаються, взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми.

Неможливо визначити конкретне значення соціальної ефективності, користуючись одним чи лише кількома критеріями. Вони повинні використовуватися системно. Це надає змогу всебічно 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 запитами;
- цілі, які реалізовані в управлінських процесах, з результатами, що одержані при об'єктивізації державного управління (рішень і дій його управлінських компонентів);
- об'єктивні результати управління із суспільними потребами й інтересами;
- суспільні витрати, за рахунок яких фінансується державне управління, з об'єктивними результатами, одержаними внаслідок здійснення управління;
- можливості, закладені в управлінському потенціалі, зі ступенем їх реального використання¹³⁸.

Можна оцінювати й інші результати і прояви управлінської діяльності, але головне полягає в тому, щоб визначити ступінь реального задоволення суспільних запитів у державно-правовому цілепокладанні, організації і регулюванні.

З точки зору кінцевого результату якість державного управління отримує прояв через її вплив на соціально-економічний розвиток країни, регіонів, їх порівняльне становище. Є очевидним факт значного впливу

¹³⁸ Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с — (Вища освіта XXI століття).

подібного роду з боку держави. Проте достовірно виразити його через кількісні оцінки майже не вдається, оскільки в них неможливо врахувати вплив інших умов і чинників, що не пов'язані із системою державного управління. Практичне застосування моделей оцінки державного управління через його кінцеві результати обмежується розбіжностями у складі соціально-економічних показників, що визначають підсумки державної діяльності у різних країнах світу. На наш погляд, вказані розбіжності у поглядах базуються на різних методологічних засадах розуміння механізму виникнення і оцінки місця держави в економічній системі, звідки випливають і різні оцінки її ефективності, оскільки визначення останньої в загальному сенсі передбачає, як відомо, зіставлення результатів із витратами на їх досягнення. У зв'язку з цим постає питання про вартісну оцінку результатів державних дій, очікувана корисність яких для суспільства обумовлюватиметься політично визначеною роллю держави в економіці.

Нинішня процедура щорічної оцінки державних службовців в Україні є неефективною, оскільки не гарантує здійснення об'єктивної та справедливої оцінки результатів діяльності, а також не супроводжується дієвим впливом на планування діяльності та мотивацію державних службовців. Поясненням тому є декілька головних причин.

По-перше, система оцінки діяльності в державному секторі базується на оцінці процесу, а не на оцінці ефективності. Іншими словами, від установ і службовців вимагається не стільки позитивний ефект, скільки правильність здійснення процесу управління.

По-друге, одним із суттєвих недоліків системи державного управління є мотивація працівників, а саме ігнорування управління за цілями: службовцям не ставляться конкретні досяжні цілі, і, відповідно, не платиться за їх реалізацію. Преміальна система не містить в собі елементів винагороди, яка залежить від досягнення зазначених індивідуальних цілей, а також цілей відділу або всього управління. Цілком очевидно, що службовець, який

отримав преміальну оплату, пропорційну, наприклад, кількості позитивно вирішених справ громадян, в подальшому був мотивований працювати більш ефективно і з більшою віддачею.

Тому реформування системи щорічної оцінки державних службовців з метою підвищення результативності їх діяльності є одним із ключових пріоритетів модернізації державної служби в Україні. Система оцінки ефективності діяльності органів влади (у тому числі місцевої) та якості послуг, що надаються цими органами, потребує теоретичного обґрунтування та методичного забезпечення з метою подальшого її впровадження. За відсутності системної оцінки будь-якої діяльності не можна говорити про її якість. Саме тому, доки в Україні не почне функціонувати єдина розроблена критеріальна система оцінки, якість послуг залишиться низькою. Такі показники як «ефективні витрати» та «якість послуг» повинні мати чіткі критерії оцінювання¹³⁹.

Треба зазначити, що не менш значущими для визначення ефективності влади є критерії, що не підлягають кількісному вимірюванню, зокрема, рівень соціальної напруженості у суспільстві, рівень підтримки урядових рішень, ступінь довіри населення до діяльності державних інститутів і т. ін. Для їх визначення використовуються соціологічні методи оцінки задоволеності громадян якістю державного управління і доступністю державних послуг. Основним інструментом дослідження, визнаним у світовій практиці, є соціологічні опитування, які значною мірою віддзеркалюють відношення населення до діяльності органів виконавчої влади на різних рівнях. Тому соціологічні обстеження населення та бізнесу разом з аналізом об'єктивної інформації на основі статистичних даних можуть використовуватися для розробки програм підвищення ефективності державного сектора і поліпшення якості державного управління. Перспективні в цьому плані «картки оцінки» і анкети одержувачів послуг, що

¹³⁹ Бабінова О. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm>

поширюються в органах державної виконавчої влади; одночасна компаративна оцінка ефективності державного і приватного секторів; процедури консультацій з громадянами з питань удосконалення діяльності інститутів держави.

Оцінку державному управлінню дають різні суспільні інститути: громадяни, сім'я, трудові колективи, громадські об'єднання, державні структури. Існують певні процедури відповідно до яких, така аналітична діяльність здійснюється і призводить до тих чи інших наслідків. Серед них можна виділити публічну звітність органів державної влади. Публічна звітність являє собою політико-правовий інструментарій розвитку громадянського суспільства, який вимагає відкриття з боку органів державної влади та місцевого самоврядування певної інформації про свою діяльність. На думку Ф. Томпсона, корпоративна публічна звітність органів державної влади безпосередньо має бути спрямована на задоволення інформаційних запитів громадськості¹⁴⁰. У такий спосіб вона сприяє зменшенню інформаційних ризиків, які досить часто супроводжують діяльність органів державної влади у напрямку прийняття неефективних державних управлінських рішень.

Серед оптимізаційних механізмів публічної звітності органів державної влади особливу увагу варто приділити запровадженню щорічних публічних звітів перед громадськістю. У цьому відношенні важлива роль належить формуванню показників та індикаторів їх проведення, що у такий спосіб засвідчувало б прозорість та підзвітність державної влади інститутам громадянського суспільства¹⁴¹. Крім того, це б формувало відповідну громадську думку, яка в свою чергу виступає важливим засобом аналізу й оцінки ефективності державного управління.

¹⁴⁰ Thompson F. The New Public Management / F.Thompson // Journal of Policy Analysis and Management. – 2007. – Vol. 16. – N 1

¹⁴¹ Шматко Н.А. Феномен публичной политики / Н.А Шматко // Социологические исследования – 2001. - № 17. – С 106-112.

Як свідчать результати соціологічного опитування «Центру Разумкова», на запитання: «Якою мірою дії влади повинні бути підконтрольні громадськості, суспільству?» 77,9% респондентів висловились, що тією чи іншою мірою дії влади повинні бути підконтрольні суспільству. І лише 8,7% вважає, що дії влади не повинні бути підконтрольні суспільству, або повинні бути, але лише в окремих випадках¹⁴².

Наведені дані свідчать про бажання громадськості бути обізнаними про діяльність органів державної влади та мати можливість впливати на їх рішення. Багатогранну аналітичну й оцінну роботу стосовно державного управління здатні здійснювати засоби масової інформації (телебачення, радіо, преса). Важливою є об'єктивність (незалежність) їх поглядів, позицій, аналізу й оцінки. Налагодження взаємодії між органами державної влади, громадськістю та засобами масової інформації є важливою складовою розвитку засад здійснення суспільного діалогу, забезпечення участі громадян в обговоренні та виробленні державної політики, гарантування їх прав на отримання та доступ до інформації в контексті розвитку громадянського суспільства і зміцнення демократії в Україні.

Питання для обговорення та самоконтролю

1. Що розуміють під загальною соціальною ефективністю?
2. Які показники містить система інтегральних індикаторів якості публічної влади?
3. Які основні концепції ефективності управління?
4. Які параметри оцінюються в Індексі політичного ризику?
5. Які критерії оцінки діяльності органів державної влади?

Література

¹⁴² Центр Разумкова [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=361.

1. Бабінова О. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm>.
2. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с — (Вища освіта ХХІ століття).
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. — К.: Факт, 2003. — 384 с.
4. Малиновський В.Я. Державне управління: [навчальний посібник] / Малиновський В.Я. - К.: Атіка, 2009. - 608 с. - (3-тє вид. переробл. та доп.).
5. Институциональные проблемы эффективного государства: монография / Под ред. В.В. Дементьева, Р.М. Нуреева. — Донецк ГВУЗ «ДонНТУ», 2012. - 372 с.
6. Мониторинг в системе оказания государственных и муниципальных услуг как инструмент реализации стратегии повышения качества государственного и муниципального управления / Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. — Москва, Изд-во Экслибрис Пресс, 2008. — 44 с.

ІНДИВІДУАЛЬНІ ЗАВДАННЯ САМОСТІЙНОЇ РОБОТИ

(Написання есе)

Індивідуальна робота є однією з форм організації навчання у вищій школі, яка має на меті поглиблення, узагальнення та закріплення знань, які слухачі одержують в процесі навчання, а також застосування цих знань на практиці.

Індивідуальна робота виконується слухачами самостійно під керівництвом викладача.

Завдання для індивідуальної роботи зі змістовного модуля «Основи теорії державного управління» дисципліни «Державне управління» розроблено з метою формування у слухачів вміння орієнтуватися в теоретичних та практичних проблемах державного управління; аналітично оцінювати масштаби та ефективність його функціонування, творчо підходити до вирішення дискусійних питань державного управління, самостійно працювати з навчальною, монографічною літературою та періодичними виданнями.

Тематика есе

1. Роль правових методів у становленні і функціонуванні інституту державної служби в Україні.
2. Організаційно-розпорядчі методи здійснення управлінської діяльності (на прикладі конкретного органу державного управління).
3. Проблеми оцінювання результативності й ефективності державного управління.
4. Надання якісних послуг як шлях формування позитивного іміджу органів влади.
5. Якість надання управлінських послуг населенню: зарубіжний досвід.

Вимоги до есе

Есе - це самостійна письмова робота слухача на тему, запропоновану викладачем. Воно складається з короткого введення, в якому формулюється дана проблема, та основної частини, що містить логічно стрункий виклад теми; а також списку використаної літератури. У такому списку повинна вказуватися тільки та література, яку фактично використав автор. Усі

випадки використання джерел - цитати, відомості, оцінки та т. ін. - наголошуються посиланнями у вигляді виносок або приміток із вказівкою сторінок джерела. Обсяг есе, як правило, не повинен перевищувати 5-6 сторінок тексту (до 12 тис. знаків, через 1,5 інтервали, шрифт № 12). Включення в текст матеріалів, що не мають прямого відношення до теми, оцінюється як ознака нездатності автора розмежувати істотне від неістотного та служить підставою для зниження загальної оцінки.

При оцінці есе береться до уваги:

- а) самостійність виконання роботи, здатність аргументовано захищати основні положення та висновки;
- б) відповідність формальним вимогам (наявність списку літератури, виносок, письменність викладу);
- в) здатність поставити проблему (обґрунтованість, чіткість та лаконічність);
- г) рівень засвоєння теми і викладу матеріалу (перш за все логіка викладу та здатність самостійно осмислювати виявлені факти).

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ТА РЕКОМЕНДАВАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254>.

2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
4. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
5. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-III [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
6. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
7. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96>.
8. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 № 2591-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>.
9. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 № 1775-III [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1775-14>.

10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.
11. Закон України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 № 679-XIV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.
12. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
13. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 № 539/97-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539/97>.
14. Закон України «Про стандартизацію» від 17.05.2001 № 2408-III [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2408-14>.
15. Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок» від 23.02.2006 № 3480-IV [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>.
16. Закон України «Про ціни і ціноутворення» від 21.06.2012 № 5007-VI [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5007-17>.
17. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185-V [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/185-16>.

18. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 № 810/98 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>. – 10.02.2012 р.

19. Постанова Правління Національного банку України «Про деякі питання регулювання грошово-кредитного ринку» від 19.06.2012 № 248 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v_248500-12.

20. Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про порядок формування обов'язкових резервів для банків України та філій іноземних банків в Україні» від 16.03.2006 № 91 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0312-06>.

21. Постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про процентну політику Національного банку України» від 18.08.2004 № 389 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1092-04>.

22. Постанова Правління Національного банку України «Про регулювання грошово-кредитного ринку» від 21.03.2012 № 102 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0102500-12>.

23. Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців (затверджено наказом Нацдержслужби України від «13» вересня 2011 р. № 11) [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article>.

24. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / Упорядник: Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Дерезь В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Люлька Л.В. За заг. ред.: Ю.С. Шемшеченка, О.Ф. Андрійко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
25. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление [Текст] / В.Г.Афанасьев. – М.: Политиздат, 1981. – 432 с.
26. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: [монографія] / В.Д. Бакуменко – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
27. Баренбойм П.Д. Конституционная экономика / Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Мау В.А. – М.: Никитский клуб, 2001. – 244 с.
28. Бьюкенен Дж. М. Конституция экономической политики / Дж.М. Бьюкенен. – М.: Таурус Альфа, 1997. – 560 с.
29. Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия / Дж. Бреннан, Дж. Бьюкенен; [пер. с англ.]. – СПб.: Экономическая школа, 2005. – 272 с.
30. Гржебин А. Экономическая политика, или преодоление трудностей [Текст] : пер.с фр. Т.М. Кабуловой / А. Гржебин. - М.: Терра, 1993. - 239 с.
31. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне; пер. з франц. В. Шокуна. – К.: Основи, 1993. – 165 с.
32. Дегтяр А.О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення / А.О. Дегтяр – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2004. – 224 с.
33. Дементьев В.В. Экономика как система власти / В.В. Дементьев / Министерство образования и науки Украины. Донецкий национальный технический университет. – Донецк: Изд-во «Каштан», 2003. – 404 с.

34. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
35. Институциональные проблемы эффективного государства: монография / Под ред. В.В. Дементьева, Р.М. Нуреева. – Донецк ГВУЗ «ДонНТУ», 2012. - 372 с.
36. Мау В. Экономика и право. Конституционные проблемы экономического развития России / В. Мау. – М.: Институт проблем переходного периода, 1998. – 160 с.
37. Мониторинг в системе оказания государственных и муниципальных услуг как инструмент реализации стратегии повышения качества государственного и муниципального управления / Под общ. ред. В.В. Маркина, А.В. Осташкова. – Москва, Изд-во Экслибрис Пресс, 2008. – 44 с.
38. Наука управління загальноосвітнім навчальним закладом / [Десятов Т.М., Коберник О.М., Тевлін Б.Л., Чепурна Н.М.]. – Харків: Основи, 2004. – 240 с.
39. Нобелевские лауреаты по экономике [Текст]: избранные труды: [Сочинения]; Пер. с англ. / Рук. проекта В.Л. Иноземцев; Московско-Парижский Банк Фонд экономической инициативы Центр исследований постиндустриального общества. – М.: Таурус Альфа, 1997. Т. 1: Джеймс Бьюкенен: конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы. – 1997. – 556 с.
40. О'Шонесси Дж. Принципы организации управления фирмой / Дж. О'Шонесси; пер. с англ.- М.: Прогресс, 1979. – 296 с.
41. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Л.А. Пал; пер. з англ. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
42. Пригожий А.И. Современная социология организаций / А.И. Пригожий. – М.: Интер-пракс, 1995. – 176 с.

43. Публичные услуги и функции государственного управления / [под ред. А. Е. Шаститко]. - М.: Бюро экономического анализа, ТЕИС, 2002. - 265 с.
44. Ротбарт М. Власть и рынок: Государство и экономика / М. Ротбарт [пер. с англ. Пинскера Б.С.]. – Челябинск: Социум, 2003. – 415 с.
45. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: [монографія]. – Х.: Вид-во ун-ту внутрішніх справ, 1999. – 299 с.
46. Сакс Дж.Д., Ларрен Ф.Б. Макроэкономика. Глобальный подход / Дж. Сакс, Ф.Б. Ларрен; пер. с англ. – М.: Дело, 1996. – 848 с.
47. Семенов Г. В., Николаев М. В., Савеличев М. В. Исследование и оценка организационной эффективности систем управления / Г. В. Семенов, М. В. Николаев, М. В. Савеличев. – Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2004. – 184 с.
48. Тимошенко В.І. Розвиток теорії держави в політико-правовій думці України і Росії (кінець ХІХ- початок ХХ ст.): монографія / Віра Іванівна Тимошенко; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2004. – 357 с. – Примітки: с. 319–357.
49. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: Моногр. / В.В. Токовенко – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.
50. Файоль А. Вчення про управління / Файоль А. // Наука управляти: з історії менеджменту. Хрестоматія / упоряд. І.О. Слепцов ; пер. з рос. Л.І. Козій, М.І. Матрохіна, П.Л. Пироженко. – К.: Либідь, 1993. – 304 с.
51. Чаусовский А.М. Формальное и неформальное в экономике / А.М. Чаусовский / Монография. – Донецк: ДонНУ, 2001. – 206 с.
52. Щедровицкий Г.П. Избранные труды / Г.П. Щедровицкий. - М.: Школа культурной политики, 1995. – 800 с.

53. Экономическая теория / Под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена: Пер. с англ. / Науч. ред. В.С. Атономов. - М.: ИНФРА-М, 2004. – 931 с.
54. Юсупов В.А. Научные основы государственного управления СССР / В.А. Юсупов, Н.А. Волков. – Казань: Издательство Казанского университета, 1972. – 98 с.
55. Tinbergen J. On The Theory of Economic Policy. - North-Holland, Amsterdam, 1952. – 532 p.
56. Адміністративне право. Зачальна частина : [навч. посіб.] / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
57. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Атаманчук Г.В. – Изд. 2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.
58. Битяк Ю.П. Переконання і примус в державному управлінні. Адміністративна відповідальність: [конспекти лекцій] / В.В. Зуй, А.Т. Комзюк. – Харків: Укр. Юрид. Академія, 1994. – 44 с.
59. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление [Текст]: учебник / Н.И. Глазунова. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. - 560 с.
60. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. - 343 с - (Вища освіта ХХІ століття).
61. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади [Текст]: навч. посіб. / за заг. ред. проф. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Львів: Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
62. Ковтун О.І. Державне регулювання економіки: [навч. посібн.] / О.І. Ковтун. – Львів: «Новий світ – 2000», 2006. – 388 с.

63. Колпаков В.К. Адміністративне право України: [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. - К.: Юрінком Інтер, 2003. – 736 с.
64. Малий, І.Й. Економіка державного сектора [Текст]: Навч. посібник / І.Й. Малий, М.К. Галабурда. - К.: КНЕУ, 2007. — 280 с.
65. Малиновський В.Я. Державне управління: [навчальний посібник] / Малиновський В.Я. - К.: Атіка, 2009. - 608 с. - (3-тє вид. переробл. та доп.).
66. Бабінова О. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm>.
67. Богданович В., Семенченко А. Формалізація стратегического планирования в сфере государственного управления / В. Богданович, А. Семенченко // Экономика Украины. – 2007. – № 2. – С. 13-26.
68. Дейнека О.В. Систематизація суб'єктів державного сектора економіки України / О.В. Дейнека // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. - № 1. – С. 199-206.
69. Клименюк О.М. Регулювання як фаза державного управління: місце та роль / О.М. Клименюк // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2009. - № 4. – С. 103-110.
70. Кравцова Т.М. Дослідження функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності / Т.М. Кравцова, Г.В. Калініченко // Форум права. – 2011. – С.522-527 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www/nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ktmdud.pdf>.
71. Копенгагенські критерії : Дніпропетровська обласна універсальна наукова бібліотека. Центр Європейської Інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrcei.org/uploads/files/default/kopengagenskie_kriterii.pdf.

72. Ляхович Г.І. Щодо сучасного розуміння сутності та особливостей державного управління в державі / Г.І. Ляхович // Вісник ХНУВС. – 2009. - № 3 (46). – С. 129-136.
73. Олсон М. Рассредоточение власти и общество в переходный период: лекарства от коррупции, распада и замедления темпов экономического роста / М. Олсон // Экономика и математические методы. – 1995. – Т. 31. – Вып. 4. – С. 53-81.
74. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління / В.П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 10-14.
75. Сурмін Ю. Термінологічна система державного управління: сутність і перспективи становлення / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2008. - № 4. – С. 5-14.
76. Ткач М.П. Проблеми визначення поняття державного управління / М.П. Ткач // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 1 (6). – С. 60–65.
77. Худик А.М. Податок як об'єкт конституційного регулювання / А.М. Худик // Науковий вісник Чернігівського університету. Правознавство. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/article.php?lang=ua&visnuk=43&article=978>.
78. Шутова О.С. Конституційні принципи податків та зборів / О.С. Шутова / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/26__SSN_2008/Pravo/34986.doc.htm.
79. Thompson F. The New Public Management / F.Thompson // Journal of Policy Analysis and Management. – 2007. – Vol. 16. – № 1.