

ЛЕКЦІЯ 1

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯК МЕТОД УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ

1. Вади ринкового саморегулювання.
2. Роль держави у становленні та регулюванні ринкової економіки. Функції держави в сучасній економіці.
3. Економічні інтереси в системі державного регулювання економіки. Сутність державного регулювання економіки.
4. Методи державного регулювання економіки.
5. Система органів державного регулювання економіки.

1. Вади ринкового саморегулювання

Існує тенденція постійного зростання індивідуальних, колективних і суспільних потреб. Задоволення цих потреб натикається на обмеженість економічного потенціалу країни, що може бути проілюстрована за допомогою графіка межі виробничих можливостей. Якщо результати виробництва умовно поділити на дві групи (наприклад, суспільні товари та приватні товари), то межа виробничих можливостей відбиватиме максимальні кількості суспільних і приватних товарів, які можуть одночасно вироблятися за даної кількості ресурсів, якщо припустити, що всі ресурси повністю використовуються (рис. 1.1).

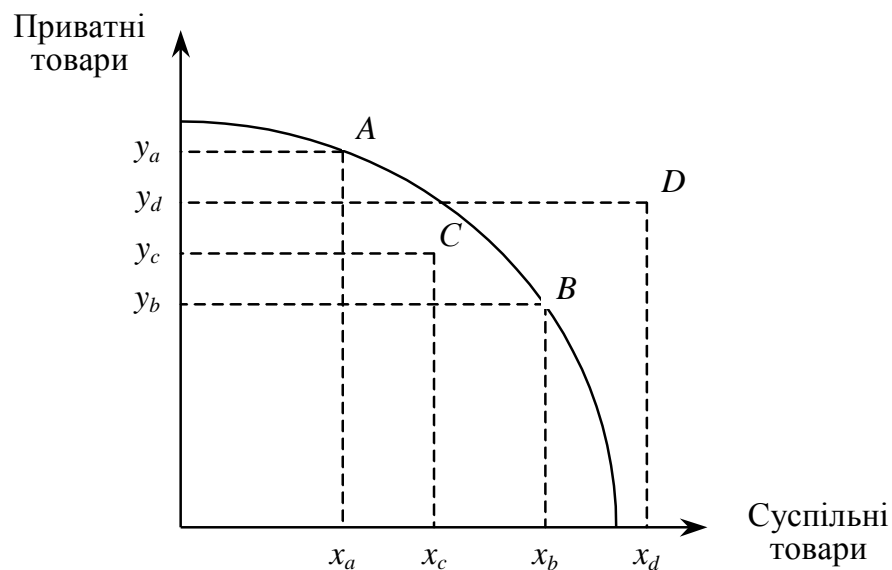


Рис. 1.1. Межа виробничих можливостей

Кожне суспільство має вирішити три фундаментальні проблеми: що виробляти (які товари і послуги та в якій кількості)?; як виробляти (за допомогою яких обмежених ресурсів і технологічних засобів)?; для кого виробляти ці товари (хто їх споживатиме)?

Країни по-різному вирішують ці три фундаментальні проблеми. Найважливішими формами організації економіки є **командна та ринкова**.

Командна економіка ґрунтується на монополії державної власності та централізованому розподілі виробничих ресурсів. Для **ринкової форми** розподілу обмежених ресурсів характерний механізм ринкового саморегулювання. Він функціонує на засаді взаємодії ринкової ціни, співвідношення попиту та пропозиції, а також конкуренції. Ринок спрямовує ресурси на виробництво тих товарів, які найбільш потрібні суспільству, і примушує підприємства застосовувати найефективніші комбінації використання обмежених ресурсів.

Однак **механізм ринкового саморегулювання** забезпечує ефективний розподіл ресурсів тільки за певних ідеальних умов. Розподіл ресурсів, за яким стан суб'єктів ринку або поліпшується, або не змінюється, називається ефективним (оптимальним) за Парето. Проте в економіці виникають ситуації, коли ринковий механізм не забезпечує оптимального за Парето використання ресурсів. Такі умови й створюють **вади ринкового саморегулювання**. Вони виникають внаслідок: неспроможності конкуренції; неспроможності ринку забезпечувати людей суспільними товарами; зовнішніх ефектів (екстерналій); неповноти ринків; недосконалості інформації; економічної нестабільності.

Неспроможність конкуренції. Для того, щоб спрацьовував принцип «незримі руки», повинна існувати конкуренція. Однак в процесі концентрації капіталів утворюються монополії, які згодом з метою усунення конкурентів підривають конкуренцію, створюючи загрозу існування самого ринку. Монополісти вважають можливим і вигідним обмежувати випуск продукції і встановлювати більш високі ціни проти тих, які б існували в галузі за наявності конкурентних засад. Максимізуючи прибуток, монополіст урівноважує з граничними витратами не ціну, а граничний дохід. Ціна перевищує граничні витрати, а це сві-

дчить, що ресурси у виробництво монополізованого продукту недовкладаються. Виняткове становище монополістів породжує неефективну діяльність. Більше того, монополії здатні породжувати й політичну небезпеку, бо економічна влада й політичний вплив тісно пов'язані між собою. Монополісти спроможні чинити тиск на державні органи та їхніх представників, позначається на законодавстві й політиці, які починають відповідати не суспільним інтересам, а інтересам цих гігантів.

Неспроможність ринку забезпечувати людей суспільними товарами.

Суспільні товари задовольняють потреби всіх членів суспільства в цілому. Такі товари мають дві основні властивості. По-перше, неможливо обмежити використання суспільного товару. По-друге, обмеження доступу споживачів до таких товарів неможливе або неефективне. Перша властивість називається несуперництвом у споживанні, друга – загальнодоступністю. Несуперництво в споживанні породжує незвичні для ринкової економіки ситуації: якщо є індивід, що бажає скористатися благом, але нездатний за нього платити, оптимальне використання ресурсів передбачає надання йому цього блага безкоштовно. Загальнодоступність означає, що виробник не має реального вибору, кому надавати це благо: тільки тим, хто за нього платить, чи всім бажаючим. Тобто, постачальник суспільного блага не здатний обмежити свої взаємовідносини з кожним споживачем окремо. Різним суспільним благам у неоднаковій мірі притаманні властивості несуперництва в споживанні та загальнодоступності. Ті, які у вищій мірі мають ці властивості, називаються чистими суспільними благами. Ті, що в них хоча б одна з властивостей виражена в помірному ступені, називаються змішаними суспільними благами. Товари, що не мають цих властивостей, називаються приватними товарами. Деякі суспільні блага можуть бути доступними представникам окремих суспільних груп населення, наприклад, мешканцям окремих міст, регіонів. Такі суспільні блага називають локальними. Інколи суспільні товари можуть вироблятися й приватним сектором, але це не завжди ефективно. Неефективність надання суспільних благ приватними виробниками пов'язана з тим, що виробник для відшкодування виробничих витрат і одер-

жання прибутку від продажу суспільних товарів повинен вимагати плату зі споживачів цих товарів. Але цьому заважають дві перешкоди. По-перше, «проблема зайця», тобто проблема, пов'язана з небажанням окремих людей добровільно оплачувати споживання суспільних благ. По-друге, регулювання взаємовідносин між виробником і споживачами суспільних благ потребує створення громіздкого адміністративного апарату.

Зовнішні ефекти (екстерналії). Економіка базується на принципі «за все треба платити». За ефективного функціонування ринку виробник використовує ресурси, відшкодовуючи витрати в розмірі їхньої вартості, а споживач повинен повністю оплачувати вартість купленого товару. Такий порядок є необхідною умовою оптимального за Парето розподілу ресурсів. Однак в економіці трапляються випадки, коли фірма вимагає витрат від іншої фірми, але не компенсує їх, або навпаки, коли підприємство створює блага для інших, але не одержує еквівалентного прибутку. Ситуації, коли дії одного суб'єкта ринку завдають шкоди іншим, називаються негативними зовнішніми ефектами (негативними екстерналіями), а ситуації, коли дії суб'єкта ринку дають благо іншим — позитивними зовнішніми ефектами (позитивними екстерналіями). Отже, підприємство, яке породжує негативні екстерналії, перекладає частку витрат на інших, а те, яке створює позитивні екстерналії, бере на себе частку витрат з реалізації чужих інтересів. Там, де мають місце негативні екстерналії, виникає тенденція до відносного надвиробництва за надмірного витрачання ресурсів. Позитивні екстерналії обертаються на відносно недовиробництво, оскільки для тих, хто їх створює, результати виробництва виявляються неадекватними витратам.

Неповнота ринків. Чисті суспільні товари є не єдиними товарами, які не можуть бути адекватно забезпечені приватними виробниками. Щоразу, коли підприємства неспроможні забезпечити потреби споживачів у будь-яких товарах, навіть, якщо ціни перевищують витрати на їх виробництво, можна казати про ваду, яка зветься неповнотою ринку (повний ринок забезпечує споживачів товарами, ціни на які перевищують витрати на їх виробництво).

Недосконалість інформації. Функціонування ринку значною мірою за-

лежить від того, наскільки вичерпно учасники угод поінформовані про споживчі властивості товарів і послуг, альтернативні можливості їхнього виробництва та споживання, а також про тенденції зміни кон'юнктури. Недостатність інформації лімітує можливості ефективного використання ресурсів, зумовлює неоптимальну поведінку продавців і покупців. Вона також обмежує конкуренцію, заважає укладанню довгострокових угод. Інформаційні проблеми є головною причиною неповноти ринків. Маються на увазі ситуації, коли потреби в окремих товарах не можуть бути задоволені, оскільки потенційним виробникам доводиться діяти за умов невизначеності. У відповідь на запити потенційних споживачів не виникає адекватної пропозиції. Відповідно ринковий механізм виявляється нездатним реалізувати потенційну ефективність за Парето. Ринки певних товарів і особливо послуг характеризуються суттєвою інформаційною асиметрією, тобто нерівномірним розподілом інформації, необхідної для прийняття рішень про купівлю і продаж. У разі інформаційної асиметрії інформація, необхідна для укладання угод, є (переважно) в розпорядженні одного з учасників (як правило, у продавця) і породжує диктат однієї із сторін.

Економічна нестабільність. Розвиток економіки має хвилеподібно зростаючий характер, що пов'язано з постійними чергуваннями спадів і піднесень. Ринок, на жаль, не володіє досконалим механізмом, здатним протистояти економічній нестабільності, яка виявляється через тривалий спад виробництва, надмірне безробіття, високий рівень довгострокової інфляції.

2. Роль держави у становленні та регулюванні ринкової економіки. Функції держави в сучасній економіці

Наявність ***вад ринкового саморегулювання*** обумовлює необхідність державного регулювання економіки. Міра державного «втручання» в економіку в різних країнах неоднакова. Вона залежить від багатьох факторів: історичних, політичних, ідеологічних тощо. Отже, є всі підстави стверджувати, що сучасна економіка – це змішана економіка, яка функціонує на основі поєднання механі-

змів ринкового саморегулювання та державного регулювання.

У сучасному світі будь-яка держава виконує *політичну, соціальну, міжнародну та економічну функції*. Усі функції тісно взаємопов'язані, але, на думку економістів, *економічна функція* є найважливішою, оскільки брак належного економічного потенціалу чи низька ефективність використання його перешкоджають реалізації інших суспільних функцій.

Функції держави як суб'єкта макроекономічного регулювання можна поєднати за такими п'ятьма напрямками.

1. Забезпечення 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 здійснення окремими підприємствами зовнішньоекономічної діяльності, визначає обов'язки підприємств перед державою і т. д. Спираючись на економічне законодавство, держава виконує роль арбітра у сфері господарських відносин, виявляє випадки незаконної діяльності та вживає відповідних заходів до порушників.
3. Усунення вад ринкового саморегулювання. Неспроможність ринку забезпечити ефективний за Парето розподіл ресурсів компенсується державним «втручанням» в економіку. З цією метою держава здійснює захист конкуренції, забезпечує людей суспільними товарами, реагує на можливість виникнення екстерналій, бере участь у розв'язанні проблем неповноти ринків, формує інформаційну інфраструктуру ринку, здійснює стабілізаційну політику.

3.1. Для захисту конкуренції та обмеження монополістичних тенденцій держава здійснює антимонопольну політику. Вона реалізується на підставі антимонопольного законодавства.

3.2. Забезпечення людей чистими і змішаними суспільними товарами є однією з найважливіших функцій держави. Суспільні товари мають дві властивості: несуперництво у споживанні та загальнодоступність. Різним суспільним товарам ці властивості притаманні у неоднаковій мірі. Ті, що мають ці властивості у вищій мірі, називаються чистими суспільними товарами. Ті, що в них хоча б одна з властивостей виражена в помірному ступені, називаються змішаними суспільними товарами. Товари, що не мають цих властивостей, називаються приватними товарами. Виробництво чистих суспільних товарів є монополією держави. Сфера виробництва змішаних суспільних товарів є ареною конкуренції суспільного та приватного секторів. На відміну від інших суб'єктів економічних відносин держава має законне право вилучати доходи через оподаткування. Отже, відшкодування витрат на виробництво суспільних товарів здійснюється за рахунок податків.

3.3. Держава реагує на можливість виникнення екстерналій. За ефективного функціонування ринку виробник використовує ресурси, відшкодовуючи витрати в розмірі їхньої вартості, а споживач повинен повністю оплачувати вартість купленого товару. Такий порядок є необхідною умовою оптимального за Парето розподілу ресурсів. Порушення принципу «за все треба платити» породжує негативні й позитивні зовнішні ефекти (екстерналії). Суб'єкт ринку, який породжує негативні екстерналії, перекладає частку витрат на інших, а той, який створює позитивні екстерналії, бере на себе частку витрат з реалізації чужих інтересів. Усунення державою цієї вади ринкового саморегулювання здійснюється через чітку регламентацію прав і обов'язків економічних суб'єктів. Це досягається за допомогою законотворчої і контролюючої діяльності держави.

3.4. Держава бере активну участь у розв'язанні проблем неповноти ринків. Для цього вона здійснює координацію дій потенційних виробників і споживачів. Найпоширенішими формами такої координації є заходи макроекономічних планів, державні цільові комплексні програми.

3.5. Формування інформаційної інфраструктури ринку є звичною практикою для індустріально розвинутих країн. Останнє викликане тим, що недостат-

ність інформації лімітує можливості ефективного використання ресурсів, зумовлює неоптимальну поведінку продавців і покупців, заважає укладанню довгострокових угод.

3.6. Держава здійснює стабілізаційну політику. В основу стабілізаційної функції держави покладається та обставина, що рівень виробництва залежить від рівня сукупних витрат. Витрати приватного сектору можуть бути недостатніми для досягнення повної зайнятості або надмірними. У першому випадку виникає надмірне безробіття, у другому – інфляційне зростання. У першому випадку держава може застосувати стимулювальну політику, у другому — стримувальну. Основними засобами виконання державою стабілізаційної функції є фіскальна та грошово-кредитна політика.

4. Перерозподіл доходів. Економіка, оптимальна за Парето, констатує стан, за якого ресурси суспільства розподілено найефективніше. Але ефективний розподіл ресурсів ще не означає найефективнішого розподілу доходів членів суспільства. Конкурентні ринки здатні породжувати нерівномірність розподілу доходів і навіть цілковитий брак коштів для існування в непрацездатних членів суспільства. Для зменшення нерівності в доходах держава здійснює перерозподіл їх через різноманітні соціальні програми.
5. Забезпечення людей обов'язковими товарами. Товари (правила поведінки), які держава зобов'язує людей використовувати (додержуватися), називаються обов'язковими товарами. Важливим аргументом на користь державного «втручання» в економіку є відома істина: людина здатна діяти всупереч власним інтересам. Погляди, згідно з якими державне «втручання» необхідне, оскільки державі найліпше відомо, що саме є корисним для людини, називаються патерналістськими.

Реалізація економічних функцій держави здійснюється через механізм бюджетного, фіскального, грошово-кредитного, структурного, інвестиційного, цінового, соціального, зовнішньоекономічного та інших напрямів соціально-економічної політики.

3. Економічні інтереси в системі державного регулювання економіки. Сутність державного регулювання економіки.

З'ясування ролі держави в економіці є предметом багатьох економічних наук. Для визначення цієї ролі в економічній літературі використовуються різні терміни: «державне втручання в економіку», «державна економічна політика», «державне управління економікою», «державна регуляторна політика», «державне регулювання економіки» та ін.

Державне регулювання економіки (ДРЕ) є складовою процесу відтворення. Об'єктивна необхідність його пояснюється потребою подолання вад ринкового саморегулювання та виконання економічних функцій держави. З цього погляду ДРЕ є чистим суспільним товаром. Попит на ДРЕ формують громадяни, домашні господарства, суб'єкти господарювання, громадські організації тощо. Пропозицію формує держава. Ціною цього чистого суспільного товару є частка видатків державних органів на здійснення регулювальних функцій.

Як метод управління економікою ДРЕ можна розглядати з теоретичного і практичного погляду. За теоретичного погляду державне регулювання економіки — це система знань про сутність, закономірності дії та правила застосування типових методів і засобів впливу держави на перебіг соціально-економічного розвитку, спрямованих на досягнення цілей державної економічної політики.

Найагрегованішим об'єктом ДРЕ є економічна система держави, тобто об'єкти державного регулювання економіки і макроекономіки є тими самими. У зв'язку із цим методологічною основою ДРЕ є економічна теорія і передовсім макроекономіка.

Об'єктами ДРЕ виступають також: економічні підсистеми (економіка регіонів, народногосподарських комплексів, галузей; сектори економіки; стадії відтворення); соціально-економічні процеси (економічні цикли, демографія, зайнятість, інфляція, науково-технічний прогрес, екологія, кон'юнктура тощо); відносини (кредитні, фінансові, зовнішньоекономічні тощо); ринки (товарів, послуг, інвестицій, цінних паперів, валюти, фондів, капіталів тощо).

Складність утілення зазначених об'єктів у чіткі організаційні форми зу-

мовлює, як правило, опосередкований вплив держави на функціонування та розвиток підсистем, процесів, відносин, ринків і т. п. Безпосереднім об'єктом державного регулювання є діяльність підприємств (установ, закладів, організацій), державних органів, домашніх господарств.

З практичного погляду ДРЕ – це сфера діяльності держави щодо цілеспрямованого впливу на поведінку суб'єктів господарювання з метою забезпечення пріоритетів державної економічної політики. Вважається, що первинним суб'єктом державного регулювання є людина (громадянин). У демократичному суспільстві громадянин (споживач) висловлює та захищає свої інтереси як виборець за допомогою механізму голосування. Але виборці безпосередньо обирають не напрями соціально-економічної політики або методи та засоби ДРЕ, а лише склад органів державної влади. Отже, суб'єктом державного регулювання економіки стає держава в особі державних органів (президента, парламенту, уряду, місцевих адміністрацій).

Для розв'язання складних соціально-економічних проблем, усебічного врахування приватних, колективних і суспільних інтересів і формування продуманих рішень держава може залучати наукові установи, політичні партії, громадські та релігійні організації.

Реалізація соціально-економічної політики, вибір методів і засобів ДРЕ залежать від діяльності державного апарату з урахуванням вад держави. Вад держави – це її нездатність забезпечити ефективний вплив на розподіл обмежених ресурсів і невідповідність політики розподілу обмежених ресурсів поширеним у суспільстві уявленням про справедливість. Виділяють чотири групи факторів, які негативно впливають на обґрунтування та реалізацію державних управлінських рішень у сфері ДРЕ. Це:

- 1) обмеженість інформації;
- 2) неспроможність держави повністю контролювати реакцію контрагентів на її дії. Втручання держави в економіку може спричиняти негативні побічні наслідки (екстерналиї);
- 3) недосконалість політичного процесу. Під впливом виборців, груп спе-

ціальних інтересів (лобі), політичних маніпуляцій тощо державні органи здатні застосовувати неадекватні методи регулювання і тим самим проводити неефективну політику;

4) обмеженість контролю над державним апаратом. Особливості становища й поведінки бюрократії здатні посилювати неефективність функціонування економіки, зокрема призводити до надмірного зростання управлінського апарату та невиправданого збільшення бюджетних витрат.

Для реальної економіки характерні ситуації, коли одночасно мають місце й вади ринку, й вади державного втручання. При цьому послабити вплив одних вад найчастіше можна лише посилюванням впливу інших. Приймаючи економічні рішення, слід зіставляти наслідки впливу вад ринку та держави, щоб визначити оптимальну форму та межу державного регулювання.

4. Методи державного регулювання економіки

Теорія державного регулювання економіки проголошує необхідність системного підходу до вибору засобів і методів впливу держави на суб'єктів економічних відносин. Системний підхід передбачає інтеграцію в цілісну систему, по-перше, елементів, що формують стратегію соціально-економічного розвитку, по-друге, елементів, що утворюють підсистему регуляторів.

Стратегія соціально-економічного розвитку формується через макроекономічне прогнозування (передбачення можливого стану об'єктів у майбутньому і визначення альтернатив розвитку), макроекономічне планування (визначення цілей і пріоритетів розвитку та заходів, спрямованих на досягнення цілей) і державне програмно-цільове планування (визначення найактуальніших соціально-економічних проблем і заходів для розв'язання цих проблем).

Методи ДРЕ класифікуються за двома ознаками: за формами впливу та за засобами впливу (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Класифікація методів державного регулювання економікою

Методи ДРЕ					
за формами впливу			за засобами впливу		
прямі	непрямі (опосередковані)	правові	адміністративні	економічні	пропагандистські

Методи прямого впливу безпосередньо діють на функціонування суб'єктів ринку. Такий безпосередній вплив здійснюється за допомогою інструментів адміністративно-правового характеру, які регламентують діяльність суб'єктів господарювання, та економічних інструментів прямого впливу. Основними інструментами прямого державного регулювання є: нормативно-правові акти, директивні заходи макроекономічних планів і цільових комплексних програм, державні замовлення, централізовано встановлені ціни, нормативи, ліцензії, квоти, державні бюджетні витрати, ліміти тощо.

Методи непрямого регулювання – це методи, які регламентують поведінку суб'єктів ринку не прямо, а опосередковано, через створення певного економічного середовища, яке змушує їх діяти у потрібному державі напрямку. До методів непрямого регулювання належать інструменти фіскального, бюджетного, грошово-кредитного, інвестиційного, амортизаційного, інноваційного та інших напрямів економічної політики, а також методи морального переконування.

Правове регулювання – це діяльність держави щодо встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права. Необхідний у цьому разі примус забезпечується розвитком громадської свідомості та силою державної влади.

Предметом правового регулювання економіки є: відносини між державою (державними органами) і суспільством, громадянами, суб'єктами господарської діяльності; відносини «всередині» держави, між її органами з приводу розподілу повноважень, визначення їхнього правового статусу; відносини між суб'єктами господарської діяльності тощо.

Основними формами правового регулювання економіки в Україні є: Конституція та закони України; укази та розпорядження Президента України; постанови та інші акти Верховної Ради України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних органів (міністерств, відомств); нормативні акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Адміністративні методи ДРЕ – це інструменти прямого впливу держави на діяльність суб'єктів ринку. Їхні ознаки: прямий вплив державного органу або посадових осіб на дії виконавців через встановлення їхніх обов'язків, норм поведінки та віддавання команд (наказів, розпоряджень); безальтернативний вибір способів розв'язування завдань, варіанта поведінки; обов'язковість виконання наказів, розпоряджень; відповідальність суб'єктів господарювання за ухилення від виконання наказів.

Адміністративні методи випливають із необхідності регулювати деякі види економічної діяльності з погляду захисту інтересів громадян, суспільства в цілому, природного середовища. В економічно розвинутих країнах за нормальних умов адміністративні методи відіграють другорядну роль. Використання їх стає доцільним тоді, коли ринковий механізм та економічні засоби ДРЕ виявляються недостатніми або діють надто повільно. Основними інструментами адміністративного регулювання є ліцензії, квоти, санкції, норми, стандарти, державні замовлення, ціни тощо.

Застосування **економічних методів ДРЕ** дає змогу створювати економічні умови, які спонукають суб'єктів ринку діяти у необхідному для суспільства напрямі, вирішувати ті чи інші завдання згідно із загальнодержавними та приватними інтересами. Регулювання за допомогою економічних методів дає змогу суб'єктам ринку зберегти право на вільний вибір своєї поведінки.

Економічне регулювання здійснюється інструментами фіскальної, бюджетної, податкової, грошово-кредитної, амортизаційної політики держави, інших напрямів державної економічної політики.

Інструментами фіскальної політики є державні закупівлі, які характе-

ризують бюджетні видатки, і податки, які визначають бюджетні доходи. Виділяють стимулювальну (експансіоністську) фіскальну політику, спрямовану на стимулювання виробництва через збільшення державних закупівель, та стримувальну (рестрикційну), фіскальну політику, спрямовану на стримування виробництва. Отже, існує зв'язок між фіскальним, бюджетним і податковим напрямками політики.

У рамках *бюджетної політики* держава здійснює пряме фінансування установ сектору загального державного управління, фінансування інвестиційних програм, обслуговування державного боргу. Витрати державного бюджету здійснюються також у таких формах, як дотації, субсидії, субвенції.

Податкова політика застосовується для поповнення державних фінансових ресурсів, а також для стимулювання економічного зростання, науково-технічного прогресу, здійснення структурних перетворень, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних виробників. Податкова політика реалізується за двома напрямками: по-перше, це визначення видів податків і встановлення податкових ставок, по-друге, надання податкових пільг окремим суб'єктам (особам) з метою впливу на інвестиційний клімат і рівень грошових доходів населення.

Грошово-кредитне регулювання здійснюється з метою впливу на грошову пропозицію. Для досягнення цієї мети центральний банк (в Україні — Національний банк України) використовує такі основні інструменти: грошова емісія, операції з державними цінними паперами на відкритому ринку, зміна норми обов'язкових резервів, маніпулювання обліковою ставкою.

Найрезультативнішим напрямом *амортизаційної політики* є механізм прискореної амортизації. Запровадження його дає змогу підприємствам прогресивних галузей економіки вже в перші роки експлуатації машин та устаткування окупити більшу частину їхньої вартості, накопичити в амортизаційному фонді достатню кількість коштів для дальшого інвестування.

Пропагандистські (морально-етичні) методи ДРЕ — це звернення держави до гідності, честі й совісті людини (підприємця, найманого робітника, державного службовця тощо). Вони охоплюють заходи виховання, роз'яснення та

популяризації цілей і змісту економічної політики, засоби морального заохочення тощо. Суть цих методів полягає в тому, щоб формувати та підтримувати в людей певні переконання, духовні цінності, моральні позиції, психологічні настанови щодо діяльності держави. Ефективність морально-етичних методів залежить від належної організації пропагандистських акцій та ступеня довіри людей до держави.

5. Система органів державного регулювання економіки

Державне регулювання економіки здійснюється державними органами. Держави різняться одна від одної формою правління, державним устроєм, політичною системою, функціями органів влади. У демократичному, правовому суспільстві державна влада базується на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову. В Україні поділ повноважень між різними гілками влади визначається Конституцією України (1996 р.).

Главою держави є Президент України, законодавчу владу здійснює Верховна Рада України, виконавчу – Кабінет Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади (міністерства, державні комітети, центральні органи державної виконавчої влади зі спеціальним статусом), місцеві державні адміністрації. Судову владу здійснюють Конституційний Суд України, загальні та арбітражні суди.

Функції, права та обов'язки державних органів України окреслено Конституцією та законами України, іншими нормативно-правовими актами.

Президент України як глава держави, гарант Конституції, державного суверенітету, територіальної цілісності України, прав і свобод людини й громадянина здійснює низку функцій у сфері державного управління.

1. Президент *формує стратегію соціально-економічного розвитку країни*. Моральне право формування стратегії головою держави обумовлене тим, що Президент обирається громадянами України на засаді загального, рівного і прямого виборчого права.

Стратегія соціально-економічної політики держави висвітлюється у *посланнях до народу* та щорічних і позачергових *посланнях Президента до Верховної Ради України*. Нині основні стратегічні орієнтири соціально-економічної політики України окреслено в посланні Президента до Верховної Ради 2000 р. «Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 рр.».

2. Президент здійснює *правове регулювання економічних відносин*. Він у межах своїх повноважень: видає укази й розпорядження з питань економічної реформи, які не врегульовані чинним законодавством (вони є обов'язковими для виконання на всій території України і діють до ухвали відповідних законів); затверджує закони, ухвалені Верховною Радою, та оприлюднює їх; використовує право вето щодо законів, ухвалених Верховною Радою, і повертає їх парламенту зі своїми пропозиціями.

3. Президент здійснює *кадрову політику*. У цій сфері він має право: призначати за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра, припиняти його повноваження та приймати рішення про його відставку; призначати за поданням Прем'єр-міністра членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняти їхні повноваження; призначати половину складу Ради Національного банку; призначати на посади та звільняти з посад за згодою Верховної Ради голів Антимонопольного комітету, Фонду державного майна та інших державних органів. Важливість цього напрямку діяльності Президента пов'язана з тим, що кадри є носіями знань, інтелекту, досвіду та інших якостей, які визначальною мірою впливають на ефективність діяльності державних органів.

4. *Організаційна функція* Президента полягає в тому, що він здійснює координацію діяльності державних органів. Крім того, Президент утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; створює для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі й інші допоміжні органи та служби (адміністрацію). Створення цих структур здійснюється тільки в межах коштів, перед-

бачених Державним бюджетом на їх утримання. Президент має право припинити повноваження Верховної Ради, якщо протягом тридцяти днів вона не розпочала пленарних засідань чергової сесії.

Верховна Рада України. Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – *Верховна Рада України (ВР)*. До повноважень ВР України стосовно питань державного регулювання економіки належать такі.

1. *Правове регулювання економічних відносин.* (Перелік питань, що визначаються виключно законами України вміщено в 1.4 цього розділу.)

2. *Формування стратегії і тактики соціально-економічної політики.* У цьому напрямку ВР України: визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики; здійснює бюджетну політику (затвердження Державного бюджету, внесення змін до нього, контроль за його виконанням та прийняття рішень щодо звіту про його виконання); затверджує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; розглядає й приймає рішення щодо схвалення програми діяльності Кабінету Міністрів; затверджує рішення про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом; здійснює контроль за їх використанням; затверджує перелік об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації.

3. *Кадрова політика.* У цьому напрямку ВР України: дає згоду на призначення Президентом Прем'єр-міністра; розглядає за необхідності питання про відповідальність Кабінету Міністрів та недовіру уряду; призначає на посаду та звільняє з посади Голову Національного банку (за поданням Президента), призначає та звільняє половину складу Ради НБУ; дає згоду на призначення та звільнення з посад Президентом голів Антимонопольного комітету і Фонду державного майна, призначення та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати.

4. *Парламентський контроль.* Він передбачає контроль за використанням

Державного бюджету, який здійснює від імені Верховної Ради Рахункова палата, а також контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина (Уповноважений ВР України з прав людини) тощо.

Законопроектну роботу здійснюють парламентські комітети. Верховною Радою 14-го скликання (нинішньою) утворено 22 комітети, зокрема з питань: економічної політики, управління народним господарством, власності та інвестицій; бюджету; фінансів і банківської діяльності; промислової політики; соціальної політики та праці; державного будівництва, місцевого самоврядування й діяльності рад та ін.

Кабінет Міністрів України (КМУ) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Очолює КМ України Прем'єр-міністр.

Кабінет Міністрів згідно з Конституцією України (ст.116):

- забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;
- вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина;
- забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку;
- забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності;
- розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету, подає ВР України звіт про його виконання;
- здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
- організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності, мит-

- ної справи;
- спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади тощо.

Основною формою реалізації компетенції КМ України є його правові акти – постанови й розпорядження, які обов'язкові для виконання на території України. У формі постанов уряду видаються акти з питань, що мають найбільш важливе загальне значення. У формі розпоряджень — акти, що мають індивідуальний характер або стосуються питань внутрішньо організаційної та іншої поточної роботи уряду.

Дуже важливим є встановлення повноважень Кабінету Міністрів у відносинах з очолюваною ним системою органів виконавчої влади. КМ України спрямовує і координує діяльність міністерств, державних комітетів, місцевих та інших органів виконавчої влади, які є підвідомчими уряду і безпосередньо підпорядковані йому. Прем'єр-міністр вносить Президентові подання щодо утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади, призначення на посаду та звільнення з посад їхніх керівників, накладає на цих керівників та їхніх заступників дисциплінарні стягнення. КМ має право скасовувати акти міністерств, державних комітетів та інших центральних органів виконавчої влади.

Міністерства, відомства та інші центральні органи виконавчої влади. Відповідно до Указу Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. в Україні встановлено таку схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади. До складу Кабінету Міністрів входять керівники міністерств, зокрема Міністерства аграрної політики; Міністерства внутрішніх справ; Міністерства екології та природних ресурсів; Міністерства економіки; Міністерства палива та енергетики; Міністерства закордонних справ; Міністерства культури і мистецтва; Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; Міністерства оборони; Міністерства освіти і науки; Міністерства охорони здоров'я; Міністерства праці та соціальної політики; Міністерства транспорту; Міністерства фінансів; Міністерства юстиції.

Статус державних комітетів України мають такі центральні органи виконавчої влади: Державний комітет архівів; Державний комітет будівництва, ар-

хітектури та житлової політики; Державний комітет по водному господарству; Державний комітет по земельних ресурсах; Державний комітет зв'язку та інформатизації; Державний комітет з енергозбереження, Державний комітет у справах релігії; Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення; Державний комітет лісового господарства; Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму; Державний комітет промислової політики; Державний комітет у справах ветеранів; Державний комітет у справах охорони державного кордону; Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації; Державний комітет статистики; Вища атестаційна комісія; Національне космічне агентство; Пенсійний фонд; Головне контрольне ревізійне управління; Державне казначейство.

Спеціальний статус мають такі центральні органи виконавчої влади: Антимонопольний комітет; Державна податкова адміністрація; Державна митна служба; Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва; Національна комісія регулювання електроенергетики; Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Державний департамент з питань виконання покарань; Фонд державного майна; Служба безпеки; Управління державної охорони; Головне управління державної служби.

Особливий статус мають Національний банк, Антимонопольний комітет, Фонд державного майна України та Рахункова палата. Діяльність останніх є підконтрольною безпосередньо Верховній Раді України.

Національний банк України є центральним банком, емісійним центром. Він проводить єдину державну політику в галузі грошового обігу, кредиту, зміцнення грошової одиниці, організує міжбанківські розрахунки, координує діяльність банківської системи, визначає курс грошової одиниці відносно валют інших країн. Йому належить монопольне право на випуск грошей в обіг, а також випуск національних грошових знаків за рішенням ВР України.

Антимонопольний комітет України покликаний забезпечувати державний контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємців та споживачів.

Фонд державного майна України є державним органом, який здійснює державну політику у сфері приватизації державного майна, є орендодавцем майнових комплексів, що перебувають у державній власності.

Основними функціями *міністерств* та інших органів державної виконавчої влади в Україні є:

- участь у формуванні та реалізації державної політики як у цілому, так і за відповідними напрямками;
- прогнозування розвитку економіки у виробничій, науково-технічній, мінерально-сировинній, паливно-енергетичній, трудовій, демографічній, соціальній та інших сферах;
- участь у розробці проектів Державного бюджету України та Державної програми економічного й соціального розвитку України;
- формування та реалізація політики у сфері виконання робіт і поставок продукції для задоволення державних потреб;
- розробка цільових перспективних програм розвитку відповідної галузі, опрацювання комплексу заходів, спрямованих на здійснення економічної реформи;
- внесення пропозицій про зміну умов оподаткування, одержання пільгових кредитів, визначення особливостей приватизації, демонополізації підприємств, про вдосконалення механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпечення збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки;
- формування та реалізація інвестиційної політики;
- розробка фінансово-економічних та інших нормативів і механізмів їх впровадження, затвердження галузевих стандартів;
- ужиття заходів, спрямованих на вдосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захист інтересів вітчизняних товаровиробників на зовнішньому ринку та розвиток внутрішнього ринку;
- видача спеціальних дозволів (ліцензій) на проведення окремих видів підприємницької діяльності;

- участь у підготовці міжнародних договорів України, укладання міжнародних договорів міжвідомчого характеру;
- здійснення в межах повноважень, визначених законодавством, функцій управління майном підприємств, що належать до сфери управління міністерства;
- складання макроекономічних та міжгалузевих балансів і т. д.

Центральні державні органи створюються з метою реалізації певних напрямків соціально-економічної політики. Функції єдиного економічного центру покладаються на *Міністерство економіки України*. Основу його діяльності становить методичне й організаційне забезпечення реалізації соціально-економічної політики держави. Мінекономіки безпосередньо розробляє проекти державних прогнозів і програм економічного та соціального розвитку України; спільно з Мінфіном складає проект Державного бюджету; готує проекти найважливіших державних цільових комплексних програм; здійснює методичне та організаційне керівництво розробкою нормативів, балансів, коротко-, середньо- та довгострокових прогнозів і програм соціально-економічного розвитку галузей економіки та регіонів, а також застосуванням інструментів державного регулювання. До складу Міністерства економіки входить Науково-дослідний економічний інститут, який проводить дослідження з проблем економічного, соціального, науково-технічного, регіонального розвитку. Мінекономіки використовує в практичній діяльності також рекомендації науково-дослідних економічних інститутів Національної академії наук України.

Міністерство фінансів України здійснює фінансово-бюджетне й податкове регулювання. Це Міністерство бере безпосередню участь у всіх стадіях бюджетного процесу (розробка проекту, організація виконання, контроль за виконанням, підготовка пропозицій щодо внесення змін, звіт про виконання Державного бюджету).

Основними функціями *Державного комітету статистики України* є збирання та обробка статистичної інформації, а також аналіз стану соціально-економічного розвитку країни, що необхідно для обґрунтування продуманих

управлінських рішень.

Реалізація державної політики у сфері матеріального виробництва покладається на галузеві центральні органи виконавчої влади – *Міністерство аграрної політики, Міністерство палива та енергетики, Міністерство транспорту, Державний комітет промислової політики, Державний комітет зв'язку та інформації, Державний комітет лісового господарства* і т. д.

Реалізація:

- **соціальної політики** – завдання *Міністерства праці і соціальної політики, Державного комітету у справах ветеранів, Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму;*
- **інвестиційної** – *Державного комітету з будівництва, архітектури і житлової політики, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку;*
- **гуманітарної** – *Міністерства освіти і науки, Міністерства культури та мистецтва, Державного комітету в справах релігій;*
- **екологічної** – *Міністерства екології та природних ресурсів* і т. д.

Місцеві державні адміністрації. Відповідно до статті 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі здійснюють **місцеві державні адміністрації (МДА)**. Мережа місцевих органів виконавчої влади визначається територіальним устроєм країни, згідно з яким система адміністративно-територіального устрою України складається з Автономної Республіки Крим, областей (24), районів (близько 490), міст, районів у містах, селищ і сіл.

Невід'ємною складовою частиною України є *Автономна Республіка Крим*. Представницьким органом АР Крим є Верховна Рада, урядом – Рада міністрів. Голова Ради міністрів призначається та звільняється з посади Верховною Радою АР Крим за погодженням із Президентом України. Повноваження, порядок формування та діяльності Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим визначаються Конституцією та законами України, нормативно-правовими актами Верховної Ради АР Крим з питань, віднесених до її компетенції.

Правовою основою діяльності місцевих державних адміністрацій є Закон України «Про місцеві державні адміністрації». Закон визначає, що адміністрації виконують повноваження державної влади та делеговані їй виконавчі функції відповідних рад (обласних і районних) через створені управління, відділи та інші структурні підрозділи. Отже, МДА діють за принципом субординації, відповідальності перед Президентом, Кабінетом Міністрів, підзвітності й підконтрольності органам виконавчої влади вищого рівня, а також районним та обласним радам у межах чинного законодавства.

Специфіка діяльності місцевих державних адміністрацій пов'язана з тим, що їхню фінансово-економічну основу становлять земля, природні ресурси, комунальна власність, доходи місцевого бюджету. У комунальній власності перебувають життєво важливі об'єкти житлово-комунального господарства (житлові будинки, ліфтове господарство, тепло-, водо-, газо-, електропостачання, каналізація, благоустрій і т. д.), міського транспорту, шляхового господарства, соціально-культурної та побутової сфери (дошкільні дитячі заклади, школи, бібліотеки, лікарні, станції швидкої медичної допомоги тощо).

До основних функцій місцевих державних адміністрацій стосовно регулювання економічних відносин та соціально-економічного розвитку регіонів належать: розробка прогнозів і програм соціально-економічного розвитку регіону; бюджетна діяльність; забезпечення функціонування об'єктів комунальної власності; забезпечення раціонального використання землі, природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища; упорядкування та стимулювання діяльності малого та середнього бізнесу; соціальний захист та розв'язання проблем зайнятості населення і т. д.

ЛЕКЦІЯ 2

СТРАТЕГІЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ

6. Сутність соціально-економічної стратегії.
7. Соціально-економічне прогнозування.
8. Макроекономічне планування.
9. Державне програмно-цільове планування.

1. Сутність соціально-економічної стратегії

Згідно з теорією менеджменту *стратегія* (від грец. стратегос – мистецтво генерала) – це детальний, усебічний комплексний план, спрямований на втілення місії організації (держави).

Місія (лат. missio – призначення, визнання, доручення) держави зумовлена самою її сутністю, чітко визначеною метою її існування.

Визначення суспільних потреб та інтересів

Суспільним джерелом виникнення й фіксування цілей є потреби та інтереси людей.

Визначення суспільних потреб та інтересів здійснюється через узагальнення і поєднання особистих, колективних і державних інтересів. Ці вектори цілепокладання в державній економічній політиці є засадними для так званого громадянського суспільства як форми постіндустріального суспільства. Різноманітність потреб, поглядів, підходів, мотивів та інтересів згідно з постіндустріальною концепцією розвитку є необхідною й бажаною, тому що породжує в суспільстві той потенціал, який забезпечує його динамічний розвиток.

Потреби та інтереси людей агрегуються (узагальнюються) політичними партіями, громадськими організаціями, спілками і т. п. й трансформуються в колективні інтереси. Свої вимоги щодо цілей висувають як прибічники патерналістської політики, так і прихильники реформ. Консенсус і компроміс між рі-

зними політичними силами з приводу базових суспільних цінностей досягаються застосуванням демократичних соціальних технологій (референдумів, виборів, переговорів, вивчення громадської думки та ін.), реалізацією принципів соціального партнерства. Ідеальна ситуація – коли індивідуальні й асоційовані суб'єкти усвідомлюють необхідність і корисність цілей ДРЕ та добровільно беруть участь у реалізації таких.

Необхідність макроекономічного прогнозування та планування

Обґрунтування цілей необхідне для їхнього чіткого визначення. Цілі формулюються на майбутнє, яке невідоме, імовірнісне, альтернативне, відкрите. Передбачати його доводиться на базі інформації про минуле. Усе, що сталося в історії, нам відоме. А що буде, можна лише припускати, хоч аналіз певних історичних тенденцій та закономірностей створює передумови для проникнення в майбутнє. Ясна річ, що без певного уявлення про майбутнє не можна здійснювати регулювання й будувати економічну політику взагалі. Сама сутність ДРЕ потребує налагодженого механізму побудови цілей, у тому числі логічного просування від абстрактного загального передбачення (футурології) до конкретного прогнозування, а далі — до макроекономічного планування та програмування. Тому відмова від планування означає відмову від цілепокладання в ДРЕ, а отже, і від самого регулювання, оскільки в цьому разі діятимуть стихійні механізми з абсолютно непередбачуваними наслідками.

Ієрархія цілей

Ієрархія цілей будується за принципом пріоритетів потреб та інтересів суспільства. Оцінка важливості й ранжирування цілей здійснюється відповідно до політики пріоритетів. У даному контексті пріоритети (лат. *prior* — перший, найважливіший) — це найважливіші напрямки соціально-економічної політики. Утілення продуманої політики пріоритетів сприяє виникненню цілого спектра позитивних екстерналій, завдяки чому створюються умови для досягнення супутніх цілей, розв'язання суміжних проблем.

Визначення пріоритетних напрямків здійснюється експертними методами на підставі певних критеріїв (факторів). Основними критеріями (від грец. критеріон — мерило, відмінна ознака) є соціально-економічна ефективність, швидкість одержання позитивних результатів, мінімум необхідних ресурсів для реалізації наміченого і т. п.

Ієрархія цілей здійснюється способом їхнього розміщення в порядку зниження пріоритетності (ранжирування). Для цього спочатку визначаються найбільш пріоритетні цілі (цілі першого рангу), далі — найбільш суттєві з тих, що залишилися (цілі другого рангу), і т. д.

Економічною теорією та практикою сформульовано кілька загальних принципів розробки цілей ДРЕ:

- відповідність конкретних цілей сутності конституційного устрою і генеральній меті діяльності держави — збереженню, зміцненню й удосконаленню існуючого суспільного ладу;
- усебічне врахування в цілепокладанні індивідуальних, колективних і суспільних інтересів;
- практична необхідність реалізації цілі та її наукова обґрунтованість;
- гармонійність побудови цілей, що передбачає їхній взаємозв'язок і взаємозумовленість;
- запобігання конфлікту цілей, унаслідок якого досягнення однієї цілі перешкоджатиме досягненню інших;
- інформаційне забезпечення державної політики пріоритетів з метою збільшення довіри людей до діяльності держави. Інтенсивна роз'яснювальна робота щодо цілей, пріоритетів і очікуваних наслідків дає змогу створити таку політичну атмосферу в суспільстві, яка сприятиме реалізації проголошеної соціально-економічної політики.

Дерево цілей

Дерево цілей використовується для упорядкування цілей різних ієрархічних рівнів. На рис. 2.1 зображене трирівневе дерево цілей. Цілі (точки) А; В1;

B2; C11 і т. д. називаються вершинами дерева цілей. Вершини пов'язані між собою гілками (AB1; AB2; B1C11 і т. п.). Ціль A — це головна ціль; цілі B1 і B2 — цілі (підцілі) другого рівня; цілі C11, C12, C13 і т. д. — цілі (підцілі, завдання) третього рівня.

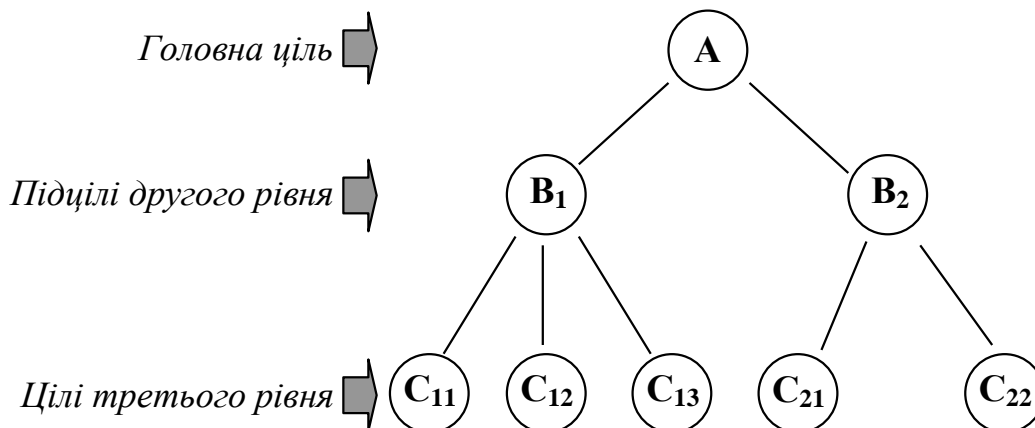


Рис. 2.1. Дерево цілей

Основними правилами побудови дерева цілей є такі: з однієї вершини мають виходити не менше ніж дві гілки; гілки, що виходять з однієї вершини, повинні утворювати замкнуту множину (вимога системного підходу); цілі одного рівня мають бути автономними, тобто незалежними одна від одної; цілі одного рівня мають бути такими, що виключають одна одну, з тим, щоб запобігти їхньому частковому збігові, а також конфлікту між ними; ціль вважається досягнутою, коли досягнуто всіх підцілей нижчого рівня.

Стратегічні, тактичні та оперативні цілі

Центральною, визначальною вершиною дерева цілей є стратегічна ціль, що зумовлює якість самого суспільства, забезпечує його збереження та вдосконалення. Стратегічні цілі розгортаються в тактичні. Тактика (від грец. — давати лад) визначає цілі і засоби, форми і способи діяльності, які найбільш відповідають конкретним обставинам на даний момент і забезпечують досягнення стратегічних цілей. Тактичні цілі, як правило, фіксують великі блоки дій. Оперативні цілі пов'язані з необхідністю запобігання загрози виникнення негатив-

них явищ та подолання наслідків форс-мажорних обставин (стихійних лих, природних катаклізмів, техногенних катастроф, соціальних заворушень та ін.).

Іноді стратегічну ціль називають головною, а підцілі, що уможливають її досягнення, — забезпечувальними. Є також градація цілей за масштабами — загальні (для системи) і часткові (для підсистем); за результатами — кінцеві й проміжні; за часом — довгострокові (віддалені), середньострокові (близькі) та короткострокові (безпосередні).

Соціально-орієнтована ринкова економіка

Стратегічною метою України за умов трансформації, спрямованої на поєднання механізмів ринкового саморегулювання й державного регулювання, є побудова соціально орієнтованої ринкової економіки. Цей напрямок, по суті, є вітчизняним трактуванням загальносвітової тенденції руху до постіндустріальної цивілізації, який має бути здійснений еволюційним, безконфронтаційним шляхом, і означає перехід від «людини для економіки» до «економіки для людини». Дерево стратегічних цілей в епоху реформування «буйно поростає» гілками забезпечувальних цілей, а саме:

- цілі соціальної політики — формування громадянського суспільства;
- цілі політики у сфері виробництва — формування постіндустріального технічного й технологічного способу виробництва та відповідної структури економіки, створення сприятливого економічного середовища;
- цілі розвитку економічних відносин — становлення багатокладної економіки; становлення ринкового господарства і системи ДРЕ; перехід до нового типу економічного зростання, орієнтованого на задоволення потреб населення;
- цілі формування соціальної структури і соціальних характеристик суспільства — становлення соціальної структури, яка базується не тільки на класових ознаках, а й на спільності професійних та інших інтересів; досягнення сучасних параметрів і характеристик рівня життя населення; формування так

званого, «середнього класу»; формування механізмів розв'язання соціальних суперечностей і т. д.;

- цілі формування системи демократії включають цілий комплекс напрямків, у тому числі і становлення механізму боротьби з авторитаризмом, адмініструванням, бюрократизмом і корупцією;
- цілі щодо розвитку міжнародних економічних, політичних, культурних, гуманітарних зв'язків та ін.

У стратегії соціально-економічної політики України на сучасному етапі визначальними пріоритетами на цей період проголошено наступні:

1. Створення необхідних передумов для прискореного зростання економіки. Пріоритетом економічної політики, її своєрідним епіцентром має стати досягнення щорічних темпів зростання ВВП на рівні 6—7%. Лише такі темпи є достатніми для реалізації невідкладних завдань соціальної сфери, досягнення відчутних зрушень у піднесенні життєвого рівня населення і передовсім мало-забезпечених громадян.

2. Опрацювання та реалізація державної політики, спрямованої на розвиток інноваційної моделі економічного зростання, утвердження України як високотехнологічної держави. Україна має вагомні об'єктивні передумови формування інноваційної стратегії довгострокового економічного розвитку. Це наявність висококваліфікованих трудових ресурсів, сучасної мережі навчальних закладів тощо.

3. Здійснення активної аграрної політики, яка має спрямовуватися на якнайшвидше подолання кризових процесів, забезпечення необхідної адаптації підприємств АПК до умов ринкової кон'юнктури, зміцнення їхнього фінансового стану, утвердження в перспективі України як держави з високоефективним експортоспроможним сільським господарством.

4. Перебудова соціальної сфери. Особливо важливим пріоритетом на наступні п'ять років є подолання існуючого нині штучного зниження вартості робочої сили, а також неприпустимо низького рівня соціальних витрат.

Концепція соціально-економічної політики та державного регулювання економіки

З метою втілення стратегічних, тактичних і оперативних цілей, а також визначення шляхів і способів їхньої реалізації має формуватися концепція соціально-економічного розвитку.

Концепція (від лат. *conceptio* – сприйняття) – це система поглядів на певні явища, а також спосіб їхнього розуміння, тлумачення, інтерпретації. Розробка концепції є необхідною умовою послідовної та спадкоємної економічної політики. Вона повинна розроблятися на довго-, середньо- і короткострокову перспективу. Концепція ґрунтується на трьох основних елементах: аналізі стану економіки, аналізі цілей і виборі інструментів державного регулювання.

З аналізу стану економіки починається раціональна економічна політика. Він має базуватися на показниках динаміки, структури, ефективності, міжнародних порівняннях, охоплювати весь спектр проблем функціонування економіки. Змістовний аналіз — необхідна передумова прогнозування.

Метою аналізу цілей і пріоритетів є зіставлення стратегічних, тактичних і оперативних цілей із можливостями економіки. Результатом такого зіставлення є коригування цілей, які підлягатимуть реалізації через макроекономічні плани (програми) на довго-, середньо- і короткостроковий періоди.

Відбір інструментів державного регулювання здійснюється з метою з'ясування необхідності та можливості їхнього застосування для досягнення відповідних цілей.

Найважливішими засобами формування і реалізації стратегії соціально-економічного розвитку, а також ДРЕ є прогнозування, макроекономічне планування та державне програмування.

2. Соціально-економічне прогнозування

Сутність соціально-економічного прогнозування

Життя сучасного суспільства є неможливим без передбачення майбутнього, без визначення перспектив його розвитку. Нині прогнозування є одним з вирішальних наукових факторів формування стратегії і тактики економічної політики держави. Державне регулювання економіки повинно забезпечувати втілення тільки оптимальних рішень, оскільки потенційні втрати суспільства від необґрунтованих розпорядчих заходів набагато збільшуються. Отже, сьогодення потребує розширення фронту прогнозування, дальшого вдосконалення методології та методики розробки прогнозів. Що вищий рівень соціально-економічного прогнозування в суспільстві, то вища й ефективність цілеспрямованого впливу держави на хід соціально-економічних процесів.

Прогноз (грец. — передбачення) — це науково обґрунтоване судження про можливий стан об'єкта в майбутньому, а також про альтернативні шляхи і строки досягнення такого стану. Процес розробки прогнозів називається прогнозуванням.

Одним з найважливіших напрямків прогнозування суспільного розвитку є **соціально-економічне прогнозування**.

Прогнозування є сполучною ланкою між теорією і практикою в усіх галузях життя суспільства. У методології прогнозування розрізняють два аспекти: теоретичний і управлінський. Теоретичний аспект полягає в тому, що за допомогою прогнозування здійснюється аналіз реальних фактів та причинно-наслідкових зв'язків, оцінка й опис можливих і бажаних перспектив розвитку об'єкта. Управлінський аспект формує рекомендації щодо державного регулювання економіки на відповідну перспективу.

Соціально-економічне прогнозування є складовою ширшого поняття — *передбачення*, як випереджувального відображення дійсності. Залежно від ступеня конкретизації процесів, що досліджуються, розрізняють три форми передбачення: гіпотезу, прогноз і план (програму).

Гіпотеза характеризує наукове передбачення на рівні загальної теорії. Науковою підставою побудови гіпотези є теорія й відкриті на її підставі закономірності, причинно-наслідкові зв'язки та тенденції функціонування й розвитку об'єктів. На цьому рівні об'єкти описують за допомогою якісних характеристик. Прогноз як порівняти з гіпотезою має більшу визначеність і достовірність, оскільки базується не тільки на якісних, а й на кількісних параметрах.

План (програма) — це комплекс конкретних заходів, спрямованих на досягнення певних цілей.

Найтісніше взаємопов'язані прогнозування та планування. Єдність між ними зумовлена тим, що прогнозування створює умови для наукового обґрунтованого планування (процесу прийняття управлінських рішень).

Форми поєднання прогнозу і плану в часі можуть бути різними:

- прогнозування може передувати процесу розробки плану (прийняттю управлінських рішень). Як правило, для того щоб прийняти обґрунтоване рішення, необхідно мати прогноз, наприклад, обсягів і структури попиту, стратегії і тактики конкурентів, можливих змін у господарському законодавстві, міри можливого ризику і т. п.;
- прогноз і план можуть розроблятися одночасно, оскільки як планові, так і прогнозні розрахунки спираються на велику кількість показників (констант і змінних), у тому числі таких, котрі мають прогнозне походження (індекс цін, показники ефективності використання ресурсів і т. п.);
- прогноз може здійснюватися після прийняття управлінського рішення. У такому варіанті виділяють два аспекти. Перший називають прогнозуванням наслідків прийнятих рішень. Другий аспект пов'язаний з безперервністю та календарним характером планування і прогнозування. Процес планування починається ще до початку втілення планових заходів, але в межах попереднього планового періоду. Для цього здійснюється прогноз очікуваного виконання плану. Наприклад, згідно із законом про бюджетну систему України, бюджетна резолюція, яка містить основні напрями бюджетної політики на наступний рік і «задає тон» усім наступним етапам бюджетного процесу, ро-

зробляється до 15 червня поточного бюджетного року. Але, щоб сформувати продуману бюджетну політику на наступний рік, необхідно мати прогноз очікуваного виконання бюджету за поточний рік.

Функції соціально-економічного прогнозування

Прогнозування і планування можуть існувати окремо одне від одного. Це зумовлено тим, що існують об'єкти, які не підлягають плануванню, але можуть бути об'єктами прогнозування. До таких належать, наприклад, політичні, демографічні процеси, творчість у сфері науки, мистецтва і т. п. За допомогою управлінських рішень можна здійснювати лише непрямий вплив на такі процеси та явища.

Суттєвою відмінністю між прогнозуванням і плануванням є та, що прогнози мають імовірнісний характер, а плани (програми) — це однозначні рішення, які (тією чи іншою мірою) мають ознаки директивності та індикативності.

Прогнози мають альтернативний характер. При цьому визначення альтернатив розвитку є одним з результатів прогнозування. Процес розробки плану (програми) теж повинен мати варіантний характер, але, на відміну від прогнозу, план (програма) — це вже вибраний варіант розвитку, який підлягає практичній реалізації.

Розбіжності між прогнозуванням і плануванням обумовлюють різницю в їхніх функціях. Якщо *планування спрямоване на прийняття та втілення управлінських рішень*, то *метою прогнозування є створення наукових передумов для їхнього прийняття*. З огляду на це, основними функціями прогнозування є:

- науковий аналіз процесів і тенденцій;
- дослідження об'єктивних зв'язків соціально-економічних явищ;
- оцінка об'єкта прогнозування;
- виявлення альтернатив розвитку.

Науковий аналіз соціально економічних процесів і тенденцій за змістом передбачає три стадії.

1. Ретроспекція (лат. — погляд в минуле) — етап прогнозування, на якому досліджується історія розвитку об'єкта для одержання його систематизованого опису.
2. Діагноз (грец. — розпізнання, визначення) — етап прогнозування, на якому досліджується об'єкт з метою виявлення тенденцій його розвитку і вибору методів і моделей прогнозування.
3. Проекція (лат. — погляд в майбутнє) — етап прогнозування, на якому за даними діагнозу розробляється прогноз об'єкта, здійснюється оцінка вірогідності, точності або обґрунтованості прогнозу.

Дослідження об'єктивних зв'язків соціально-економічних явищ за кожної конкретної ситуації здійснюється через виявлення причин і наслідків їхнього виникнення. Під час прогнозування необхідно враховувати невизначеність, що її обумовлено ймовірнісним характером вияву економічних законів, неповнотою їхнього знання, наявністю суб'єктивного фактора під час прийняття рішень, недостатністю й неповнотою інформації.

Оцінка об'єкта прогнозування здійснюється за допомогою якісних характеристик і кількісних параметрів. За своєю суттю прогнозування є безперервним процесом, який зумовлений необхідністю постійного уточнення й коригування прогнозів з урахуванням розвитку прогностики та економічної науки, а також виникненням нових економічних явищ.

Виявлення альтернатив соціально-економічного розвитку дає можливість нагромаджувати необхідні наукові матеріали для обґрунтування вибору управлінських рішень.

Принципи соціально-економічного прогнозування

Для відтворення зазначених функцій соціально-економічне прогнозування має ґрунтуватися на певних принципах. Останні ілюструють закономірності відтворення, причинно-наслідкові зв'язки й виражають основні риси прогнозування. Виділяють такі основні принципи соціально-економічного прогнозування: цілеспрямованості, системності, наукової обґрунтованості, адекватності,

альтернативності.

Принципи прогнозування забезпечують методологічну єдність різноманітних методів і моделей розробки прогнозів. Виокремлення принципів прогнозування не означає, що вони існують незалежно один від одного і можливе їх вибіркове використання. Відображаючи різні сторони розробки прогнозів, ці принципи створюють одне ціле.

Принцип цілеспрямованості є одним із провідних. Згідно з ним змістовий опис об'єкта здійснюється під кутом зору поставлених перед дослідженням завдань. Формування цілей і завдань, як початковий етап будь-якого дослідження, вирішує проблему невизначеності. Цілеспрямованість надає прогнозуванню активного характеру, уможлиблює обґрунтування переходу від сталих тенденцій розвитку до тенденцій, які відповідають стратегічним економічним цілям.

Принцип системності означає, що економіка розглядається як єдиний об'єкт прогнозування і, водночас, як сукупність відносно самостійних напрямків (блоків) прогнозування. Узагалі система (грец. — ціле, складене з частин) має такі основні ознаки: система складається з підсистем (елементів); кожна підсистема (елемент) має всі ознаки системи; кожна підсистема (елемент), у свою чергу, теж складається з підсистем (елементів) нижчого рівня; усі підсистеми (елементи) взаємопов'язані.

Дотримання принципу системності зумовлює доцільність використання «блочного» методу побудови прогнозу економіки як системи. Такий метод передбачає створення моделей, які б відповідали змісту кожного окремого блоку і водночас давали б змогу відобразити цілісну картину можливого розвитку економіки.

Для цього об'єкт має бути описаний, по-перше, як підсистема більш широкої системи, по-друге, як цілісне явище, по-третє, як певна складна структура, яка, у свою чергу, теж складається з елементів (підсистем другого, третього, четвертого і т. д. рівнів).

Важливою умовою принципу системності є необхідність забезпечення

інформаційної єдності прогнозів різних ієрархічних рівнів. Для цього блочний метод побудови прогнозів містить опис взаємозв'язків між окремими блоками за допомогою системи показників. Такий зв'язок забезпечується застосуванням певних методичних прийомів, які передбачають:

1. Визначення переліку екзогенних та ендогенних показників для кожного блоку прогнозування. Екзогенні показники — це результат прогнозування в межах відповідного блоку. Ендогенні показники — це показники, які формують інформаційну базу прогнозних розрахунків (результат прогнозування інших блоків).

2. Визначення послідовності прогнозних розрахунків.

3. Визначення послідовності ітеративного уточнення проміжних результатів.

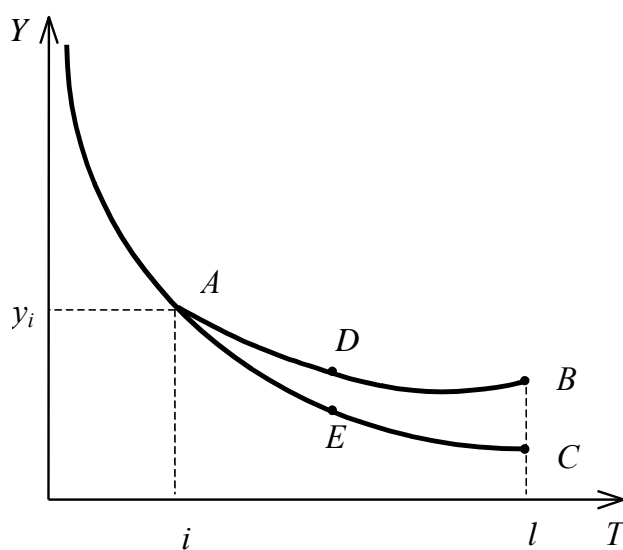
Реалізація принципу системності означає також необхідність забезпечення порівнянності вихідних показників прогнозів з показниками статистичної звітності та системою показників макроекономічних планів (програм). Прогнозні показники часто не мають не тільки планових еквівалентів, а й погано узгоджуються зі статистичною звітністю. Це пояснюється розбіжністю вимог до прогнозних, планових та статистичних показників. Порівнянність між ними досягається за допомогою спеціальних методичних прийомів.

Сутність принципу наукової обґрунтованості прогнозів полягає в такому. По-перше, прогнозування потребує всебічного врахування дії об'єктивних економічних законів та законів розвитку суспільства. По-друге, прогнозування має базуватися на сучасних прогностичних методах. По-третє, прогнозування має враховувати позитивний світовий і вітчизняний досвід розробки прогнозів. Ясна річ, що наукова обґрунтованість прогнозу не сумісна з ігноруванням реальних умов та особливостей економіки.

Принцип адекватності прогнозів об'єктивним закономірностям характеризує не лише процес виявлення, а й оцінку стійких тенденцій та взаємозв'язків у розвитку економіки і створення теоретичного аналога реальних економічних процесів із повною й точною імітацією таких. Адекватність озна-

час максимальне наближення теоретичної моделі до сталих, суттєвих закономірностей і тенденцій розвитку. При цьому під теоретичною моделлю прогнозу слід розуміти модель, що практично реалізується і є формою наукового відображення дійсності.

Адекватність передбачає урахування ймовірнісного, стохастичного характеру розвитку процесів. Це означає необхідність оцінки сталих і можливих відхилень розвитку об'єкта від панівних тенденцій, визначення області розсіювання. На графіку рис. 2.2 область розсіювання — це площа фігури ABC. Зі збільшенням прогнозного горизонту область розсіювання розширюється ($DE < BC$) і наприкінці величина можливої помилки прогнозу стає сумірною з величиною прогнозованого показника. Такий прогноз втрачає адекватність і не може бути застосований. Запобігання втраті адекватності досягається через підвищення рівня агрегованості показників (процесів), пошуку більш довготермінових тенденцій.



Y — кількісний параметр, об'єкт прогнозування;

T — час;

i — дата, станом на яку є інформація про розвиток об'єкта в минулому;

l — дата, на яку розробляється прогноз;

$i - l$ — прогнозний горизонт (час випередження).

Рис. 2.2. Область розсіювання

Практичне використання принципу адекватності під час розробки прогнозів означає, що методи й моделі прогнозування мають бути спочатку перевірені з погляду їхньої здатності імітувати тенденції, що вже склалися. Перед тим як стати інструментом передбачення, ці методи й моделі мають стати інструме-

нтом пізнання.

Принцип альтернативності прогнозування впливає з можливості розвитку економіки та соціально-економічних процесів у різних напрямках (траєкторіях), за різних взаємозв'язків і структурних співвідношень. Якщо ймовірнісний характер прогнозування відбиває наявність випадкових процесів і відхилень за збереження якісної однорідності, сталості тенденцій, то альтернативність виходить з припущення про можливість існування якісно різних варіантів розвитку економіки.

Головна проблема практичного втілення цього принципу полягає в тому, щоб відокремити ті варіанти розвитку, які можуть бути здійсненими, від тих, які неможливо реалізувати. Найбільшу ймовірність реалізації має екстраполяційна альтернатива, оскільки вона виходить зі збереження сталих умов і тенденцій. Однак, це не означає, що екстраполяційний варіант завжди є ліпшим. Наприклад, падіння ВВП (життєвого рівня населення, виробництва, споживання і т. п.) є небажаною тенденцією, яку необхідно подолати. Побудова екстраполяційної альтернативи уможлиблює встановлення «точки відліку» для інших альтернатив. Звідси впливає те, що неекстраполяційні альтернативи, які виходять з необхідності подолання негативних сталих тенденцій, мають бути обґрунтовані.

Реалізація неекстраполяційних альтернатив передбачає необхідність цілеспрямованого впливу на розвиток процесів. Їхня інтенсивність має бути тим сильнішою, чим більше неекстраполяційна альтернатива відхиляється від екстраполяційної. Відтак, що більше цільова альтернатива відхиляється від екстраполяційної, то більшими мають бути витрати ресурсів та (або) зрушення в ефективності їхнього використання для досягнення цілі.

Графічно (рис. 2.3) це можна пояснити в такий спосіб. A_0 , A_1 , A_2 , A_3 — це альтернативи розвитку об'єкта Y . Коли альтернатива A_0 є екстраполяційною, то постає питання, якої альтернативи легше досягти — A_1 , A_2 чи A_3 . Найлегше досягти альтернативи A_1 , тому що вона менше ніж усі інші відхиляється від екстраполяційної.

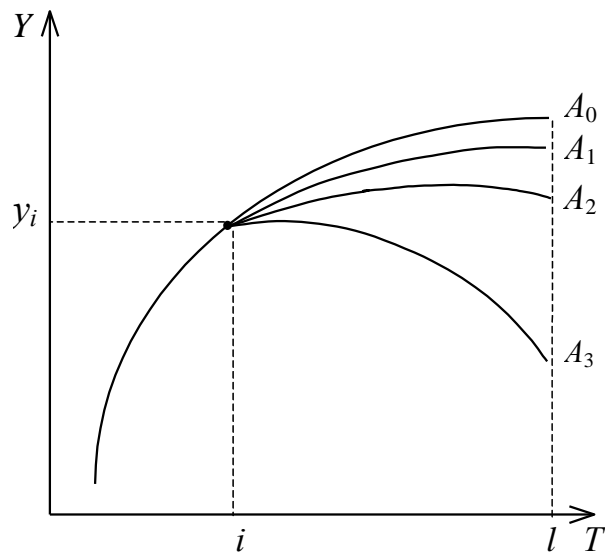


Рис. 2.3. Альтернативність прогнозування

Класифікація соціально-економічних прогнозів

Однією з найважливіших характеристик соціально-економічного прогнозування є класифікація (типологія) прогнозів. В економічній теорії і практиці існують різні підходи до класифікації. Спільним є те, що типологія базується залежно від класифікаційних ознак. Такими ознаками можуть бути: масштаби об'єкта; час випередження; елементи відтворення; функції прогнозу; джерела прогнозної інформації і т. д. Однак велика кількість таких ознак без чітко визначених характеристик ускладнює створення єдиної класифікації.

За масштабами об'єкта прогнозування (залежно від рівня агрегування) прогнози поділяються на глобальні, макроекономічні, секторів економіки, міжгалузевих народногосподарських комплексів, галузеві, регіональні, локальні, підприємств та інші.

За часом випередження (прогнозним горизонтом) прогнози класифікують як оперативні, короткострокові, середньострокові, довгострокові та далекострочкові (рис. 2.4). Зазначені прогнози відрізняються один від одного не тільки тривалістю прогнозного горизонту, а й характером прогнозної інформації (кількісні, якісні параметри) та гіпотезою про можливість зміни певних тенденцій розвитку в межах прогнозного горизонту.

За елементами та напрямками відтворення вирізняють прогнози первинних факторів виробництва та прогнози суспільних потреб.

Види прогнозів	Оперативні	Коротко-строкові	Середньо-строкові	Довго-строкові	Далеко-строкові
Прогнозний горизонт	1-3 місяці	До 1 року	1-5 років	5-10 років	10-20 років
Характер інформації	Кількісна		Кількісно-якісна	Якісно-кількісна	Якісна
Гіпотеза про можливість зміни тенденцій	Зміни тенденцій не очікується			Можлива зміна тенденцій	

Рис. 2.4. Класифікація прогнозів за часом випередження

Прогнози первинних факторів виробництва є вихідними в системі економічного прогнозування. До цієї групи належать: прогнози природних ресурсів (землі, води, палива, мінеральних ресурсів); матеріальних ресурсів (прогнози виробництва продуктів переробки природних ресурсів); трудових ресурсів (демографічні прогнози, прогнози трудових ресурсів, прогнози ринку та продуктивності праці); фінансових ресурсів (прогнози доходів та витрат бюджетів і фондів, інвестицій і т. п.); науково-технічні прогнози і т. п.

До прогнозів суспільних потреб належать прогнози, що характеризують потреби в продукції (роботах, послугах). З огляду на це виокремлюють прогнози загальнодержавних, виробничих, особистих і т. п. потреб, а також прогнози економічної кон'юнктури.

Важливе місце в системі соціально-економічних прогнозів належить *соціальним прогнозам*, які охоплюють прогнози споживчого попиту населення, попиту населення на суспільні товари, рівня життя населення, соціального складу суспільства і т. д.

За функціональною ознакою прогнози класифікуються як пошукові (дослідницькі) та цільові (нормативні).

Пошукові прогнози базуються на умовному продовженні в майбутнє тен-

денцій розвитку об'єкта в минулому без огляду на фактори, здатні змінити ці тенденції.

Цільові прогнози розробляються на підставі заздалегідь визначеної мети. Їх розробка спирається на принцип цілеспрямованості і пов'язана з управлінським аспектом прогнозування. Побудова цільових прогнозів здійснюється у зворотному порядку: спочатку встановлюють ціль (y_c), а потім шукають способи її досягнення, визначаючи цільові етапи (рис. 2.5).

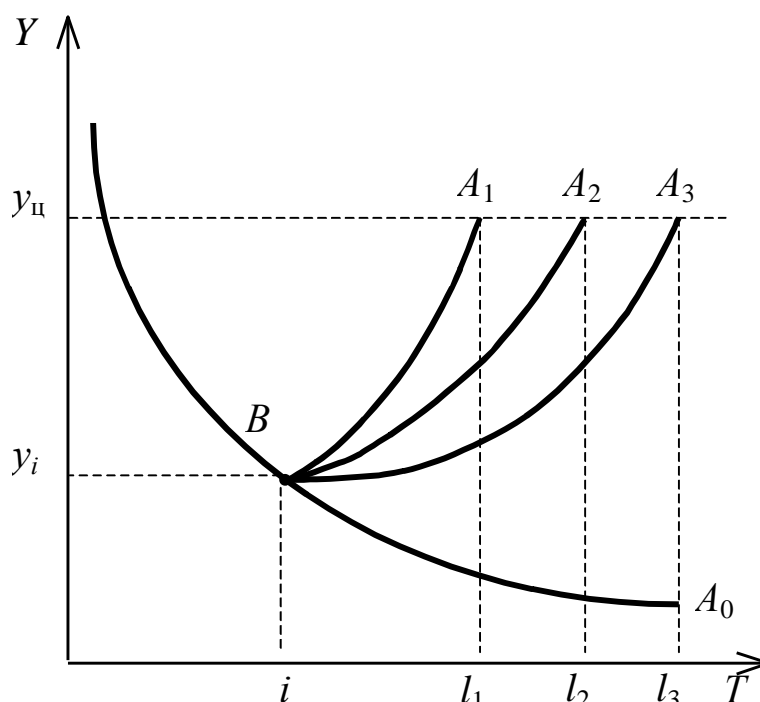


Рис. 2.5. Пошуковий і цільовий прогнози

Згідно з багатьма проектами Закону України «Про державне прогнозування, планування і розробку програм» прогнози економічного й соціального розвитку України мають здійснюватися, виходячи з аналізу демографічної ситуації, науково-технічного потенціалу, накопиченого національного багатства, зовнішньоекономічного становища, наявності природних ресурсів, соціальної структури суспільства, а також стратегічних напрямків економічної політики.

Методи прогнозування, їхня класифікація

Методами прогнозування називають сукупність прийомів і оцінок, що дають змогу на підставі аналізу колишніх (ретроспективних) внутрішніх і зовнішніх зв'язків, притаманних об'єкту, а також їхніх змін зробити достатньо вірогідне судження щодо майбутнього розвитку об'єкта. Нині кількість відомих методів і прийомів прогнозування перевищує 150. Вибір методів прогнозування здійснюється згідно з характером об'єкта та вимогами, які пред'являються до інформаційного забезпечення прогнозів.

Досвід, накопичений сучасною прогностикою, показує, що за всієї різноманітності методів прогнозування, їх (залежно від ступеня формалізації), можна об'єднати в дві групи: інтуїтивні й формалізовані.

Інтуїтивні (експертні) методи базуються на використанні експертної інформації. Ними користуються тоді, коли бракує чітких тенденцій розвитку об'єкта, коли прогнозуються процеси, які не мають історичних аналогів, коли іншими методами прогнозування неможливо формалізувати оцінку впливу на розвиток об'єкта багатьох факторів. Експертні оцінки дають змогу встановити ступінь складності й актуальності проблеми, визначити основні цілі і критерії, виявити фактори і взаємозв'язки між ними, обґрунтувати переважні альтернативи розвитку. Розрізняють індивідуальні та колективні експертні оцінки.

Сутність методів індивідуальних експертних оцінок полягає в тому, що кожен експерт дає оцінку незалежно від інших, а потім, за допомогою певних прийомів ці оцінки об'єднуються й узагальнюються. Індивідуальні експертні оцінки можуть мати вигляд інтерв'ю, аналітичних записок, сценаріїв тощо.

Колективні (групові) експертні оцінки як методи прогнозування ґрунтуються на спільній праці експертів і передбачають визначення колективом спеціалістів сумарної оцінки стану об'єкта в майбутньому. Найбільш поширеними методами колективної експертної оцінки є метод мозкової атаки, метод комісій, метод «Дельфі», матричний метод та інші способи колективної генерації ідей.

До *формалізованих методів прогнозування* належать методи прогновної екстраполяції та моделювання. Використання формалізованих методів доцільне за наявності достатньої фактографічної інформації і чіткої тенденції розвитку об'єкта прогнозування.

Методи екстраполяції базуються на припущенні того, що закономірність (тенденція) розвитку об'єкта в минулому буде незмінною протягом певного часу і в майбутньому. Але, оскільки в дійсності тенденція розвитку може змінюватися, то прогнозні результати слід розглядати як імовірнісні.

Залежно від особливостей змін рівнів у динамічних рядах екстраполяції можуть бути простими і складними. Першу групу становлять методи прогнозування, які базуються на припущенні відносної стійкості в майбутньому абсолютних значень рівнів, середнього рівня ряду, середнього абсолютного приросту, середнього темпу зростання.

Друга група методів базується на визначенні основної тенденції, тобто використанні статистичних формул, які описують тренд. *Тренд* — це відображення певною функцією тенденції ряду динаміки. Його зображують у вигляді гладкої кривої (траєкторії). Тренд характеризує головну закономірність руху об'єкта в часі. Складні методи екстраполяції можна поділити на два основні типи: адаптивні й аналітичні.

Адаптивні методи прогнозування ґрунтуються на тому, що процес їхньої реалізації полягає у визначенні наступних у часі значень прогнозного показника з урахуванням ступеня впливу попередніх рівнів. До них належать методи ковзної та експоненціальної середніх, метод гармонійних ваг, авторегресія.

В основу аналітичних методів прогнозування (кривих зростання) покладено принцип одержання за допомогою методу найменших квадратів оцінки детермінованої компоненти, що характеризує основну тенденцію.

Особливе місце в сучасному прогнозуванні належить *методам багатofакторного моделювання* — логічного, інформаційного, статистичного.

До *логічного моделювання* належать методи прогнозування за історич-

ною аналогією, побудовою сценарію, дерева цілей і т. д.

Метод історичної аналогії базується на встановленні й використанні аналогії об'єкта прогнозування з однаковим за природою об'єктом, що випереджає перший у своєму розвитку. Умовою успішного використання цього методу є правильний вибір об'єктів аналогії, а також урахування поправки на історичну зумовленість свідомості.

Якщо події задано у формі їхнього опису, то відображення варіантів можливого стану об'єкта в майбутньому і встановлення часу його здійснення забезпечується за допомогою **методу сценарію**.

Сценарій — це огляд інформації, яка характеризує дану ситуацію. Ця інформація включає опис окремих факторів, які впливають на здійснення конкретної події. Завдання сценарію — характеристика умов, що в них розвивається прогнозований процес.

Використання **методу дерева цілей** в прогнозуванні уможливлює послідовний розподіл основних завдань на підзавдання і створення системи «зважених» за експертними оцінками зв'язків.

Методи інформаційного моделювання є специфічною галуззю прогнозування. Розвиток засобів масової інформації та характерні властивості інформаційних потоків (певна спрямованість, можливість оцінки інтенсивності, прискорення або уповільнення, можливість виділення характерних структурних складових і т. п.) створюють передумови для прогнозування розвитку на підставі вивчення джерел масової інформації, які містять певні необхідні, логічно впорядковані гіпотези.

Найбільш поширеними є методи прогнозування, засновані на статистичному моделюванні. Методи статистичного моделювання поділяються на дві групи.

1. Метод прогнозування на підставі одиничних рівнянь регресії. Форму взаємозв'язку одного явища з іншими явищами, об'єктами і процесами можна зобразити у вигляді рівняння регресії: $y = f(x_1, x_2, \dots, x_m)$. Прогноз здійснюється підстановкою в нього значень ознак-факторів і оцінкою очікуваного сере-

днього значення результативної ознаки. Для встановлення області розсіювання визначаються довірчі інтервали. Прогнозування за регресивними моделями може здійснюватися тільки після перевірки моделей на адекватність.

2. Метод прогнозування на підставі системи рівнянь взаємозв'язаних рядів динаміки. Цей метод є найскладнішим, але з його допомогою можна одержати оцінку не тільки результативної, а й факторних ознак, тобто аналіз взаємозв'язаних рядів динаміки виражається за допомогою системи рівнянь регресії. Прогноз у такому разі ліпше піддається змістовій інтерпретації, ніж звичайна екстраполяція.

3. Макроекономічне планування

Сутність макроекономічного планування

Розв'язання життєво важливих проблем розвитку суспільства, регіонів, галузей економіки, інституціональних одиниць та обґрунтування способів реалізації визначених стратегічних і тактичних цілей здійснюється за допомогою макроекономічних планів.

Макроекономічне планування як складова механізму ДРЕ широко використовується в економічно розвинутих країнах з метою соціально-економічної стабілізації, формування макропропорцій та забезпечення динамічності розвитку економіки.

У загальному розумінні план — це сукупність обґрунтувань цілей і способів їхнього досягнення. Процес розробки плану називається плануванням. Такі універсальні визначення можна застосувати до будь-якої свідомої діяльності. Особливість макроекономічного планування полягає в тому, що його об'єктом є національна економіка, а суб'єктом — держава. Крім того, слід урахувати часові обмеження планів, що обумовлені, по-перше, ротацією державних органів відповідно до законодавства про вибори та, по-друге, календарним характером планування (плановий рік, як і бюджетний, розпочинається 1 січня

та закінчується 31 грудня).

Отже, *макроекономічне планування* — це особливий вид діяльності держави щодо визначення стратегічних, тактичних і оперативних цілей планового періоду, а також способів досягнення таких цілей.

Директивне та індикативне планування

З погляду обов'язковості виконання суб'єктами господарювання планових завдань розрізняють директивні та індикативні плани.

Директивний план (від лат. *directio* — прямий напрямок) має силу юридичного закону, адресний та обов'язковий для виконання характер. За директивного планування посадові особи несуть відповідальність за невиконання планових завдань. Директивне планування притаманне командній економіці. Воно використовувалося в СРСР та соціалістичних країнах з метою прямого впливу держави на всі ланки оргструктури економіки.

Індикативний план (від лат. *indicator* — показчик) — це рекомендаційна система планових заходів, спрямованих на досягнення цілей соціально-економічної політики держави, що передбачає створення таких умов функціонування суб'єктів економіки, які б спонукали їх до виконання поставлених завдань.

Індикативні плани мають низку особливостей, які суттєво відрізняють їх від планів директивних. По-перше, індикативний план є комплексом рекомендацій; по-друге, рекомендації не мають обов'язкового характеру; по-третє, показники плану призначено для інформування суб'єктів господарювання про цілі, пріоритети й наміри держави; по-четверте, мобільний характер плану передбачає можливість коригування його параметрів відповідно до змін на ринку; по-п'яте, реалізація цілей індикативного плану здійснюється через систему правових та економічних регуляторів. Із цього видно, що індикативне планування властиве економіці змішаного типу, тобто воно зумовлює сутність трансформації в сфері макроекономічного планування в Україні — перехід від директивного планування до індикативного.

Рекомендаційний характер індикативних планів, проте, не означає, що суб'єкти господарювання можуть не звертати на нього уваги. Для цього державі слід ураховувати ступінь зрілості ринкових відносин і вишукувати адекватні методи та засоби державного впливу з метою якнайповнішої реалізації намічених планів. У зв'язку з цим макроекономічні плани в постсоціалістичних країнах передбачають можливість використання певних адміністративних методів, притаманних директивному плануванню (норми й нормативи, державні замовлення, державні інвестиції, регульовані ціни і т. д.).

Державна програма економічного та соціального розвитку України як форма макроекономічного планування

В Україні макроекономічне планування здійснюється у формі розробки та реалізації *Державної програми економічного і соціального розвитку України (ДПЕСР)*.

Питання побудови системи макроекономічних планів, регламенту стадій процесу планування та статусу його учасників в Україні поки що не визначено законодавчо. Узагальнення існуючих законопроектів, світового й вітчизняного досвіду, а також економічної літератури з цих питань уможливило формулювання суті Державної програми економічного і соціального розвитку України.

ДПЕСР України — це комплексна система цілей та стратегії вирішення економічних і соціальних проблем, а також конкретні заходи держави, спрямовані на досягнення і реалізацію таких.

Державні програми економічного і соціального розвитку треба розробляти на довго-, середньо- та короткострокову перспективу. Складовими частинами системи макроекономічного планування є національна, галузеві (відомчі) та регіональні програми.

ДПЕСР України на довгострокову перспективу має охоплювати період 10-15 років з коригуванням і продовженням планового горизонту кожні п'ять років. У цій програмі визначаються можливі цілі й пріоритети соціально-економічного розвитку та концептуальні положення щодо їхнього досягнення

та реалізації. Паралельно треба опрацьовувати довгострокові програми розвитку регіонів та галузей економіки.

ДПЕСР України на середньострокову перспективу (3-5 років) має щороку коригуватися й містити обґрунтування цілей та пріоритетів соціально-економічної політики держави, напрями їх реалізації, найважливіші завдання, які потрібно вирішити на державному рівні. У цій програмі слід відобразити аналіз стану економіки, пошуковий та цільовий прогнози на середньостроковий період, концепцію соціально-економічного розвитку та основні напрями макроекономічної, соціальної, структурної, інвестиційної, аграрної, зовнішньоекономічної, екологічної, регіональної тощо політики, а також етапи інституціональних перетворень. Одночасно міністерства та місцеві державні адміністрації мають розробляти середньострокові програми розвитку галузей і регіонів.

ДПЕСР України на короткостроковий період (1 рік) розробляють щорічно паралельно з проектом Державного бюджету України. У програмі відображаються: аналіз стану економіки; цілі, пріоритети та завдання розвитку; макроекономічні показники і пропорції; основні напрями розвитку галузей економіки та структурної перебудови, параметри соціального розвитку, заходи у сфері зовнішньоекономічної діяльності, охорони навколишнього природного середовища і т. ін.; форми та засоби державного регулювання економіки.

Розробка ДПЕСР України на наступний рік здійснюється в такій послідовності:

- перший етап — аналіз стану економіки і прогноз очікуваного виконання плану та бюджету в поточному році;
- другий етап — розрахунки макроекономічних показників, моделювання макроекономічних пропорцій, планування доходів та видатків державного бюджету і державних позабюджетних фондів;
- третій етап — планування державних потреб у продукції (товарах, роботах, послугах);
- четвертий етап — підготовка проектів державних контрактів з підприємствами (установами, організаціями) на поставки продукції (виконання робіт,

- надання послуг) для задоволення державних потреб;
- п'ятий етап — розробка проектів галузевих та регіональних соціально-економічних програм;
 - шостий етап — формування організаційно-економічного механізму реалізації цілей та завдань ДПЕСР України;
 - сьомий етап — розробка проекту ДПЕСР України.

Актуальною проблемою сьогодення у сфері макроекономічного планування в Україні є законодавче визначення його ролі в системі державного управління. Правової регламентації також потребують вирішення питань про: функції, права та обов'язки державних органів у макроекономічному плануванні; порядок поєднання довго-, середньо- та короткострокових планів; стадії процесу планування; взаємодію планової та бюджетної діяльності і т. д.

Принципи макроекономічного планування

Макроекономічне планування спирається на певні закономірності — принципи. Вони визначають логіку, завдання і характер складання, реалізації та контролю за виконанням планів. Основними принципами макроекономічного планування є: принцип єдності економіки й політики за пріоритету політики; принцип єдності централізму та самостійності суб'єктів ринку; принцип ефективності; принцип сполучення загальних і локальних інтересів за пріоритету інтересів більш високого рангу. Ці принципи мають такий зміст.

Принцип єдності економіки і політики за пріоритету політики зумовлений тісним взаємозв'язком. Суттю цього принципу є вимога, згідно з якою розробники макроекономічних планів мусять виходити з цілей державної політики. Це означає, що плани є інструментом її реалізації. Водночас для нормального економічного розвитку потрібні відповідні політичні умови, які в демократичному суспільстві створюються завдяки конструктивній діяльності державних органів.

Принцип єдності централізму та самостійності суб'єктів ринку засновано на тому, що планові рішення, з одного боку, повинні базуватися на ін-

формації про наміри суб'єктів господарювання, а, з іншого — забезпечувати вплив на них у потрібному для суспільства напрямку. Співвідношення між централізмом і самостійністю має конкретно-історичний характер, тобто може змінюватися залежно від завдань і особливостей розвитку країни в певний період.

Принцип ефективності макроекономічних планів зумовлено тим, що держава як форма організації суспільства виправдовує себе тільки тоді, коли діяльність державних органів дає позитивні результати. Ефективність є формою результативності.

Принцип сполучення загальних і локальних інтересів за пріоритету інтересів більш високого рангу означає: по-перше, об'єктивну необхідність поєднання всієї сукупності суспільних інтересів у єдину систему; по-друге, побудову цілей макроекономічних планів на підставі пріоритетів суспільних інтересів; по-третє, створення адекватного організаційно-економічного механізму реалізації намічених цілей.

Система показників макроекономічних планів

Розробка макроекономічних планів неможлива без використання системи показників. Останні їй надають кількісно-якісної характеристики соціально-економічним явищам і процесам. *У макроекономічному плануванні показник* — це міра планового завдання, яка забезпечує його кількісну або якісну визначеність.

Показники, що використовуються у макроекономічному плануванні, мають відповідати певним вимогам. До найважливіших із них належать такі.

1. Показники мають бути придатними для агрегування (укрупнення) та дезагрегування (розукрупнення).
2. Показники мають бути чітко визначеними, вимірюваними, порівнянними з показниками державної статистики.
3. Система показників повинна забезпечувати комплексну характеристику всіх аспектів функціонування національної економіки.

4. Система показників повинна бути адаптивною (гнучкою), здатною відображати всі зміни стану об'єкта планування.

5. Директивні показники повинні бути адресними, тобто містити вказівки відносно конкретних виконавців планових завдань.

6. Індикативні показники повинні інформувати суб'єктів ринку про наміри держави у відповідних сферах і орієнтувати їх на діяльність у напрямку пріоритетів державної політики.

Показники макроекономічних планів класифікуються за такими групами:

- натуральні та вартісні; кількісні та якісні;
- об'ємні та сітьові; абсолютні та відносні;
- обов'язкові;
- розрахункові;
- інформаційні.

Натуральні показники характеризують речовий аспект відтворення. Вони дають можливість установити пряму відповідність між обсягом виробництва в конкретно-речовій формі та обсягом потреб у продукції. Натуральні показники вимірюються у таких одиницях, як т, м², м³, шт. і т. п. Для розширення сфери їхнього застосування використовуються умовно-натуральні показники. Їх розраховують через приведення різноманітних натуральних показників одного виду до єдиного вимірювача за допомогою переводних коефіцієнтів (т умовного палива, шт. умовних банок і т. д.). Сфера застосування натуральних показників обмежена, оскільки вони характеризують лише часткові зв'язки та пропорції в національній економіці.

Вартісні показники подаються в грошових одиницях (гривнях). За їхньою допомогою вимірюються сукупні результати відтворення, передовсім макроекономічні показники. Для планових розрахунків необхідно враховувати індекси цін та інфляції.

Кількісні показники характеризують прямі безпосередні результати діяльності. Вони можуть бути об'ємними, тобто відображати обсяги виробництва або споживання, та сітьовими, тобто характеризувати розвиток мережі об'єктів

різних сфер (кількість підприємств різних форм власності та господарювання або галузей економіки).

Якісні показники характеризують споживну вартість (корисність) продукції, умови розвитку виробництва, ефективність, ступінь використання різних видів ресурсів і т. ін. До якісних показників належать норми та нормативи.

Абсолютні показники відображають кількісну характеристику процесів та явищ. Відносні показники (індекси, темпи зростання чи спаду, темпи приросту, питома вага) характеризують динаміку та структуру відповідних параметрів.

Обов'язкові показники є директивними, тобто такими, що потребують обов'язкового виконання; **розрахункові** призначено для обґрунтування основних параметрів плану; **інформаційні** за своєю суттю є індикативними.

Методи планово-економічних розрахунків

Основними методами планово-економічних розрахунків є **балансовий і нормативний**.

Сутність балансового методу в макроекономічному плануванні полягає в застосуванні прийомів і розрахунків, які уможливають установлення зв'язку та узгодження між потребами й засобами для їх забезпечення. Завданням розробки балансу є досягнення оптимальної відповідності (рівняння) між сукупністю потреб і загальною сумою джерел їх задоволення:

$$\sum P_i = \sum \Pi_j ,$$

де: P_i — ресурси і-виду; Π_j — потреби j-виду.

Отже, кожен баланс являє собою дві взаємозв'язані групи показників (частин, розділів балансу). Перша узагальнює ресурси в розрізі джерел, друга характеризує потреби за напрямками їх використання. Залежно від виду балансу ресурсна частина може мати назви: «доходи», «попит», «надходження»; а та частина, яка характеризує потреби, — «витрати», «пропозиція», «розподіл».

Класифікація балансів здійснюється за багатьма ознаками. **За масшта-**

бами об'єкта планування виділяють народногосподарські, галузеві, регіональні і т. п. баланси. *За часовою ознакою* — статичні й динамічні баланси. *За одиницями виміру* — натуральні (матеріальні), вартісні (фінансові), трудові баланси і т. д.

Балансові розрахунки в макроекономічному плануванні передбачають широке використання соціально-економічних норм і нормативів.

Нормативний (техніко-економічних розрахунків) метод засновано на використанні прогресивної, науково обґрунтованої системи норм і нормативів. За допомогою норм і нормативів визначають потреби у виробництві продукції (робіт, послуг), обґрунтовують можливості задоволення цих потреб, здійснюють контроль за ефективністю використання ресурсів під час реалізації планових завдань (див. 1.4). Норми і нормативи за сутністю є якісними, відносними показниками. Вони побудовані здебільшого як показники місткості та віддачі. Показники місткості (H_M) характеризують нормативні витрати ресурсів на одержання певного результату (ефекту).

$$H_M = \frac{P}{E},$$

де P — витрати ресурсів; E — соціально-економічний результат. Наприклад, фондомісткість — це співвідношення середьорічного обсягу основних фондів до валового випуску галузі. Так само будуються норми й нормативи, наприклад, навантаження на об'єкти соціальної сфери — співвідношення кількості населення певної категорії (регіону) і середньорічної кількості ліжок в установах охорони здоров'я і т. п.

Нормативні показники віддачі (H_B) є оберненими показниками місткості:

$$H_B = \frac{1}{H_M} = \frac{E}{P}.$$

До таких показників належать нормативи фондівіддачі, рентабельності, загальної ефективності капітальних вкладень, забезпеченості населення послугами та кадрами обслуговування соціальної сфери і т. д.

У планово-економічних обґрунтуваннях нормативи є своєрідною константою, яка уможлиблює здійснення двох типів розрахунків. По-перше, можна визначити очікуваний результат за наявних ресурсів та, по-друге, визначити потребу в ресурсах для досягнення певного цільового результату:

$$E_o = \frac{P_n}{H_b}; \quad E_o = H_b P_n$$

$$P_n = H_m E_c; \quad P_n = \frac{E_c}{H_b},$$

де E_o , E_c — очікуваний та цільовий результати;

P_n , P_p — ресурси, відповідно наявні та потрібні.

Система норм і нормативів складається з таких основних груп.

1. Норми ефективності суспільного відтворення (норми матеріало-, енерго-, трудомісткості ВВП, коефіцієнт нагромадження і т. п.).

2. Норми й нормативи затрат праці (відношення ВВП або валового випуску галузей економіки до чисельності трудових ресурсів і т. п.).

3. Норми й нормативи витрат сировини, матеріалів, палива, енергії (витрати ресурсів на 1 грн. ВВП або валового випуску).

4. Норми й нормативи капітальних вкладень і капітального будівництва (загальна та порівняльна ефективність капітальних вкладень, питомі капітальні вкладення і т. д.).

5. Фінансові норми й нормативи (бюджетозабезпеченість населення, нормативи відрахувань до місцевих бюджетів загальнодержавних податків, норми амортизації і т. д.).

6. Соціальні норми й нормативи (норми споживання населенням товарів та послуг, нормативний «споживчий кошик», нормативний споживчий бюджет, забезпеченість населення послугами та об'єктами соціальної сфери, мінімальна заробітна плата і т. д.).

7. Екологічні норми й нормативи (витрати води на 1 грн. валового випуску промислової продукції, норми викидів шкідливих речовин у повітря або водний басейн і т. д.).

Структура макроекономічного плану

Структура макроекономічного плану — це сукупність його розділів. Кожен розділ плану характеризує конкретні напрямки діяльності держави з реалізації економічної політики в плановому періоді.

За останні роки в Україні під час трансформації соціально-економічних відносин зазнавали змін сутність, зміст та структура макроекономічних планів. Державна програма економічного і соціального розвитку України 1999 року складається з таких розділів.

1. Загальні положення. У цьому розділі наводиться загальна характеристика програми (відомості про організаційні засади розробки програми, її умови та ризику здійснення програмних заходів).

2. Економічна ситуація, яка склалася на початок планового періоду. Цей розділ є аналітичним. Він охоплює великий спектр соціально-економічних проблем. Дається оцінка: загального стану економіки та її галузевої структури; динаміки виробництва товарів і послуг та інвестиційної діяльності; соціального розвитку та рівня життя населення; стану фінансово-бюджетної та банківської систем, товарного, валютного та фондового ринків; динаміки цін і рівня інфляції; ходу реформування відносин власності тощо.

3. Основні напрями, тенденції та прогноз економічного і соціального розвитку. За змістом цей розділ є цільовим. У ньому містяться перелік цілей та пріоритетів розвитку економіки та цільовий прогноз головних макроекономічних показників. Цільовим завданням 1999 р. було визнано подолання кризових явищ у фінансовій сфері, створення умов для стабілізації виробництва і на цьому ґрунті поліпшення соціальної ситуації.

Досягнення фінансової стабілізації забезпечувалося через:

- збалансованість державного бюджету;
- посилення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів;
- інвестиційно-стимулюючу грошово-кредитну політику;
- поповнення валютних резервів, реалізацію політики помірної девальвації гривні та виваженої процентної політики залежно від рівня інфляції;

- залучення для фінансування дефіциту бюджету та поповнення валютних резервів Національного банку України зовнішніх запозичень;
- розвиток конкурентного середовища і активізацію процесів демонополізації економіки; обов'язкове виконання державою своїх боргових зобов'язань.

Державна політика здійснюється з урахуванням пріоритетності таких напрямів:

- стимулювання інвестиційної діяльності за рахунок власних коштів підприємств, коштів банківської системи і заощаджень населення, залучення прямих іноземних інвестицій;
- збільшення обсягів кредитування комерційними банками реальної економіки, підвищення питомої ваги довгострокового кредитування;
- підтримка підприємництва, усунення штучних адміністративних бар'єрів, які заважають розвитку підприємництва і конкуренції;
- збільшення виробництва конкурентоспроможних вітчизняних товарів та послуг, у тому числі легкої та харчової промисловості, стимулювання ресурсозбереження в роботі підприємств, запровадження нових технічних і технологічних досягнень, ефективної конверсії, прогресивних структурних змін у виробництві;
- стимулювання експорту, передовсім продукції високого ступеня обробки;
- оздоровлення фінансів підприємств, прискорена амортизація, ліквідація або реструктуризація підприємств-банкрутів з передачею соціальної сфери на баланс місцевих Рад, збільшення частки грошових коштів підприємств у структурі оборотних коштів, нормалізація взаєморозрахунків, зниження обсягів бартерних операцій;
- ефективне управління державною власністю, зокрема державними пакетами акцій, посилення керованості державним сектором економіки;
- реалізація соціальної політики, збалансованої з реальними можливостями бюджету, запровадження системи обов'язкового державного соціального медичного страхування, реформування пенсійного забезпечення, стимулю-

вання житлового будівництва.

4. Відродження вітчизняного виробництва. Цей розділ (галузевий) містить перелік цілей, пріоритетів та заходів із розвитку промисловості, аграрно-промислового комплексу, будівельно-виробничого комплексу, транспорту і зв'язку, торгівлі та громадського харчування, житлово-комунального господарства, побутового обслуговування, а також раціонального використання природних ресурсів і охорони навколишнього середовища.

5. Соціальна політика. Цей розділ охоплює питання державної політики у сферах доходів і соціального захисту населення, а також розвитку галузей соціальної сфери (охорони здоров'я, освіти, культури і мистецтва, фізичної культури і спорту).

6. Державне регулювання економіки. Цей розділ окреслює організаційно-економічний механізм реалізації цілей, пріоритетів та завдань програми і містить перелік заходів щодо таких напрямків економічної політики: фінансово-бюджетна, грошово-кредитна, інвестиційна, у сфері відносин власності, анти-монопольна, зовнішньоекономічна, інноваційна, регіональна, у сфері управління об'єктами державної власності, у сфері державних закупівель, у сфері адміністративних перетворень.

7. Основні показники. Цей розділ конкретизує зміст цілей, пріоритетів та заходів держави на плановий рік.

8. Основні баланси національної економіки. У складі ДПЕСР України розробляються: зведений фінансовий баланс; баланс грошових доходів і витрат населення; торговельний баланс; баланс капітальних вкладень; зведений баланс трудових ресурсів; баланс ринку праці; баланси виробництва і споживання основних видів ресурсів.

9. Соціально-економічний розвиток регіонів. Цей розділ містить перелік показників, які конкретизують цілі і пріоритети регіональної соціально-економічної політики.

Показники макроекономічного плану з метою надання їм адресного характеру групуються за відповідними розрізами. Вирізняють галузевий, відомчий,

регіональний і програмний розрізи.

4. Державне програмно-цільове планування

Сутність програмно-цільового планування, цільові комплексні програми

Наявність вад ринкового саморегулювання та вад державного втручання в економіку породжує складні соціально-економічні проблеми, вирішення яких пов'язане з використанням так званого *програмно-цільового методу планування*.

Використання *програмно-цільового методу планування* передбачає:

- визначення проблеми та формулювання цілей;
- розробку й реалізацію програми, спрямованої на досягнення цілей;
- систематичний контроль за якістю та результатами робіт, передбачених програмою;
- коригування заходів, спрямованих на реалізацію цілей.

Застосування програмно-цільового підходу зумовлене багатьма факторами: наявністю незадоволеного попиту на продукцію (роботи, послуги); надмірними витратами ресурсів і, як наслідок, виникненням негативних зовнішніх ефектів (екстерналій); потребою в глибоких структурних перетвореннях; реакцією на політичний тиск або підприємницьку ініціативу і т. п.

Програмно-цільовий метод планування реалізується через цільові комплексні програми. ***Цільова комплексна програма (ЦКП)*** — це документ, в якому міститься визначений за ресурсами, виконавцями та строками здійснення комплекс заходів, спрямованих на досягнення цілей. Цілі, на які має бути спрямована ЦКП, обумовлені стратегією соціально-економічної політики держави, наявністю певної конкретної або кількох суміжних соціально-економічних проблем.

Класифікація ЦКП

Класифікація ЦКП здійснюється за такими основними ознаками: за рівнем, складом, сферою впливу та реалізації; за характером і специфікою проблем і цілей; за термінами виконання.

За рівнем, складом, сферою впливу та реалізації виділяють такі програми:

- міждержавні;
- державні;
- міжгалузеві;
- галузеві;
- міжрегіональні;
- регіональні;
- локальні.

За характером і специфікою проблем і цілей розрізняють програми:

1. Соціально-економічні, спрямовані на вирішення проблем розвитку й удосконалення способу життя, підвищення матеріального й культурного рівня населення, поліпшення виробничих і соціальних умов праці та відпочинку, зростання масштабів та ефективності функціонування суспільного сектору.
2. Виробничі, орієнтовані на збільшення виробництва певних видів продукції (робіт, послуг), розвиток прогресивних виробництв, підвищення якісних характеристик продукції, зростання ефективності використання ресурсів.
3. Науково-технічні, націлені на розвиток наукових досліджень, вирішення проблем розробки та впровадження в практику новітньої техніки і технології.
4. Екологічні, спрямовані на ресурсозбереження, здійснення природоохоронних і природоперетворювальних проектів.
5. Інституціональні, орієнтовані на вдосконалення організації управління господарськими системами, трансформацію відносин власності.
6. Регіональні, націлені на господарське освоєння нових районів, перетворення структури економіки сформованих соціально-економічних комплексів регіо-

нів.

За термінами виконання програми поділяють на:

- довгострокові (розраховані на період 5—10 років);
- середньострокові (1—5 років);
- короткострокові (до 1 року).

Ця класифікація зумовлена характером цілей, на досягнення яких спрямовано програму. Довгострокові програми спрямовано на досягнення стратегічних цілей. Як правило, досягнення стратегічної цілі — це тривалий процес, пов'язаний із суттєвими структурними зрушеннями в економіці, які через інерційність економіки не можна здійснити швидко. Середньострокові програми розв'язують тактичні завдання. Короткострокові програми спрямовані на вирішення поточних проблем (оперативних цілей).

Нині в Україні реалізуються науково-дослідні та конструкторські роботи за понад 60-ма державними та міжнародними ЦКП. Найбільш відомими з них є: «Програма стабілізації та розвитку АПК», «Національна програма виробництва технологічних комплексів машин і устаткування для сільського господарства, харчової та переробної промисловості», «Комплексна програма модернізації та розвитку паливно-енергетичної промисловості («Енергетика»)), «Програма розвитку вугільної промисловості та її соціальної сфери («Вугілля»)), «Програма розвитку та технічного переозброєння підприємств чорної і кольорової металургії», «Програма конверсії військово-промислового і машинобудівельного комплексів», «Програма розвитку авіаційної промисловості», «Програма розвитку хімічної, нафтохімічної та нафтопереробної промисловості», «Програма розвитку транспортного комплексу», «Програма розвитку лісового господарства і лісопромислового комплексу», «Програма ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС», «Програма екологічного оздоровлення басейну Дніпра», «Програма в галузі охорони здоров'я і медичної техніки», «Національна програма відродження освіти («Україна — XXI століття»)), «Програма основних напрямків розвитку культури», «Програма розвитку матеріально-технічної бази книговидання і преси», «Національна космічна програма», «Державна програма приватизації»

тощо.

Програмування як спосіб вирішення економічних проблем застосовується в різних ланках організаційної структури економіки. Найважливіші програми, спрямовані на розв'язання загальнодержавних і загальносуспільних проблем, які формуються, виходячи з стратегічних цілей держави, здобувають статус національних програм. В Україні національні ЦКП розробляються і реалізуються згідно з Постановами Верховної Ради, Указами Президента, Розпорядженнями Кабінету Міністрів.

Розробка та реалізація ЦКП потребують виконання певної сукупності робіт (заходів), пов'язаних з техніко-економічним обґрунтуванням, плануванням, виробництвом, фінансуванням і т.п. Сукупність заходів, передбачених програмою, для зручності розгляду можна згрупувати у два блоки: основна діяльність та її забезпечення.

До основної діяльності належать: передінвестиційні дослідження, планування, розробка проектно-кошторисної документації, укладання контрактів, капітальний ремонт, будівельно-монтажні роботи, технічне переозброєння, реконструкція, виробництво, надання послуг, введення в експлуатацію об'єктів і т. п.

Діяльність із забезпечення включає організаційне, правове, кадрове, фінансове, матеріально-технічне, маркетингове, інформаційне забезпечення.

Етапи програмно-цільового планування

Кожна ЦКП, незалежно від її складності, обсягів фінансування та масштабів робіт, перебуває в різних станах: від стану, коли програми ще немає, до стану, коли програми вже немає. Проміжок часу від моменту виникнення програми до моменту її ліквідації має назву життєвого циклу ЦКП. Згідно з існуючою практикою стани, через які проходить ЦКП, називають етапами (фазами, стадіями) ЦКП. У свою чергу, кожен етап може підрозділятися на — підетапи (підфази, підстадії). Відповідно до системного підходу й основних принципів програмно-цільового планування (цільова спрямованість на досягнення кінце-

вих результатів, комплексність, альтернативність, керованість) чередування етапів розробки та реалізації ЦКП здійснюється за такою схемою.

1. Відбір переліку проблем, що підлягають програмному розв'язанню.
2. Формування та видача вихідного завдання на розробку програми.
3. Розробка проекту програми.
4. Затвердження програми.
5. Реалізація програми.
6. Звіт про виконання програми.

Учасники ЦКП	Етапи, підетапи, заходи ЦКП					
Державний орган – замовник ЦКП	Відбір переліку проблем, що підлягають програмному розв'язанню					
	Діагностика проблем			Визначення цілей		
Державний орган – замовник ЦКП	Формування та видача вихідного завдання на розробку програми					
	Формулювання цілей та завдань	Визначення статусу учасників програми		Орієнтовний обсяг витрат на розробку і реалізацію програми		
Головний розробник ЦКП	Розробка проекту програми					
	Ідентифікація проблем	Проект програми				
		Побудова дерева цілей	Основні показники	Перелік заходів	Обґрунтування	Організаційно-економічний механізм
Державний орган – замовник ЦКП	Затвердження програми					
Державний орган-виконавець ЦКП, підприємства-виконавці ЦКП	Реалізація програми					
	Оприлюднення цілей, переліку пріоритетів та організаційно-економічного механізму			Укладання державних контрактів	Виконання комплексів робіт	
Державний орган – замовник ЦКП, Державний орган-виконавець ЦКП	Звіт про виконання програми					

Рис. 2.6. Етапи розробки та реалізації ЦКП

1. Вибір переліку проблем, що підлягають програмному розв'язанню.

Згідно з теорією менеджменту всю сукупність проблем можна класифікувати за двома типами. По-перше, проблемною вважається ситуація, коли традиційні методи державного регулювання нездатні забезпечити досягнення цілей соціально-економічної політики. Так, за допомогою непрямих методів регулювання держава впливає на економічні інтереси суб'єктів підприємництва з метою орієнтації їхньої діяльності в напрямках державних пріоритетів. Але низька еластичність економічних важелів і мотивів поведінки підприємців створює ситуацію, коли мета державного регулювання стає неадекватною засобам її досягнення. Як наслідок — цілі не досягаються. По-друге, проблематичною є й потенційна можливість досягнення позитивного результату.

Формування переліку проблем, що підлягають програмному розв'язанню здійснюється на підставі стратегії соціально-економічної політики держави. У зв'язку з тим, що ЦКП державного рівня потребують, як правило, великих обсягів фінансових і матеріальних ресурсів і навіть (у деяких випадках) створення спеціальних органів управління, формування національних програм доцільно здійснювати тільки в разі, по-перше, великої народногосподарської значущості та, по-друге, неможливості комплексного розв'язання проблем за допомогою традиційних методів планування та регулювання. Відтак, основними принципами формування переліку проблем, для розв'язання яких необхідне розроблення відповідних програм, є: оцінка суспільних потреб у вирішенні тієї чи тієї проблеми; облік і аналіз негативних і позитивних зовнішніх ефектів, які можуть виникнути в результаті вирішення існуючих проблем; порівнювання витрат на розв'язання проблем із ресурсними можливостями.

Процедура відбору проблем, що підлягають програмному розв'язанню, пов'язана з пріоритетами соціально-економічної політики держави. Проголошення державних пріоритетів здійснюється на підставі політичних рішень, які мають відповідати принципам економічної ефективності та соціальної справедливості.

2. Формування вихідного завдання на розробку програми.

Роботу з формування вихідного завдання на розробку ЦКП здійснює замовник. Вихідне завдання має складатися з таких головних блоків:

- розгорнуте формулювання головної цілі, підцілей та завдань програми;
- орієнтовний перелік центральних та місцевих державних органів, які братимуть участь у реалізації програми;
- обсяг витрат на розробку та реалізацію програми із зазначенням основних джерел фінансування;
- інші вказівки щодо організації розробки та реалізації програми.

Характер і специфіка народногосподарських проблем, а також рівень компетенції державних органів зумовлюють необхідність визначення статусу учасників програмно-цільового планування. Учасниками формування та реалізації ЦКП є: державний орган — замовник ЦКП; головний розробник ЦКП; державні органи — виконавці ЦКП; підприємства — виконавці заходів ЦКП.

Державний орган — замовник ЦКП (орган законодавчої, виконавчої, представницької влади) впливає на всі етапи життєвого циклу програми: визначає проблеми, способи їхнього розв'язання й цілі програми; формує вихідне завдання на розробку програми; визначає головного розробника програми; затверджує програму та забезпечує контроль її виконання. У разі, коли розв'язання проблеми потребує високого рівня компетенції учасника програмно-цільового управління створюють орган управління програмою, якому передають повноваження державного замовника ЦКП.

Головний розробник ЦКП — організація, основними функціями якої є: розробка проекту програми, координація дій виконавців програми, контроль виконання й коригування заходів ЦКП. Функції головного розробника може виконувати орган управління програмою, якщо такий створено. Головним розробником може бути й колектив фахівців з державних службовців високого рангу, науковців, провідних спеціалістів у галузі виробництва, фінансів, маркетингу, інформаційних технологій і т. п.

Державний орган — виконавець ЦКП (орган державної виконавчої влади) несе відповідальність за виконання певних заходів ЦКП. Найважливішою фун-

кцією цього учасника програмно-цільового управління є укладання державних контрактів з підприємствами — виконавцями завдань програми.

Підприємство — виконавець ЦКП — це підприємство (установа, організація), що забезпечує виконання конкретних завдань програми (державних замовлень) через виробництво продукції (виконання робіт, надання послуг).

3. Розробка проекту програми.

Роботу з розробки проекту ЦКП очолює й координує орган управління програмою. Проект програми має включати такі головні розділи: цільовий; зведений; організаційний.

У цільовому розділі наводиться постановка й опис проблеми, а також способи її розв'язання.

Для чіткого визначення способів досягнення цілей і заходів програми цілі повинні відповідати трьом основним вимогам: конкретності, визначеності в часі і реальності. Конкретність досягається встановленням кількісних і якісних орієнтирів (нормативів) — інформаційної бази для дальших організаційних рішень, планово-економічних розрахунків, оцінки результатів діяльності виконавців і контролю. Визначеність у часі передбачає формулювання спочатку головної цілі, потім — підцілей другого, третього і т. д. рівнів із зазначенням строків їхнього досягнення. Установлення цілей, які перевищують можливості економіки, може призвести до значних збитків і дальшого загострення соціально-економічних проблем. Тому цілі, підцілі та завдання цільових комплексних програм мають бути реальними.

Конкретність, визначеність строків досягнення і реальність цілей забезпечуються за допомогою побудови дерева цілей. Процедура побудови дерева цілей може включати такий порядок дій:

1. Експертний аналіз відповідності вихідного формулювання цілі програми проблемі, яка підлягає розв'язанню.
2. Виявлення часткових цілей програми та їх аналіз.
3. Оформлення даних, здобутих у ході експертизи, в установленій формі (у вигляді таблиці або матриці). Кожен експерт має подати власний варіант набо-

ру часткових цілей.

4. Узгодження думок експертів на підставі аналізу запропонованих варіантів і побудова дерева цілей.

Дерево цілей є основою для визначення альтернативних засобів і методів досягнення цілей, побудови дерева рішень, формування переліку основних заходів і завдань програми. Вибір альтернативних варіантів досягнення цілей здійснюється через порівняння соціально-економічної ефективності кожного з варіантів за допомогою існуючої методики визначення ефективності з урахуванням позитивних і негативних екстерналій.

Зведений розділ програми включає: основні показники програми; перелік основних заходів програми; ресурсне забезпечення заходів програми.

Перелік основних показників програми обумовлений характером та специфікою проблем і цілей. Він може включати показники, які відображають: обсяги виробництва продукції (робіт, послуг); введення в дію виробничих потужностей, основних фондів та об'єктів виробничого й невиробничого призначення; приріст запасів корисних копалин; характеристику структурних зрушень в економіці; зростання рівня життя населення і т. д. Основні показники програми розробляються як в цілому на весь життєвий цикл програми, так і в розрізі окремих цільових рівнів.

Перелік основних заходів програми розробляється в календарному та відомчому розрізах. Програмний захід — це структурно визначена послідовність комплексу робіт (дій), які ведуть до розв'язання конкретного завдання або досягнення підцілі (цілі) програми. План заходів має висвітлювати хто, що саме та в які строки повинен зробити, щоб розв'язати певне завдання. Формування завдань на здійснення робіт відомствам-виконавцям повинно ґрунтуватися на альтернативних засадах.

Реальність заходів програми значною мірою залежить від ресурсного забезпечення. Діагностика проблеми передбачає необхідність визначення ресурсних обмежень. Обмеження (неадекватність трудових, матеріальних, фінансових ресурсів; брак технологій і т. п.) варіюються залежно від характеру й специфіки

проблеми. Для обґрунтування заходів ЦКП розробляються баланси тих ресурсів, які використовуються під час реалізації програми.

Складовою частиною програми є організаційно-економічний механізм управління процесом реалізації програми. Організаційно-економічний механізм передбачає створення спрямованої на реалізацію передбачених програмою заходів системи правових, адміністративних і економічних регуляторів. Слід зазначити, що рамки існуючих законів в економічній сфері можуть стати своєрідними обмеженнями щодо застосування адміністративних та економічних методів регулювання. Тому проекти національних програм повинні містити перелік пропозицій стосовно зміни законодавства з питань надання податкових, кредитних, цінових, амортизаційних, митних та інших пільг з метою заохочування й стимулювання виконавців цільових комплексних програм.

Основним елементом організаційно-економічного механізму реалізації завдань програм є *механізм державних замовлень*. *Державний контракт* є основним документом, який урегулює економічні, правові й організаційні відносини між державним замовником і виконавцем. У контрактах мають бути зазначені вимоги щодо обсягів, номенклатури та якості продукції (робіт, послуг), а також чітко визначені строки поставок продукції (виконання робіт, надання послуг) конкретним споживачам.

Етап розробки проекту ЦКП завершується передачею його замовнику для затвердження та прийняття рішення про початок реалізації програми.

4. Затвердження програми здійснює державний орган — замовник ЦКП.

5. Реалізація програми.

Цей етап складається з двох основних стадій: укладання державних контрактів та виконання комплексів робіт.

Укладання державних контрактів здійснює державний орган, який несе відповідальність за виконання певних заходів, передбачених програмою. Він повинен здійснити, виходячи з державних інтересів, вибір виконавців державного замовлення способом конкурсного відбору. З метою відбору найліпшого з потенційних виконавців державного контракту кожного з них треба «оцінити»

за допомогою відповідних критеріїв. Такими критеріями можуть бути, наприклад: реальні можливості претендентів виконати завдання; якісні характеристики продукції (робіт, послуг) підприємств-претендентів; обсяги ресурсів, необхідних виконавцям для досягнення певного соціально-економічного результату і т. п.

На стадії виконання комплексів робіт відбувається виробництво продукції (виконання робіт, надання послуг) згідно із завданнями, що їх передбачено державними контрактами.

6. Звіт про виконання програми.

Звіт про виконання ЦКП є складовою частиною контролю.

Контроль за реалізацією ЦКП

Контроль — це процес забезпечення досягнення цілей програми. Метою контролю є сприяння тому, щоб фактичні результати якомога більше відповідали завданням (цілям) програми. За часом здійснення виділяють запобіжний, поточний і завершальний види контролю (рис. 2.7).



Рис. 2.7. Етапи контролю

Запобіжний контроль здійснюється ще до фактичного початку робіт.

Основними засобами запобіжного контролю є реалізація певних правил, процедур і способу поведінки учасників програмного процесу. Його завдання полягають у тому, щоб чітко встановити цілі та функції замовників і виконавців ЦКП, забезпечити виконання завдань трудовими, матеріальними й фінансовими ресурсами.

Поточний контроль здійснюється безпосередньо під час розробки та реалізації програми. Він базується на вимірюванні поточних результатів, одержаних після виконання певних видів робіт. Регулярна перевірка результатів роботи, оперативне вирішення проблем, що виникають, прийняття рішень щодо вдосконалення діяльності уможливають мінімізацію відхилення фактичних результатів від запланованих. Якщо дозволити відхиленням вільно розвиватися, вони здатні спричинити серйозні труднощі в досягненні цілей.

Завершальний контроль виконує дві функції. По-перше, він надає інформацію, необхідну для планування в майбутньому з урахуванням помилок минулого. По-друге, контроль здійснюється з метою сприяння мотивації з допомогою матеріального та морального стимулювання виконавців. Звіт про виконання програми є своєрідною формою завершального контролю.

У процедурі контролю виділяють три основні підетапи:

- розробка нормативів і критеріїв;
- порівнювання з ними реальних результатів;
- вжиття необхідних коригуючих заходів.

Розробка критеріїв і нормативів здійснюється під час розробки проекту програми. По суті, критерії та нормативи — це показники програми, за допомогою яких описуються цілі, підцілі та завдання ЦКП.

Порівнювання нормативів і критеріїв з результатами здійснюється під час поточного контролю з метою визначення відхилень. На цьому етапі визначається одна з трьох основних ліній поведінки:

1. Якщо порівняння фактичних результатів із нормативами свідчить про те, що цілі досягаються, то ліпше продовжувати вимірювання результатів, повторюючи цикл контролю, і утриматися від будь-яких дій.

2. Наявність розходжень між результатами й цілями потребує здійснення певних коригуючих дій, спрямованих на усунення причин відхилень.

3. Усвідомлення нереальності цілей і заходів, спрямованих на їх досягнення, спричиняє необхідність перегляду нормативів.

Отже, визначення проблем і цілей, планування відповідних заходів, забезпечення цих заходів наявними ресурсами — є одними з найскладніших і найвідповідальніших етапів програмно-цільового планування.

Аналіз існуючих в Україні ЦКП свідчить про те, що під час розробки багатьох із них було допущено серйозні прорахунки на стадіях формулювання проблем, цілей, побудови цілереалізуючої системи, контролю. Значні недоліки мали місце і в процесі забезпечення програмних заходів наявними ресурсами. Подолання названих недоліків потребує чіткого додержання всіх правил і процедур програмно-цільового методу планування, а також удосконалення діяльності державного апарату.

ЛЕКЦІЯ 3

ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНА ТА ГРОШОВО-КРЕДИТНА ПОЛІТИКА

10. Фінансово-бюджетне регулювання.
11. Стратегія бюджетної політики та бюджетного регулювання.
12. Ефективність бюджетної системи.
13. Податкове регулювання.
14. Державне замовлення як засіб задоволення потреб держави.
15. Грошово-кредитне регулювання. Стратегія і тактика грошово-кредитної політики України.

1. Фінансово-бюджетне регулювання

Фінанси в загальному їх трактуванні означають застосування різноманітних способів розподілу ВВП на централізовані та децентралізовані фонди грошових ресурсів. Через розподільчу й контрольну функції фінанси активно впливають на процес суспільного відтворення, опосередковуючи, по-перше, створення фондів нагромадження та споживання, і, по-друге, додержання про-

порцій обігу натуральних і грошових ресурсів та їх раціональне використання.

Фінансова система кожної країни має свою специфіку. Основною ланкою фінансової системи і найважливішим комплексом засобів державного регулювання економіки є **державні фінанси**. Через державні фінанси перерозподіляється значна частка ВВП. В Україні фінансову систему утворюють:

- державний і місцеві бюджети, або так званий консолідований бюджет;
- фінанси підприємств усіх форм власності;
- централізовані державні та інші фонди; фондовий ринок.

Правовою основою бюджетного регулювання в Україні є Конституція України, закон «Про бюджетну систему України» та інші нормативно-правові акти.

Інформаційною базою для прийняття управлінських рішень з питань ефективного використання фінансових ресурсів є зведений баланс фінансових ресурсів держави. В Україні цей баланс входить до складу ДПЕСР України і його вміщено в розділі «Основні баланси національної економіки».

Метою розробки балансу є визначення обсягів фінансових ресурсів держави на прогностичний період, можливостей їх використання для фінансування економічних і соціальних програм розвитку, а також встановлення оптимальних напрямів їх розподілу та використання. Зведений баланс фінансових ресурсів України складається щорічно (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Зведений річний баланс фінансових ресурсів України
(дані умовні)**

РЕСУРСИ			ВИДАТКИ		
№	Джерела надходжень	млн. грн.	№	Напрямки використання	млн. грн.
1	Доходи бюджетів	367	1	Видатки бюджетів	380
2	Ресурси підприємств і організацій	400	2	Витрати підприємств і організацій	400
3	Доходи державних позабюджетних фондів	140	3	Витрати державних позабюджетних фондів	140
4	Довгострокові кредитні ресурси	7	4	Витрати на реалізацію націона-	7

	на розвиток економіки, надані банками України			льних програм розвитку економіки за рахунок довгострокових кредитів	
5	Кошти іноземних інвесторів	33	5	Витрати іноземних інвесторів на розвиток економіки України	33
6	Кредити міжнародних фінансових організацій та кредити, отримані на довгостроковій основі	40	6	Використано кредитів міжнародних фінансових організацій	40
7	Брак фінансових ресурсів	13	7	Перевищення ресурсів над витратами	—
Усього:		1000	Усього:		1000

У зведеному балансі фінансових ресурсів доходи та видатки бюджетів (перша стаття ресурсної та видаткової частин балансу) включають сумарні показники доходів і видатків державного та місцевих бюджетів. Ресурси підприємств і організацій складаються з прибутку (після сплати податку), амортизаційних та інших відрахувань (наприклад на шляхові роботи) державних підприємств установ та організацій. Доходи та витрати державних позабюджетних фондів включають сумарні показники доходів та витрат Фонду приватизації, Пенсійного фонду та Фонду соціального страхування.

Основна частка державних доходів і витрат здійснюється через *бюджетну систему*. В Україні бюджетна система складається з:

- Державного бюджету України;
- бюджету АР Крим;
- місцевих бюджетів.

Організація та принципи побудови бюджетної системи, а також взаємозв'язок між її окремими ланками характеризуються поняттям «бюджетний устрій». Бюджетний устрій України визначається з урахуванням державного устрою та адміністративно-територіального поділу країни.

У загальному розумінні, *бюджет* – це план утворення і використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій певної організації.

Державний бюджет – це річний план державних витрат і джерел їхнього фінансового покриття. Взаємозв'язки бюджету з іншими ланками фінансової системи регулюються чинним законодавством. Сукупність усіх бюджетів, що

входять до складу бюджетної системи, є *зведеним бюджетом України*.

Державні доходи – це, по-перше, грошові відносини з приводу розподілу ВВП, по-друге, частка ВВП, що використовується державою для здійснення своїх функцій.

Доходи бюджетів утворюються за рахунок надходжень від сплати фізичними та юридичними особами податків, зборів та інших обов'язкових платежів (далі – податків), а також надходжень з інших джерел, визначених законодавством. Платежі, утримані із суб'єктів підприємницької діяльності, перераховуються до бюджету в першочерговому й безспірному порядку.

Доходи бюджетів України поділяються на *доходи Державного та місцевих бюджетів*. Розмежування загальнодержавних податків між рівнями бюджетної системи здійснюється відповідно до існуючого законодавства. З Державного бюджету України до бюджету АР Крим, бюджетів областей, міст Києва і Севастополя передається частина доходів у вигляді процентних відрахувань від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів, які справляються на даній території. Розмір цих відрахувань затверджується Верховною Радою в Законі про Державний бюджет України на відповідний рік за поданням Президента з урахуванням економічного, соціального, природного і екологічного стану відповідних територій.

Доходи Державного бюджету України формуються за рахунок:

- податкових надходжень (частини податку на додану вартість, частини акцизного збору, податку на прибуток підприємств і організацій усіх форм власності (крім комунальної) та підпорядкування, податку на майно підприємств і організацій усіх форм власності та підпорядкування, плати за землю, надходжень від зовнішньоекономічної діяльності);
- неподаткових надходжень і доходів від операцій з капіталом, що перебуває в загальнодержавній власності (частини доходів від приватизації та реалізації державного майна;
- орендної плати за оренду майна цілісних майнових комплексів;
- надходжень від внутрішніх позик;

- перевищення доходів над витратами Національного банку України;
- повернених державі позик, процентів за наданими державою позиками та кредитами;
- дивідендів, одержаних на акції та інші цінні папери, що належать державі в акціонерних господарських товариствах, створених за участю підприємств загальнодержавної власності);
- доходів державних цільових фондів (Пенсійного фонду України, Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення, Державного фонду сприяння зайнятості населення та ін.);
- інших доходів, установлених законодавством України і віднесених до доходів Державного бюджету.

Видатки Державного бюджету виконують функції політичного, соціального та економічного регулювання. Зміст бюджетних видатків зумовлений суспільним способом виробництва, політичним устроєм країни, природою та функціями держави. Вони відіграють вирішальну роль у задоволенні потреб соціально-економічного розвитку країни. У державній власності перебувають підприємства, установи, організації сектору загального державного управління, які потребують коштів на здійснення своєї діяльності, а також на реконструкцію та оновлення існуючої матеріальної бази. Крім того, видатки бюджету використовуються для перерозподілу доходів населення через трансфертні платежі.

Планування державних видатків є складовою частиною бюджетного регулювання. Державні видатки, включаючи чисте кредитування, – витрати, пов'язані з виконанням державою своїх функцій.

Витрати – це платежі, що не підлягають поверненню, не створюють і не погашають фінансових вимог. Вони складаються в основному із закупівель товарів, послуг, оплати праці державних службовців, соціальних виплат і обслуговування державного боргу.

До **чистого кредитування** відносять надання позик і придбання акцій за

вирахуванням сум погашених кредитів і доходів від продажу акцій.

Державні видатки здійснюються за статтями на підставі бюджетної класифікації. За функціональним призначенням їх можна об'єднати в п'ять груп.

1. Фінансування державних послуг загального призначення (витрати на державне управління; утримання законодавчих, виконавчих і судових органів; міжнародну діяльність, національну оборону, забезпечення громадського порядку і безпеки і т. д.).

2. Фінансування виробництва суспільних товарів (витрати на науку, освіту, культуру і мистецтво, охорону здоров'я, фізичну культуру і спорт, соціальний захист і соціальне забезпечення, житлово-комунальне господарство, засоби масової інформації і т. д.).

3. Фінансування державних послуг, пов'язаних з економічною діяльністю (витрати на розвиток галузей матеріального виробництва: промисловості, сільського та лісового господарств, капітального будівництва, транспорту, зв'язку і т. п.; на забезпечення більш високої ефективності господарської діяльності, здійснення структурних перетворень в економіці, створення умов для економічного зростання, на реалізацію цільових комплексних програм і т. д.).

4. Видатки державних цільових фондів.

5. Інші видатки (виплати процентів і витрати, пов'язані з обслуговуванням державного боргу, створення резервних фондів, трансферти загального характеру і т. д.).

Згідно з економічними характеристиками видатки всіх бюджетів поділяються на *поточні видатки* і *видатки розвитку*.

Поточні видатки — це витрати бюджетів на фінансування мережі підприємств (установ, організацій, органів), яка існує на початок бюджетного року, а також фінансування заходів щодо соціального захисту населення та інших заходів.

Видатки розвитку — це витрати бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансування капітальних вкладень; фінансування структурної перебудови економіки; субвенції та інші витрати,

пов'язані з розширеним відтворенням.

Отже, держава, використовуючи бюджет, здійснює фінансування розвитку окремих галузей, регіонів і сфер діяльності. Крім прямого фінансування та прямих державних інвестицій, витрати Державного бюджету здійснюються у таких формах, як дотації, субсидії, субвенції.

Дотації (лат. *dotare* — постачати) — це особливий вид асигнувань з Державного бюджету, який використовується для збалансування доходів і витратків місцевих бюджетів та покриття касових збитків окремих державних підприємств.

Субсидії (лат. *subsidium* — допомога) — це допомоги, які виплачуються з державного бюджету з метою підтримки населення, а також певних видів підприємницької діяльності, сфер і галузей народного господарства, розвиток яких має велике значення для економіки.

Субвенції (лат. *subvenire* — приходити на допомогу) — один з видів державної фінансової допомоги центральним або місцевим органам виконавчої влади, що надається на конкретні цілі. Субвенції використовуються також для санації підприємств, яким загрожує банкрутство.

У Державному бюджеті передбачається резервний фонд КМ України у розмірі до двох процентів від обсягу витратків Державного бюджету для фінансування невідкладних витрат у народному господарстві, соціально-культурних та інших заходів, що не могли бути передбачені під час затвердження Державного бюджету.

Кошти Державного бюджету витрачаються лише на цілі і в межах, затверджених Законом про Державний бюджет. У Державному бюджеті понад передбачені видатки утворюється оборотна касова готівка в розмірі до двох процентів загального обсягу витратків бюджету. Оборотна касова готівка може бути використана протягом року на покриття тимчасових касових розривів і має бути відновлена того самого року до розмірів, установлених під час затвердження Державного бюджету.

2. Стратегія бюджетної політики та бюджетного регулювання

Бюджетна стратегія – це довгостроковий курс бюджетної політики держави, що розрахований на перспективу та зумовлює розв’язання крупно масштабних завдань, які визначаються загальнонаціональною стратегією соціально-економічного розвитку країни. Бюджетна стратегія має встановлювати основні напрями бюджетної політики та спрямовуватись на розробку таких економічних важелів, які були б націлені на їх реалізацію. Процес розробки бюджетної стратегії в Україні за існуючих умов господарювання наражається на серйозні труднощі, подолання яких вимагає фундаментальних наукових досліджень у сфері бюджетних відносин.

Основою розробки бюджетної стратегії є бюджетне прогнозування, що є складовою прогнозування макроекономічного розвитку соціально-економічних процесів у країні взагалі. **Бюджетне прогнозування** – це процес розробки основних показників Державного бюджету на перспективу, прогнозування найважливіших надходжень видатків бюджету.

Основою розробки бюджетної тактики є бюджетне планування — важлива складова фінансового планування, підпорядкована вимогам фінансової політики держави. Економічна сутність бюджетного планування полягає в централізованому розподілі та перерозподілі ВВП між ланками фінансової системи на основі загальнонаціональної соціально-економічної програми розвитку країни в процесі складання та виконання бюджетів різного рівня.

Бюджетне планування є складовою **бюджетного процесу**, що включає порядок складання та виконання бюджету, його нормативно-правову та організаційну основу, а також питання теорії та методології складання бюджетів країни. **Результатами бюджетного планування** є проект зведеного Державного бюджету – основного фінансового плану держави на поточний рік, а також бюджети різних рівнів державної влади (місцеві, суб’єктів держави тощо).

Бюджетний процес – це регламентований законодавством порядок складання, розгляду та затвердження бюджетів, їх виконання і контролю за ви-

конанням. Зміст етапів бюджетного процесу регламентований Конституцією України та Законом України «Про бюджетну систему України».

Етапами бюджетного процесу в Україні є:

1. Складання проекту Державного бюджету.

Бюджетний процес починається з того, що ВР України не пізніше 15 червня поточного року розробляє й надсилає Президентові спеціальну постанову (бюджетну резолюцію) про основні напрямки бюджетної політики на наступний рік. Кабінет Міністрів України опрацьовує проект Державного бюджету відповідно до тих засад державного регулювання економічного й соціального розвитку країни на плановий рік, які визначені в бюджетній резолюції.

Попередній проект зведеного бюджету України складає Міністерство фінансів на підставі прогнозних макроекономічних показників на плановий рік. Цей проект доводиться до міністерств, відомств та інших органів державної влади, які розглядають його і в двотижневий термін подають Мінфіну власні пропозиції щодо проекту бюджетів з відповідними розрахунками та обґрунтуваннями. Міністерство фінансів після розгляду пропозицій готує проекти зведеного та Державного бюджету і подає їх на розгляд Кабінету Міністрів разом з переліком спірних (не погоджених) питань.

КМ України розглядає на своєму засіданні проекти зведеного і Державного бюджетів, ухвалює остаточне рішення щодо проекту закону про Державний бюджет України і подає останній на розгляд Президентові. Президент розглядає його і, у разі згоди, вносить до Верховної Ради. Проект закону має бути поданий до ВР України до 15 вересня.

До проекту закону додаються: основні прогнозні макроекономічні показники економічного й соціального розвитку України на плановий рік, зведений баланс фінансових ресурсів, основні напрями бюджетної та податкової політики, пропозиції щодо взаємовідносин Державного й місцевих бюджетів, обсяги централізованих капітальних вкладень із розрахунками та обґрунтуваннями в розрізі окремих позицій і загальні показники зведеного бюджету. Крім того, до проекту Закону додаються також необхідні інформаційні матеріали, а саме:

- прогноз доходів і видатків Державного бюджету на три наступні роки, розроблений на підставі основних прогнозних макроекономічних показників;
- перелік законів, окремих статей законів та інших нормативних актів, що су-перечать проекту Закону про Державний бюджет, із зазначенням причин ро-збіжностей;
- перелік податків, зборів, інших обов'язкових платежів із зазначенням ставок і пільг;
- перелік загальнодержавних, міжгалузевих та інших програм, що фінансу-ються з бюджету. У разі, якщо розпорядниками коштів є два суб'єкти (або й більше), подаються дані щодо фінансових повноважень кожного суб'єкта і загальні витрати на програму.

2. Розгляд Верховною Радою проекту Закону про Державний бюджет здійснюється в порядку, передбаченому Регламентом ВР України.

Проект Закону про Державний бюджет рекомендує на засіданні Верховної Ради Президент України. З докладною доповіддю про проект Закону виступає Міністр фінансів або особа, котра виконує його обов'язки.

3. Затвердження Державного бюджету здійснює Верховна Рада.

Затвердженню підлягають:

- граничний розмір дефіциту Державного бюджету та джерела його покриття;
- суми доходів Державного бюджету відповідно до бюджетної класифікації;
- суми видатків Державного бюджету щодо кожного розпорядника коштів ві-дповідно до бюджетної класифікації;
- суми дотацій, субвенцій та розміри відрахувань від регу-люючих доходів до бюджетів АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя;
- розмір оборотної касової готівки Державного бюджету.

Доходи і витрати цільових загальнодержавних фондів, включених до складу Державного бюджету, затверджуються для кожного фонду окремо. По-точні витрати цільових загальнодержавних фондів затверджуються в межах до-ходів цих фондів. Видатки розвитку можуть бути скорочені Верховною Радою із спрямуванням вилучених коштів на фінансування інших статей видатків

Державного бюджету. Забороняється витратити кошти Пенсійного фонду на інші цілі, крім передбачених Положенням про цей фонд.

4. Виконання бюджету є найважливішою стадією бюджетного процесу.

Касове виконання Державного бюджету здійснюється через установи Національного банку України, Державного експортно-імпортного банку, АКБ соціального розвитку «Укрсоцбанк», Українського акціонерно-промислово-інвестиційного банку «Промінвестбанк». Названі банки здійснюють касове виконання державних позабюджетних фондів. Пенсійний фонд обслуговує АКБ «Аваль».

Розпорядником бюджетних коштів є Державне казначейство. Згідно з відповідним положенням Державне казначейство:

- організовує виконання Державного бюджету і здійснює належний контроль за ним;
- здійснює управління наявними коштами Державного бюджету, у тому числі в іноземній валюті, та коштами державних позабюджетних фондів у межах витрат, що їх установлено на відповідний період;
- здійснює фінансування видатків Державного бюджету;
- веде облік касового виконання Державного бюджету, складає звітність про стан виконання Державного та зведеного бюджетів;
- здійснює управління державним внутрішнім та зовнішнім боргом;
- розподіляє між Державним бюджетом, бюджетами АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя відрахування від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів за затвердженими нормативами;
- здійснює контроль за надходженням і використанням коштів державних позабюджетних фондів.

У разі, коли в ході виконання бюджету рівень дефіциту бюджету перевищує встановлений, Верховна Рада на пропозицію Кабінету Міністрів ухвалює рішення про пропорційне скорочення затверджених видатків щомісячно за всіма статтями бюджету, крім захищених від скорочення.

Організовує виконання державного бюджету Кабінет Міністрів через Мі-

ністерство фінансів, міністерства, відомства та інші органи виконавчої влади. Виконання Державного бюджету провадиться за розписом доходів і видатків з щоквартальним розподілом, складеним Міністерством фінансів відповідно до показників бюджету.

Фінансування витрат із резервного фонду Кабінету Міністрів здійснюється за постановою КМ України, виходячи з обгрунтованої необхідності та економічної ефективності.

5. Звіт про виконання Державного бюджету складає Міністерство фінансів, а стосовно нижчих бюджетів бюджетної системи — відповідні фінансові органи.

Зведений звіт надсилається Верховній Раді. Узагальнені показники зведеного звіту підлягають опублікуванню.

Прогнозування надходжень до бюджету є однією з головних проблем, що виникають під час складання бюджету. Існування різних форм власності і методів господарювання, відсутність будь-якого директивного управління виробництвом роблять непридатним для цього нормативний метод розрахунків надходжень, який був досить поширений за часів планової економіки.

Методика розрахунків, що застосовуються в умовах стабільного ринку, також не забезпечує потрібної точності прогнозу, оскільки базується на попередньому прогнозі номінальних значень головних макроекономічних показників: ВВП, обсягів споживання та інвестицій тощо. В умовах перехідної економіки ці значення суттєво залежать від структури витрат зведеного бюджету, яка не може бути визначена без обсягів надходжень до нього.

Стабільність у часі найважливіших бюджетних нормативів і ставок оподаткування у країнах з розвинутою ринковою економікою, наявність однорідних статистичних вибірок достатньої довжини дозволяють широко застосовувати для такого прогнозування методи прикладної статистики й економетричні моделі. Однак, точний прогноз ВВП неможливий без урахування обсягів і структури бюджетних витрат, але й надходження до бюджету за зазначеною мето-

дикою можна розрахувати лише виходячи з прогнозу ВВП. Інший недолік статистичних методів полягає у тому, що сильний вплив важкопрогнозованих, навіть узагалі непередбачуваних неекономічних факторів (таких, як термінові витрати з держбюджету, спричинені загостренням соціально-політичної ситуації) також ускладнює їх застосування в умовах перехідної економіки. Усе це вимагає підходів, які б спиралися на сучасні кількісні методи досліджень. Це системний аналіз і математичне моделювання. Для реалізації даних підходів в Інституті кібернетики НАН України була розроблена моделююча система «Бюджет», призначена для розв'язання завдань бюджетного й макроекономічного моделювання, зокрема оцінювання очікуваних надходжень до держбюджету та його найважливіших видатків, прогнозування динаміки цін, обсягів платоспроможного попиту, експорту, імпорту тощо. Побудовано систему за блоковим принципом. Кожен з блоків — це окрема економіко-математична модель (або група моделей), яка характеризується значеннями вхідних і результуючих показників. Останні, у свою чергу, можуть служити вхідною інформацією для інших блоків. Змінюючи внутрішню структуру блоків, можна врахувати особливості економічної ситуації, специфіку розв'язуваних задач, ступінь деталізації розрахунків.

Зокрема, кожен рік в Інституті кібернетики НАН України для Комісії з питань бюджету Верховної Ради здійснюється аналіз проектів Державного бюджету. Робиться це на основі оцінки інформації про найважливіші показники економіки України. Оскільки результати виконання бюджету суттєво залежать від загальної макроекономічної ситуації, на яку впливають важко передбачувані фактори, тож багатоваріантність розвитку подій, зумовлена дією таких чинників, ураховується шляхом сценарного прогнозування. Розробка експертами певних сценаріїв впливу подібних факторів передує здійсненню прогнозів для кожного із сценаріїв. У межах кожного макроекономічного сценарію (оптимістичного, песимістичного, нейтрального) можуть розроблятися різні підсценарії функціонування бюджету за певних умов. Це дає змогу врахувати якомога більшу кількість аспектів модельованого процесу, оцінити вплив чинників і, якщо вони частково керовані, розробити рекомендації щодо впливу на них.

Розглянемо алгоритм бюджетного прогнозування, що пропонується в методичних рекомендаціях «Прогнозування і розробка програм» НДЕІ Міністерства економіки України.

На першому етапі прогнозу, виходячи з даних факторного аналізу, визначають основні чинники, які впливають на показники доходів і видатків бюджету.

На другому етапі прогнозу розраховують величини тих статей бюджету, які не можуть бути визначені за нормативним методом.

Узагальнююча формула визначення абсолютних величин дохідних статей бюджету має такий вигляд:

$$D_{it} = D_{i(t-1)} \cdot IC_{t} \cdot IBVP_{t}, \quad (3.1)$$

де D_i — обсяг доходів i -ї статті бюджету;

IBVP — індекс зміни ВВП;

IC — індекс зміни споживчих цін (показник інфляції);

t — бюджетний рік.

Якщо темп зміни ВВП не збігається з прогнозними темпами зростання доходів бюджету, тоді формула (3.1) може бути змінена стосовно статей бюджету, формування яких залежить від доходів громадян. У такому разі замість показника темпу зміни ВВП використовуються прогнозовані темпи зміни доходів громадян.

Щодо статей видаткової частини бюджету, то формула їх розрахунків має такий вигляд:

$$V_{it} = V_{i(t-1)} \cdot IC_{t}, \quad (3.2)$$

де V_i — обсяг i -ї статті бюджету;

t — бюджетний рік.

Отже, при цьому не враховуються темпи зміни ВВП або доходів громадян.

Показники V_i і D_i можуть визначатись також як деяка середня величина за ряд минулих періодів і розраховуватися за формулою:

$$B_{it}(D_{it}) = \text{sum}(B_{i(t-k)}(D_{i(t-k)}), k = 1, \dots, n) / n, \quad (3.3)$$

де n – кількість періодів, що розглядаються.

На третьому етапі прогнозу аналізуються зміни у законодавчій і нормативній базі, передбачувані в прогнозному періоді. Результатами цього аналізу повинні бути уточнення нормативів і формування обмежень щодо їх використання. Якщо законодавча і нормативна база не змінилася, то статті бюджету, які повинні розраховуватись за нормативним методом, визначаються за формулами (3.2, 3.3). Якщо у законодавчій та нормативній базі можливі зміни у прогнозному періоді, то виникає необхідність переходу до четвертого етапу.

На четвертому етапі прогнозу використовуються розрахунки за нормативним методом:

$$B_i(D_i) = \text{sum}(nB_{ij} \cdot X_{tj}, j = 1, \dots, m), \quad (3.4)$$

де i — індекс статті бюджету;

j — індекс показників, які використовуються у нормативному розрахунку;

$nB_{ij(t-1)}$ — норматив відрахування від j -го показника до i -ї статті бюджету;

X_{tj} — величина j -го показника, що прогнозується.

На п'ятому етапі прогнозу повинні розглядатися величини дефіциту як державного, так і регіонального бюджетів (∂B). У такому разі можлива ситуація перевищення розміру дефіциту бюджету порівняно із заданим:

$$\text{дрБ} = \text{sum}(B - D), \quad (3.5)$$

$$\text{дБ} = \text{ВВП} \cdot \text{здБ}, \quad (3.6)$$

де дрБ — розрахунковий дефіцит бюджету;

дБ — заданий розмір дефіциту бюджету;

здБ — відсотки дефіциту бюджету від ВВП, що задані.

Використання умов цих рівнянь потребує розробки додаткової процедури, для реалізації якої треба визначитися з принципами коригування статей бюджету, які полягають у такому:

– або всі статті бюджету зменшуються рівномірно;

– або повинні бути визначені пріоритети розвитку національного господарства і статей бюджету, що забезпечують цей розвиток.

При розгляді даної проблеми студентам необхідно також приділити увагу ознайомленню з методикою розрахунку найважливіших показників зведеного бюджету в Україні (див. додаток 3). Слід звернути увагу на те, як здійснюється розрахунок питомої ваги певної статті доходів чи видатків бюджету у ВВП.

Узагальнююча формула розрахунку питомої ваги i -ї статті доходів чи видатків у ВВП має вигляд:

для прогнозного періоду:

$$Z_{it} = \frac{X_{it}}{\text{ВВП}_t} \cdot 100 ; \quad (3.7)$$

для поточного періоду:

$$Z_{i(t-1)} = \frac{X_{i(t-1)}}{\text{ВВП}_{(t-1)}} \cdot 100, \quad (3.8)$$

де Z_{it} , $Z_{i(t-1)}$ — питома вага i -ї статті доходів чи видатків у ВВП відповідно у прогнозному та поточному періодах .

Визначення факторів, що впливають на рівень статей доходів і видатків зведеного бюджету, базується в основному на відповідних положеннях певних чинних законів та законодавчих актів.

Доходи зведеного бюджету (ДЗБ) та **видатки зведеного бюджету (ВЗБ)** — це сума надходжень чи відрахувань за всіма статтями дохідної частини бюджету. Зокрема, сума доходів зведеного бюджету визначається за формулою:

$$\text{ДЗБ} = \sum_{i=1}^n X_{it}, \quad (3.9)$$

де X_{it} — абсолютна величина i -ї статті дохідної частини бюджету у бюджетному $T(t)$ періоді; n — число статей дохідної частини бюджету.

Сума видатків зведеного бюджету визначається за аналогічною формулою, тільки X_{it} позначає абсолютну величину i -ї статті видаткової частини бюджету.

Кожна стаття доходної чи видаткової частин бюджету (X_{it}) розраховується в основному двома способами:

1) у вигляді суми окремих складових (X_{ijt}), що формують відповідну статтю:

$$X_{it} = \sum_{j=1}^m X_{ijt}, \quad (3.10)$$

де m — число складових, $i = 1, 2, 3, \dots, n$;

$j = 1, 2, 3, \dots, m$;

2) у вигляді добутку абсолютного показника ($\sum X_{ijt}$ — бази відрахування) на коефіцієнт відрахування (K_{ijt}):

$$X_{it} = \sum_{j=1}^m X_{ijt} K_{ijt} + v_{it}, \quad (3.11)$$

де v_{it} — складова, що відображає можливі врахування пільг чи обмежень при розрахунках кожної статті доходів чи видатків зведеного бюджету.

Отже, можна дійти висновку, що методи бюджетного планування, програмування та прогнозування мають використовуватися в комплексі з метою оптимізації розподілу фінансових ресурсів держави. Бюджетна стратегія і тактика як способи формування бюджетної політики держави на практиці мають спрацьовувати одночасно та ефективно.

Основні документи для формування бюджетної тактики в Україні:

- макроекономічний прогноз соціально-економічного розвитку країни, складовим елементом якого є основні прогнозні показники зведеного бюджету країни;
- основні напрями бюджетної політики (Бюджетна резолюція).

Слід зазначити, що в основу розробки «Основних напрямів бюджетної політики» в Україні кладуться матеріали, які готуються Міністерством фінансів, Міністерством економіки та централізованими галузевими органами виконавчої влади, місцевими органами самоврядування. В них формулюються головні пріоритетні напрями бюджетної політики на плановий рік, які повинні стати орієнтиром для Уряду, що керує складанням проекту бюджету, і для Верховної

Ради при розгляді бюджету. У цих матеріалах визначаються: макроекономічні цілі та обов'язково розмір дефіциту бюджету; загальний обсяг доходних надходжень; положення, які є основою формування видаткової частини бюджету; наводяться завдання Уряду, які слід враховувати (див. ст. 33 Бюджетного кодексу України).

3. Ефективність бюджетної системи

Збалансованість бюджетів, які входять до складу бюджетної системи держави, є необхідною умовою ефективності фінансово-бюджетної політики. Перевищення доходів над видатками становить ***надлишок (профіцит) бюджету***. Перевищення видатків над доходами становить ***дефіцит бюджету***.

Надлишок бюджету може використовувати уряд за непередбачених обставин для дострокових виплат, погашення державного боргу, кредитування або переведення його в дохід наступного бюджетного року.

Для забезпечення збалансованості Державного бюджету на КМ України покладається обов'язок узагальнювати й готувати пропозиції про скорочення видатків бюджету, а також давати висновки (у тому числі й на пленарних засіданнях Верховної Ради) щодо відповідності законопроектів, які вносяться на розгляд ВР України, Закону про Державний бюджет на поточний бюджетний рік і основним напрямам бюджетної політики на наступний бюджетний рік.

Граничний розмір дефіциту Державного бюджету та джерела його покриття визначаються Верховною Радою під час його затвердження. Покриття дефіциту здійснюється за рахунок внутрішніх державних позик, позик іноземних держав та інших фінансових інститутів. Рішення про залучення позик у кожному конкретному випадку ухвалює Верховна Рада. У затвердженому бюджеті граничний розмір дефіциту не повинен перевищувати розміру видатків бюджету на розвиток.

У скрутних ситуаціях покриття бюджетного дефіциту може здійснюватися способом додаткової емісії грошей. Наслідки грошової емісії загальновідомі:

з'являється ризик неконтрольованої інфляції, руйнуються стимули довгострокових інвестицій, розкручується цінова спіраль, знецінюються заробітна плата та збереження населення, відтворюється новий бюджетний дефіцит.

Емісія цінних паперів вважається безінфляційним засобом подолання бюджетного дефіциту. Держава в особі своїх органів може випускати цінні папери для задоволення потреб у фінансуванні видатків відповідних бюджетів. Тим самим держава як емітент стає суб'єктом ринку цінних паперів і фондового ринку.

Держава як суб'єкт ринку цінних паперів, з одного боку, може бути емітентом цінних паперів, з іншого — є суб'єктом правового регулювання їхньої емісії та обігу. Державний контроль і регулювання функціонування даного ринку відповідно до Закону «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» здійснює Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку.

До основних державних цінних паперів належать облігації та казначейські зобов'язання.

Облігація (лат. obligatio — зобов'язання) — це цінний папір, що засвідчує внесення її власником грошових коштів і підтверджує зобов'язання відшкодувати йому номінальну вартість цього цінного паперу в передбачений у ньому строк із виплатою фіксованого процента (якщо інше не передбачене умовами випуску). Облігації всіх видів розповсюджуються серед підприємств і громадян на добровільних засадах. Державними облігаціями є: облігації внутрішніх державних позик (ОВДП) та облігації державних місцевих позик. Рішення про випуск таких облігацій приймають відповідно Кабінет Міністрів та місцеві Ради. Облігації внутрішніх державних і місцевих позик випускаються на пред'явника, тобто вони вільно, через звичайний продаж (придбання) обертаються на ринку цінних паперів.

Казначейські зобов'язання (КЗ) України — це вид цінних паперів на пред'явника, що розміщуються тільки на добровільних засадах серед населення. Вони засвідчують внесення їхніми власниками грошових коштів до бюджету і дають право на одержання фінансового доходу. Казначейські зобов'язання

поділяються на: довгострокові (від 5 до 10 років); середньострокові (від 1 до 5 років); короткострокові (до одного року). Рішення про випуск довгострокових і середньострокових казначейських зобов'язань приймає Кабінет Міністрів; короткострокових — Міністерство фінансів. Кошти від реалізації КЗ спрямовуються на покриття поточних видатків Державного бюджету.

Державні позики є менш небезпечними, ніж пряма емісія, але й вони здатні справляти негативний вплив на економіку країни. По-перше, за певних ситуацій держава вдається до примусового розміщення державних цінних паперів, руйнуючи тим самим ринкову мотивацію діяльності суб'єктів господарювання. По-друге, державні позики мобілізують вільні кошти на ринку позикових капіталів та зменшують попит на кредити.

У зв'язку з обмеженістю коштів і невиконанням дохідних статей затвердженого бюджету фактичне виконання Державного бюджету України за останні роки є нижчим за передбачене. Брак коштів постійно змушує вирішувати проблему пріоритетності напрямків їх витрачання. У цих випадках стає неминучим секвестр (скорочення) витрат, тобто їх пропорційне зменшення (крім спеціально захищених). Передовсім фінансуються поточні видатки (заробітна плата в бюджетній сфері, трансферти, витрати на медикаменти і т. ін.).

Існує багато способів подолання бюджетного дефіциту, але всі вони пов'язані з удосконаленням податкової, грошово-кредитної, інвестиційної, цінової, зовнішньоекономічної політики, демонополізацією економіки, зміцненням податкової дисципліни. Отже, бюджетні проблеми слід розглядати в контексті макроекономічних проблем. Тому й потрібний системний підхід до формування та реалізації соціально-економічної політики держави.

Отже, з метою підвищення ефективності національної бюджетної системи, необхідним є вдосконалення бюджетної політики за такими напрямками:

- реформування податкової системи, посилення податкової дисципліни;
- удосконалення бюджетного процесу через підвищення наукової обґрунтованості прогнозів показників бюджету, запровадження системи середньо- та довгострокового бюджетного планування, скорочення переліку головних ро-

- зпорядників коштів Державного бюджету, забезпечення прозорості бюджетного процесу, оптимізації обсягів державного боргу;
- зміцнення системи управління державним боргом (утримання КМ України від надання урядових гарантій за кредити підприємств, збільшення частки середньо- та довгострокових запозичень);
 - зменшення обсягів бартерних операцій;
 - запровадження реалістичної політики державних витрат;
 - структурна перебудова економіки;
 - удосконалення системи приватизації державного майна і т. д.

4. Податкове регулювання

Особлива роль у державному регулюванні належить ***податковій політиці***. Податки є одним із найважливіших видів державних доходів, що їх одержує держава на підставі своїх владних повноважень.

Податок — це обов'язковий платіж, який стягується до бюджету з юридичних осіб і громадян.

Основними функціями податків є три: фіскальна, соціальна та регулююча.

Сутність фіскальної функції податків полягає в тому, що вони забезпечують фінансування державних витрат.

Сутність соціальної функції податків — у підтримуванні соціальної рівноваги через зменшення надто великої розбіжності реальних доходів окремих соціальних груп населення.

Сутність регулюючої функції податків — у тому, що за їх допомогою здійснюється регулювання економічної кон'юнктури, секторної, галузевої та регіональної структури економіки, інвестиційної активності, зовнішньоекономічних зв'язків, науково-дослідних робіт, охорони навколишнього природного середовища та інших об'єктів.

Сукупність податків, зборів, інших обов'язкових платежів до бюджетів і

внесків до державних цільових фондів, а також сукупність державних податкових органів та їх компетенція — становлять *податкову систему*. Відтак податкова система складається з системи оподаткування та системи податкових органів.

Податкова система має ґрунтуватися на таких засадних принципах:

1. Принцип обов'язковості сплати податків передбачає встановлення відповідальності платників податків за порушення податкового законодавства.
2. Принцип рівності суб'єктів оподаткування та недопущення будь-яких виявів податкової дискримінації забезпечується однаковим підходом до суб'єктів господарювання щодо визначення зобов'язань зі сплати податків.
3. Принцип соціальної справедливості означає організацію соціальної підтримки малозабезпечених верств населення запровадженням економічно обґрунтованого оподаткування, тобто встановленням неоподатковуваного мінімуму та диференційованого й прогресивного оподаткування доходів громадян.
4. Принцип стабільності означає незмінність податків та їх ставок, а також податкових пільг протягом бюджетного року.
5. Принцип наукової обґрунтованості передбачає встановлення податків на підставі реальних показників стану та фінансових можливостей національної економіки. При цьому враховується необхідність досягнення збалансованості видатків бюджету з його доходами.
6. Принцип рівномірності сплати податків забезпечується встановленням строків сплати, виходячи з необхідності забезпечення своєчасного надходження коштів до бюджету для фінансування видатків.
7. Принцип компетенції означає встановлення і скасування загальнодержавних податків, а також пільг щодо оподаткування тільки Верховною Радою України.
8. Принцип єдиного підходу передбачає забезпечення однакового підходу до розробки законів про оподаткування з обов'язковим визначенням платника податку, об'єкта оподаткування, податкової бази, строків і порядку сплати податку та підстав для надання податкових пільг.

9. Принцип доступності забезпечує відкритість норм податкового законодавства для платників податків.

Система оподаткування — це нормативно визначені органами законодавчої влади платники податків, їхні права та обов'язки, об'єкти оподаткування, види податків, зборів та інших обов'язкових платежів до бюджетів, внесків до державних цільових фондів, а також порядок стягнення встановлених податкових платежів, зборів і внесків.

Податкові платежі здійснюються лише на підставі податкового закону: мають бути законодавчо визначені платник податку, об'єкт оподаткування, податкова база, розмір ставки, податковий період та строк сплати податку.

Платник податку — це юридична або фізична особа, на яку, згідно з чинним законодавством, покладається зобов'язання сплачувати податки.

Об'єкт оподаткування — це кількісно вимірний економічний феномен, що підлягає оподаткуванню (прибуток, додана вартість, майно, доход тощо).

Податкова база — це частка об'єкта оподаткування, на яку нараховується податок (податкова база, як правило, менша за об'єкт оподаткування, оскільки законодавством може бути встановлений розмір неоподатковуваного доходу, надані різні пільги і т. п.).

Ставка податку (норма оподаткування) — це частка податкової бази, що вилючається у вигляді податків і вимірюється у процентах.

У практиці регулювання застосовуються різні форми оподаткування. Сутність пропорційної, прогресивної і змішаної форм оподаткування ілюструє рис. 3.2.

Сутність регресивного оподаткування полягає в зменшенні податкової ставки в міру збільшення доходу суб'єкта оподаткування.

Прикладами пропорційного оподаткування є податок на прибуток, податок на додану вартість та інші. За змішаною (прогресивно-пропорційною) шкалою здійснюється оподаткування доходів громадян.

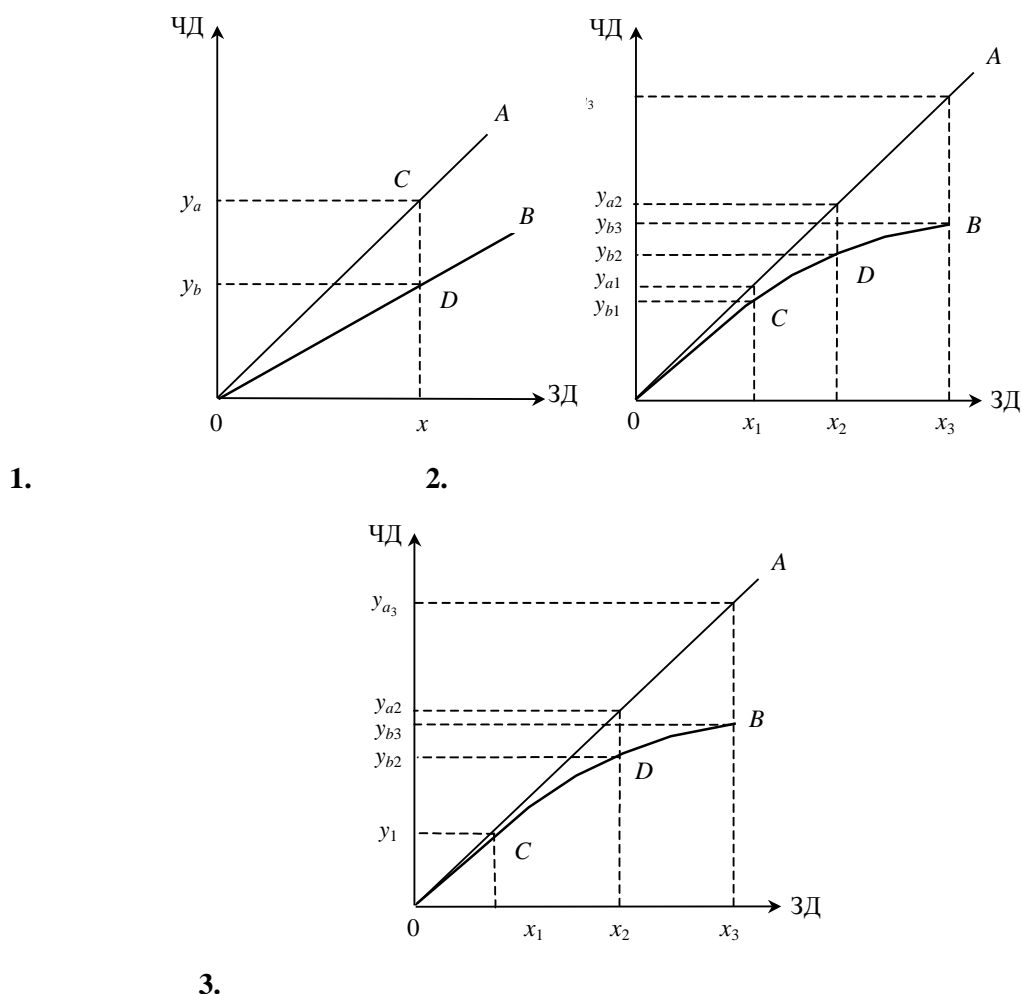


Рис. 3.2. Пропорційне (1), прогресивне (2) і змішане (3) оподаткування

Якщо ЗД — загальний дохід суб'єкта оподаткування; ЧД — дохід після сплати податку, то пряма ОА (бісектриса) відповідатиме відсутності оподаткування ($Ox = Oy_a$). На графіку 1 пряма ОВ характеризуватиме пропорційне оподаткування, яке передбачає встановлення однакової податкової ставки для всіх суб'єктів оподаткування. Що більший загальний дохід, то більші й податкові надходження. У разі загального доходу в розмірі x , дохід, що залишається в розпорядженні суб'єкта оподаткування після сплати податку, дорівнюватиме y_b , а податок — величині $y_a - y_b$. Графік 2 ілюструє прогресивне оподаткування. Тут, що більший загальний дохід, то більша й податкова ставка. Для кожного значення загального доходу встановлюється відповідна податкова ставка. Графік 3 ілюструє змішане оподаткування. Якщо дохід менший за x_1 , то оподаткування взагалі нема. Якщо дохід становитиме величину від x_1 до x_2 , то оподаткування здійснюється за мінімальною податковою ставкою. Зі збільшенням доходу від x_2 до x_3 податкова

ставка збільшується і т. п.

Класифікація податків наведена в табл. 3.2.

Таблиця 3.2

Класифікація податків

Класифікаційна ознака	Класифікаційна група	Вид податку
1	2	3
За рівнем бюджетної системи	Загальнодержавні податки	Прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств, податок на додану вартість, акцизний збір, плата за землю та ін.
	Місцеві податки	Комунальний збір, готельний збір, курортний збір, податок з реклами, збір за парковку автотранспорту, ринковий збір, збір за право проведення кіно- і телезйомок та ін.
За суб'єктом оподаткування	Податки з юридичних осіб	Податок на прибуток підприємств, податок на додану вартість, акцизний збір, плата за землю та ін.
	Податки з фізичних осіб	Прибутковий податок з громадян, податок на промисел, збір з власників собак та ін.
За формою оподаткування	Пропорційне оподаткування	Усі види податків, крім прибуткового податку з громадян
	Прогресивне оподаткування	Не використовується
	Змішане оподаткування (пропорційно-прогресивне)	Прибутковий податок з громадян
	Регресивне оподаткування	Не використовується
За способом стягнення	Прямі податки	Прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств, плата за землю, податок з власників транспортних засобів та ін.

Продовження табл. 3.2

1	2	3
	Непрямі податки	Податок на додану вартість, акцизний збір, мито
За змістом об'єкта оподаткування	Податки на доходи	Прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств та ін.
	Податки на споживання	Акцизний збір
	Податки на майно	Плата за землю, плата за користування надрами, податок з власників транспортних засобів та ін.
За системою ціноутворення	Податки, які відносять на собівартість	Збори у цільові державні фонди, місцеві податки і збори, державне мито
	Податки, які сплачують з прибутку	Податок на прибуток підприємств, плата за землю, податок з власників транспортних засобів та ін.

Сплата податку є одним з основних обов'язків юридичних і фізичних осіб. Реалізація цього обов'язку залежить як від наявності певних заохочувальних стимулів і їхнього правового регулювання, так і від чіткого розподілу прав і обов'язків суб'єктів податкових правовідносин.

Згідно із Законом України «Про систему оподаткування» платники податків і зборів зобов'язані:

- вести бухгалтерський облік, складати звітність про фінансово-господарську діяльність;
- подавати до державних податкових та інших органів відповідні декларації, бухгалтерську звітність та інші документи й відомості, пов'язані з обчисленням і сплатою податків;
- сплачувати належні суми податків у встановлені законами терміни;
- допускати посадових осіб державних податкових органів до обстеження приміщень, що використовуються для одержання доходів чи пов'язані з утриманням об'єктів оподаткування, а також для перевірок з питань обчислення і сплати податків.

Керівники й відповідні посадові особи юридичних осіб, а також фізичні особи під час перевірок, що проводяться державними податковими органами, зобов'язані давати пояснення з питань оподаткування у випадках, передбачених законами, виконувати вимоги державних податкових органів щодо усунення виявлених порушень законів про оподаткування. Після закінчення перевірки обидві сторони (представник податкового органу та представник юридичної особи чи відповідна фізична особа) мають підписати акт про проведення перевірки.

Відповідальність платника податків, що визначається законодавчо, у загальному вигляді включає:

- стягнення податку з прихованого або заниженого доходу;
- штрафи в розмірі, визначеному законодавством, які стягуються за певні види порушень;
- стягнення пені в разі затримки сплати податку. Пеня стягується незалежно

від причин затримки податкового платежу і не звільняє платника від інших видів відповідальності.

Відповідальність платника податків регулюється не тільки за допомогою фінансових інструментів і в рамках фінансових правовідносин, а й іншими галузями права.

Система податкових органів складається із законодавчо визначених органів державної податкової служби, до якої входять Головна державна податкова адміністрація України, державні податкові адміністрації в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, державні податкові інспекції в районах, у містах (крім Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонні державні податкові інспекції, а також податкова міліція України.

Головним завданням **Державної податкової адміністрації (ДПА) України** є:

- здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою та своєчасністю сплати до бюджетів і державних цільових фондів податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
- забезпечення застосування фінансових санкцій та адміністративних штрафів до порушників податкового законодавства;
- захист інтересів держави в судових органах у справах, що стосуються сплати податків;
- робота з платниками податків щодо роз'яснення податкової політики держави та чинного законодавства;
- ведення Державного реєстру фізичних осіб і загальнодержавної бази даних осіб — платників податків.

Голова Державної податкової адміністрації призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України. Адміністрація є самостійним органом виконавчої влади.

Податкова міліція України є правоохоронним органом, який захищає конституційні права громадян та інтереси держави у сфері оподаткування. Головне Управління податкової міліції України є структурним підрозділом ДПА

України.

За невиконання або неналежне виконання службовими особами державних податкових адміністрацій і податкової міліції своїх обов'язків вони притягаються до дисциплінарної та інших видів відповідальності згідно з чинним законодавством. Службові особи зобов'язані дотримуватись комерційної та службової таємниці. Збитки, завдані неправомірними діями службових осіб ДПА, підлягають відшкодуванню за рахунок коштів Державного бюджету.

Можливості застосування податкових пільг в Україні регламентуються відповідними податковими законами. Правове регулювання пільг здійснюється, по-перше, на рівні податкових законів, які встановлюють засадні принципи надання пільг певним категоріям платників, по-друге, на рівні підзаконних актів, що визначають конкретні пільги для конкретних суб'єктів оподаткування.

Податкові пільги — це інструменти податкового регулювання, що закріплені в нормативних актах як винятки із загальної схеми обчислення конкретного виду податку, і стосуються об'єкта, ставки або інших складових оподаткування. Найчастіше — це повне або часткове звільнення від податку. Податкові пільги є альтернативою субсидій, дотацій та інших окремих інструментів пільгового кредитування. Тому для впровадження податкових пільг слід додержуватися системного підходу, який має забезпечувати зв'язок усіх цих інструментів у єдиний комплекс. Система пільг і привілеїв є своєрідним орієнтиром для юридичних або фізичних осіб під час вибору ними сфери діяльності, форми одержання доходів.

Основними видами податкових пільг є: звільнення, вилучення, знижки і податковий кредит.

Звільнення від податку — це законодавче визначення конкретних фізичних і юридичних осіб, звільнених від сплати певних видів податків.

Вилучення — це виключення з оподаткованого доходу, тобто ситуація, коли окремі види доходів не враховуються для визначення об'єкта оподаткування.

Знижки — це форма податкових пільг, пов'язана з витратами платника.

Податковий кредит — це вид пільги, об'єктом якої є обчислена сума податку, а не доходи або витрати платника. Цей вид пільг використовується у формах: зменшення податкового окладу, зменшення ставки податку, відстрочки платежу, зменшення податкової ставки для частини доходів і т. д.

Найгострішою проблемою для економіки України є реформування чинної податкової системи, надання їй нормального, цивілізованого характеру. Головним завданням держави під час проведення реформи має бути гарантування стабільності податкового законодавства і відображення цих гарантій у податковому кодексі.

5. Державне замовлення як засіб задоволення потреб держави

Державне замовлення — це засіб державного регулювання економіки, який передбачає, по-перше, формування на контрактній (договірній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідної для задоволення державних потреб, та, по-друге, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) продукції серед підприємств (організацій, установ).

Правову основу функціонування механізму державних закупівель в Україні становлять Закон «Про поставки продукції для державних потреб» (1995 р.), постанови КМ України «Про порядок формування та розміщення державних замовлень на поставку продукції для державних потреб і контролю за їх виконанням», «Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)», «Про створення єдиної системи закупівель товарів (робіт, послуг) за рахунок коштів Державного бюджету та іноземних кредитів, що залучаються під гарантії Кабінету Міністрів України» та інші нормативно-правові акти.

Організаційна робота щодо впровадження державної політики у сфері державних закупівель здійснюється Міжвідомчою комісією з питань регулювання закупівлі товарів (робіт, послуг) для державних потреб при Кабінеті Міністрів та Управлінням державних закупівель при Міністерстві економіки, а та-

кож відповідними підрозділами інших центральних державних органів. На регіональному рівні цю роботу здійснюють відповідні структурні підрозділи управлінь економіки місцевих державних адміністрацій.

Державні замовлення є інструментом задоволення державних потреб. **Державні потреби** — це потреби країни в продукції, необхідній для розв'язання соціально-економічних проблем, підтримання обороноздатності країни та її безпеки, створення й підтримання на належному рівні державних матеріальних резервів, реалізації державних і міждержавних ЦКП, забезпечення функціонування установ сектору загального державного управління.

Перелік видів продукції (робіт, послуг), необхідних для забезпечення державних потреб, визначається Кабінетом Міністрів. Цей перелік формується на підставі політики державних пріоритетів, досліджень кон'юнктури внутрішнього та зовнішнього ринків, завдань макроекономічних планів (програм). Він може включати: озброєння; військову техніку; будівництво найважливіших державних об'єктів; розвиток систем зв'язку та інформатики; перевезення вантажів та пасажирів різними видами транспорту; фундаментальні наукові дослідження; забезпечення приросту запасів корисних копалин; продовольство; забезпечення функціонування установ соціальної сфери та органів державного управління і т. ін.

Для обґрунтування ресурсної забезпеченості державних потреб Управління державних закупівель Мінекономіки України розробляє **однопродуктові матеріальні баланси попиту і пропозиції найважливіших видів продукції**, які включаються до балансового розділу Державної програми економічного і соціального розвитку України.

Державними замовниками є міністерства, інші центральні органи державної виконавчої влади України, Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації та установи, уповноважені Кабінетом Міністрів укладати державні контракти з виконавцями державного замовлення.

Основними функціями державних замовників є: конкурсний відбір ви-

конавців державного замовлення; укладання державних контрактів з виконавцями державного замовлення; гарантія оплати виконавцям державного замовлення продукції, яка поставляється для задоволення державних потреб на умовах, що визначаються державним контрактом. Державні замовники мають право на договірній основі делегувати частину своїх функцій відповідним підприємствам, установам та організаціям на умовах, що визначаються урядом.

Виконавцями державного замовлення є суб'єкти господарської діяльності всіх форм власності, які виготовляють і поставляють продукцію для державних потреб відповідно до умов укладеного державного контракту.

Для виконавців державного замовлення, заснованих повністю або частково на державній власності (державних підприємств, установ та організацій; акціонерних товариств, у статутному фонді яких контрольний пакет акцій належить державі; орендних підприємств, заснованих на державній власності), а також для суб'єктів господарської діяльності України всіх форм власності — монополістів на відповідному ринку товарів, державні замовлення на поставку продукції є обов'язковими, якщо виконання державного замовлення не завдає збитків зазначеним виконавцям.

Стосунки між замовником і виконавцем регламентуються **контрактом**. **Державний контракт** — це укладений державним замовником від імені держави з виконавцем державного замовлення договір, в якому визначаються економічні та правові зобов'язання сторін і регулюються взаємовідносини між замовником і виконавцем.

Поставки продукції для задоволення державних потреб фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету та інших джерел фінансування, що залучаються для цього. Обсяги коштів для закупівлі зазначеної продукції передбачаються в законі про Державний бюджет України на поточний рік та визначаються урядом відповідними рішеннями про використання позабюджетних джерел фінансування.

Продукція, що поставляється виконавцями державних замовлень, має відповідати обов'язковим вимогам державних стандартів та іншим умовам, пе-

редбаченим контрактами.

Гарантом за зобов'язаннями державних замовників є Кабінет Міністрів. Він визначає і затверджує: державних замовників; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які координують роботу державних замовників щодо розміщення поставок, формують державне замовлення і доводять до замовників збалансовані з фінансовими ресурсами обсяги поставок продукції для укладання контрактів із виконавцями.

Етапи конкурсного відбору виконавців державного замовлення

З метою ефективного використання державних фінансових ресурсів, створення конкурентного середовища на ринку і запобігання необґрунтованому завищенню цін державний замовник зобов'язаний здійснювати конкурсний відбір виконавців через проведення торгів. Проведення торгів є обов'язковим, коли вартість закупівель становить 10 тис. грн. і більше.

Конкурс — це форма розміщення замовлення на поставку продукції (виконання робіт, надання послуг), яка передбачає вибір претендента шляхом оцінки його пропозицій. Претендент — це потенційний виконавець державного замовлення, суб'єкт господарської діяльності будь-якої форми власності, який підтвердив намір узяти участь у конкурсі і подав (або збирається подати) тендерні пропозиції.

Конкурсний відбір виконавців здійснюється за такими етапами:

- формування конкурсного комітету;
- оголошення про проведення конкурсу;
- попередня кваліфікація претендентів;
- подання тендерних пропозицій;
- оцінка й порівнювання тендерних пропозицій;
- визначення переможця конкурсу;
- укладання контракту.

Переказування коштів Державного бюджету на оплату договорів, укладених з постачальниками — переможцями торгів, здійснюється через головне управління та територіальні органи Державного Казначейства або через упов-

новажені банки на підставі звіту, затвердженого Міністерством зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі, про результати проведення торгів (коли вартість закупівель дорівнює або перевищує суму, еквівалентну 100 тис. доларів США) чи протоколу (коли вартість закупівель становить від 10 тис. грн. до суми, еквівалентної 100 тис. доларів США).

6. Грошово-кредитне регулювання.

Стратегія і тактика грошово-кредитної політики України

Грошово-кредитні (монетарні) важелі є одними з основних інструментів економічної політики держави. Сутність державного регулювання економіки за допомогою грошово-кредитних інструментів полягає у впливі на грошову пропозицію та ціну кредиту.

Грошово-кредитна політика — це комплекс заходів у сфері грошового обігу та кредиту, спрямованих на регулювання економічного зростання, стримування інфляції та забезпечення стабільності грошової одиниці, забезпечення зайнятості населення та вирівнювання платіжного балансу.

Здійснення державою продуманої грошово-кредитної політики передбачає розмежування її стратегічних і тактичних цілей. Визначаючи тактичні й оперативні завдання грошово-кредитної політики потрібно враховувати необхідність її диференціації залежно від конкретної макроекономічної ситуації.

Стратегічна ціль грошово-кредитної політики має бути підпорядкованою загальним стратегічним цілям соціально-економічної політики держави: стабілізації сукупного обсягу виробництва, зайнятості та рівня цін.

Тактичною метою монетарної політики є забезпечення внутрішньої стабільності грошей, тобто оптимальної рівноваги між попитом і пропозицією грошей. Тактика монетарної політики мусить бути гнучкою, тобто змінюватися відповідно до ситуації на ринку. Реакцією держави на економічну кон'юнктуру є альтернатива: політика «дорогих грошей» — політика «дешевих грошей».

Політика «дорогих грошей» здійснюється зменшенням грошової пропо-

зиції за умов інфляційного зростання економіки, коли потрібно стримувати сукупний попит.

Політика «дешевих грошей» здійснюється збільшенням грошової пропозиції за умов неповної зайнятості, коли необхідно стимулювати виробництво.

Інерційність економіки та грошово-кредитної сфери робить неприпустимим застосування різких корекцій динаміки грошових агрегатів. Ефект від «шокових» заходів монетарної політики може бути лише тимчасовим, таким, що не забезпечує досягнення довгострокових позитивних результатів. З часом навіть можлива протилежна реакція з повною дестабілізацією грошового обігу. Планування основних параметрів грошово-кредитної політики передбачає необхідність урахування ефекту запізнення, тобто, наявності розриву в часі між застосуванням регулюючих заходів і відповідною реакцією на ці дії як грошово-кредитної сфери, так і економічної системи в цілому.

Вибір напрямків грошово-кредитної політики, її цілей і механізмів має враховувати і зовнішньоекономічні фактори функціонування економіки, ступінь інтегрованості країни у світовий економічний простір. Останнє передбачає необхідність узгодженості грошово-кредитної та валютної політики. В Україні засади грошово-кредитної політики, згідно із Законом «Про Національний банк України», мають ґрунтуватися на основних критеріях та макроекономічних показниках ДПЕСР України на відповідний період, що включають прогностичні показники обсягу ВВП, рівня інфляції, розміру дефіциту Державного бюджету та джерел його покриття, платіжного та торговельного балансів.

Правову основу грошово-кредитного регулювання в Україні становлять Конституція України, Закони «Про банки і банківську діяльність», «Про Національний банк України» та інші нормативно-правові акти.

Суб'єктом грошово-кредитної політики є держава в особі центрального банку й відповідних урядових структур — міністерства фінансів, скарбниці, органів нагляду за діяльністю банків і контролю за грошовим обігом, установ зі страхування депозитів та інші.

Кредитно-фінансове обслуговування суб'єктів економіки є найважли-

віщою функцією банківської системи. Банківська система України є дворівневою і складається з Національного банку України (НБУ) та інших банків, у тому числі державних (Зовнішньоекономічний банк України, Ощадний банк України) та комерційних банків різних видів і форм власності.

Визначальна роль у грошово-кредитному регулюванні та організації банківської справи в країні належить *центральному державному банку*.

Національний банк України (НБУ) є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління. НБУ має статутний капітал у розмірі 10 млн. грн., який є державною власністю. Розмір статутного капіталу може бути змінений з рішення Ради Національного банку.

НБУ є економічно самостійним органом, який здійснює витрати за рахунків власних доходів у межах затвердженого кошторису, а в деяких випадках — також і за рахунок Державного бюджету. Національний банк є юридичною особою, має відокремлене майно, що є об'єктом права державної власності і перебуває в його повному господарському віданні. Національний банк не відповідає за зобов'язаннями органів державної влади та інших банків, а органи державної влади і банки не відповідають за зобов'язаннями НБУ, крім випадків, коли вони добровільно беруть на себе такі зобов'язання.

Згідно із Законом України «Про Національний банк України» одержання прибутку не є метою діяльності НБУ. Основною функцією НБУ є забезпечення стабільності грошової одиниці України. Виконуючи свою основну функцію, Національний банк сприяє дотриманню стабільності банківської системи, а також (у межах своїх повноважень) — цінової стабільності. Планові доходи та витрати НБУ відображаються в кошторисі його доходів і витрат. Цей кошторис повинен забезпечувати можливість виконання Національним банком його функцій. НБУ за підсумками року в разі перевищення кошторисних доходів над витратами, затвердженими на поточний бюджетний рік, вносить до Державного бюджету наступного за звітним року позитивну різницю на покриття дефіциту бюджету, а перевищення витрат над доходами відшкодовується за рахунок Державного бюджету наступного за звітним року.

Вищим органом управління НБУ є Рада Національного банку України. Керівним органом НБУ є Правління Національного банку України. Очолює Правління НБУ Голова Національного банку України. Структура НБУ будується за принципом централізації з вертикальним підпорядкуванням. До системи Національного банку входять центральний апарат, філії (територіальні управління), розрахункові палати, Банкотно-монетний двір, фабрика банкотного паперу, Державна скарбниця України, Центральне сховище, спеціалізовані підприємства, банківські навчальні заклади та інші структурні одиниці й підрозділи, необхідні для забезпечення діяльності НБУ. Для інкасації та охорони цінностей і об'єктів банк має відомчу охорону, озброєну вогнепальною зброєю.

НБУ є підзвітним Президенту та Верховній Раді в межах їхніх конституційних повноважень. Підзвітність означає: по-перше, призначення на посаду та звільнення з посади Голови НБУ Верховною Радою за поданням Президента; по-друге, призначення та звільнення Президентом половини складу Ради НБУ; по-третє, призначення та звільнення Верховною Радою половини складу Ради НБУ; по-четверте, доповідь Голови НБУ Верховній Раді про діяльність Національного банку; по-п'яте, надання Президенту та Верховній Раді двічі на рік інформації про стан грошово-кредитного ринку в країні.

НБУ та Кабінет Міністрів проводять взаємні консультації з питань грошово-кредитної політики, розробки та здійснення ДПЕСР України. Голова НБУ або з його доручення один із його заступників можуть брати участь у засіданнях КМ України з правом дорадчого голосу. У свою чергу, з правом дорадчого голосу в засіданнях Правління НБУ можуть брати участь члени уряду.

Згідно із законом «Про Національний банк України» НБУ підтримує економічну політику КМ України, якщо вона не суперечить забезпеченню стабільності грошової одиниці України. Національному банку забороняється надавати прямі кредити як у національній, так і в іноземній валюті на фінансування витрат Державного бюджету.

Головна мета банківського регулювання та нагляду — це гарантування безпеки й фінансової стабільності банківської системи, захист інтересів вклад-

ників і кредиторів. Функції банківського регулювання й нагляду за діяльністю банків та інших фінансово-кредитних установ в Україні здійснює Національний банк.

Для виконання своїх функцій НБУ має право безоплатно одержувати від банків інформацію про їхню діяльність відповідно до наданої ліцензії та пояснення стосовно отриманої інформації. Національний банк для підготовки банківської та фінансової статистики, аналізу економічної ситуації має також право отримувати необхідну інформацію від органів державної влади й місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання всіх форм власності. Отримана інформація не підлягає розголошенню, за винятком випадків, передбачених законодавством.

Банківське регулювання передбачає визначення Національним банком своїми нормативно-правовими актами професійних вимог до керівників виконавчих органів, головних бухгалтерів банків. НБУ має право вимагати звільнення з цих посад осіб, які не відповідають встановленим вимогам. Якщо банк або працівник, до якого пред'явлено вимогу звільнити його з посади, не згодні з цим, вони можуть оскаржити таку вимогу в суді.

Наглядові та регулятивні функції Національний банк може здійснювати безпосередньо або через створений ним орган банківського нагляду реалізацією таких повноважень, як:

- здійснення всіх видів перевірок банків на місцях (крім перевірок і ревізій фінансово-господарської діяльності), а також перевірки достовірності інформації, що надається юридичними та фізичними особами під час реєстрації банків та ліцензування банківських операцій;
- здійснення вимог щодо проведення загальних зборів акціонерів банків і визначення питань, які мають бути розглянуті;
- участь у роботі зборів акціонерів, засідань спостережних рад, правлінь і ревізійних комісій банків з правом дорадчого голосу.
- НБУ має також право вимагати обов'язкових аудиторських перевірок банків та отримувати висновки незалежних аудиторських організацій про результа-

ти діяльності банків.

Теорія і практика розрізняють дві групи інструментів, за допомогою яких здійснюється комплекс заходів для реалізації цілей грошово-кредитної політики — це *інструменти прямого та опосередкованого впливу*.

До *засобів прямого впливу* можна віднести:

- механізм готівкової емісії;
- встановлення межі кредиту центрального банку, що надається урядові та банківським установам;
- пряме регулювання позичкових операцій банків, визначення маржі, вартості кредитних ресурсів, що виділяються згідно з пріоритетами макроекономічної політики для фінансування окремих галузей економіки, обмеження споживчого кредиту.

Інструменти прямого впливу дають необхідний ефект, коли їх використовують у комплексі із заходами опосередкованого впливу на систему грошового обігу.

Система опосередкованого регулювання грошового обігу є елементом економічних методів ДРЕ. Згідно із Законом України «Про Національний банк України» основними економічними засобами та методами грошово-кредитної політики є регулювання обсягу грошової маси через:

- визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для комерційних банків і фінансово-кредитних установ (далі – банків);
- процентна політика;
- рефінансування комерційних банків;
- управління золотовалютними резервами;
- операції з цінними паперами на відкритому ринку;
- регулювання імпорту та експорту капіталу.

За допомогою *регулювання норм обов'язкових резервів для комерційних банків* центральний банк має можливість впливати через базу грошової маси на кредитоспроможність комерційних банків та рівень грошової мультиплікації. Часті зміни норм резервування ускладнюють вплив на грошовий ринок. Зазна-

чений інструмент більше придатний для вирішення не оперативних, а переважно довготермінових завдань грошово-кредитної політики.

НБУ встановлює банкам нормативи обов'язкового резервування коштів, керуючись такими вимогами закону:

- по-перше, розмір обов'язкових резервів визначається для всіх банків однаково: у процентному відношенні до загальної суми залучених банком коштів у національній та іноземній валюті;
- по-друге, для різних видів зобов'язань можуть встановлюватися різні норми обов'язкових резервів; по-третє, рішення про підвищення норм резерву набирає чинності не раніше ніж через 10 днів після його опублікування.

Диференційовані ставки обов'язкових мінімальних резервів встановлено у вигляді процентів від сум залучених коштів залежно від джерел їх формування за такими нормативами, %:

- кошти державних і позабюджетних фондів, включно з переданими на баланс банків за окремими фінансовими угодами — 60;
- кошти місцевих бюджетів і державних страхових організацій — 40;
- кошти на розрахункових і поточних рахунках юридичних осіб — 25;
- вклади населення й депозити, залучені на строк до 6 місяців — 20.

Важливим інструментом грошово-кредитної політики є *регулювання ставок рефінансування*.

Ставки рефінансування — це виражена в процентах плата за кредити, що надаються комерційним банкам, яка встановлюється НБУ з метою впливу на грошовий обіг та кредитування. Такий кредит надається банкам, що зазнали тимчасових фінансових труднощів. Коли комерційний банк бере в центральному банку позику, він виписує на себе боргове зобов'язання, яке за чинною практикою гарантується не резервною позицією його активів, а державними цінними паперами, що перебувають в його розпорядженні. Унаслідок цього отримана позика повністю використовується як надлишковий резерв. Це дає банкові-боржникові можливість відкривати додаткові кредитні рахунки населенню та юридичним особам у повному обсязі без відповідного забезпечення

резервної позиції.

Національним банком України встановлюється **облікова** та **ломбардна процентні ставки**.

Облікова процентна ставка виконує опосередковану функцію, визначаючи вартість отриманих комерційним банком надлишкових резервів (кредитів центрального банку).

Ломбардна процентна ставка — це процент, що стягується з комерційних банків за надання їм кредитів під заставу цінних паперів. Якщо облікова ставка знижується, то комерційні банки збільшують попит на такі кредити, і навпаки. Процент за одержані від центрального банку кредити покладається в основу калькуляції ставок комерційних банків, під які вони, у свою чергу, видають позички (з коштів власних і залучених у вигляді кредитів). Відтак через зміну облікової ставки центрального банку та процентних ставок комерційних банків збільшується або зменшується пропозиція кредитних ресурсів. З 24 травня 1999 р. Національним банком України встановлено: облікову ставку — 45%; ломбардну — 50%.

Операції з цінними паперами на відкритому ринку. Одним із суб'єктів ринку цінних паперів є НБУ. Операціями НБУ на відкритому ринку є купівля— продаж казначейських зобов'язань, власних зобов'язань НБУ (деPOSITНИХ сертифікатів), а також визнаних Правлінням НБУ комерційних векселів, інших цінних паперів та боргових зобов'язань.

Ринок державних цінних паперів, як один із сегментів національного фондового ринку, виконує дві основні функції: по-перше, функцію обслуговування державного боргу, пов'язаного з дефіцитним фінансуванням державних витрат, і, по-друге, функцію інструмента монетарної політики. Функція регулювання грошового обігу через операції на відкритому ринку є логічним продовженням функції обслуговування державного боргу.

Успішне функціонування ринку державних цінних паперів значною мірою залежить від гарантій високого рівня ліквідності фондових цінностей, що перебувають в обігу. Останнє досягається завдяки реалізації таких чинників:

- гарантування високого і стабільного процента;
- застосування інструментів, які уможливають надання державним цінним паперам антиінфляційного імунітету (установлення позитивного процента, індексація, прив'язка емісії до матеріальних цінностей тощо);
- законодавчого обмеження верхньої межі державного боргу;
- запровадження податкових пільг для фізичних та юридичних осіб, які інвестують свої фінансові ресурси в державні цінні папери;
- інформаційного забезпечення учасників ринку державних цінних паперів.

Основним об'єктом валютного регулювання є відповідна корекція курсу національної грошової одиниці. Валютне регулювання на національному рівні здійснюється на базі принципів і методів, що визначаються Міжнародним валютним фондом (МВФ) та регіональними союзами, до яких входять окремі країни. Суб'єктами валютного регулювання в Україні є Кабінет Міністрів і Національний банк.

Кабінет Міністрів визначає ліміт зовнішнього державного боргу, бере участь у розробці платіжного балансу, забезпечує формування і є розпорядником Державного валютного фонду. До компетенції НБУ у сфері валютного регулювання належить: видання нормативних актів щодо ведення валютних операцій; видача та відкликання ліцензій на здійснення операцій з валютними цінностями, здійснення контролю за діяльністю банків, які отримали таку ліцензію; установлення лімітів відкритої валютної позиції для банків, що купують та продають іноземну валюту.

Валютна позиція — це співвідношення вимог та зобов'язань банку в іноземній валюті. За їхньої рівності позиція вважається закритою, за нерівності — відкритою. Відкрита позиція є короткою, коли обсяг зобов'язань щодо проданої валюти перевищує обсяг вимог, і довгою, якщо обсяг вимог щодо купленої валюти перевищує обсяг зобов'язань.

Згідно з нормативно-правовими актами, 50% надходжень на користь резидентів (підприємств, установ, організацій) у іноземній валюті підлягають обов'язковому продажу (за деякими винятками) через уповноважені банки на

міжбанківському валютному ринку України. НБУ є суб'єктом цього ринку.

Для регулювання валютного курсу залежно від моделі валютної політики використовуються методи девальвації та ревальвації національної грошової одиниці.

Девальвація — це дії відповідних державних органів, що мають на меті зниження обмінних курсів валюти власної країни. Таке зниження спрямовується, з одного боку, на стимулювання експорту та споживчого попиту на внутрішньому ринку, а, з другого, — на підвищення конкурентоспроможності та поліпшення торговельних позицій країни на світовому ринку.

Ревальвація має протилежний зміст. Вона пов'язана з діями, спрямованими на підвищення курсу національної валюти. Ревальвацією стимулюється товарний імпорт, приплив іноземних інвестицій.

Регулювання курсу гривні здійснюється проведенням дисконтної та девізної валютної політики.

Сутність дисконтної валютної політики полягає у зниженні або підвищенні Національним банком процентних ставок за кредит з метою регулювання попиту на позичковий капітал. Цей напрямок валютного регулювання входить до арсеналу опосередкованих методів. Підвищення процентних ставок, завдяки збільшенню попиту на іноземну валюту, веде до зростання її курсу; зменшення процентних ставок дає зворотний ефект.

Прямий вплив на курс національної грошової одиниці здійснюється **інструментами девізної політики**. НБУ здійснює девізну валютну політику на підставі регулювання курсу гривні до іноземних валют через купівлю та продаж іноземної валюти на фінансових ринках (валютну інтервенцію).

Механізм валютної інтервенції є санкціонованою МВФ нормою міждержавних валютних відносин, яка широко використовується у світовій практиці. Вона пов'язана з операціями з купівлі та продажу власної валюти або конкурентної валюти іншої держави. Такі операції впливають на зміну попиту і пропозиції на валютному ринку певної грошової одиниці. Може здійснюватися за рахунок використання золотовалютних резервів НБУ (банківське золото, спеціа-

льні права запозичення, резервна позиція в МВФ, іноземна валюта або кошти на рахунках за кордоном, цінні папери, що оплачуються в іноземній валюті). Для зазначених цілей можуть укладатися «свап-угоди» (swap agreement) — договори з певною країною з приводу одержання кредиту, необхідного для здійснення валютної інтервенції, у валюті цієї ж країни.

Названі інструменти валютної політики є засобами економічного впливу держави на курс національної валюти. Адміністративним засобом механізму формування обмінних курсів є запровадження валютних обмежень, тобто системи правил, які регламентують права фізичних та юридичних осіб стосовно обміну валюти, а також здійснення інших валютних операцій. Валютні обмеження можуть застосовуватися для здійснення контролю за рухом капіталу, блокування валютної виручки, регламентації вивозу валюти громадянами, що здійснюють туристські подорожі і т. д.

ЛЕКЦІЯ 4

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЦІН ТА ІНФЛЯЦІЇ

1. Необхідність і методи державного регулювання цін.
2. Антиінфляційна політика.

1. Необхідність і методи державного регулювання цін

Ціна є одним з найбільш важливих інструментів регулювання економіки. Її регулюючий вплив на економіку охоплює багато напрямків. Зокрема, за допомогою цін виробництво підпорядковується суспільним потребам, вираженим у формі платоспроможного попиту, ціни стимулюють зниження витрат на виробництво і реалізацію товарів, запровадження досягнень науково-технічного прогресу, підвищення якості товарів і тощо.

Усі ці регулюючі функції ціна може виконувати найбільш ефективно ли-

ше за умов вільного ціноутворення, тобто тоді, коли вона формується тільки під впливом ринкових чинників. Але досвід показує, що й ринок, і вільна (ринкова) ціна не є універсальними засобами регулювання економіки. Вони не здатні враховувати всієї різноманітності умов і цілей соціально-економічного розвитку країни.

По-перше, стимулюючий вплив вільних цін на економіку може забезпечуватися лише за умов досить зрілого ринку, тобто ринку, в якому панує конкуренція, обмежується недобросовісна діяльність монополій, ефективно працює вся ринкова інфраструктура. За браком таких умов вільне ціноутворення може відіграти руйнівну роль, породжуючи такі явища, як падіння виробництва, безробіття, інфляція тощо.

По-друге, вільні ринкові ціни можуть реагувати тільки на ті зміни в економіці, які знаходять своє відображення у платоспроможному попиті. Тому ціни не враховують колективні економічні, а також соціальні, екологічні та інші проблеми, що породжує небажані наслідки для суспільства. Урахування всіх обставин можна забезпечити тільки на засаді державного регулювання цін.

Світова практика підтверджує, що державне регулювання цін у тій чи іншій мірі існує в усіх країнах. Сутність і форми державного втручання в процеси ціноутворення залежать від стану економічного розвитку країни. За умов розвинутого ринку державне втручання обмежується тільки відповідним впливом на передумови та побічні наслідки вільного ціноутворення. На етапі початкового формування ринкових відносин держава мусить безпосередньо втручатися і в самий механізм ціноутворення, компенсуючи нездатність ринку утворювати рівноважні ціни.

Державне цінове регулювання в Україні регламентується спеціальним законодавством: Законами «Про ціни і ціноутворення», «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності», постановою Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» тощо. Закони в галузі ціноутворення встановлю-

ють основні правила формування та застосування цін в країні, порядок контролю за цінами, відповідальність за його порушення, права та обов'язки окремих органів виконавчої влади у сфері ціноутворення. Для практичного виконання зазначених Законів, вони доповнюються й конкретизуються спеціальними рішеннями парламенту, указами Президента чи постановами уряду.

З метою здійснення цінової політики держава створює спеціальну *систему органів ціноутворення*, до якої в Україні входять загальнодержавні, регіональні та відомчі установи. До першої групи належить Міністерство економіки України, а до другої – управління з питань цінової політики Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Діяльність *Міністерства економіки* у сфері ціноутворення спрямована на:

- формування та реалізацію цінової політики в країні;
- аналіз та прогнозування динаміки цін і тарифів;
- розробку відповідних пропозицій щодо регулювання цін та стримання інфляції;
- здійснення методологічного керівництва діяльністю органів управління різного рівня з питань формування цін.

Конкретні повноваження Міністерства економіки щодо регулювання цін постійно скорочувалися й нині обмежуються лише встановленням оптових цін на природний газ для виробників і постачальників, тарифів на його транспортування територією України та роздрібних цін на газ для населення.

Значно ширші повноваження у сфері ціноутворення надано *місцевим органам виконавчої влади*, що дає їм змогу оперативно, з урахуванням місцевих особливостей проводити в життя цінову політику держави. *Управління з питань цінової політики* мають право:

- регулювати ціни на паливно-енергетичні ресурси (вугілля, газ скраплений, торф паливний та ін.), що відпускаються населенню для побутових потреб;

- тарифи на теплову енергію, послуги водопостачання та водовідведення;
- граничні рівні рентабельності та торговельні надбавки на дитяче харчування;
- тарифи на платні послуги, що надають лікувально-профілактичні державні й комунальні заклади охорони здоров'я;
- граничні рівні торговельних надбавок на окремі вітчизняні та імпортовані лікарські засоби й вироби медичного призначення, заставні ціни на скляну тару тощо.

Певну роботу в галузі ціноутворення проводять *відомчі органи*, до яких належать міністерства й відомства. Установлюючи ціни, вони, як правило, погоджують свої рішення з Міністерством економіки та деякими іншими державними організаціями (Пенсійним фондом, Національним банком). Так, Міністерство транспорту за погодженням з Мінекономіки встановлює тарифи на перевезення вантажів та пасажирів залізничним транспортом, Міністерство зв'язку – тарифи на основні послуги зв'язку, Національна комісія з питань регулювання енергетики — тарифи на електроенергію, що відпускається населенню для побутових потреб. У цілому перелік продукції, ціни на яку підлягають державному регулюванню, постійно скорочується, що свідчить про відповідну дерегуляцію цієї сфери економіки.

Державна політика цінового регулювання, безперечно, справляє певний тиск на виробників та продавців продукції. За таких умов вони змушені дотримуватися встановлених цін і відповідно зазнавати іноді навіть суттєвих втрат. Для компенсації збитків держава часто супроводжує обмеження цін наданням підприємствам фінансової допомоги, не допускаючи їхнього банкрутства на регульованих ринках.

Отже, *державне регулювання цін* – це політика впливу держави за допомогою законодавчих, адміністративних та кредитно-фінансових заходів на ціни з метою сприяння стабільному розвитку економічної ситуації в країні.

Втручання держави в процес ціноутворення здійснюється в трьох основних формах:

- обмеження рівня ціни;
- уведення податкових платежів, що призводять до вилучення доходів у виробників та споживачів;
- державна підтримка цін через дотації.

Це втручання здійснюється за допомогою різноманітних *методів державного регулювання цін*, які можна об'єднати у дві групи: прямі й непрямі (опосередковані) (рис. 4.1).

Пряме регулювання, як правило, переважає на початковому етапі створення ринку, коли його регулюючі здатності ще недостатньо розвинуті, або коли виникає кризова ситуація в економіці. До прямих методів належать: встановлення фіксованих (твердих) цін на найважливіші товари та послуги, застосування граничних цін або граничних коефіцієнтів їх підвищення, декларування зміни цін, заморожування (блокування) цін на певний строк, уведення граничних рівнів посередницько-збутових націнок та торговельних надбавок, дотування виробників деяких товарів, укладання договорів про ціни між підприємствами і державою тощо.

Непрямі методи державного регулювання цін переважають на етапі зрілого ринку і за нормальних умов розвитку економіки, коли регулюючий потенціал ринкового механізму реалізується на повну силу. За допомогою цих методів держава регулює поведінку об'єктів, які беруть участь у процесі ціноутворення, але не диктує порядку чи способів визначення цін та їхнього рівня. Непряме регулювання досягається здебільшого за допомогою зміни рівня та диференціації ставок товарних податків, пільгового оподаткування та кредитування, ставок державного ввізного мита, граничних нормативів рентабельності тощо.



Рис. 4.1. Форми й методи державного регулювання цін

Державне регулювання цін – це засіб досягнення певних цілей державної економічної політики.

Можна виділити кілька таких найбільш типових *цілей*, кожній з яких відповідають певні методи державного впливу на ціноутворення:

1. *Запобігання руйнівному впливу цін на економіку.*

Є визначальною у перехідний період країни до ринкових відносин або в період відтворення ринкових відносин, зруйнованих війною чи соціально-економічними заворушеннями, коли в економіці порушено природні господарські зв'язки, бракує необхідної інфраструктури ринку, наявні гострий дефіцит споживчих товарів, високий рівень інфляції, безробіття і т. ін. За таких умов держава вдається переважно до політики прямого регулювання цін, у межах якої на найнеобхідніші види товарів та послуг установлюються фіксовані ціни. Політику фіксованих цін неминуче доводиться доповнювати дотуванням виро-

бників цієї продукції.

2. Стримання інфляції за допомогою політики доходів.

Ставиться завдання зупинити розкручування спіралі «зарплата-ціни» і знизити на цій основі інфляцію до нормального рівня. За таких умов фіксовані ціни застосовуються дуже рідко. Найбільшого поширення набули інші методи регулювання цін: тимчасове «заморожування» (блокування) цін, застосування граничних цін чи граничних коефіцієнтів їх підвищення, використання граничних нормативів рентабельності, дотування виробників соціально важливих споживчих товарів чи надання цільових компенсацій споживачам. Усі такі методи державного регулювання цін, як правило, доповнюються відповідним регулюванням заробітної плати.

3. Забезпечення доступу до товарів першої необхідності всім верствам населення незалежно від рівня їхніх грошових доходів.

Може бути виправданою за умов порівняно невисокої ефективності суспільного виробництва, коли існує суперечність між високими витратами на виробництво товарів першої необхідності та низькою заробітною платою широких верств населення. Для вирішення цієї проблеми застосовується політика низьких цін на товари першої необхідності, яка реалізується через низький рівень товарних податків або через повне звільнення від податків. За необхідності політика низьких цін доповнюється дотуванням виробників найважливіших товарів. У межах цієї проблеми щодо деяких товарів не першої необхідності держава застосовує політику високих цін, яка реалізується за допомогою підвищених ставок непрямих податків (наприклад акцизного збору). За допомогою високих цін держава обмежує виробництво та споживання відповідних товарів, а водночас компенсує втрати податкових надходжень до бюджету, спричинені низькими цінами на товари першої необхідності.

4. Захист внутрішнього ринку від негативного впливу зовнішньої конкуренції.

Внутрішні ціни в кожній країні, як правило, відрізняються від світових, що зумовлено неоднаковим рівнем витрат на виробництво та різницею в систе-

мі оподаткування. Перевищення внутрішніх цін проти світових робить вигідним імпортування іноземних товарів і, навпаки, низький рівень внутрішніх цін стимулює експорт вітчизняних товарів. Це може завдати шкоди національним підприємствам, призвести до спаду виробництва й зростання безробіття. Для запобігання таким явищам держава використовує механізм дотування національних виробників або за допомогою ввізного мита на імпортні товари підвищує їх ціни до необхідного рівня. Якщо виникає необхідність стримати експорт певних товарів із країни, держава через механізм експортного мита підвищує ціни вітчизняних товарів до необхідного рівня або обмежує вивіз за допомогою нетарифних методів (квотування, ліцензування).

5. Стримання монополізму та і забезпечення конкурентного середовища на ринку.

Реалізується передовсім за умов переходу до ринкових відносин. На цьому етапі, коли практично немає конкуренції, кожне підприємство поводить себе як монополіст – підвищує ціни й скорочує виробництво для того, щоб забезпечити собі необхідний рівень заробітної плати і прибутку. При цьому, вільно визначаючи в собівартості (а отже, в ціні) своєї продукції частку оплати праці, виробник прагне якось компенсувати це за рахунок споживача. Саме такий процес вільного ціноутворення в неконкурентному середовищі є головною причиною нестримного зростання цін і появи галопуючої інфляції.

Єдиним виходом з такої ситуації є запровадження державного регулювання цін і тарифів передовсім підприємств-монополістів, до складу яких входять як природні монополії, так і підприємства, що займають монопольне становище на ринку. Безпосередньо в Україні державне регулювання цін на продукцію монопольних утворень, вибір методів та встановлення термінів регулювання здійснюється Міністерством економіки, а на регіональних ринках — місцевими органами. Ці установи спільно з Антимонопольним комітетом визначають перелік регульованої продукції монополістів, до якого на загальнодержавному рівні входять найважливіші види товарів народногосподарського значення, зокрема, прокат чорних металів, мінеральні добрива для сільського господарства,

синтетичні смоли і пластмаси, гірничо-шахтне обладнання тощо. На регіональному рівні до складу підприємств, що займають монополієне становище, належать як суб'єкти природних монополій (комунальні підприємства газового господарства, відділки залізниць, підприємства поштового зв'язку та телефонних послуг, комунальні підприємства водопровідно-каналізаційного господарства тощо), так і інші утворення (хлібокомбінати, підприємства міського електротранспорту, управління ритуальних послуг, метрополітен тощо).

Регулювання цін монополістів здійснюється або через установлення фіксованих чи граничних рівнів цін, граничних рівнів посередницько-збутових і торговельних націнок (надбавок), граничних нормативів рентабельності, або запровадженням обов'язкового декларування зміни цін. Перелічені методи мають як недоліки, так і переваги і різною мірою використовуються урядами країн з ринковою економікою. Так, метод регулювання цін через граничний рівень рентабельності в процентах до витрат виробництва, який практично не використовується у світовій практиці, набув в Україні значного поширення. Підприємство не має права перевищити в ціні встановлений норматив рентабельності, інакше на порушника накладаються штрафні санкції. Протягом короткого проміжку часу такий підхід здатний стримати монополієні тенденції до підвищення цін та скорочення пропозиції. Однак у довгостроковому періоді виявляються негативні риси даного методу, котрі зумовлені пропорційною залежністю розміру прибутку від собівартості продукції. Тому підприємства-монополісти зацікавлені не в зниженні, а навпаки, у збільшенні витрат на свою продукцію, що за встановленого рівня рентабельності дає їм змогу отримати більший прибуток. Це негативно впливає на ефективність виробництва, призводить до безупинного підвищення собівартості продукції, а відтак і до постійного зростання цін.

Названі недоліки значною мірою усуваються регулюванням цін на основі декларування. **Декларування зміни ціни** означає, що підприємство для підвищення ціни, яку регулює держава, повинно звернутися у відповідні органи на отримання дозволу на це. Тому в деяких країнах такі ціни називають «дозвільними».

Для одержання дозволу на підвищення цін підприємство готує необхідну інформацію, приділяючи особливу увагу обґрунтуванню собівартості, підвищення якої дозволяється тільки з об'єктивних причин, наприклад, у разі зростання тарифів на електроенергію, збільшення орендної плати, підвищення ставок товарних податків тощо. В Україні для декларування зміни цін підприємства подають у відповідні органи такі дані: запланований рівень ціни, калькуляцію собівартості продукції з розшифровкою подорожчання матеріальних витрат і збільшення трудовитрат, досягнутий і запланований розміри прибутку від реалізації продукції, рівень рентабельності в цілому на підприємстві та обґрунтування причин зміни ціни. У разі перевищення рівня регульованих цін і тарифів або їх підвищення без декларування до порушників застосовуються відповідні санкції.

Здійснення державної цінової політики неможливе без ефективного контролю за додержанням дисципліни цін. Під **дисципліною цін** розуміють дотримання визначених нормативними актами й документами вимог щодо формування, установлення та використання цін за умов регульованої ринкової економіки.

Контроль за додержанням дисципліни цін здійснюється системою спеціальних органів, зокрема Державною інспекцією з контролю за цінами Міністерства економіки України і підпорядкованими їй державними інспекціями Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Головними завданнями інспекцій є здійснення державного контролю за дотриманням установленого порядку затвердження й застосування цін, захист законних інтересів громадян, викорінення фактів зловживань суб'єктами підприємництва з метою одержання незаконних доходів за рахунок підвищення цін, експертиза економічного обґрунтування цін і тарифів, установлених підприємствами та організаціями незалежно від форм власності й господарювання.

Крім державних інспекцій, право контролю за дотриманням порядку застосування цін і тарифів мають також інші державні й недержавні установи:

податкові, фінансові та антимонопольні служби, комітет захисту прав споживачів. Права зазначених органів є дещо вужчими, ніж права інспекцій. Якщо державні інспекції цін мають право самостійно приймати рішення щодо застосування фінансових санкцій і стягнення штрафів через податкові органи, то інші служби можуть тільки передати органам контролю за цінами матеріали та акти перевірок для дальшого розгляду.

Контроль за цінами із застосуванням економічних санкцій за порушення дисципліни цін поширюється на всіх суб'єктів господарювання, які перебувають на території України та здійснюють виробничу, торгову та іншу комерційну діяльність.

2. Антиінфляційна політика

Важливим індикатором негараздів у економіці є інфляція, яка характеризується загальним підвищенням цін та зниженням купівельної спроможності грошей. Вона виникає не стихійно, а внаслідок перевищення випуску грошей над виробництвом товарів.

Інфляційні процеси можуть виникати під впливом двох чинників:

грошових — емісія паперових грошей, швидкість їх обертання, стан фінансово-кредитної системи, відношення національної валюти до інших валют;

виробничих (негрошових) — монополізація виробництва, брак конкуренції, структурні перекоси в матеріальному виробництві та ціновій політиці, витратний характер економіки.

Грошові чинники формують інфляцію попиту, яка виявляється в перевищенні сукупного попиту над пропозицією і виникненні надлишкової платоспроможності. Якщо зростання сукупного попиту не компенсується підвищенням пропозиції, то це призводить до інфляційного зростання цін, яке супроводжується збільшенням грошової маси. Переповнення каналів обігу грошовою масою знецінює грошову одиницю, що є найхарактернішою ознакою інфляції попиту в її класичному вигляді.

За умов перехідної економіки або під час кризових явищ в економіці виникнення інфляційного попиту зумовлюється;

- надмірною емісією грошей у готівковій формі;
- дефіцитом бюджету;
- непередбаченою кредитною експансією банків, що призводить до емісії грошей у безготівковій формі;
- високим рівнем непродуктивних державних витрат, зокрема надмірним інвестуванням у важку промисловість та військово-промисловий комплекс.

Виробничі фактори спричиняють *інфляцію витрат*, яку ще *називають інфляцією пропозиції*. Хоча причиною цієї інфляції також є гроші, але вони відіграють тут пасивну роль. Головним її імпульсом стає збільшення витрат виробництва в результаті підвищення заробітної плати та цін на сировину, матеріали, устаткування.

Класичним прикладом інфляції витрат є *спіраль «зарплати-ціни»*. Якщо в економіці відбувається загальне підвищення цін, то це неминуче призводить до падіння реальних доходів населення. Для збереження їх рівня необхідно збільшувати зарплату, що спричинить зростання виробничих витрат. Унаслідок цього, підвищується собівартість продукції, що, у свою чергу, призводить до зростання цін на товари та послуги. Чергове подорожчання потребує чергового збільшення зарплати, і процес починається спочатку.

Наведений приклад інфляційної спіралі «зарплата-ціни» свідчить про взаємозв'язок чинників інфляції попиту й витрат. З одного боку, підвищення заробітної плати сприяє зростанню доходів населення, що є чинником підвищення платоспроможного попиту, а з іншого – збільшуючи витрати виробництва, призводить до підвищення цін.

До чинників інфляції витрат належить також підвищення ставок оподаткування, що рівнозначно збільшенню витрат виробництва й відповідному зростанню цін. Крім того, високі ставки податків обмежують стимули розвитку виробництва, що зменшує пропозицію товарів і відносно збільшує грошову масу. У цілому, інфляція витрат завжди загрожує скороченням товарного забезпечення

і, зрештою, породжує спад виробництва і скорочення робочих місць.

Боротьба з некерованою інфляцією є однією з головних проблем державного регулювання, бо на цьому наріжному камені тримається вся соціально-економічна, фінансова й банківська політика. З метою стримання інфляції та зменшення її негативних наслідків уряд здійснює антиінфляційну політику. **Антиінфляційна політика** – це комплекс відповідних заходів державного регулювання економіки, які спрямовані на боротьбу з інфляцією (рис. 4.2).

Утілення в життя такої політики потребує від уряду розробки антиінфляційної програми, яка визначає мету, завдання та способи її реалізації, що залежить від стадії інфляційного процесу, його інтенсивності та інших чинників. Так, завдання боротьби з інфляцією чи обмеження масштабів інфляційних наслідків є різними і потребують різних методів регулювання.

Важливою частиною розробки антиінфляційної програми є встановлення кількісних показників, які визначають її кінцеві результати. На практиці до них відносять цінові показники (температура інфляції, індекс споживчих цін та ін.), динаміку грошової маси в обігу, розмір та динаміку державних витрат тощо.



Рис. 4.2. Заходи антиінфляційної політики

Вибір конкретних способів антиінфляційної політики залежить від багатьох чинників, у тому числі:

- від характеру інфляційних процесів;
- загальногосподарської кон'юнктури;
- особливостей теоретичної бази економічного розвитку країни;
- політичних аспектів, оскільки треба визначити об'єкт (сектори економіки, верстви населення), який нестиме головний тягар інфляційних витрат.

Без огляду на багатофакторність інфляції, вважають, що способи її подолання мають бути адекватними чинникам, що спричинили цю інфляцію. Тому здебільшого антиінфляційна політика охоплює політику управління чинниками попиту і пропозиції, а також факторами, які регулюють живильне середовище

інфляції – сферу грошового обігу.

У міжнародній практиці застосовуються такі класичні напрямки антиінфляційної політики:

- дефляційна політика (регулювання попиту);
- політика доходів (регулювання витрат).

Сутність дефляційної політики полягає у тиску на окремі елементи платоспроможного попиту з метою його обмеження та формування нового співвідношення попиту і пропозиції як щодо товарів, так і щодо грошей. На практиці з метою регулювання попиту використовуються заходи грошово-кредитної, структурно-інвестиційної та бюджетної політики.

Заходи грошово-кредитної політики передовсім стосуються обмеження та стабілізації грошового обігу. З цією метою використовуються три важелі впливу на грошову масу:

- процентна ставка;
- норма обов'язкових резервів;
- операції на відкритому ринку.

Головним важелем впливу на величину грошової маси є надання Центральним банком кредитів комерційним банкам. Установлюючи офіційну облікову ставку, Центральний банк визначає вартість залучення ресурсів банками і, тим самим, значною мірою формує вартість грошей. Так, за підвищення облікової ставки вартість кредитів комерційних банків зростає, що зумовлює падіння попиту на самі кредити, а через них і на величину грошової маси в обігу.

Зміна норми обов'язкових резервів для комерційних банків має подвійні наслідки. З одного боку, підвищення резервної норми веде до прямого вилучення певних коштів з обігу, що обмежує їхню пропозицію. З іншого, це спричиняє подорожчання кредитів, що їх видають комерційні банки, і сприяє зменшенню попиту на гроші. **Процентна ставка й норма обов'язкових резервів** – це важелі, які опосередковано регулюють кількість платіжних засобів, що знаходяться в обігу. Суттєвим напрямком антиінфляційного регулювання, що прямо впливає на грошову масу, є проведення операцій з цінними паперами на відкритому ринку.

Так, Центральний банк, маючи намір зменшити пропозицію грошей, продає комерційним банкам цінні папери, що призводить до вилучення з обігу відповідної частини грошової маси. Цей напрямок грошово-кредитної політики хоча й дає швидкі результати, але натрапляє на певні перешкоди за спроби інтенсивного застосування. У країнах з перехідною економікою такими є слабка розвинутість вторинного ринку цінних паперів і недостатність коштів для проведення операцій у необхідних масштабах.

Обмеження грошової маси проведенням грошово-кредитної політики, хоч і головний, але далеко не єдиний напрямок приборкування інфляції попиту. Відомо, що кількість грошей в обігу може бути великою або малою лише відносно кількості товарів, тобто їх величина залежить від товарного забезпечення грошової маси. Відтак збільшення обсягів виробництва за незмінного абсолютного розміру грошової маси веде до її відносного зменшення і, відповідно, до падіння темпів інфляції. Тому одним з напрямків дефляційної політики є збільшення виробництва передовсім у галузях, які випускають товари і надають послуги населенню. З цією метою вживаються заходи структурно-інвестиційної політики, які передбачають обмеження монополізму й розвиток конкуренції, залучення іноземних інвестицій, проведення раціонального протекціонізму щодо національного виробника, запобігання відпливу вітчизняних капіталів за кордон, формування ринку позичкового капіталу тощо. Названі заходи спрямовано на припинення спаду виробництва, що забезпечує приборкання одного з найважливіших чинників інфляції — зменшення товарного забезпечення грошей.

Бюджетний механізм антиінфляційної політики спрямовано на скорочення бюджетного дефіциту. Цього можна досягти за рахунок:

- збільшення доходів;
- скорочення державних видатків.

Збільшення надходжень до бюджету можна швидко домогтися за рахунок підвищення податків, що дає позитивний результат у короткостроковому періоді. Але надалі політика посилення податкового пресу призведе до приховування прибутків, руйнування стимулів до праці та інвестування, гальмування

економічного розвитку і, як наслідок, до скорочення надходжень у державний бюджет. Тому видається доцільнішим розвивати податкову систему в напрямку зниження ставок оподаткування, що може стати дійовим інструментом антиінфляційної політики. Так, зниження ставок податку на прибуток заохочує до інвестування й пожвавлення виробництва, що в перспективі забезпечить збільшення доходів і відповідне зростання надходжень до бюджету від оподаткування. Зменшення податкових ставок забезпечить також і зростання доходів населення, які спрямовуються на споживання та заощадження. Збільшення споживання дасть новий імпульс виробництву, що в перспективі також зумовить розширення бази оподаткування. Приріст заощаджень, у свою чергу, витратиметься як на фінансування економічного розвитку, так і на покриття дефіциту бюджету. Одним з способів збільшення дохідної частини бюджету є також повніший облік податкової бази і залучення неінфляційних ресурсів фінансування бюджетного дефіциту передовсім за рахунок випуску державних цінних паперів.

Однак, розглянуті антиінфляційні резерви збільшення надходжень до бюджету, як правило, не дають швидких результатів і розраховані на перспективу. Тому основним напрямком скорочення бюджетного дефіциту є **зменшення державних видатків через поступове обмеження фінансування тих видів діяльності держави**, які цілком можна передати ринковій системі. Конкретними способами вирішення цієї проблеми є зменшення обсягів бюджетних капіталовкладень, поступове скорочення дотування збиткових державних підприємств, перегляд системи трансфертів, часткова приватизація сфери освіти, охорони здоров'я тощо.

Скорочення бюджетних асигнувань – це складний процес і раптове його припинення може завдати економіці значних втрат. Так, з позиції ринкової економіки недоцільно підтримувати діяльність збиткових підприємств за рахунок бюджету. Але одночасне припинення їх дотування спричинятиме масові банкрутства та зростання безробіття, тобто потребуватиме збільшення державних витрат на соціальне забезпечення додаткової кількості безробітних, їхню перекваліфікацію, працевлаштування тощо. Намагаючись швидко приборкати інфля-

цію без урахування довгострокових наслідків зменшення державних видатків, уряд може отримати зворотний ефект – збільшення дефіциту бюджету та прискорення інфляції. Тому здійснення таких заходів потребує особливої обачності, попередньої оцінки можливих негативних наслідків та їх своєчасної нейтралізації.

Іншим класичним напрямком антиінфляційної політики є *політика доходів*, сутність якої полягає в прямому обмеженні зростання цін і доходів і передовсім заробітної плати. На думку експертів Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), яку створено з метою координації програм економічної допомоги країнам, що розвиваються, максимальна ефективність політики доходів виявляється тоді, коли основним чинником інфляції є підвищення витрат. Політика доходів справляє подвійний вплив на інфляцію. Обмежуючи розміри підвищення цін і заробітної плати, політика доходів зменшує зростання витрат на виробництво товарів, в ціну яких входять ці величини. Це гальмує саморозвиток інфляційних процесів. Водночас стримування зростання заробітної плати спричиняє обмеження платоспроможного попиту, що негативно впливає на економіку. Тому політика доходів часто використовується в поєднанні із заходами дефляційної політики.

У практиці розвинутих країн використовуються різні варіанти політики доходів, екстремальним з яких є *прямий контроль за рівнем цін і заробітної плати способом їхнього «заморожування» на певному рівні*. Досвід використання цього методу в деяких європейських країнах свідчить про невелику його ефективність. Так, фіксація цін спричиняє дефіцит товарів і приховану форму інфляції, а наступне скасування обмежень – прискорене зростання цін. Тому нині перевагу віддають ефективнішим формам контролю:

- обмеженню рівня цін тільки в певних розмірах;
- укладанню угод про цінову політику за видами економічної діяльності;
- обумовленню темпів зростання заробітної плати в колективних угодах;
- обмеженню зарплати за допомогою податків.

Останнє передбачає запровадження диференційованих ставок податку на

прибуток залежно від темпів зростання цін на вироблену продукцію і заробітної плати.

Особливістю політики доходів є можливість її проведення не тільки щодо економіки країни в цілому, а й у межах окремих секторів економіки, зокрема в державному. Регулювання цін і заробітної плати в державному секторі справляє подвійний вплив на інфляційні процеси, стримуючи підвищення загального рівня цін і стабілізуючи державний бюджет.

Для проведення політики доходів держава може створювати спеціальні тимчасові органи або використовувати традиційні структури, наприклад Міністерство фінансів. Найбільш результативною політика доходів стає тоді, коли в регулюючих органах беруть участь представники трьох заінтересованих сторін: держави, підприємств і профспілок.

З-поміж заходів антиінфляційної політики помітне місце належить *заходам, спрямованим не стільки на боротьбу з інфляцією, скільки на пристосування до неї*. З таких можна назвати передовсім *адаптаційну політику*, яка реалізується за рахунок індексації доходів. Спричинене інфляцією підвищення цін неминуче призводить до зниження доходів населення, особливо тих його верств, які не можуть захиститися від знецінення грошей. У зв'язку з цим, виникає необхідність у повній або частковій індексації доходів через підвищення заробітної плати працівників бюджетних установ, пенсій, грошових виплат і заощаджень населення з урахуванням зростання цін. Така індексація може бути як одноразовою під час одномоментного підвищення регульованих і фіксованих цін на споживчі товари і послуги, так і періодичною – за безперервного їх зростання. Періодичність індексації грошових доходів населення залежить від інфляційного порогу, який у розвинутих країнах визначає уряд у погодженні з профспілками. Індексація не усуває інфляції, а лише пом'якшує її негативний вплив, хоч вона й сама може перетворитися на потужний інфляційний фактор, якщо здійснюється за умов бюджетного дефіциту, котрий фінансується за рахунок грошової емісії.

Адаптаційну політику спрямовано також на припинення інфляційних очі-

кувань, тобто на подолання побоювань суб'єктів економічної системи щодо безперервного подорожчання товарів і знецінення заощаджень. Намагаючись зберегти свій життєвий рівень під час постійного зростання цін, населення перестає заощаджувати і збільшує поточний попит. Підвищення останнього спричиняє чергове зростання цін, яке знову посилює адаптивні інфляційні очікування. У такій спосіб утворюється надзвичайно небезпечний для економіки самочинний механізм інфляції, який важко зупинити. За таких умов населення чекає від держави не стільки компенсації знецінених доходів, скільки приборкання самої інфляції. Світовий досвід свідчить, що проблему припинення адаптаційних сподівань простіше подолати за умов постійного розвитку та зміцнення механізму ринкової системи.

Отже, проведення антиінфляційної політики залежить від співвідношення багатьох економічних процесів та міри їхньої активності. Найбільшої ефективності можна досягти лише за умов комплексного використання всіх можливих способів боротьби з інфляцією і довіри населення країни до уряду.