

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів

В. Г. Бодров, Н. І. Балдич, О. М. Сафронова

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
У ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ**

Навчально-методичні матеріали

**Київ
2013**

УДК 351.72'82(076)

Б75

*Схвалено Вченою радою Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів
(протокол № 1 від 28 лютого 2013 р.)
та Науково-методичною радою Національної академії державного управління
при Президентові України (протокол № 36 від 16 квітня 2013 р.)*

Автори :

В. Г. Бодров, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри управління національним господарством НАДУ, заслужений діяч науки і техніки України;

Н. І. Балдич, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри управління національним господарством НАДУ;

О. М. Сафронова, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри управління національним господарством НАДУ.

Укладач

В. М. Гаврилюк, начальник управління планування фінансів, бухгалтерського обліку і звітності – головний бухгалтер НАДУ, заслужений економіст України.

Рецензенти :

Ю. В. Ковбасюк, доктор наук з державного управління, професор, президент НАДУ, заслужений економіст України;

Н.-С. М. Пінчук, кандидат економічних наук, доцент, заступник голови Державної служби геодезії, картографії та кадастру України, заслужений економіст України.

Бодров В. Г.

Б75 Державне управління у фінансово-економічній сфері : навч.-метод. матеріали / В. Г. Бодров, Н. І. Балдич, О. М. Сафронова ; уклад. В. М. Гаврилюк. – К. : НАДУ, 2013. – 88 с.

Навчально-методичні матеріали підготовлені в межах Комплексної програми професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, які здійснюють навчання в Національній академії державного управління при Президентові України.

Висвітлено основи державного управління у фінансово-економічній сфері.

Призначені для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”, а також для професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади в системі підвищення кваліфікації.

УДК 351.72'82(076)

Видано на замовлення Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів НАДУ при Президентові України для осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”.

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2013

ЗМІСТ

1. Передмова.....	4
2. Витяг з програми навчального модуля.....	4
3. Зміст навчального матеріалу	7
ЧАСТИНА 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ	7
1.1. Система державного управління економікою: сутність та основні складові.....	7
1.2. Базові моделі забезпечення управлінського впливу держави на розвиток фінансово-економічної сфери.....	15
ЧАСТИНА 2. ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЮ СФЕРОЮ В УКРАЇНІ.....	22
2.1. Механізми управління державним та приватним секторами національної економіки	22
2.2. Механізми державного регулювання фінансових ринків	48
ЧАСТИНА 3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ	59
3.1. Методологія оцінювання ефективності державного управління у фінансово-економічній сфері	59
3.2. Вибір оптимальної моделі регулювання фінансових ринків в Україні	69
4. Матеріали для самоконтролю знань слухачів	78
5. Рекомендована література	80
6. Тематичні інформаційно-аналітичні матеріали (додатки)	85

1. ПЕРЕДМОВА

Визначальною передумовою успішної професійної діяльності керівників нового типу у сфері державного управління є набуття ними необхідних компетенцій щодо прийняття і реалізації виважених рішень з проблем фінансово-економічного розвитку країни, її галузей, секторів та регіонів. Це зумовлює актуальність проведення тематичного семінару, присвяченого розгляду фундаментальних та прикладних положень з організації державного управління національною економікою, її реальним і фінансовими секторами в межах навчальної програми професійного розвитку осіб, зарахованих до Президентського кадрового резерву “Нова еліта нації”.

Проведення семінару зорієнтовано на формування у слухачів цілісної системи уявлень про базові моделі забезпечення управлінського впливу держави та її інституцій на розвиток господарських процесів, сучасні підходи до оцінювання ефективності діяльності органів влади у цій сфері відносин та оптимальні механізми її забезпечення. Набуті слухачами у процесі навчання знання та навички сприятимуть більш компетентному виконанню їхніх посадових обов’язків та підвищенню дієвості заходів, передбачених урядовими програмами модернізації національної економіки.

Навчальна стратегія проведення семінару базується на поєднанні аудиторної та самостійної навчально-пізнавальної роботи слухачів. Особлива увага приділяється активним, проблемно-орієнтованим методам навчання.

2. ВИТЯГ З ПРОГРАМИ НАВЧАЛЬНОГО МОДУЛЯ

Метою проведення семінару “Державне управління у фінансово-економічній сфері” є формування у слухачів сучасних теоретичних знань та практичних навичок, спрямованих на:

- доповнення і розширення знань про сутність і основні складові системи державного управління національною економікою, роль і завдання держави щодо забезпечення збалансованого розвитку її фінансово-економічної сфери;
- розуміння змісту форм, методів та інструментів державної підтримки і стимулювання господарських процесів, пов’язаних із створенням передумов сталого розвитку реального і фінансового секторів національної економіки;
- застосування сучасного інструментарію забезпечення впливу держави та її інституцій на діяльність суб’єктів господарювання та господарські процеси з метою досягнення цілей збалансованого розвитку фінансових ринків, державного і приватного секторів національної економіки;
- аналіз механізмів забезпечення сталого економічного розвитку в Україні в контексті світового досвіду трансформаційних процесів, оцінку їх сильних та слабких сторін, можливостей та загроз застосування, забезпечення нормативно-правового та організаційного супроводу розробки і реалізації відповідних управлінських рішень.

Після проведення семінару “Державне управління у фінансово-економічній сфері”

слухач повинен знати:

- зміст і практичну цінність концептуальних положень щодо побудови системи державного управління фінансово-економічними процесами і відносинами, тенденцій і закономірностей її формування в Україні;
- особливості становлення механізмів державного управління у різних секторах і сферах національної економіки, тенденції їх розвитку в умовах глобальних трансформацій;
- чинники, що впливають на ефективність державного управління у фінансово-економічній сфері, та засоби її забезпечення при здійсненні урядових програм модернізації господарської системи України;

слухач повинен оволодіти навичками:

- ідентифікації стану соціально-економічного розвитку країни, регіону, галузі на підставі аналізу фінансово-економічних показників перебігу господарських процесів;
- оцінки ресурсного потенціалу національної економіки та можливих сценаріїв його використання для забезпечення сталого економічного зростання;
- прогнозування фінансово-економічних показників розвитку об'єкта управління (загальнодержавний аспект, регіон, галузь) на ближчу і віддалену перспективу на основі аналізу існуючого стану справ з урахуванням впливу комплексу внутрішніх і зовнішніх чинників;
- оцінювання ефективності управлінського впливу держави та її інституцій на процеси у фінансово-економічній сфері з метою досягнення сталого розвитку господарської системи країни;
- підготовки практичних рекомендацій органам державної влади і місцевого самоврядування щодо вибору ефективних механізмів регулювання господарських процесів на основі порівняльного аналізу зарубіжного досвіду, оцінки прийнятності його застосування до умов і потреб розвитку національного ринку;
- підготовки аналітичних довідок, пропозицій, доповідей щодо результативності й ефективності діяльності органу державного управління і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації на підставі аналізу фінансово-економічних показників;
- розробки пропозицій (проектів) до регіональних і галузевих програм соціально-економічного розвитку, цільових перспективних програм та визначення комплексу заходів, спрямованих на створення передумов сталого економічного розвитку, виходячи із оцінки ресурсного забезпечення та добору адекватних механізмів впровадження державно-управлінських рішень;
- розробки проектів нормативних актів та обґрунтування доцільності їх прийняття в межах компетенції органу влади, структурного підрозділу, використовуючи правила і процедури аналізу політики.

Навчальний план проведення тематичного семінару:

Загальна кількість годин – 21, із них: аудиторних занять – 14, самостійної навчальної роботи слухачів – 7.

№ з/п	Назви тем	Кількість годин	
		аудиторних занять	самостійної роботи
1.	Система державного управління економікою: сутність та основні складові	4	1
2.	Базові моделі забезпечення управлінськог впливу держави на розвиток фінансово-економічної сфери	2	2
3.	Механізми управління державним та приватним секторами національної економіки	2	1
4.	Механізми державного регулювання фінансових ринків	2	1
5.	Методологія оцінювання ефективності державного управління у фінансово-економічній сфері	2	1
6.	Вибір оптимальної моделі регулювання фінансових ринків в Україні	2	1
	УСЬОГО:	14	7

3. ЗМІСТ НАВЧАЛЬНОГО МАТЕРІАЛУ

ЧАСТИНА 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ

1.1. Система державного управління економікою: сутність та основні складові

Державне управління економікою - це цілеспрямований організуючий, регулюючий і контролюючий вплив держави та її інституцій на господарські явища, відносини і процеси з метою реалізації цілей розвитку національної економіки. Державне управління економікою спрямовується на вирішення великомасштабних соціально-економічних, народногосподарських проблем, які зачіпають інтереси багатьох господарюючих суб'єктів, важливих для економіки країни в цілому, її галузей і регіонів, населення, держави. Водночас у цілях державного управління економікою знаходять відображення цільові установки держави, владних структур, які здійснюють управління. Тому цілі державного управління економікою мають вписуватися в коло управлінських повноважень, які надаються державі, її органам законами країни, міжнародними угодами [29, с. 109; 48, с. 23-28].

Державне управління економікою передбачає систематизацію і обґрунтування пріоритетів національної економіки, генерування ефективних управляючих впливів, зорієнтованих на втілення цілей господарського розвитку країни. Розмежовуються принаймні чотири основні блоки **цілей державного управління економікою**.

Це, по-перше, цілі підтримки сталого стану економіки, які виникають в умовах, коли треба закріпити таке положення в силу того, що воно задовольняє умовам функціонування господарської системи, або у зв'язку із загрозою погіршення ситуації, яку необхідно попередити.

По-друге, цілі виводу економіки із небажаного стану, що передбачає подолання кризисних явищ, стримування негативних тенденцій її розвитку.

По-третє, цілі розвитку економіки, які полягають у сприятливій зміні, покращенні, підвищенні рівня і якості функціонування господарської системи.

Нарешті, по-четверте, це цілі удосконалення власне системи державного управління економікою, процесів, форм і методів державного управління господарством, їх організації.

Більш детальна характеристика цілей державного управління у фінансово-економічній сфері господарської системи, побудованої на ринкових засадах, міститься в табл. 1.1

Таблиця 1.1

**Основні цілі державного управління фінансово-економічною сферою
ринкової системи господарювання**

Ознака	Класифікація, приклади
Масштаб, горизонт управління	<i>Стратегічні</i> – збереження і вдосконалення ринкової системи економіки, соціально-економічного устрою держави; <i>Тактичні</i> – стосуються засобів, форм та способів діяльності, які якнайкраще відповідають конкретним обставинам на певний момент часу та забезпечують досягнення стратегічної цілі; описують певні блоки дій в межах її досягнення (забезпечення певного рівня економічного зростання, оптимізація структури економіки, подолання інфляції тощо); <i>Оперативні</i> – стосуються запобігання загроз виникнення негативних явищ та подолання наслідків кризових явищ форс-мажорного характеру, пов'язаних із реалізацією тактичних цілей (ліквідація наслідків стихійних лих, техногенних катастроф, соціальних збурень)
Рівень об'єкта управління	<i>Макроекономічні</i> – стосуються економіки країни в цілому (забезпечення темпів зростання ВВП); <i>Мезоекономічні</i>: - міжгалузеві (галузеві) – стосуються окремих галузей, сфер національної економіки; - міжрегіональні (регіональні, територіальні) – стосуються окремих регіонів (територій) в межах національної економіки; <i>Мікроекономічні</i> – стосуються розвитку окремих господарських структур, організацій (формування ПФГ, державних холдингових компаній)
Опис об'єкта управління	<i>Кількісні</i> – передбачають опис бажаного стану об'єкта регулювання в абсолютних або відносних показниках (зниження числа зареєстрованих безробітних до 1 млн. осіб); <i>Якісні</i> – передбачають опис бажаного стану об'єкта регулювання шляхом визначення його суттєвих характеристик, принципів організації (підвищення конкурентоспроможності національної економіки, поліпшення стану навколишнього середовища, впровадження стандартів корпоративного управління)
Часовий період управління	<i>Короткострокові</i> – передбачають період реалізації до 1 року (стимулювання експорту шляхом девальвації національної валюти); <i>Середньострокові</i> – передбачають період реалізації від 1 до 5 років (створення в країні виробничих потужностей з випуску автомобілів); <i>Довгострокові</i> – передбачають період реалізації понад 5 років (досягнення європейських стандартів соціального забезпечення громадян)
Характер (спрямованість) управління	<i>Зберігаючі</i> - спрямовані на збереження існуючого стану справ (підтримка в економіці країни нормальної зайнятості, стабільності грошового обігу); <i>Розвиваючі</i> - спрямовані на стимулювання прогресивних зрушень в економіці (розвиток галузей високих технологій) або впровадження в економіку нових форм діяльності (стимулювання лізингу); <i>Нейтральні</i> – спрямовані на втілення заходів, які опосередковано впливають на забезпечення пріоритетів розвитку економіки (створення науково-дослідних та освітніх (інформаційних) центрів, науково-технологічних парків, допомога малим і середнім підприємствам); <i>Короткострокові неадекватні існуючій економічній системі</i> – спрямовані на втілення заходів, які у кінцевому підсумку сприятимуть зміцненню національної економіки (націоналізація окремих підприємств, встановлення адміністративного контролю за цінами)
Результати управління	<i>Попередні</i> – спрямовані на досягнення проміжних результатів розвитку (збільшення обсягу інвестицій в економіці); <i>Опосередковані</i> – спрямовані на досягнення опосередкованих цілей

	розвитку (поширення виставкової діяльності, формування мережі інформаційно-консультативних центрів допомоги малому бізнесу); <i>Кінцеві</i> – спрямовані на досягнення кінцевих результатів розвитку (підвищення темпів економічного зростання економіки)
Взаємовідносини цілей в їх системі	<i>Гармонійні (взаємосприяючі)</i> – втілення цілей забезпечує досягнення кожної з них (стимулювання економічного зростання і підвищення рівня зайнятості населення); <i>Автономні (незалежні)</i> – втілення окремої цілі не забезпечує водночас реалізацію інших цілей (поліпшення регіональної структури економіки безпосередньо не пов'язано із активізацією НДДКР); <i>Конфліктні (суперечливі або взаємовиключні)</i> – втілення кожної окремої цілі не забезпечує досягнення інших (боротьба з інфляцією і зниження безробіття)

Слід зазначити, що цілі державного управління економікою не завжди збігаються, більше того, можуть спостерігатися навіть суперечності цільових орієнтирів запровадження відповідної діяльності. Це одна з головних причин недосконалості управління соціально-економічними об'єктами і процесами, витоки якої зумовлюються різноманіттям інтересів, людей, соціальних груп, колективів, регіонів. Найбільш небезпечним в цьому відношенні є розходження цілей діяльності державних органів управління та посадових осіб, апарату відповідних органів. У таких випадках ресурси держави витрачаються в інтересах вузьких груп державних чиновників, що призводить до ураження загальнодержавних інтересів, руйнації господарської системи країни в цілому. Єдність, несуперечливість цілей системи, цілей управління системою, цілей суб'єкта і об'єкта управління – вирішальна умова успішного управління, дотримання якої є особливо важливим для державного управління економікою [40, с. 38-39; 43, с. 46-52; 55, с. 24-25].

З цілями і завданнями державного управління економікою тісно пов'язані функції відповідної державно-управлінської діяльності, які покликані виконувати, реалізовувати органи влади та державні інститути. Перелік функцій державного управління економіки включає весь набір управлінських впливів, які охоплюють цільовизначення, аналіз, прогнозування, програмування, організацію, стимулювання, коректування, облік, контроль діяльності ринкових суб'єктів та відносин, що складаються між ними. У цьому розумінні зміст поняття “державне управління економікою” є більш широким порівняно із поняттям “державне регулювання економіки”. Регулювання доцільно розглядати як частковий випадок управління, йому відводиться роль виконання тільки частини функцій управління, які доповнюють власно управлінські функції (стратегічне цільовизначення, планування, програмування тощо). Державне управління економіки передбачає будь-який вплив суб'єкта управління (активної сторони) на об'єкт (пасивну сторону) з метою спрямувати його дію у бажаний для суб'єкта управління спосіб. Державне регулювання покликане забезпечувати коректування, налаштування діяльності економічних об'єктів. Іншими словами, якщо державне управління економіки визначає загальну траєкторію руху, розвитку в цілому, тоді державне регулювання економіки поширюється лише на корекцію, зміну, уточнення базової планової, програмної

траєкторії у відповідності до умов, що складаються, додаткових вимог, особливих державних інтересів тощо.

Змісту поняття “державне регулювання” відповідає його розуміння як зовнішнього управління об’єктом, яке доповнює внутрішнє управління, самоуправління. Економічні об’єкти мають власні, внутрішні системи управління. Але ж такі системи не здатні повноцінно реалізовувати весь комплекс управлінських функцій, схильні виробляти управлінські впливи у власних інтересах, на шкоду інших об’єктів та інтересів більш високого порядку. Тому самоуправління таких об’єктів доповнюється зовнішнім регулюванням з боку органів державної влади.

Ще одна вагома ознака розмежування змісту понять “державне управління економікою” і “державне регулювання економіки” – це характер відносин власності на майно, що становить об’єкт впливу з боку держави. Якщо таке майно являє собою державну власність, тобто держава виступає в ролі володаря майна, то вона вправі управляти, розпоряджатися ним у повному обсязі. Якщо ж майно належить не державі, а іншим власникам, то держава не набуває всіх управлінських повноважень, але від імені суспільства правомочна регулювати процеси і відносини з приводу його використання і розпорядження. З огляду на це не випадково, що сам характер ринкової системи господарювання, наявність учасників ринкових відносин, що функціонують на основі різних форм власності, об’єктивно обмежує застосування функцій державного управління економікою у повному обсязі лише державним сектором. Діяльність ж переважної більшості ринкових агентів безпосередньо включається до сфери державного регулювання економіки.

Наявність розбіжностей між змістом понять “державне управління економіки” і “державне регулювання економіки” не свідчить про те, що завжди і чітко можна виокремити ці різновиди управлінської діяльності держави. Справа в тому, що одні й ті самі інститути, форми, методи можуть бути частково віднесені до державного регулювання економіки, тоді як в іншій своїй частині це інструменти не регулювання, а прямого управління. З огляду на це неспівпадіння понять “державне управління економіки” та “державне регулювання економіки” не носить принципово характеру в прикладному відношенні. Адже у кінцевому підсумку важливим є не те, як саме назвати вид управління, а як ефективно, успішно застосовувати його на практиці залежно від реальних цілей, задач, умов управління, і, відповідно, послідовності реалізації всіх складових елементів цієї системи [47, с. 35-38; 54, с. 24-25].

Під **системою державного управління економікою** розуміється, як правило, складноорганізована впорядкована цілісність елементів, об’єднаних різними зв’язками, сукупна дія яких дозволяє реалізувати цілі і завдання держави в сфері управління фінансово-економічними відносинами, процесами та явищами. Складовими елементами системи державного управління економіки виступають: об’єкти та суб’єкти відповідної діяльності, інструменти (важелі), методи, форми і механізми її здійснення (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Основні складові системи державного управління економікою (ДУЕ)

Складова системи	Сутність, приклади
Об'єкти	<i>на що спрямований управлінський вплив держави?</i> • економіка країни, галузей, сфер, секторів, регіонів, областей, міст, районів тощо; • економічні явища, процеси (економічний цикл, структура економіки, інвестиційні процеси, грошовий обіг, інфляція, ціни, платіжний баланс тощо)
Суб'єкти	<i>які органи та інституції забезпечують управлінський вплив держави?</i> • міждержавні і національні (центральні, регіональні, місцеві) органи державної влади та інституції
Інструменти (важелі)	<i>що є знаряддям здійснення (реалізації) механізму ДУЕ?</i> • фінансово-бюджетний: податки, державні витрати, пільги, субсидії, дотації, субвенції тощо; • грошово-кредитний: облікова ставка, норма обов'язкового резервування, операції на відкритому ринку тощо; • валютний: валютні інтервенції, девальвація, ревальвація, валютні обмеження тощо; • зовнішньоекономічний - ціна, податок, мито, тарифи, стандарти, пільги тощо
Методи	<i>в який спосіб здійснюється (реалізується) ДУЕ?</i> • за характером впливу (прямі, непрямі); • за часом дії (довгострокові, короткострокові); • за масштабами втручання (загальні, часткові); • за змістом (економічні, адміністративні, інституційні, соціально-психологічні); • за способом прийняття (правові, неправові); • за характером дії (стримувальні (обмежувальні), стимулюючі, комплексні); • за рівнем впливу (загальнодержавні, регіональні, місцеві); • за об'єктом впливу (галузеві, функціональні) тощо
Форми	<i>що є зовнішнім виразом, втіленням змісту ДУЕ?</i> • план (прогноз) соціально-економічного розвитку країни, галузі, певної сфери економічної діяльності, регіону, державне замовлення тощо
Механізми	<i>завдяки чому забезпечується функціонування ДУЕ?</i> Цілісна сукупність взаємодіючих, взаємозумовлених і цілеспрямованих інструментів (важелів), методів, форм ДУЕ • організаційний, правовий, економічний, інформаційний тощо; • фінансово-бюджетний (фіскальний), грошово-кредитний (монетарний), інвестиційний, зовнішньоекономічний тощо

Об'єкти державного управління економікою – умови, процеси, відносини, елементи, сектори і сфери національної економіки, на які спрямовується управлінський вплив держави та її інститутів.

Суб'єкти державного управління економікою - органи державної влади та інституції, діяльність яких забезпечує управлінський вплив держави на умови, процеси, відносини, елементи, сектори і сфери національної економіки.

Перелік і структура цих суб'єктів визначається специфікою організації влади у тій чи іншій країні, особливостями її адміністративно-територіального устрою, пріоритетами здійснення соціально-економічної політики та іншими чинниками. Особливе місце в структурі суб'єктів державного управління економікою обіймають пересічні громадяни, населення країни. Не будучи формально ланкою державного апарату, за наявності в країні громадянського суспільства, незалежного від владних державних структур, населення в особі громадських і професійних організацій, рухів, політичних партій, соціальних груп здатне впливати на дії органів державної влади і тим самим – брати участь у прийнятті рішень в сфері управління економікою. За цих обставин суб'єктами державного управління економікою, крім органів влади, часто виступають недержавні структури і організації - різноманітні асоціації, об'єднання, спілки, фонди, центри тощо.

У певних випадках окремі функції органів державної влади з управління економічними процесами і відносинами можуть бути делеговані державним організаціям, установам, посадовим особам. Йдеться насамперед про посадових осіб державних підприємств і установ, які призначаються вищими органами державної влади і відповідно до укладених з ними контрактів зобов'язані керуватися державними інтересами і виконувати відповідні завдання. Іноді органи державної влади делегують частину своїх функцій трастовим (холдинговим) компаніям, які здійснюють їх на основі укладеної угоди. В межах виконання відповідних договорів зазначені компанії, організації, посадові особи стають суб'єктами державного управління економікою.

Інструменти (важелі) державного управління економікою – це певні знаряддя, важелі реалізації цілей відповідної діяльності. Для того, аби забезпечити управлінський вплив необхідно знайти, встановити і ввести в дію (застосувати) необхідні інструменти. Як такі розглядаються: ставки податків та податкові пільги, державні витрати, субсидії, дотації, субвенції, облікові ставки, норми обов'язкового резервування, операції на відкритому ринку, стандарти, нормативи тощо. Перераховані інструменти мають переважно економічний характер і, зрозуміло, не вичерпують всього різноманіття важелів забезпечення управлінського впливу держави та її інституцій. Так, в якості організаційних інструментів можна розглядати: посадові призначення і переміщення керівників, звільнення, притягнення до адміністративної і кримінальної відповідальності посадових осіб державних структур; ліквідацію, організаційне перетворення або створення нового органу управління. До розряду політичних і соціально-психологічних інструментів державного управління доцільно віднести: виборчі технології, опитування громадської думки, проведення референдумів, запровадження політичної реклами тощо.

Методи державного управління економікою – це певні способи використання зазначених інструментів, сукупність прийомів або операцій, запровадження яких забезпечує втілення цілей відповідної державно-управлінської діяльності. Кожному методу державного управління відповідає певний набір інструментів, завдяки яким він втілюється. Методи державного управління економікою носять альтернативний характер, можливим є їх вибір,

заміна одного іншим; в різних умовах один й той самий метод може бути реалізований за допомогою різних інструментів.

За змістом управлінського впливу держави впливу виокремлюються економічні, соціально-психологічні та адміністративні методи. У цьому ж ряду пропонується окремо розглядати відповідні правові та організаційні методи управління. При цьому за критерій їх розмежування береться домінування тієї чи іншої групи інструментів, пов'язаних із їх запровадженням. Наприклад, до розряду економічних відносяться методи управління податковою, бюджетно-фінансовою сферами, які запроваджуються шляхом встановлення ставок податків, податкових пільг, тарифів, нормативів, обсягів субсидій, дотацій тощо. Подібні методи спрямовані в першу чергу на визначення і модифікацію економічних умов господарювання. На відміну від них соціально-психологічні зорієнтовані на корекцію моральних стимулів і санкцій поведінки суб'єктів господарювання; їх використання передбачає застосування певних етичних норм і правил, засобів психологічного впливу й переконання. Адміністративні методи управління передбачають встановлення певних регламентів і обмежень економічного вибору; прикладами їх втілення є ліцензування, стандартизація, квотування, сертифікація, надання дозволів на певні види діяльності або їх заборона тощо.

Розмежування методів державного управління на економічні, адміністративні та соціально-психологічні є досить умовними. Будь-який економічний регулятор містить елемент адміністрування хоча б тому, що контролюється тією чи іншою державною адміністративною службою, яка задіює його після прийняття відповідного політичного рішення. Водночас кожен адміністративно-правовий та організаційний метод містить в собі економічну складову. Мається на увазі, що він опосередковано, через зміну умов господарювання впливатиме на поведінку ринкових агентів і створюватиме певні економічні режими їх мотивування у необхідному для держави напрямі.

Досить часто залежно від спрямованості державного впливу розрізняють методи прямої і непрямой дії. У першому випадку мова йде про ті, що безпосередньо впливають на діяльність суб'єктів ринкового господарювання або відповідні процеси, у другому – опосередковано, тобто через вплив на середовище, в якому діють ці суб'єкти або відбуваються процеси. До методів прямого впливу відносяться: укладення державних контрактів на поставку певних видів продукції, виконання робіт, надання послуг; встановлення нормативних вимог до якості і сертифікації технології та продукції; запровадження правових або адміністративних обмежень (заборони) випуску певних видів продукції; ліцензування операцій з експорту та імпорту товарів. Подібні методи управління не пов'язані із створенням додаткового матеріального стимулу або небезпекою фінансової втрати і базуються на силі адміністративного примусу. Навпаки, методи непрямого впливу спираються в основному на товарно-грошові важелі, визначають “правила гри” в ринковому господарстві і впливають насамперед на економічні інтереси ринкових суб'єктів. До їх числа слід віднести: встановлення і зміну рівнів оподаткування, запровадження системи податкових пільг; регулювання рівнів і співвідношень

цін на товари і послуги; визначення платежів за ресурси, ставки відсотку за кредит та кредитні пільги; митне регулювання експорту та імпорту, коректування валютних курсів і умов обміну валют тощо. З розвитком ринкових відносин держава дедалі менше використовує для здійснення свого управлінського впливу прямі, адміністративні методи регулювання. Постійно збільшується спектр і питома вага опосередкованих, гнучкіших засобів впливу держави на перебіг господарських процесів, що мають переважно економічний характер.

Форми державного управління економікою – це зовнішні, постійні і типізовані прояви відповідної державно-управлінської діяльності, втілення її змісту і практики реалізації. По суті, вони являють собою певні засоби оголошення і реалізації цілей забезпечення управлінського впливу держави. Як такі пропонується розглядати: державне замовлення (державне контракування), державне прогнозування, макроекономічне планування, державне програмування економіки. Форми державного управління економікою, як і всі інші елементи цієї системи, зумовлені соціально-економічними цілями і рівнем розвитку країни, господарською кон'юнктурою, пріоритетами урядової політики тощо.

Механізми державного управління економікою – це сукупність взаємозв'язаних і взаємоузгоджених методів, інструментів та форм забезпечення цілеспрямованого управлінського впливу держави. Механізми державного управління економікою дають найбільш узагальнену характеристику засобів реалізації цілей відповідної діяльності, оскільки дозволяють відстежити процес їх втілення за логічною схемою: цілі > рішення > впливи > дії > результати. При цьому фактори, що впливають на процеси державного управління, можуть бути політичними, економічними, соціальними відповідно до основних сфер суспільної діяльності. Також відповідно до основних форм державно-управлінської діяльності вони можуть мати організаційний і правовий характер. Згідно з характером факторів впливу виокремлюють політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові механізми державного управління економікою. Як правило, вони використовуються у комплексі, тобто взаємоузгоджено і послідовно.

Досягнення цілей державного управління економікою, як правило, потребує забезпечення ресурсами (фінансовими, кадровими, матеріально-технічними, інформаційними) і нормативно-правовими документами (закони і підзаконні акти). З огляду на це доцільно вести мову про фінансову, кадрову, матеріально-технічну, інформаційну та нормативно-правову складову зазначених механізмів. До цього переліку також слід додати організаційну складову, яка спрямована на упорядкування процесу державного управління, виходячи з максимально можливої відповідності змісту цієї діяльності її цілям, функціям і завданням. Механізми державного управління економікою можуть також бути згруповані згідно з провідними напрямками їх запровадження – у цьому аспекті розрізняються механізми регулювання підприємницької діяльності,

регулювання грошово-кредитної і бюджетно-фінансової сфери, інвестиційно-інноваційної діяльності тощо.

1.2. Базові моделі забезпечення управлінського впливу держави на розвиток фінансово-економічної сфери

Під **моделями державного управління економікою** розуміються певні описи відповідної системи, які відображають найбільш суттєві групи її властивостей. Між моделлю і реальною системою державного управління існує певна подібність, яка знаходить вияв у схожості характеристик або функцій. Модель може виконувати свою роль лише тоді, коли ступінь її відповідності системі управління визначена досить строго й достовірно. За цих обставин модель державного управління економікою має охоплювати найбільш типові інструменти, методи, форми і механізми, що використовуються в зазначеній системі, їх найважливіші зв'язки і ознаки [29, с. 131; 40, с. 55-58; 55, с. 25-29].

Поняття “модель державного управління економікою” можна розглядати принаймні з двох основних позицій.

По-перше, як узагальнене відображення конкретної системи забезпечення управлінського впливу держави, що втілена в практиці господарювання тієї або іншої країни.

По-друге, як результат теоретичного осмислення і аналізу цільових орієнтирів, пріоритетів державного впливу на господарські процеси та реально існуючих засобів їх забезпечення.

У першому випадку різноманіття моделей державного управління визначається тим, що кожна з них відбиває конкретно-історичні умови, особливості соціально-економічного розвитку і навіть політичної ситуації у тій чи іншій країні. З цих позицій можна виокремити американську, французьку, японську, шведську, південнокорейську та інші моделі державного управління фінансово-економічною сферою.

У другому ж випадку йдеться про певні підсумки наукового пізнання відповідних явищ і процесів, усвідомлення їх найбільш істотних властивостей. У цьому розумінні відповідно до існуючих концепцій і напрямів розвитку сучасної економічної думки розрізняються кейнсіанські (некейнсіанські, посткейнсіанські), неокласичні, неоліберальні, інституційні та інші теоретичні моделі забезпечення управлінського впливу на розвиток економіки. Під впливом глобалізаційних процесів, а особливо у зв'язку із розгортанням світової фінансової кризи 2008 року та пошуком варіантів здійснення ефективних антикризових заходів (в т.ч. – на наддержавному рівні) спостерігається тенденція щодо конвергенції, поєднання елементів різних моделей, зокрема, їх базових, вихідних характеристик – кейнсіанської та монетарної системи забезпечення державного впливу на розвиток фінансово-економічної сфери.

Формування *кейнсіанської моделі державного управління економікою* пов'язується насамперед із потребою знаходження адекватних засобів виходу з кризи 1929-1933 рр., яка охопила майже всі провідні країни світу, набула

надзвичайно зтяжнього і руйнівного характеру. Радикальний підхід у вирішенні проблеми забезпечення стабільності розвитку ринкової економіки був запропонований Дж.М.Кейнсом (1883-1946 рр.) в книзі “Загальна теорія зайнятості, відсотка і грошей” (1936 р.). Він переглянув ряд загальноприйнятих в економічній науці тверджень і запропонував принципове нове трактування механізму функціонування ринкової системи, який передбачає активну участь держави в регулюванні господарських процесів.

На противагу вихідного постулату своїх попередників, втіленого в законі Сея (порушення ринкової рівноваги неминуче відновлюється за рахунок раціональної поведінки господарюючих суб’єктів, а сукупний попит відповідає сукупній пропозиції за умови повної зайнятості наявних ресурсів), Кейнс довів, що конкурентна ринкова економіка не може забезпечити автоматичне відновлення рівноваги за умови повного використання ресурсів. Економічна система в принципі нерівноважна і попит не йде автоматично за пропозицією. За Кейнсом, досягнення повної зайнятості ресурсів в економіці можливе лише за наявності *ефективного попиту*. Під ним розуміється та величина сукупного попиту на реальний обсяг національного виробництва, при якій підприємці сподіваються отримати максимальний прибуток. Зростання сукупного попиту гальмують два фактори. Перший – психологія споживачів. Кейнс вивів основний психологічний закон: “люди схильні, як правило, збільшувати своє споживання зі зростанням доходу, але не в той мірі, в якій зростає дохід”. Схильність до споживання знижується, а схильність до збереження зростає. Другий негативний фактор – зниження ефективності інвестицій капіталу. Зі збільшенням розмірів нагромадженого капіталу норма прибутку знижується пропорційно закону спадної продуктивності капіталу.

Вихід з такого становища Кейнс вбачав у збільшенні інвестицій, відводячи їм вирішальну роль у розширенні ефективного сукупного попиту. Для збільшення інвестицій необхідно, по-перше, знизити ставку відсотка на кредити, по-друге, збільшити державні витрати (розширити державні закупки товарів і послуг, державного інвестування), по-третє, підняти рівень ефективності капіталовкладень. З цією метою Кейнс пропонував два механізми управління ефективним попитом – грошово-кредитний і бюджетний, віддаючи перевагу останньому.

Кейнсіанські ідеї та рекомендації послужили основою “нового курсу” адміністрації Ф.Д.Рузвельта, спрямованого на вихід економіки США з Великої депресії. Вони також були частково враховані під час формування Бреттон-Вудської валютної системи, яка протягом трьох десятиліть після Другої світової війни закріпилася у практиці міжнародних розрахунків. По суті, модель державного управління фінансово-економічною сферою, запропонована Дж.М.Кейнсом, у більшій чи меншій мірі здійснювалась у 40-60 ті рр. XX ст. у всіх розвинутих країнах світу. Вона дала поштовх для розвитку нових теоретичних - неокейнсіанських і посткейнсіанських - концепцій забезпечення регулюючого впливу на ринкові господарські процеси і відносини.

Однак у 70-ті рр. XX ст. умови відтворення капіталу різко змінились: світова енергетична криза 1974-1975 рр. супроводжувалась зростаючою

високою інфляцією разом із зростаючим безробіттям та падінням виробництва. Такий хід подій спростував один з основних постулатів кейнсіанської теорії, згідно з яким інфляція і безробіття – взаємовиключні явища. Віра в ефективність запропонованої ним моделі регулювання також була значно підірвана у зв'язку з рядом невирішених проблем – структурним безробіттям, взаємосуперечливістю мети підтримання рівноваги платіжного балансу і повної зайнятості, дестабілізуючим впливом часових лагів, невизначеністю регулюючого впливу окремих інструментів тощо. Це актуалізувало необхідність пошуку нових теоретичних підходів до забезпечення економічного розвитку з урахуванням існуючих реалій господарського життя, результатом яких стала розробка *монетарної моделі державного управління розвитку економіки*.

Ця модель була запропонована представниками Чикагського університету на чолі з *М.Фрідменом* (1912-2006 рр.), лауреатом Нобелівської премії (1976 р.), автором численних робіт, серед яких найбільш відомі “Кількісна теорія грошей” (1956 р.), “Монетарна історія Сполучених Штатів, 1867-1960” (1963 р.), “Свобода вибору” (1980 р.). Сприйняттю і поширенню монетаристських ідей сприяла вдавана простота їх теоретичних конструкцій та практичних рекомендацій. Всю різноманітність причин, що призводили до економічної нестабільності, циклічних коливань, неповної зайнятості, вони зводили до єдиного – грошового – чинника, який, на їх думку, відіграє вирішальну роль у забезпеченні рівноваги у фінансово-економічній сфері.

Вихідним методологічним посиленням монетаризму було твердження про те, що ринкова система здатна автоматично на основі саморегулювання приводити себе до стану рівноваги (це, по суті, відтворювало постулат Сея). Ринок має внутрішній механізм, який амортизує вплив зовнішніх чинників, і головну роль в цьому механізмі відіграють ціни. Орієнтуючись на них, виробники визначають обсяги випуску продукції, а споживачі – обсяги закупівель.

Основним і практично єдиним фактором, що визначає рівень і динаміку цін, є величина грошової маси, тобто кількість грошей у обігу. Грошова маса, в свою чергу, визначається величиною попиту на гроші, пропонуваного домогосподарствами і фірмами. Порушення рівноваги між попитом на гроші та їх пропозицією викликають або кризові падіння виробництва у випадку відставання грошової маси від потреби в грошах, або інфляційне зростання цін у випадку надмірної грошової пропозиції. Тому, хоча ринкову систему монетаристи вважали достатньо стійкою і здатною до саморегуляції, вони все ж такі визнавали необхідним вплив держави на перебіг господарських процесів. Він має спрямовуватися насамперед на формування *ефективної сукупної пропозиції*, а забезпечуватися завдяки невинному додержанню так званого “грошового правила”. Суть його полягає у рівномірному збільшенні грошової маси на певну величину (3-5% у рік) незалежно від стану кон'юнктури, фаз циклу і т.п. Цей оптимальний приріст кількості грошей виводиться з довгострокових тенденцій росту ВВП і швидкості обігу грошей. Всі інші макроекономічні показники (у т.ч. - рівень зайнятості, розміри інвестицій), не повинні бути об'єктами регулювання, а

мають автоматично підлаштовуватися під рівень цін, який підтримується завдяки контролю держави над грошовою масою.

Монетарна модель була на практиці апробована у США республіканським урядом президента Р.Ніксона в 1969-1970 рр. і реально дозволила послабити інфляційні процеси та зміцнити долар під час реформ Р.Рейгана (“рейганоміка”). Елементи монетарної концепції застосовувалися в ході реформування економіки Великобританії в період, коли прем’єр-міністром уряду була М.Тетчер (“тетчеризм”). В актив монетаристів можна записати успішну реалізацію програм оздоровлення економік Чилі, Ізраїлю, деяких азійських країн, де аналізована модель також знайшла своє втілення.

Монетарні рекомендації свого часу також привабили реформаторів у країнах з перехідною економікою. Однак у цьому випадку результати виявилися менш вражаючими. Перехідна економіка за своєю суттю нестабільна і невизначена, у той час як вихідним положенням монетаристської доктрини є стабільність і незмінність економічної системи. Як наслідок, рецепти монетарної школи не змогли допомогти у вирішенні всіх складних проблем країн з перехідною економікою. Та й в країнах із сталим ринковими відносинами односторонність підходів монетаристів з часом викликала справедливую критику і спонукала до пошуку більш гнучких і переконливих варіантів регулювання господарських процесів, зокрема, шляхом раціонального поєднання монетарних та кейнсіанських засобів впливу.

Виявилося, що і монетарна, і кейнсіанська модель мають багато позитивного, проте, як свідчить світовий досвід господарювання, монетарна забезпечує кращі результати за умов функціонування розвинутого ринку з цивілізованою конкуренцією, а кейнсіанська – в період його становлення. Більш розгорнута систематизація визначальних характеристик аналізованих теоретичних моделей державного управління економікою міститься в табл. 1.3.

Таблиця 1.3

Порівняльна характеристика кейнсіанської та монетарної моделей державного управління у фінансово-економічній сфері

Ознаки	Кейнсіанська модель	Монетарна модель
Вихідне припущення – оцінка ринкової економіки	Система вільного ринку нестійка, має схильність до порушення рівноваги і позбавлена механізму, що забезпечує макроекономічну стабільність	Система вільної ринкової конкуренції забезпечує високий рівень макроекономічної стабільності. Нестабільність ринкової економіки є результатом надмірного (помилкового) державного втручання
Основна причина нестабільності ринкової економіки	Недостатній, неефективний сукупний попит, що є наслідком відсутності державного регулювання	Нестабільність пропозиції грошей внаслідок помилкової кредитно-грошової політики
Джерело циклічних коливань ринкової кон’юнктури	Зміни обсягів інвестиційних ресурсів	Коливання обсягу грошової маси

Характер інвестування	Державні інвестиції через недостатність попиту приватного сектору	Переважно приватний характер інвестування
Роль держави в регулюванні ринкових процесів	Держава має відігравати активну роль у стабілізації економіки; дискретна бюджетна і грошово-кредитна політика є необхідними для пом'якшення різких економічних підйомів і спадів	Держава має втручатися в господарські процеси лише з метою підтримання рівномірного збільшення грошової маси; у всіх інших випадках державне втручання призводить до порушення макроекономічної рівноваги і послаблює здатність ринкової системи забезпечувати стабільність
Пріоритети забезпечення державного управлінського впливу	• забезпечення економічного зростання; • забезпечення зайнятості населення	• боротьба з інфляцією
Основні об'єкти державного управлінського впливу	Ставка процента, обсяг інвестицій	Грошова маса
Методи забезпечення державного управлінського впливу	Переважно фіскальне регулювання; розвиток виробничої і соціальної сфери, державні програми, зростання видатків державного бюджету	Грошово-кредитне регулювання, засноване на дотриманні "грошового правила", відмова від прямого державного втручання у виробництво
Принципи державного управління у бюджетно – податковій сфері	Зростання оподаткування в інтересах збільшення державного попиту; можливість розширення бюджетного дефіциту інвестиційної спрямованості	Зниження оподаткування з метою зростання приватних інвестицій, мінімізація бюджетного дефіциту
Принципи державного управління у грошово – кредитній сфері	Дискреційне збільшення (зменшення) грошової маси у випадку змін економічної кон'юнктури, розширення кредитування реального сектора економіки. Необхідні заходи мають короткострокову дію – 3-4 місяці	Рівномірне збільшення грошової маси на певну величину (3-5% у рік), здешевлення кредитів для приватних підприємців. Необхідні заходи мають довгостроковий вплив – 12-18 місяців.
Можливість інфляції, спричиненої зростанням витрат	Інфляція можлива внаслідок підвищення заробітної плати чи шоку сукупної пропозиції. Допускаються помірні темпи інфляції, зв'язані із зростанням внутрішнього сукупного попиту	Інфляція неможлива в довгостроковому плані за відсутності надлишкового зростання пропозиції грошей
Масштаби державно-управлінського впливу	Розширення масштабів державно-управлінського впливу, організація макроекономічного планування, програмування економіки, широке використання державних замовлень і контрактів	Обмеження масштабів державно-управлінського впливу, згортання макроекономічного планування, відмова від державних замовлень і контрактів
Значення державного сектору економіки	Розширення частки державного сектору, за певних	Скорочення частки державного сектору, його часткова

	умов допускається націоналізація приватної власності	приватизація
Значення соціальних програм	Розширення державних соціальних програм	Скорочення державних соціальних програм

Втілення теоретичних моделей державного управління фінансово-економічною сферою в практиці господарювання кожної конкретної країни набуває специфічних ознак. До **ендогенних** (тих, дія яких визначається самою економічною системою) насамперед можна віднести:

- рівень розвитку продуктивних сил;
- рівень розвитку виробничих відносин;
- рівень розвитку та ефективність дії ринкових механізмів саморегулювання;
- фінансові можливості держави;
- ефективність інститутів державної влади тощо.

До **екзогенних** чинників (діють поза межами економічної системи тієї чи іншої країни, але істотно впливають на характер і міру державного управління нею):

- зовнішньополітичні (зовнішньополітична боротьба між державами на міжнародній арені, сукупність міжнародних зобов'язань держави, вплив і регулюючі дії міжнародних організацій та угруповань різних дій та спрямованості);
- внутрішньополітичні (рівень внутрішньополітичної боротьби, політична орієнтація тих сил, які перебувають при владі, тривалість їх перебування при владі, характер політичного процесу);
- історичні, соціальні та етносоціальні, етноментальні та інші чинники.

З урахуванням впливу зазначених чинників у практиці господарювання різних країн світу виокремлюються принаймні дві основні моделі державного управління у фінансово-економічній сфері – економічний лібералізм та економічний дирижизм (табл. 1.4).

Таблиця 1.4

Основні ознаки моделей державного управління у фінансово-економічній сфері

Характеристика	Економічний лібералізм	Економічний дирижизм
Безпосередня участь держави у виробництві товарів і послуг	Мінімальна	Максимальна
Масштаб державного сектора (% у структурі виробництва ВВП)	Незначний (до 10%)	Значний (10-20%)
Державні витрати (% від ВВП)	30-35%	45-50%
Методи забезпечення управлінського впливу держави	Переважно економічні й опосередковані (непрямі) методи	Активне використання прямих, адміністративних методів

В основу моделі економічного лібералізму покладена концепція саморегульованості і самодостатності ринкової економіки. Вона передбачає

втручання держави в економіку за залишковим принципом, тобто втручання у ті процеси, які не в змозі ефективно врегулювати ринок відповідно до потреб суспільства. Державні інвестиції спрямовуються здебільшого у капіталомісткі галузі та такі, що не викликають інтересу у приватного сектора. За цих обставин державний сектор і бюджетні витрати є порівняно невеликими. До цієї моделі державного управління фінансово-економічною сферою (теоретичним підґрунтям якої є насамперед монетарна ідеологія) тяжіють США, Канада, Великобританія, Австралія та деякі інші країни.

Модель *економічного дирижизму* базується на досить широкій безпосередній участі держави у виробництві товарів і послуг. Державний сектор в цьому разі відіграє значну роль, а бюджет розглядається як основний засіб впливу на попит і витрачається переважно на інвестиції та структурні зміни. Суттєве значення у запровадженні цієї моделі відіграють кейнсіанські (некейнсіанські, посткейнсіанські) теоретичні конструкції. Ця модель забезпечення управлінського впливу держави на розвиток фінансово-економічної сфери знайшла впровадження у практиці господарювання Франції, Японії, Швеції, Австрії та деяких інших країн.

Зазначені дві основні моделі не вичерпують всього різноманіття систем державного управління економікою, запроваджених в практиці господарювання різних країн світу. Між цими “крайніми” моделями можна виділити численні національні різновиди їх втілення відповідно до різних ознак внутрішнього або зовнішнього впливу, взятих за основу структуризації. Свої особливості має й український варіант управління фінансово-економічною сферою з боку держави та її інституцій. Вони зумовлюються в першу чергу масштабами поширення і специфікою організації діяльності підприємств і організацій державного і приватного секторів національної економіки.

ЧАСТИНА 2. ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЮ СФЕРОЮ В УКРАЇНІ

2.1. Механізми управління державним та приватним секторами національної економіки

Реалізація цілей державного управління у фінансово-економічній сфері передбачає використання різноманітних механізмів, вибір яких визначається специфікою відповідного об'єкту впливу, насамперед, його належністю до державного або приватного сектору економіки.

Державний сектор економіки - сукупність підприємств, організацій, установ, що перебувають у державній власності та якими управляють державні органи або особи, призначені чи ними найняті. Ці господарюючі суб'єкти здійснюють виробництво визначених державою суспільно корисних товарів і надання соціально значущих послуг. По суті, в цьому разі держава виступає не тільки як регулятор ринкових господарських відносин, але й як безпосередній їх учасник – власник відповідних ресурсів, виробник відповідних товарів і послуг. Основними складовими державного сектора в умовах ринкової економіки є: державні установи (заклади); державні підприємства; державні корпоративні права [29, с. 162-164].

Державні установи фінансуються державою за кошторисом, а підприємства мають самостійний баланс і одержують доходи від своєї діяльності. У випадку, коли держава виступає співзасновником (співучасником) підприємств корпоративного типу, тобто підприємств, створених у формі господарських товариств, об'єктами її власності стають пакети акцій або паї. Вони відповідають розміру державної частки, внесеної до статутного капіталу таких підприємств (за звичай, контроль за прийняттям стратегічних рішень в компанії забезпечує контрольний пакет акцій (пай), що становить 50% від статутного капіталу товариства). Реалізуються права держави як власника пакетів акцій (паїв) через здійснення набутих корпоративних прав.

В умовах сталих ринкових відносин державний сектор за звичай доповнює, стимулює, підвищує гнучкість та адаптивність, але ж не заміщає собою розвиток приватного сектору економіки та сектору домашніх господарств. “Крапково” впливаючи на функціонування цих господарських структур державного сектору через прийняття відповідних управлінських рішень, органи влади мають можливість регулювати інвестиційні та виробничі процеси, вирішувати численні соціальні проблеми (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Основні регулюючі функції державного сектору в ринковій економіці

Функція	Зміст функції
Підтримуюча (врівноважуюча, корегуюча)	• державний сектор економіки традиційно використовується в цілях вирівнювання економічного циклу і підтримки зайнятості населення: при погіршенні господарської кон'юнктури та скороченні приватних капіталовкладень державні підприємства не зменшують обсягів свого

	виробництва. Більше того, оновлення основного капіталу в цих господарських організаціях, будівництво нових об'єктів державної власності за рахунок коштів державного бюджету припадає за звичай саме на періоди спаду. В такий спосіб державні господарюючі суб'єкти за ініціативою регулюючих органів намагаються протидіяти скороченню виробництва і зростанню безробіття в умовах депресії або кризи
Стимулююча	• державний сектор має суттєве значення у забезпеченні позитивних структурних зрушень в економіці: держава створює нові об'єкти, розширює і реконструює існуючі в тих сферах діяльності, галузях і регіонах, де можливості залучення приватного капіталу є недостатніми. Розвиток підприємств державного сектору часто розглядається в якості основи посилення інтеграційних процесів в сфері виробництва товарів і послуг, вирівнювання територіальних умов ведення бізнесу. Через діяльність цих господарських структур нерідко відбувається проникнення національного капіталу на ринки інших країн і просунення інвестицій, поставок комплектуючих виробів на зарубіжні ринки приватним сектором. Це підвищує рівень конкурентоспроможності економіки країни в цілому; • державний сектор відіграє важливу роль при проведенні фундаментальних наукових досліджень, підготовці і перепідготовці кадрів та виконанні інших важливих завдань, пов'язаних із якістю розвитку інших секторів економіки
Перерозподільна (перерозподіл фінансових потоків)	• державний сектор використовується з метою тарифного (цінового) регулювання, особливо – в сфері діяльності природних монополій. Занижені ціни на продукцію державних підприємств сприяють стабілізації цін в країні, а ціни за державними замовленнями і контрактами у ряді випадків стають лідируючими, тобто такими, що визначають рівень цін у відповідній галузі; • володіння державою активами прибуткових господарських організацій створює підстави для отримання державним бюджетом суттєвих неподаткових доходів. Це, відповідно, дещо зменшує податковий тиск на приватний сектор економіки і в такий спосіб стимулює його розвиток
Мобілізаційна	• підприємства державного сектора використовуються з метою концентрації ресурсів (матеріально-речових, трудових, фінансових) для реалізації державних контрактів і стратегічних проектів, в т.ч. – виконання оборонних замовлень, будівництва нових об'єктів, які забезпечують підтримку і розвиток економічного потенціалу країни, його адаптацію до нових умов господарювання тощо
Контрольна	• державний сектор виступає засобом контролю за здійсненням експортно-імпортних операцій, використанням природних ресурсів загальнодержавного значення, реалізації великих інвестиційних проектів, що мають стратегічне значення для розвитку країни

Здійснення регулюючих функцій державного сектора економіки передбачає використання всього можливого набору інструментів, методів, форм і механізмів цієї державно-управлінської діяльності. При цьому широко застосовуються засоби прямого адміністративного управління – на відміну, наприклад, від приватного сектору або сектору домашніх господарств, стосовно яких домінуючу роль відіграють методи опосередкованого впливу.

Застосування важелів прямого регулювання щодо структур державного сектора дозволяє чітко визначати обсяги, структуру і ціни продукції, що ними виробляється, оперативно приймати необхідні управлінські рішення, а відтак – точно спрямовувати їх діяльність на забезпечення пріоритетів державної

політики. За цих обставин безпосередній адміністративний вплив на державні підприємства часто стає більш дешевим, ніж використання інших регулюючих (опосередкованих) методів. До того ж підприємства державного сектору мають значні можливості формування довгострокової виробничо-інвестиційної стратегії. Це зумовлено тим, що вони отримують певні переваги порівняно із приватними структурами, зокрема, значні і стабільні обсяги закупівлі сировини, матеріалів, комплектуючих, які передбачають пільгові параметри оплати та знижки, доступність кредитів на особливо вигідних умовах, можливість економії на масштабах виробництва.

Проте застосування засобів прямого регулювання зумовлює необхідність постійного погодження з органами державної влади необхідних господарських рішень. Відсутність персональної відповідальності посадових осіб за наслідки прийнятих рішень часто призводить до надмірної бюрократизації процесу управління. Державні підприємства не завжди раціонально використовують ресурси, оскільки вони для них є відносно дешевими. До того ж стосовно цих господарських організацій загроза поглинання або банкрутства, яка дисциплінує діяльність приватних фірм, не діє у повному обсязі. Держава може надавати їм різноманітні пільги і привілеї, створюючи тим самим режим так званих “м’яких бюджетних обмежень” і послаблюючи стимули ринкової конкуренції та ефективного господарювання [39, с. 11-12].

Управління державним сектором економіки доцільно розподіляти на дві взаємозалежні, але відносно самостійні складові:

- управління *функціонуванням* відповідних підприємств і установ без зміни їх форми власності;
- управління шляхом *перетворення форм і відносин власності* у відповідних підприємствах і організаціях, розподілу знов створеної власності між претендентами.

Для умов нашої країни ці обидві складові управління державним сектором є надзвичайно актуальними. Нині частка державного сектору у ВВП України становить 37%, що вище, ніж у більшості розвинених країн світу (у Канаді, Англії, Італії – близько 15%, у США й Німеччині – близько 20%, у Польщі – 25% (розподіл державних підприємств по галузях економіки України - див. Додаток А). При цьому функція управління держмайн timer здійснюється неефективно – понад 500 підприємств з 4000, у яких 50% належить державі, перебувають на стадії банкрутства, і в понад 400 підприємствах розмір державних корпоративних прав є недостатнім для ефективного здійснення державою повноважень з управління ними [1, с. 43]. Це значною мірою пояснюється тим, що нині в нашій країні відсутні чіткі уявлення щодо пріоритетів і можливостей використання державного сектору в регулюванні господарських процесів, а спрямованість державного управлінського впливу щодо нього зумовлюється головним чином потребами трансформації відносин власності [38, с. 11-14]. З огляду на це варто більш детально проаналізувати зміст зазначених складових управління державним сектором.

Управління функціонуванням державних підприємств і установ передбачає втілення цільової функції їх створення, а саме – налагодження виробництва визначених державою суспільно корисних товарів і послуг на засадах використання державної власності і під безпосереднім контролем органів державної влади. Це забезпечується шляхом збереження, нарощування, підтримки, оновлення майнової бази цих господарських структур, раціонального використання виробничих і фінансових ресурсів, а також отримання доходів та соціально значущих результатів від такої діяльності. Конкретні ж напрями і методи забезпечення управлінського впливу держави визначаються насамперед особливостями організаційно-правової форми відповідних суб'єктів господарювання.

Так, управління державним установами (закладами) здійснюється на основі їх бюджетного фінансування, складання єдиного кошторису їх доходів та видатків, державної закупівлі товарів і послуг, що ними виробляються для суспільних (державних) потреб. Управління державними підприємствами та компаніями базується на затверджених фінансових планах їх діяльності та укладених з ними відповідних угод з виконання державних замовлень (контрактів). У практиці розвинених країн з цією метою застосовуються, як правило, два типи контрактів: контракт-план і цільовий контракт.

Контракт-план у більшому ступені відповідає потребам державних підприємств, що діють в галузях і сферах економіки з обмеженою конкуренцією. До цієї групи включаються в першу чергу неакціоновані підприємства транспорту, енергетики тощо. Практика укладання планових контрактів заснована на тому, що кожне державне підприємство у взаємодії з міністерством розробляє свою стратегію і цілі. Після цього держава в особі уповноважених органів укладає контракт-план на період, що співпадає із строком дії плану підприємства (за звичай, на 3-5 років).

Цільові контракти служать механізмом державного управління підприємствами конкурентного сектора. Вони містять гнучкі норми, які дозволяють пристосовувати загальні принципи контрактних відносин до особливостей кожного підприємства. Розробка цільового контракту відбувається поза підготовкою державного плану. Конкретні цілі розвитку, які містяться у такому контракті, підлягають щорічному коректуванню. Кількісні показники діяльності підприємства встановлюються ними самим.

Укладання контрактів з господарськими організаціями державного сектору поєднується із запровадженням практики підписання угод з керівниками відповідних підприємств і установ, які призначаються на ці посади органами влади. У випадку, коли держава є учасником господарського товариства, здійснення функцій з управління набутими нею корпоративними правами покладається на уповноважені органи виконавчої влади та призначених ними осіб. Відповідні органи влади здійснюють правомочності щодо участі в управлінні цією компанією, ведуть реєстр державних корпоративних прав, проводять їх оцінку, здійснюють контроль за ефективністю роботи товариства у частині реалізації належних державі корпоративних прав.

Уповноважені особи від імені держави беруть участь у голосуванні на загальних зборах учасників та роботі спостережної (наглядової) ради, ревізійній комісії товариства. Якщо державі належить контрольний пакет акцій (пай) компанії, то голова правління такого товариства призначається уповноваженими органами влади; як правило, цьому передують конкурсний відбір претендентів на відповідні посади.

Управління державним сектором економіки шляхом перетворення форм і відносин власності передбачає повну (приватизаційний продаж) або часткову передачу (оренда, застава, концесія, лізинг, довірче управління) приватному сектору прав володіння, розпорядження, користування державною власністю на постійній або тимчасовій основі. Цілями такої діяльності є підвищення ефективності діяльності підприємств, організацій, галузей в сфер економіки завдяки приватній ініціативі, підвищення рівня компетентності менеджерів та використання новітніх управлінських технологій, раціоналізації витрат та посилення впливу конкурентних засад ведення бізнесу. Базовою формою забезпечення такого роду державно-управлінського впливу є приватизація.

Приватизація – це здійснення уповноваженими органами влади комплексу практичних заходів, пов'язаних з переходом об'єктів державної власності до приватного сектору економіки.

В Україні приватизація розглядається більше як джерело наповнення державного бюджету, однак недостатньо прив'язана до комплексного стратегічного розвитку національної економіки, виходячи із цілісних програм розвитку ключових галузей. За цих обставин ефективність здійснення приватизаційних заходів в нашій країні залишається невисокою [1, с. 43].

Виправлення цієї ситуації пов'язується із реалізацією нових підходів до здійснення приватизаційних заходів, зафіксованих у Державній програмі приватизації на 2012-2014 роки [8]. Передбачається, що Програма виконуватиметься шляхом:

1) забезпечення високих темпів приватизації об'єктів державної власності, щодо яких не встановлено заборону та обмеження на приватизацію і які є надлишковими для виконання державою своїх функцій, не користуються попитом у покупців, є збитковими та малорентабельними;

2) застосування індивідуальних засад приватизації підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, підприємств з ознаками домінування на загальнодержавному ринку товарів (робіт, послуг) і таких, що потребують спеціального підходу у зв'язку з тим, що використовують у процесі виробництва унікальні ресурси та нематеріальні активи (група Г);

3) сприяння залученню до приватизації земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти державної власності, що підлягають приватизації;

4) скорочення обмежень щодо приватизації об'єктів державної власності за умови, що зазначене негативно не вплине на виконання державою своїх функцій, а також не створить небезпеки для соціально-економічних та екологічних умов життєдіяльності суспільства;

5) залучення до приватизації інвесторів, заінтересованих у довгостроковому розвитку підприємств після приватизації;

6) підвищення рівня привабливості приватизації для інвесторів, формування позитивного іміджу приватизації в Україні та світі.

Практичне втілення цих положень дозволить оптимізувати державний сектор економіки і, відповідно, підвищити дієвість управління об'єктами, які залишатимуться у державній власності.

Особливими формами здійснення приватизаційних заходів є:

- *деприватизація* - часткове відновлення або посилення державного контролю над вже приватизованим підприємством (наприклад, шляхом конвертації його заборгованості в державні пакети акцій (або акцій в обмін на інвестиції), переоцінки державних активів та організації додаткової емісії, збільшення статутного капіталу існуючих компаній);

- *реприватизація* - повторна приватизація підприємства стосовно якого попередні власники не виконали інвестиційні умови і програми (по суті, являє собою заміну приватного власника шляхом скасування підсумків попереднього приватизаційного конкурсу і його повторного проведення, закріплення пакету акцій у державній власності з можливістю повторного продажу);

- *приватизація управління* – держава передає приватним фірмам права на управління підприємством, організацією, які при цьому залишаються власністю держави; майбутні доходи держави і збереженість майна гарантуються заставою приватного управляючого. Охоплює широке коло варіантів тимчасової передачі окремих прав власності держави та схем організації державно-приватного партнерства (оренда, застава, концесія, лізинг, довірче управління тощо).

Державне-приватне партнерство (ДПП) – інституційне та організаційне об'єднання державної влади і приватного бізнесу з метою реалізації суспільно значущих проектів в широкому спектрі сфер діяльності – від розвитку стратегічно важливих галузей національної економіки до надання суспільних послуг в масштабі всієї країни або окремих територій. При запровадженні державно-приватного партнерства принципово важливим є комплекс питань, пов'язаних із розподілом правомочностей власності. Цей розподіл зазвичай стосується не всього комплексу правомочностей, на які розпадається у господарському обігу суверенне право титульного власника, а лише деякі з них. Йдеться про такі ключові правомочності, як право контролю над використанням активів, право на дохід, право на управління, а також право на зміну капітальної вартості об'єктів угод і право на переуступку тих або інших власницьких повноважень іншим особам.

Можна виділити декілька основних ознак ДПП, які відрізняють його від інших форм відносин держави і приватного бізнесу:

- чітко визначені, часто тривалі строки дії угод про партнерство (від 10-15 до 20 і більше років, а у випадку концесії – до 50 років). Проекти за звичай створюються під конкретний об'єкт (порт, автомагістраль, об'єкт соціальної інфраструктури), який має бути завершений до встановленого строку;

- специфічні форми фінансування проектів: за рахунок приватних інвестицій, доповнених державним фінансовими ресурсами, або ж спільне інвестування декількох учасників;

- обов’язкова наявність конкурентного середовища, коли за кожний контракт або концесію відбувається боротьба між декількома потенційними учасниками;

- специфічні форми розподілу відповідальності між партнерами: держава встановлює цілі проекта з позицій суспільних інтересів і визначає вартісні і якісні параметри, здійснює моніторинг реалізації проекта, а приватний партнер бере на себе оперативну діяльність на різних стадіях проекта – розробка, фінансування, будівництво і експлуатація, управління, практична реалізація послуг споживачам;

- розподіл ризиків між учасниками угоди на основі відповідних домовленостей сторін.

Кожний з партнерів вносить свій внесок у загальний проект. Так, бізнес забезпечує фінансові ресурси, професійний досвід, ефективне управління, гнучкість і оперативність при прийнятті рішень. При цьому зазвичай впроваджуються більш ефективні методи роботи, удосконалюється техніка і технології, виникають нові форми організації виробництва, створюються нові підприємства, в тому числі з іноземним капіталом, налагоджуються ефективні коопераційні зв’язки з постачальниками і підрядниками. На ринку праці, як правило, підвищується попит на висококваліфікованих робітників.

В ДПП держава виконує функції цілевстановлення та контролю за реалізацією проекту. Держава ж забезпечує правомочності власника, можливість надання податкових та інших пільг, гарантій, а також матеріальних і фінансових ресурсів. Основні форми і види державно-приватного партнерства представлені в табл. 2.2

Таблиця 2.2

Основні форми і види (типи) державно-приватного партнерства

Форми	Види (типи)
Державні контракти	• на виконання проектів • на надання послуг і поставку продукції для державних потреб • на надання технічної допомоги
Оренда	• оренда • лізинг
Концесії	• типу “будівництво – управління” • типу “будівництво - володіння”
Угоди про розподіл продукції	• відразу по завершенню виробничого циклу; • після вирахування витрат інвестора
Спільні підприємства	• акціонування (корпоратизація) • спільні підприємства без акціонування

Як різновид ДПП **контракти** являють собою адміністративний договір, що укладається між державою (органом місцевого самоврядування) і

приватною фірмою на здійснення певних суспільно необхідних і корисних видів діяльності. Найбільш поширеними в практиці ДПП вважаються контракти на виконання робіт, надання суспільних послуг, управління, постачання продукції для державних потреб, надання технічної допомоги. При їх укладанні права власності не передаються приватному партнеру, витрати і ризики повністю несе держава. Інтерес приватного партнера полягає в тому, що за договором він отримує право на визначену частку в доході, прибутку або платежах, що збираються.

Особливістю **оренди** в її традиційній формі (договір оренди) і у формі **лізингу** є те, що на певних договірних умовах відбувається передача приватному партнеру державного або муніципального (комунального) майна у тимчасове використання і за певну плату. Традиційні договори оренди передбачають повернення предмета орендних відносин, при цьому повноваження з розпорядження майном зберігаються за власником і не передаються приватному партнеру. У визначених випадках орендні відносини можуть завершитися викупом майна, що орендується. У випадку лізингу лізингоотримувач завжди має право викупити державне або муніципальне (комунальне) майно.

При запровадженні **концесії (укладанні концесійної угоди)** держава, залишаючись повноправним власником майна, уповноважує приватного партнера виконувати протягом певного строку визначені в угоді функції. За користування державною або муніципальною (комунальною) власністю концесіонер вносить плату на умовах, визначених в концесійній угоді. Характерною ознакою концесії є виключний (суверений) характер прав, що надаються державою концесіонеру (приватному партнеру): в межах території або виду діяльності, на які він отримує виключне право, не припускається аналогічна діяльність будь-якої третьої особи, а також держави.

Концесії отримали найбільше поширення в інфраструктурних галузях, де необхідним є приток приватних інвестицій і висококваліфіковане управління. Виділяються принаймні три види концесій: на вже існуючі об'єкти інфраструктури; на будівництво або модернізацію інфраструктурних об'єктів; передача об'єктів державної власності в управління приватній керуючій компанії.

Угоди про розподіл продукції є подібною до концесії форма ДПП, проте відрізняється від неї іншою конфігурацією відносин власності між державою і приватним партнером. Якщо в концесії, як правило, концесіонеру на правах власності належить вся випущена продукція, то в угодах про розподіл продукції партнеру держави належить тільки її частина. Умови і порядок розподілу продукції між державою і інвестором визначаються в спеціальній угоді. У світовій практиці такі угоди найбільш активно використовуються в сфері нафтовидобутку.

Як і у випадку концесії, держава надає свої виключні права на надкористування приватному інвестору на засадах відшкодування і на певний строк. Доступ приватних партнерів (в т.ч. - зарубіжних) до виключних прав здійснюється для залучення інвестицій до капіталомістких сфер. Існують різні моделі розподілу продукції, наприклад, відразу на дві частини або після вирахування витрат інвестора. Важливим також є врахування особливостей оподаткування.

Залежно від структури і характеру спільного капіталу **спільні підприємства** можуть бути або акціонерними товариствами, або підприємствами із дольовою участю сторін. Можливості приватного партнера в прийнятті самостійних адміністративно-господарських рішень визначаються, як правило, часткою в акціонерному капіталі. Ризики сторін також розподіляються залежно від її величини. Істотна особливість спільних підприємств будь-якого типу – постійна участь держави у поточній виробничій, адміністративно-господарській та інвестиційній діяльності. Самостійність приватного партнера в прийнятті рішень у цьому випадку є більш обмеженою, чим, наприклад, в концесіях.

Важливо, що зміна структури акціонерного капіталу на користь однієї із сторін спільного підприємства передбачає тільки перерозподіл акцій між інвесторами, але не веде до збільшення загальних розмірів капіталу (і, відповідно, основних фондів і числа робочих місць). У випадку націоналізації акціонерного товариства за участю держави викуп акцій здійснюється за поточним курсом і не залежить прямо від обсягу капіталу, первісно вкладеного приватним інвестором. Зауважимо, що відпоповідно до світової практики, при націоналізації концесійного підприємства держава зобов'язується відшкодувати концесіонеру вартість інвестованого капіталу, а також виплатити компенсацію за втрачену вигоду. Розподіл ризиків між учасниками державно-приватного партнерства за різних форм (видів) запровадження ДПП відображений на рис. 2.1.

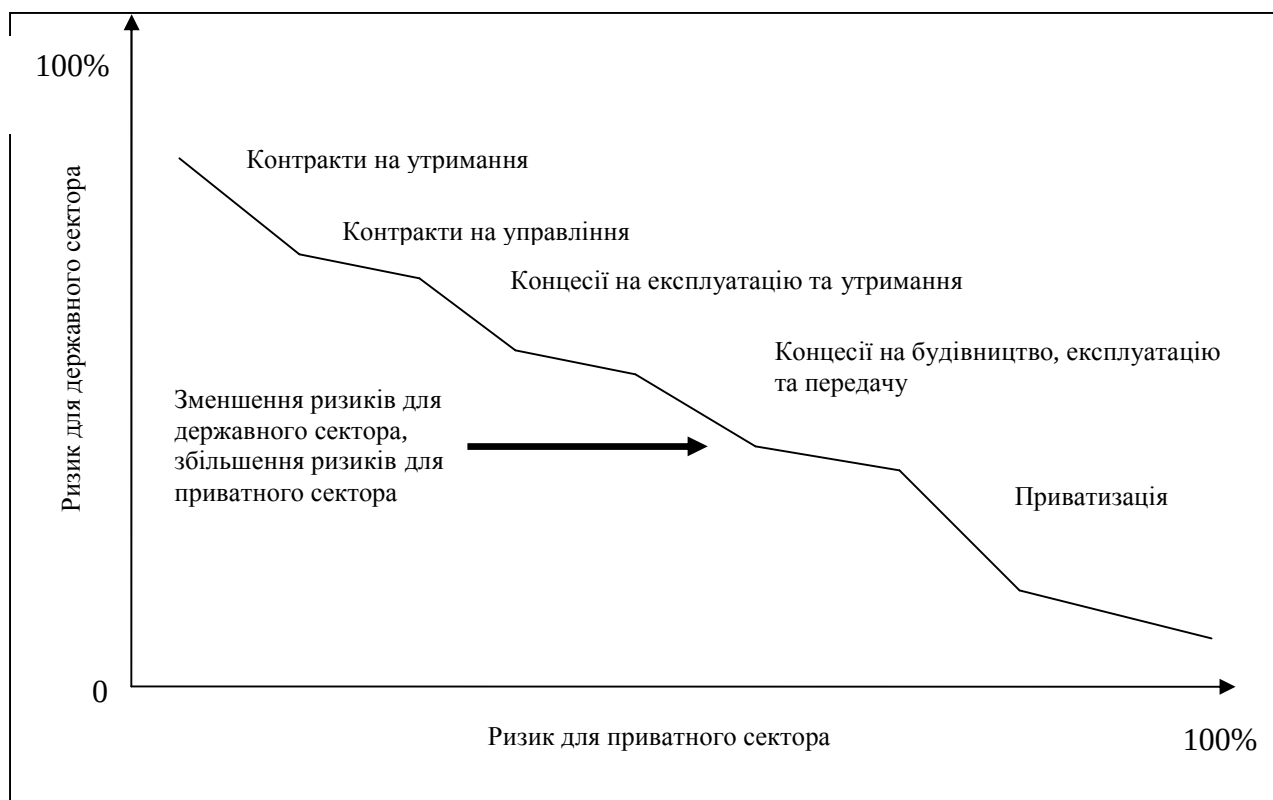


Рис. 2.1. Розподіл ризиків за різних форм (видів) державно-приватного партнерства

Функціонування і розвиток ринкової системи господарювання базується на принципах утвердження приватної власності, вільної конкуренції і ціноутворення, свободи торгівлі, занять і угод, доступу на ринки. За цих обставин підґрунтям відповідної господарської системи є **приватний сектор** - сукупність підприємств і організацій, що перебувають у приватній або у спільній (колективній) власності окремих осіб та їх об'єднань. Рушійною силою розвитку приватного сектора економіки виступає **підприємництво** - самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку [11, ст. 42, 44].

Державне регулювання підприємництва – це комплекс правових, організаційних, фінансово-економічних, адміністративних заходів, інструментів і механізмів, які використовуються уповноваженими органами державної влади та державними інституціями з метою координації, упорядкування і розвитку відносин і процесів у зазначеній сфері господарювання. Головною метою державного регулювання підприємництва є створення необхідних умов для реалізації принципів підприємницької діяльності та забезпечення їх відповідності суспільно-значущим потребам. У цьому контексті ця державно-управлінська діяльність розглядається як невід'ємна складова загальної системи державного регулювання економіки; втілення основних напрямів державного впливу на економіку (грошово-кредитне й антициклічне регулювання, підтримка розвитку інвестиційно-інноваційних процесів, здійснення антимонопольної (конкурентної) і зовнішньоекономічної політики тощо) безпосередньо стосуються й розвитку підприємництва. Проте аналізована державно-управлінська діяльність може також розглядатися як окрема сфера державного регулювання економіки, специфіка якої зумовлюється насамперед цілями і конкретними завданнями її запровадження (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Основні цілі і завдання державного регулювання підприємництва

Цілі	Завдання
Забезпечення організаційно-правових основ підприємницької діяльності	- правове забезпечення підприємницької діяльності (визначення в законодавстві правового статусу суб'єктів підприємництва; визначення порядку утворення і реєстрації підприємств; розробка правил і стандартів обліку і звітності суб'єктів підприємницької діяльності тощо); - забезпечення економічного і правового захисту підприємців (захист прав приватної власності; захист прав підприємця на промислову власність, товарний знак, рекламу, передачу патентів, ліцензій, ноу-хау); - забезпечення захисту прав споживача (встановлення порядку стандартизації і сертифікації продукції; визначення порядку і правил контролю за якістю продукції)
Створення і забезпечення правових умов функціонування	- створення сприятливих умов для функціонування всіх ринкових механізмів (забезпечення умов для вільної і добросовісної конкуренції на ринку і дотримання відповідних правил; забезпечення умов для вільного ринкового ціноутворення; забезпечення свободи

ринкового механізму господарювання та умов вільного підприємництва	переміщення робочої сили, товарів і послуг на внутрішньому і зовнішньому ринках); - регулювання господарських відносин між фірмами (встановлення контролю за картельною практикою; створення умов для розвитку спільного підприємництва, в т.ч. із залученням іноземних інвестицій; регулювання галузевого переливу капіталу шляхом контролю за концентрацією капіталу, злиттями і поглинаннями підприємств); - послаблення прямих форм втручання і бюрократичного контролю за діяльністю підприємств
Встановлення і забезпечення ринкових правил і етико-правових норм підприємництва	- розробка, прийняття і забезпечення дотримання етико-правових норм підприємництва (встановлення норм і правил адміністративної і ділової етики і контроль за їх дотриманням; ведення боротьби з корупцією і шахрайством; здійснення контролю за незаконною діловою практикою і вжиття заходів з легалізації доходів від незаконного бізнесу); - забезпечення добросовісного дотримання підприємцями норм торговельної практики (забезпечення дотримання зобов'язального права і визначення відповідальності підприємців; сприяння у розв'язанні конфліктів, що виникають між підприємцями)
Забезпечення підвищення ефективності виробництва господарюючими суб'єктами	1. оптимізація структури виробництва; 2. забезпечення раціонального розміщення виробництва; 3. інтенсифікація виробництва: - забезпечення найбільш вигідного доступу до ресурсів; - створення сприятливого інвестиційного клімату, т.ч. – для залучення іноземних інвестицій; - реалізація політики прискореної амортизації капіталу; - сприяння підвищенню конкурентоспроможності продукції національних виробників
Забезпечення розвитку підприємницької інфраструктури	1. забезпечення роботи транспорту і контроль за тарифами; 2. забезпечення системи телекомунікацій і зв'язку; 3. регулювання діяльності фінансових посередників (кредитних спілок, страхових компаній тощо)
Сприяння підприємцям в їх господарській діяльності	1. надання організаційної і фінансової допомоги суб'єктам малого підприємництва; 2. сприяння розвитку промислового і науково-технічного співробітництва; 3. сприяння експортерам у підвищенні конкурентоспроможності їх продукції на зовнішньому ринку; 4. створення умов безпосередньої підтримки підприємницької діяльності шляхом організації наукових і навчальних центрів, інноваційних і страхових фондів, надання інформаційних і консультаційних послуг
Забезпечення соціально-економічних основ підприємництва	1. розробка норм трудового законодавства і контроль за їх дотриманням (забезпечення справедливих норм приватного найма і оплати праці; забезпечення раціональної зайнятості населення, збільшення кількості робочих місць); 1. вирішення низки соціально-економічних проблем, пов'язаних із веденням підприємницької діяльності (створення умов праці і безпеки; забезпечення освіти і професійного навчання; - реалізація політики охорони навколишнього середовища)

З метою забезпечення належного регулюючого впливу на розвиток процесів і відносин у сфері підприємництва держава використовує різноманітні механізми і, відповідно, методи та інструменти впливу. Так, у зазначеній сфері широко використовуються різноманітні фінансово-економічні (встановлення

ставок податків, тарифів, нормативів, обсягів субсидій, дотацій), адміністративно-правові (ліцензування, стандартизація, квотування, сертифікація), соціально-психологічні (переконання, стандарти етичної поведінки), організаційно-правові (встановлення порядку створення і реєстрації підприємства, процедур банкрутства) методи прямого і опосередкованого впливу. Вони можуть використовуватися постійно або тимчасово; поширюватися на розвиток підприємницького сектору економіки в цілому або лише однієї галузі чи окремого регіону тощо. Характерними для цієї сфери господарських відносин є застосування таких механізмів державного регулювання як реєстрація відповідних юридичних осіб (фізичних осіб – підприємців), ліцензування відповідної діяльності, сертифікація, стандартизація продукції тощо.

Зокрема, **державною реєстрацією юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців** – визнається засвідчення факту створення або припинення юридичної особи, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, а також вчинення інших передбачених законом реєстраційних дій шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру.

Ліцензування - видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування.

У необхідних випадках держава застосовує у сфері підприємництва **квотування**, встановлюючи граничний обсяг (квоти) виробництва чи обігу певних товарів і послуг. Найбільш поширеною сферою застосування цього методу регулювання в Україні є зовнішньоекономічна діяльність.

Ще одним методом адміністративно-правового регулювання в сфері підприємницької діяльності є **надання дозволу** на початок роботи від пожежних органів, санепідемстанцій, на розміщення об'єктів торгівлі тощо. **Документ дозвільного характеру** - дозвіл, висновок, погодження, свідоцтво тощо - дає суб'єкту господарювання право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності. Об'єктом, на який видається документ дозвільного характеру, може бути земельна ділянка, споруда, будівля, приміщення, устаткування, обладнання та механізми, що вводяться в експлуатацію або проєктуються, окрема операція, господарська діяльність певного виду, робота та послуга.

У сфері **технічного регулювання** підприємницької діяльності застосовуються технічні регламенти, стандарти, кодекси усталеної практики, класифікатори, технічні умови.

Стандартизацією визнається діяльність, що полягає у встановленні положень для загального і багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональному призначенню, усуненню бар'єрів у

торгівлі і сприянню науково-технічному співробітництву. Розрізняються міжнародна, регіональна та національна стандартизація.

Стандарт - документ, розроблений на основі консенсусу та затверджений уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких є обов'язковим. Стандарт може містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи послуги.

З метою запобігання реалізації продукції, небезпечної для життя, здоров'я та майна громадян і навколишнього природного середовища; сприяння споживачеві в компетентному виборі продукції, створення умов для участі суб'єктів підприємницької діяльності в міжнародному економічному, науково-технічному співробітництві та міжнародній торгівлі в Україні здійснюється **сертифікація продукції**. Це передбачає запровадження комплексу процедур і правил, за допомогою яких визнаний в установленому порядку орган документально засвідчує відповідність продукції, систем якості, систем управління якістю, систем управління довкіллям, персоналу встановленим законодавством вимогам.

Як певний різновид адміністративно-правових методів регулювання підприємницької діяльності можна розглядати здійснення **державного нагляду (контролю)**. Державний нагляд (контроль) - діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища. Державний контроль (нагляд) передбачає реалізацію планових та позапланових заходів, які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій.

З-поміж різноманітних методів державного регулювання підприємництвом виокремлюється такі, що спрямовуються не стільки на визначення загальних організаційно-правових засад запровадження цієї діяльності або встановлення адміністративних обмежень щодо її ведення, але й безпосередньо на підтримку і сприяння її здійсненню у тих сферах, галузях і напрямках, які визнані пріоритетними для розвитку відповідної країни.

Система державної підтримки підприємницької діяльності – сукупність інститутів, методів, інструментів і форм державного впливу на підприємницький сектор, метою функціонування якої є створення сприятливих організаційних та економічних умов для розвитку відповідної господарської діяльності та вирішення низки важливих соціально-економічних проблем розвитку країни. Бажана з позиції суспільних інтересів поведінка підприємців може бути досягнута не тільки за допомогою примусу, але й заохочення. Запровадження системи позитивних стимулів діяльності підприємців спонукає їх діяти у визначених державою напрямках відповідно до власних інтересів. Це передбачає

використання широкого спектру грошово-кредитних, бюджетно-податкових, організаційно-економічних важелів, формування відповідного інституційного забезпечення та інфраструктури.

Запровадження системи державної підтримки підприємницької діяльності передбачає використання різноманітних засобів **податкового регулювання**. Держава має відшукати форми поєднання стимулюючого впливу на загальний стан підприємництва із надійними та достатніми джерелами формування коштів державного бюджету. Для цього органам державної влади доцільно, зокрема, чітко зафіксувати критерії для визначення граничної межі оподаткування, скоротити кількість податків за рахунок тих, що не мають вирішального значення для бюджету, установити податкові пільги для вирішення певних соціальних проблем, насамперед - проблеми зайнятості. Проте виважена державна політика в цій сфері відносин полягає не тільки в тому, щоб максимально звільнити прибутки та доходи підприємців від податків і створити загальні та селективні стимули для їх господарювання відповідно до поточних цілей соціально-економічного розвитку країни. Її втілення передбачає встановлення чіткої залежності між розмірами податкових пільг, що надаються суб'єкту підприємництва, та його конкретними господарськими діями. У цьому зв'язку засобами державної підтримки підприємницької діяльності в країнах із сталими ринковими відносинами виступають: знижки податкових ставок або повне звільнення від сплати податків для підприємств, діяльність яких відповідає цілям державного регулювання; знижки податкових ставок на прибуток, спрямований на капіталовкладення, наукові дослідження та впровадження їх у виробництво, створення нових робочих місць, охорону навколишнього середовища; знижки податкових ставок на прибуток, спрямований на підготовку кадрів для підприємницької діяльності тощо.

Варто визнати, що в сучасних умовах України методи і інструменти податкового регулювання підприємницької діяльності використовуються насамперед з метою вирішення суто фіскальних проблем, тобто тих, що безпосередньо пов'язані із наповненням доходної частини бюджету. При цьому їх стимулюючий ефект розвитку підприємницького сектора економіки залишається мінімальним. В нашій країні також існують численні адміністративні бар'єри у розвитку підприємництва, пов'язані із захистом прав власності інвесторів і виконання контрактних зобов'язань, веденням міжнародної торгівлі тощо (див. додаток Б). Це актуалізує завдання підвищення ефективності державно-управлінської діяльності у цій сфері відносин.

Державна допомога розвитку підприємництва здійснюється також шляхом надання різноманітних дотацій, субсидій, субвенцій та інших видів фінансових преференцій. **Дотація** – це грошові кошти, що видаються державою малоприбутковим та збитковим суб'єктам господарювання, які мають важливе соціальне значення. Джерелами дотацій є бюджетні кошти та кошти спеціалізованих фондів органів державної влади; метою їх надання є підтримка обсягу виробництва продукції, яка є збитковою для виробника, але необхідна для населення і держави. Цей вид фінансової допомоги отримують,

як правило, підприємства сільського господарства, а також деяких інших галузей економіки у випадку визнання суспільної доцільності. Зокрема, в Україні держава може надавати дотації суб'єктам господарювання: на підтримку виробництва життєво важливих продуктів харчування, на виробництво життєво важливих лікарських препаратів та засобів реабілітації інвалідів, на імпорتنі закупівлі окремих товарів, послуги транспорту, що забезпечують соціально важливі перевезення, а також суб'єктам господарювання, що опинилися у критичній соціально-економічній або екологічній ситуації, з метою фінансування капітальних вкладень на рівні, необхідному для підтримання їх діяльності, на цілі технічного розвитку, що дають значний економічний ефект, а також в інших випадках, передбачених законом [11, ст. 16].

Ще одним різновидом надання державної допомоги суб'єктам підприємницької діяльності є **субсидії**. За чинним українським законодавством надання державної допомоги суб'єктам господарювання у формі субсидій розглядається переважно в контексті здійснення ними зовнішньоекономічної діяльності. Проте, як доводить аналіз світового досвіду організації державного субсидування виробників товарів і послуг, це поняття трактується у більш широкому значенні – як будь-яке фінансове сприяння органів влади суб'єктам підприємництва у будь-якій формі (в т. ч. - підтримки його доходів чи цін), а також вигода, що досягається в такий спосіб. Невід'ємною складовою системи субсидіювання у цьому разі стає надання **субвенцій** – державної допомоги суб'єктам господарювання, яка, на відміну від дотацій чи субсидій, здійснюється на безоплатній основі з метою цільового фінансування реалізації певних заходів (програм, проектів), що були попередньо узгоджені з відповідними органами державної влади.

Необхідно зауважити, що в умовах ринкових відносин роль державної допомоги у розвитку підприємництва є неоднозначною. Вона у багатьох випадках цілком виправдана і спрямовується на подолання територіальних диспропорцій, виконання важливих завдань загальнонаціонального значення, сприяння розвитку пріоритетних видів підприємницької діяльності та адаптації підприємств до нових умов господарювання. Але разом із цим вона (особливо, коли правила її надання залишаються невизначеними, а процедури - непрозорими) може серйозно ушкодити умовам конкуренції, надаючи окремим підприємствам значні переваги у конкурентній боротьбі. З огляду на це ця сфера державно-управлінської діяльності є предметом досить детального правового регулювання та контролю, в тому числі - з боку наддержавних структур.

З огляду досить суперечливого впливу на конкурентні основи ведення бізнесу надання державою безпосередньої фінансової допомоги суб'єктам підприємництва, відповідна державно-управлінська діяльність в сучасних умовах господарювання зазнає суттєвих змін. У зв'язку із цим значно розширюється перелік можливих інструментів і методів державного стимулювання розвитку підприємницького сектору економіки. Зокрема, як певна альтернатива субсидуванню розглядається практика **державного кредитування** підприємництва, що має цільовий та пільговий характер. Державний кредит

надається на конкретні цілі, визначені в державних економічних програмах, і на більш вигідних умовах, ніж той, що пропонується приватними структурами і за величиною процентної ставки, і за вимогами щодо забезпечення повернення коштів, і за термінами та порядком розрахунків. Такі позики можуть набувати різних форм і спрямованості – на закупівлю необхідного обладнання та устаткування, на реалізацію інвестиційних проектів, на створення підприємства або започаткування бізнесу, фізичним та юридичним особам, які вперше розпочинають підприємницьку діяльність тощо.

Поряд із державним кредитуванням підприємництва в сучасних умовах набув поширення ще один метод державної підтримки – **надання гарантій**. Деякі державні органи стають гарантами приватних компаній, тобто ручаються за них на певну суму коштів; на цю суму компанії й можуть отримувати кредит у комерційних банках чи в інших фінансових установах.

До переліку інструментів і методів державного стимулювання підприємництва нині також включаються, окрім суто фінансових важелів, різноманітні засоби організаційно-економічного та правового характеру. Вони спрямовуються на розвиток ринкової інфраструктури ведення бізнесу, створення бізнес-центрів, підготовки кадрів, надання інформаційно-аналітичної допомоги, удосконалення і координації діяльності професійних спілок та саморегульованих асоціацій підприємців тощо.

Варто зауважити, що саме в цьому напрямі найбільш активно відбувається формування системи державної допомоги підприємству в нашій країні. Так, відповідно до чинного законодавства України з метою забезпечення державної підтримки підприємництва органи влади на умовах і в порядку, передбачених законом: надають підприємцям земельні ділянки, передають державне майно, необхідне для здійснення підприємницької діяльності; сприяють підприємцям в організації матеріально-технічного забезпечення та інформаційного обслуговування їх діяльності, підготовці кадрів; здійснюють первісне облаштування неосвоєних територій об'єктами виробничої і соціальної інфраструктури з продажем або передачею їх підприємцям у визначеному законом порядку; стимулюють модернізацію технології, інноваційну діяльність, освоєння підприємцями нових видів продукції та послуг; подають підприємцям інші види допомоги (ст.48 Господарського кодексу України).

Важливою складовою системи підтримки підприємництва в умовах ринкових відносин виступає **державна допомога розвитку малого і середнього бізнесу**. Необхідність такої державно-управлінської діяльності зумовлена тим, що ці суб'єкти підприємницької діяльності об'єктивно перебувають у гірших умовах господарювання, ніж великі, оскільки у них зазвичай нижчий рівень технічного озброєння й організації виробництва. Проте вони більш ефективно працюють на споживчому ринку, оперативно і гнучко реагуючи на зміну попиту. Також розвиток малих і середніх підприємств забезпечує збільшення кількості зайнятого населення, зростання його доходів і, як наслідок, сукупного попиту як визначального чинника економічного зростання. За певних умов саме ці сектори економіки забезпечують більш глибоку спеціалізацію і розгалужену

кооперацію виробництва, тим самим активізуючи конкуренцію на внутрішньому ринку і надаючи поштовх до впровадження інновацій та інтенсифікації виробництва. Для того, аби малий і середній бізнес могли б вирішувати ці проблеми, необхідно підвищувати їх рівень конкурентоспроможності. Виходячи з цього держава сприяє розвитку малого і середнього бізнесу. Це передбачає створення необхідних організаційно-правових умов для стабільного функціонування таких підприємств, формування належної інфраструктури (в т.ч. – розгалуженої мережі центрів фінансово-кредитної та інформаційно-консультативної допомоги), спрощення реєстрації та ліцензування відповідної діяльності, надання вигідних регіональних держзамовлень, підготовки кадрів тощо.

Державна підтримка малого підприємництва здійснюється в Україні за такими напрямками:

- 1) формування інфраструктури підтримки і розвитку малого підприємства, організація державної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів малого підприємництва;
- 2) встановлення системи пільг для суб'єктів малого підприємництва;
- 3) запровадження спрощеної системи оподаткування, бухгалтерського обліку та звітності;
- 4) фінансово-кредитна підтримка малого підприємства;
- 5) залучення суб'єктів малого підприємства до виконання науково-технічних і соціально-економічних програм, здійснення поставки продукції (робіт, послуг) для державних та регіональних потреб.

Одним з важливих напрямів формування ефективної системи державної підтримки підприємництва в сучасних умовах України виступає регуляторна політика у сфері господарської діяльності. ***Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності*** – напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [3].

Основними принципами державної регуляторної політики в Україні визнані:

- доцільність - обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;
- адекватність - відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;
- ефективність - забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

- збалансованість - забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

- передбачуваність - послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

- прозорість та врахування громадської думки - відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Аналіз принципів запровадження регуляторної політики засвідчує, що її втілення пов'язано із застосування не лише державних, владних важелів впливу на відповідні господарські процеси і відносини, а переважно механізмів публічного адміністрування, які передбачають широке використання засобів самоорганізації, залучення зацікавлених груп до процесу прийняття управлінських рішень. У цьому контексті забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає:

- встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстежень результативності регуляторних актів;

- підготовку аналізу регуляторного впливу;

- планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів;

- оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;

- відстеження результативності регуляторних актів;

- перегляд регуляторних актів;

- систематизацію регуляторних актів;

- недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти;

- викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта;

- оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності.

Під **регуляторною діяльністю** розуміється діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Аналіз регуляторного впливу являє собою документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

Регуляторна діяльність в сучасних умовах України здійснюється за спеціальною процедурою, основними вимогами якої є:

- регуляторний нормативно-правовий акт має бути включеним до плану регуляторної діяльності, а сам план – належним чином оприлюдненим;
- не може бути прийнятим жодний регуляторний документ, який не був би оприлюдненим у друкованих засобах масової інформації або Інтернеті;
- до всіх без винятку проектів регуляторних нормативно-правових актів розробник готує і оприлюднює аналіз регуляторного впливу (АРВ);
- регуляторні документи органів виконавчої влади обов'язково погоджуються у регіональному представництві Держкомпідприємництва;
- усі регуляторні нормативно-правові акти досліджуються на предмет відповідності принципам регуляторної політики (доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки);
- до всіх регуляторних нормативно-правових актів затверджуються показники ефективності, за якими відстежується ефективність дії документа. У необхідних випадках регуляторний нормативно-правовий акт підлягає перегляду.

Ці норми мають виключно обов'язковий характер, тому їх недотримання може бути підставою для скасування нормативно-правового акту, прийнятого з такими порушеннями. Проте практика запровадження регуляторної політики в нашій країні доводить, що непоодинокими є випадки ігнорування органами державної влади та місцевого самоврядування зазначених положень та накопичення пов'язаних із цим проблем.

У ринковій економіці, де господарські зв'язки формуються переважно горизонтально, а адміністративні методи впливу на приватних товаровиробників мають обмежену дію, об'єктивно підвищується роль засобів державного впливу, пов'язаних із визначенням пріоритетних цілей розвитку країни в цілому. З огляду на це провідними механізмами державного управління у фінансово-економічній сфері та забезпечення збалансованого розвитку як приватного, так і державного секторів національної економіки є державне прогнозування і програмування соціально-економічного розвитку, макроекономічне планування [41, с. 13-17].

Прогнозування розвитку національної економіки - механізм державного управління, що передбачає вироблення суб'єктами управління науково обґрунтованого судження про можливий стан, напрями і тенденції розвитку об'єкта управління у майбутньому.

Державне прогнозування соціально-економічного розвитку може бути застосоване як самостійна форма державного управління і як науково-

аналітична стадія (етап) планування або програмування. При цьому прогнози соціально-економічного розвитку можна структурувати за різними ознаками (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Основні види прогнозів соціально-економічного розвитку

Ознака	Різновиди прогнозів
Масштаб об'єкта прогнозування	• глобальні • макроекономічні • секторів і сфер економіки, народногосподарських комплексів • галузеві, регіональні
Часові параметри прогнозування	• довгострокові • середньострокові • короткострокові • оперативні
Методологія (основні прийоми) прогнозування	• пошукові (ґрунтуються на екстраполяції на майбутнє тенденцій розвитку об'єкта прогнозування в минулому і теперішньому, абстрагуючись при цьому від факторів, які можуть впливати на зміну цих тенденцій) • нормативно-цільові (розробляються на підставі заздалегідь визначеної мети і зводяться до пошуку способів її досягнення шляхом визначення певних цільових етапів)
Елементи та напрями прогнозування	• первинних факторів виробництва (природних, матеріальних, трудових, фінансових ресурсів, розвитку науки і техніки) • суспільних потреб (господарської кон'юнктури, загальнодержавних, виробничих, особистих потреб у продукції, роботах та послугах, споживчого попиту населення, рівня життя населення)

Розробка будь-якого прогнозу передбачає застосування сукупності методів прогнозування - способів і прийомів опрацювання інформації та вироблення висновків щодо розвитку об'єкта в майбутньому. Так, відповідно до *використовуваних джерел інформації* розрізняють експертні, статистичні та економіко-математичні методи розробки прогнозів. За *ступенем формалізації* розрізняють інтуїтивні (використовуються в тому випадку, коли неможливо враховувати вплив численних факторів через складність формалізації їх впливу на об'єкт прогнозування) та формалізовані методи прогнозування. До числа останніх відносяться метод екстраполяції (за його допомогою на майбутнє поширюється тенденція розвитку об'єкта прогнозування в минулому) та моделювання (передбачає побудову певної економіко-математичної моделі).

Процес розробки прогнозів ґрунтується на вивченні закономірностей розвитку відповідних економічних явищ і процесів, виявленні найбільш ймовірних шляхів їх розвитку, виборі та обґрунтуванні цілей і засобів державного регулювання з урахуванням визначених закономірностей. Зокрема, об'єктом соціально-економічного прогнозування є економічний і соціальний потенціал країни (галузі, регіону, сфери господарювання), а розробка прогнозу спрямовується на виявлення закономірностей і напрямів розвитку складових цього потенціалу (трудових, природних, промислово-виробничих, соціальних,

науково-технічних ресурсів) та засобів забезпечення цілеспрямованого державного впливу на відповідні процеси і явища. При цьому кожний із зазначених видів прогнозів має самостійне значення і може розроблятися на власній основі.

Взаємопов'язаними із прогнозуванням формами державного управління у фінансово-економічній сфері є розробка і втілення довгострокових програм (програмування) та планів (планування) соціально-економічного розвитку. На відміну від прогнозу, програма та план як різновиди передбачення, випереджального відображення дійсності та засоби представлення і реалізації результатів державного управління економікою являють собою насамперед *комплекс заходів, спрямованих на досягнення певних цілей*. Іншими словами, якщо прогнози мають імовірнісний характер, то програми (плани) – це *однозначні рішення*. При цьому прогнози становлять альтернативні варіанти розвитку, а програма чи план є лише *певним, вибраним для реалізації (оптимальним) варіантом* розвитку об'єкту державного управління. Фактично прогнозування створює умови для наукового обґрунтування програмування та планування; останні ж є засобами втілення і перевірки прогнозних оцінок. При цьому головною відмінністю програмування є те, що розробка програм передбачає насамперед запровадження комплексу заходів, спрямованих на вирішення *взаємозв'язаних цілей і задач та оптимізацію витрат часу і ресурсів щодо їх здійснення*.

Як правило, необхідність державного програмування виникає у випадках, коли диспропорції соціально-економічного розвитку тих чи інших об'єктів проявляються достатньо явно і відчутно. Тому відповідні програми передбачають здійснення комплексу заходів, спрямованих не стільки на підтримку економічної рівноваги та збереження існуючих пропорцій в економіці, стільки на забезпечення позитивних структурних зрушень, якісних змін у її розвитку, вирішення конкретних соціально-економічних проблем, причому – в найбільш раціональний спосіб. При втіленні ж програм держава безпосередньо не втручається в діяльність суб'єктів ринку, а лише орієнтує їх поведінку і забезпечує самостійність прийняття відповідних господарських рішень. По суті, програмування виступає як спосіб організації сучасної економіки, заснований на використанні неадміністративних методів корекції діяльності товаровиробників в напрямі, бажаному з точки зору досягнення загальних цілей соціально-економічного розвитку.

Програмування розвитку національної економіки (окремих галузей, сфер, секторів, регіонів) – механізм державного управління, суть якого полягає у виробленні та запровадженні узгодженого комплексу (програми) дій органів державної влади і господарюючих суб'єктів, спрямованих на вирішення взаємопов'язаних цілей шляхом оптимізації витрат часу і ресурсів соціально-економічного розвитку в певний період.

Форма виконання і втілення програм, а також механізм програмування залежать від масштабу і сфери її дії; кількості цілей програми; ступеня залучення підприємств і організацій приватного і державного секторів;

характеру економічних та адміністративно-правових зв'язків учасників програми; її правового статусу. Класифікація видів державних програм за найбільш суттєвими їх ознаками наведена в таблиці 2.5.

Таблиця 2.5

Основі види державних програм соціально-економічного розвитку

Ознака	Різновиди програм
Характер, спрямованість програми	• спеціальні • комплексні, в т.ч.: • багатоцільові • одноцільові (проблемні, продуктові)
Зміст програми	• соціально-економічні • організаційно-господарські • науково-технічні • виробничо-економічні • територіальні (регіональні) • екологічні • інституційні
Сфера дії програми	• спеціальні • загальнонаціональні
Масштаби програми	• великомасштабні • вузько спрямовані
Строк дії програми	• короткострокові • середньострокові • довгострокові

Розробка державних комплексних економічних програм ґрунтується на використанні програмно-цільового методу та методу системно-структурного аналізу з побудовою ієрархічної моделі типу “дерева цілей”, в якій узгоджуються цілі із засобами їх досягнення. При цьому розробка програми відбувається у такий послідовності:

- формується перелік найважливіших проблем; виділяється певна проблема та окреслюються завдання з розробки програми, спрямованої на її вирішення; визначають мету програми, ліміти ресурсів, учасників реалізації програми та іншу необхідну інформацію;
- уточнюються кількісні параметри, що характеризують цілі програми, і визначаються завдання її реалізації за окремими періодами;
- формується перелік завдань і комплекс заходів для реалізації програми;
- розраховуються основні показники і ресурсне забезпечення програми.

Для обґрунтування завдань і показників програм використовують такі методи: *нормативний* (передбачає використання різноманітних техніко-економічних та соціально-економічних норм і нормативів); *балансовий* (базується на встановленні оптимальної відповідності між різноманітними видами потреб і засобами їх забезпечення, враховуючи широкий перелік соціально-економічних норм і нормативів); *аналітичний*, *екстраполяції*, *експертних оцінок* тощо.

Державні програми мають, як правило, рекомендований характер – вони розглядаються як певний орієнтир діяльності суб'єктів їх реалізації, який може коригуватися у часі. Виняток становлять **державні цільові комплексні програми (ЦКП)**, які мають обов'язковий, адресний характер.

Цільова комплексна програма (ЦКП) – це державний адресний плановий документ, в якому визначено конкретну мету і комплекс спрямованих на досягнення зазначеної мети та погоджених за ресурсами, виконавцями і строками економічних, техніко-економічних, виробничих, науково-технологічних, організаційно-економічних заходів. В реалізації таких програм беруть участь суб'єкти господарювання декількох галузей, регіонів, сфер діяльності. Розробниками і координаторами ЦКП виступають органи державної влади.

Як уже зазначалось, державна програма і державний план соціально-економічного розвитку є документами, в яких визначається не тільки цільові орієнтири стану відповідного об'єкту державного впливу в майбутньому, але й необхідний комплекс заходів, спрямованих на їх досягнення. На відміну від державних програм, які запроваджуються зазвичай з метою досягнення взаємопов'язаних цілей соціально-економічного розвитку, розробка планів не передбачає дотримання такої вимоги. За своєю суттю державні плани є засобом *формулювання та оголошення певних намірів держави щодо своєї господарської і регулятивної діяльності відповідно до умов, що склалися на ринку*; при цьому планові цілі не завжди є взаємопов'язаними, оскільки при їх визначенні органи державної влади виходять насамперед із пріоритетів забезпечення державного впливу на економіку та стану господарської кон'юнктури, а не потреб оптимізації витрат часу і ресурсів щодо їх втілення. Об'єктом державного планування виступає в першу чергу макроекономічний рівень національної економіки, а тому відповідна державно-управлінська діяльність здійснюється у формі макроекономічного планування.

Макроекономічне планування - механізм державного управління, сутністю якого є визначення цільових орієнтирів розвитку відповідних об'єктів управління та розробка і реалізація комплексу заходів, спрямованих на їх досягнення відповідно до існуючої господарської кон'юнктури та ринкових умов і правил економічної поведінки.

При розробці макроекономічних планів на різних рівнях і етапах планування використовуються методи: *системного аналізу* (передбачає вивчення економічної ситуації в економіці в минулому та майбутньому з урахуванням різних варіантів розвитку), *балансовий* (застосування розрахунків, в яких потреби суспільства пов'язані з ресурсами), *нормативний* (за допомогою норм і нормативів визначають потребу в продукції (послугах) і обґрунтовують її ресурсами), *економіко-математичний* (базується на розробці економіко-математичної моделі) та інші. Як правило, ці методи використовуються комплексно при розробці всіх видів планів (табл. 2.6).

Основні види макроекономічних планів

Ознака	Різновид планів
Часові параметри плану	• поточні (до 1 року) • середньострокові (3-5 років) • довгострокові (7-15 років)
Масштаби охоплення плану	• народногосподарські • регіональні (територіальні) • галузеві • секторальні
Об'єкт планування	• економічні • соціальні • науково-технічні • екологічні • інвестиційні
Зміст плану	• стратегічні - спрямовуються на вирішення найактуальніших, стратегічно важливих проблем розвитку економіки • тактичні - розглядаються як інструмент реалізації стратегічних цілей і завдань, передбачається можливість внесення коректив до переліку відповідних заходів, порядку, процедур і строків прийняття і реалізації відповідних рішень, розподілу ресурсів, складу виконавців
Спосіб розробки плану	• дискретні – за мірою завершення планового періоду плани замінюються наступними, розробленими на такий самий період • “ковзні” - плани періодично продовжуються ще до закінчення планового періоду, що дозволяє зберегти планову перспективу в часі
Форма розробки і втілення плану	• директивні • індикативні

Відповідно до форми розробки і запровадження макроекономічних планів розрізняються директивна та індикативна системи планування.

Директивне планування застосовується, як правило, в умовах централізованої системи господарювання і має адресний та обов'язковий для виконання статус. Його суть полягає в тому, що централізовано розроблені планові показники розробляються вищою за рівнем ланкою управління народним господарством і доводяться нею нижчій ланці для обов'язкового виконання. Виконання доведених планових показників забезпечується виділенням відповідних фондів, трудових ресурсів і стимулювалося преміями та відзнаками. За невиконання планових завдань керівники підприємств і установ несуть персональну відповідальність.

Індикативне (інформаційно-рекомендоване) планування передбачає процес формування заходів рекомендаційного характеру, спрямованих на досягнення цілей державного регулювання соціально-економічного розвитку та створення таких умов для суб'єктів господарювання, які б спонукали їх до виконання поставлених завдань без використання адміністративного примусу. По суті, індикативний план являє собою сукупність рекомендованих для

суб'єктів ринкових відносин параметрів розвитку; характерною ознакою його запровадження є можливість коригувати програми (плани) суб'єктів господарювання відповідно до змін економічної кон'юнктури.

Таблиця 2.7

**Основні ознаки директивного та індикативного
макроекономічного планування**

Ознаки	Вид макроекономічного планування	
	Директивне	Індикативне
Суб'єкти господарювання – основні виконавці плану	Підприємства і установи державної форми власності	Підприємства і установи всіх форм власності
Основна функція розробки планів	Розподільча – встановлення процедур і правил розподілу ресурсів, виготовленої продукції, послуг	Цілеспрямованість діяльності суб'єктів господарювання в напрямі, бажаному для досягнення цілей державного регулювання економіки
Формування планової мети та завдань розвитку суб'єктів господарювання	Визначаються рішеннями центральних органів державної влади без урахування можливостей і пріоритетів діяльності суб'єктів господарювання	Визначаються кожним суб'єктом господарювання самостійно з урахуванням внутрішніх і зовнішніх чинників впливу на його діяльність
Процедура складання планів	Щільна регламентація процесу планування, встановлення контрольних показників, лімітів, норм і нормативів діяльності суб'єктів господарювання, а також їх замовників, постачальників ресурсів, цін і тарифів	Самостійна ініціатива суб'єктів господарювання щодо доцільності складання планів, їх структури, вихідних даних та запланованих результатів діяльності
Стимулювання виконання планових завдань	Різноманітні форми матеріального і морального стимулювання	Добровільна ініціатива суб'єкта господарювання з метою отримання додаткової матеріальної винагороди
Відповідальність за результати планової діяльності	Суворі адміністративна відповідальність за невиконання планових завдань	Відсутність адміністративної відповідальності
Використання виробничих ресурсів	Забезпечення найбільш повного використання наявних виробничих ресурсів	Оптимізація використання наявних виробничих ресурсів
Врахування впливу конкуренції	Конкуренція відсутня, діяльність суб'єктів господарювання регулюється в централізованому порядку	Суб'єктами господарювання самостійно визначається вплив конкуренції, передбачаються кошти, пов'язані із посиленням конкурентних переваг і витрати, зумовлені ризиками конкурентної боротьби
Сфера застосування	Використовується переважно в умовах централізованої економіки	Використовується в умовах змішаної економіки

В Україні індикативне макроекономічне планування запроваджено з 1993 р. і використовується сьогодні у формі розробки та реалізації державної програми економічного і соціального розвитку країни на короткостроковий період (ДПЕСР). Процес планування охоплює всі рівні народного господарства – від первинних (підприємств) та загальнодержавних структур. Розроблення ДПЕСР включає дві основні стадії:

- визначення планових намірів уряду та інформування всіх ланок виконавчої влади про такі наміри. Форми плану пропозицій щодо їхньої участі у виконанні державного плану;

- підготовка підприємствами, міністерствами та регіональними органами проекту плану та бюджету, взаємоузгодження їхніх показників та формування планів економічного і соціального розвитку України та регіонів.

Проте варто визнати, що у повному обсязі система індикативного планування в нашій країні поки що не склалася. Необхідно вирішити питання раціонального розподілу планових повноважень між органами державної влади, запровадження сучасної методології планування, що базується на органічному поєднанні засобів державного планування із іншими функціями державного управління, такими як аналіз, прогнозування, оперативне регулювання, організації, облік (в т.ч. – моніторинг і діагностика), контроль, нагляд тощо.

Збалансованість розвитку державного і приватного секторів економіки також досягається завдяки використанню системи державних замовлень (державних контрактів) [29, с. 187-190].

Державне замовлення на виготовлення певних товарів і послуг, виконання робіт - механізм державного управління економікою, який передбачає формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів такої продукції або робіт, необхідних для державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (робіт) серед суб'єктів господарювання, незалежно від їх форми власності.

Державний контракт – договір, укладений державним замовником від імені держави із суб'єктом господарювання – виконавцем державного замовлення, в якому визначають економічні та правові зобов'язання сторін і регулюють їхні господарські відносини. Основними принципами формування і втілення системи державного контракування є наступні:

- 1) замовником продукції (робіт, послуг) є держава, яка має для цього фінансові та інші необхідні ресурси. Певні права щодо здійснення функцій державного замовника передаються виконавчим органам державної влади, які затверджують кошториси, програми заходів і відповідні бюджетні асигнування;

- 2) склад замовлень (контрактів) пов'язаний із структурою системи загальнодержавних потреб, функціями держави у різних сферах економіки, які з об'єктивних причин не можуть бути реалізовані механізмом ринкового саморегулювання;

- 3) обсяг замовлень (укладених контрактів) обмежується величиною коштів бюджетного фонду країни;

4) замовлення розміщуються і виконуються на договірній (контрактній) основі.

З метою економічного стимулювання виконання державних замовлень виконавцям можуть надаватися певні пільги (зокрема, щодо податку на прибуток), цільові дотації і субсидії, кредити на пільгових умовах, валютні кошти, митні та інші пільги. Для підприємств, організацій – постачальників найважливіших видів матеріально-технічних ресурсів – у разі необхідності можуть встановлюватися спеціальні квоти (державне бронювання) на обов'язковий продаж цих ресурсів виконавцям державних замовлень, що мають стратегічне значення і пов'язані із підтриманням необхідного рівня обороноздатності країни та її безпеки. Аби стимулювати ефективне використання фінансових ресурсів, передбачених державним замовленням, укладенню контрактів, як правило, передують проведення конкурсів. Ця процедура передбачає вибір претендента (потенційного виконавця державного замовлення) шляхом оцінки його пропозиції, а відтак – певним чином гарантує належне виконання контракту.

Варто визнати, що сучасна вітчизняна система укладання державних контрактів не виключає використання різноманітних тіньових, корупційних схем; процедури і правила проведення конкурсів залишаються у багатьох випадках непрозорими і неконтрольованими з боку громадськості. Це свідчить про необхідність розвитку зазначеної системи, в першу чергу – шляхом суттєвого удосконалення нормативно-правової бази її функціонування.

2.2. Механізми державного регулювання фінансових ринків

Сучасні процеси трансформації фінансового простору, збільшення взаємопов'язаності фінансових інституцій, розширення сфер впливу транснаціональних фінансових корпорацій обумовлюють пошук адекватних їм форм і механізмів державного регулювання фінансових ринків. **Фінансові ринки** – система економічних та правових відносин, пов'язаних із купівлею-продажем або випуском та обігом фінансових активів. **Фінансові активи** – кошти, цінні папери, боргові зобов'язання та право вимоги боргу, що не віднесені до цінних паперів [16, ст. 1].

На фінансових ринках відбувається взаємодія економічних суб'єктів, з одного боку, тих, які мають накопичені заощадження (**інвесторів**), а з іншого боку, тих, хто потребує кошти для розширення своєї діяльності (**емітентів**). Таким чином, фінансові ринки забезпечують перетікання ресурсів від тих суб'єктів, у кого вони в надлишковому обсязі, до тих, хто потребує інвестицій.

Головні **функції фінансових ринків** у сучасній ринковій економіці включають:

1) встановлення цін на фінансові активи – фінансові ринки забезпечують таку взаємодію покупців і продавців фінансових активів, у результаті якої встановлюються ціни на фінансові активи, що врівноважують попит і пропозицію на них;

2) забезпечення ліквідності фінансових активів – фінансові ринки запроваджують механізм викупу в інвесторів належних їм фінансових активів і тим самим підвищують ліквідність цих активів;

3) посередницька – фінансові ринки сприяють знаходженню для кожного з кредиторів (позичальників) контрагента угоди, а також суттєво зменшують витрати на проведення операцій та інформаційні витрати;

4) інформаційна – фінансові ринки забезпечують накопичення інформації про вартість фінансових активів, її поширення серед ринкових учасників;

5) передача, розподіл, об'єднання та диверсифікація ризиків – одна з відмінностей фінансових ринків від ринків товарів або послуг полягає у великому ризику виконання операцій, а також у ціні невдач. Банкрутства у фінансовій системі набагато більше впливають на зниження довіри до уряду, ніж банкрутства торгівельно-промислових підприємств. Для запобігання ризику на фінансових ринках використовуються такі стратегії: об'єднання ризиків (наприклад, взаємне страхування або перестрахування); диверсифікація (урізноманітнення фінансових інструментів, видів операцій, клієнтів, з якими працюють фінансові установи з метою розподілу ризику); хеджування (перекладення ризику за певну плату на іншу фізичну або юридичну особу шляхом використання похідних фінансових інструментів – опціонів, ф'ючерсів).

Таким чином, принципова роль, яку мають відігравати фінансові ринки у будь-якій країні, – забезпечувати умови для акумулювання ресурсів, необхідних індивідам та компаніям. Позитивний вплив ефективного функціонування фінансових ринків на економічне зростання країни та розвиток її внутрішнього ринку обґрунтований теоретично і підтверджений практично. У більшості країн фінансові ринки надають широкий спектр послуг, пропонують операції з різноманітними фінансовими інструментами.

Основними суб'єктами фінансових ринків виступають інституції позафінансової сфери, держава, населення, професійні учасники: фінансові інституції та інституції інфраструктури, – а також іноземні учасники. Інституції позафінансової сфери – це юридичні особи, резиденти певної держави, які займаються виробництвом різноманітних товарів та наданням послуг. До інституцій позафінансової сфери належать промислові та сільськогосподарські підприємства, корпорації, установи, організації тощо. Разом з іноземними учасниками вони або виступають інвесторами, або емітують і розміщують на фінансових ринках власні фінансові активи. Важливим джерелом фінансування для нефінансових інституцій, зокрема корпорацій, виступають банківські кредити, інші види позичок, облігації та акції. Населення виконує на фінансових ринках роль інвестора, придбаваючи ті чи інші цінні папери або інші фінансові інструменти.

Інституціями, без яких неможливе функціонування фінансових ринків, є фінансові посередники: комерційні банки, кредитні спілки, інвестиційні компанії, пенсійні фонди, страхові компанії, компанії з управління активами тощо. Фінансові посередники, здійснюючи великі обсяги операцій з інвестування та залучення коштів, зменшують для учасників фінансових ринків витрати і відповідні ризики від проведення операцій із фінансовими активами через

економію на масштабі та вдосконалення процедур оцінювання цінних паперів, емітентів фінансових активів. Інституції інфраструктури фінансових ринків – біржі та позабіржові системи, клірингові центри, інформаційні, рейтингові агентства тощо – забезпечують стабільне функціонування ринків, здійснюють купівлю-продаж фінансових активів на постійній та впорядкованій основі, контроль за якістю фінансових активів, що перебувають в обігу.

Відповідно до Класифікації інституційних секторів економіки України та міжнародних стандартів фінансові інституції та інституції фінансової інфраструктури утворюють одним з п'яти інституційних секторів економіки – сектор фінансових корпорацій. Фінансова корпорація (установа) – це юридична особа, яка відповідно до законодавства надає одну чи декілька фінансових послуг та яка внесена до відповідного реєстру у порядку, встановленому законодавством [17]. Фінансова послуга – операції з фінансовими активами, що здійснюються в інтересах третіх осіб за власний рахунок чи за рахунок цих осіб, а у випадках, передбачених законодавством, - і за рахунок залучених від інших осіб фінансових активів, з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів [16, ст. 1].

Виділення фінансових корпорацій (установ) в окремий інституційний сектор економіки зумовлено тим, що вони мають схожі інтереси, функції та джерела фінансування, що обумовлює їхню подібну економічну поведінку [18] та відрізняє від інших економічних суб'єктів. Специфіка економічної поведінки фінансових корпорацій (установ) полягає в здійсненні ними фінансового посередництва та наданні інших, пов'язаних із цим, фінансових послуг на комерційній основі. Крім того, інституційні одиниці, що включаються до фінансового сектора, мають властиві тільки для них джерела ресурсів, які утворюються за рахунок прийнятих зобов'язань, отриманих процентів, страхових премій, комісійних тощо. За світовою практикою центральний (національний) банк розглядається як фінансова корпорація, коли він є незалежним від уряду у фінансовому відношенні (в іншому випадку він вважається одиницею сектору загального державного управління). Національний банк України відповідно Класифікації інституційних секторів економіки включається саме до сектору фінансових корпорацій.

Держава виступає на фінансових ринках позичальником, регулярно розміщуючи на зовнішньому та внутрішньому ринках свої боргові зобов'язання. Іноді держава виступає як інвестор, здійснюючи підтримку тих чи інших суб'єктів господарювання або розміщуючи тимчасово вільні залишки бюджетних коштів на депозитах у банках. Держава також виконує дуже важливу функцію – регулювання фінансових ринків.

З огляду на досвід інших країн можна зазначити, що ступінь державного втручання у роботу фінансових ринків градує від концепції саморегулювання до “м'якого” регулювання і далі – до широкого регулювання. Перехід від застосування однієї концепції до іншої пов'язується з циклічними коливаннями в економіці. Як правило, під час економічного піднесення здійснюється м'яке регулювання фінансових ринків в основному шляхом застосування

пруденційних (або превентивних) механізмів, основна мета яких полягає у встановленні правил або стандартів діяльності для професійних учасників фінансових ринків.

Упродовж двох останніх десятиріч заходи пруденційного регулювання зазнали значних змін, відбувся перехід від прямого контролю за структурою балансів і ціноутворенням до заходів, що базуються на оцінці ризиків. Перелік сучасних пруденційних заходів включає такі: вимоги при створенні професійних учасників фінансових ринків; вимоги до капіталу; вимоги до структури балансу, у тому числі до розміру резервів; обмеження на об'єднання фінансових інституцій; вимоги ліквідності; вимоги прозорості; схеми підтримки споживачів (наприклад, страхування депозитів і гарантійні фонди) [56, с. 27-29].

В умовах кризового падіння фінансових ринків відбувається зсув до застосування більш жорстких заходів державного регулювання, що включають санкції до тих установ, які порушили встановлені правила або не виконують зобов'язання перед клієнтами. Спостерігається посилення контролю за створенням нових фінансових установ, встановлюються жорсткіші умови при реєстрації та ліцензуванні, обмеження на проведення активних операцій і т.ін. Такі заходи, у першу чергу, спрямовані на запобігання банкрутству фінансових установ, падінню фінансових ринків та поширенню кризових явищ на інші сектори економіки. Однак, надмірне державне втручання може призвести і до негативних наслідків: стагнації фінансових ринків, падіння довіри з боку споживачів, зниження доходів, уповільнення руху капіталів, зниження ліквідності фінансових активів тощо.

Після подолання кризових явищ відбувається зворотній рух: до лібералізації фінансових ринків. З метою стимулювання ділової активності у багатьох країнах усувались обмеження потоків капіталу, пом'якшувались раніше встановлені вимоги до капіталу, рівня ризиків; функції державного регулювання передавались саморегулювним організаціям фінансових ринків. Таким чином, заходи державного регулювання фінансових ринків своєрідним чином синхронізуються з економічним циклом. Так і під час останньої світової фінансово-економічної кризи з'явилося усе більше прихильників концепції широкого державного регулювання фінансових ринків; багато країн уже імплементували відповідні рецепти. Деякі дослідники вважають, що за теперішніх умов краще надмірне державне регулювання, адже зроблені помилки згодом можна буде відкоригувати, а зруйновану фінансову систему не скоро вдасться відновити.

Державне регулювання фінансових ринків визнається одним з ключових факторів захисту економіки від фінансових шоків. Однак, у країнах, що розвиваються, де не сформовано повноцінних рамкових умов для розробки державної політики та ефективних регулювальних механізмів з боку держави, неефективна державна політика може прискорити поширення кризових явищ у фінансовій системі та загалом в економіці країни. Таким чином, визначення оптимального ступеня державного втручання у роботу фінансових ринків залишається наразі надзвичайно актуальним як для розвинутих країн, так і країн з трансформаційною економікою.

Інституційну структуру державного регулювання фінансових ринків в Україні складають:

1) нормативно-правова база, що визначає механізми державного регулювання фінансових ринків;

2) органи, які здійснюють державне регулювання фінансових ринків.

Державне регулювання фінансових ринків в Україні відповідно до Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” від 12 липня 2001 р. № 2664-III здійснюється з метою:

1) проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері фінансових послуг;

2) захист інтересів споживачів фінансових послуг;

3) створення сприятливих умов для розвитку та функціонування ринків фінансових послуг;

4) створення умов для ефективної мобілізації і розміщення фінансових ресурсів учасниками ринків фінансових послуг з урахуванням інтересів суспільства;

5) забезпечення рівних можливостей для доступу до ринків фінансових послуг та захисту прав їх учасників;

6) додержання учасниками ринків фінансових послуг вимог законодавства;

7) запобігання монополізації та створення умов розвитку добросовісної конкуренції на ринках фінансових послуг;

8) контроль за прозорістю та відкритістю ринків фінансових послуг;

9) сприяння інтеграції в європейський та світовий ринки фінансових послуг [16, ст. 19].

Механізми державного регулювання фінансових ринків – це взаємопов’язана сукупність форм, методів та інструментів, що застосовуються державними регуляторами з метою забезпечення стабільності та безперервної роботи фінансових ринків. Усі цю сукупність механізмів можна умовно поділити на три групи, при цьому для кожної групи механізмів властиві свої форми, методи та інструменти:

1) механізми, що регулюють доступ на фінансових ринків: особливі процедури державної реєстрації професійних учасників фінансових ринків на відміну від інших суб’єктів господарювання, ліцензування професійної діяльності на фінансових ринках, обмеження щодо організаційно-правових форм фінансових інституцій та інституцій фінансової інфраструктури. Наприклад, комерційні банки реєструються Національним банком України шляхом включення до Державного реєстру банків. Для ведення банківської діяльності обов’язковою умовою є отримання банківської ліцензії. Комерційні банки створюються у формі акціонерних товариств та кооперативних банків. В інших організаційно-правових формах банки створюватись не можуть;

2) механізми, що регулюють діяльність професійних учасників фінансових ринків: погодження керівників та головних бухгалтерів окремих фінансових інституцій, вимоги до структури органів управління фінансової

інституцій, обмеження на здійснення активних операцій, встановлення вимог до структури активів, встановлення економічних нормативів, формування та порядок використання резервів за активними операціями, система розкриття інформації про діяльність, здійснення виїзного та безвиїзного нагляду за діяльністю, накладення адміністративних стягнень та фінансових санкцій при виявленні порушень, усунення керівництва фінансової інституції від управління, введення особливого режиму управління у випадку загрози втрати платоспроможності тощо;

3) особливі процедури ліквідації професійних учасників фінансових ринків - необхідність отримання позитивного рішення державного регулятора для застосування процедури виведення з ринків або визнання банкрутом (зокрема, для комерційних банків), особливі процедури призначення та діяльності ліквідаторів фінансових інституцій, відмінна від інших суб'єктів господарювання черговість задоволення вимог кредиторів, порядок використання окремих резервних фондів фінансових посередників у випадку їх ліквідації тощо.

Державне регулювання фінансових ринків в Україні здійснюють три основні регулятори:

1) Національний банк України – щодо ринку банківських послуг та діяльності з переказу коштів;

2) Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку – щодо ринків цінних паперів та похідних цінних паперів (деривативів);

3) Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг – щодо інших ринків фінансових послуг [16, ст. 21].

Основні професійні учасники фінансових ринків, нормативно-правові акти, що регулюють їхню діяльність, а також відповідні державні регулятори зазначені в табл. 2.8.

Таблиця 2.8

Професійні учасники фінансових ринків в Україні

Вид професійного учасника фінансових ринків	Основний нормативно-правовий акт, що регулює діяльність	Нормативно-правове визначення професійного учасника	Орган, що здійснює державне регулювання
Комерційні банки	Закон України "Про банки і банківську діяльність" від 07.12.2000 р. № 2121-III	Банк – юридична особа, яка на підставі банківської ліцензії має виключне право надавати банківські послуги, відомості про яку внесені до Державного реєстру банків. До банківських послуг належать: 1) залучення у вклади (депозити) коштів та банківських металів від необмеженого кола юридичних і фізичних осіб; 2) відкриття та ведення поточних (кореспондентських) рахунків клієнтів, у тому числі у банківських металах; 3) розміщення залучених у вклади (депозити), у тому числі на поточні рахунки, коштів та банківських металів	Національний банк України

		від свого імені, на власних умовах та на власний ризик. Банківські послуги дозволяється надавати виключно банку [10, ст. 1, 47].	
Кредитні спілки	Закон України "Про кредитні спілки" від 20.12.2001 р. № 2908-III	Кредитна спілка – це неприбуткова організація, заснована фізичними особами, професійними спілками, їх об'єднаннями на кооперативних засадах з метою задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні фінансових послуг за рахунок об'єднаних грошових внесків членів кредитної спілки [19, ст. 1]	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг
Страхові компанії (страховики, страхові організації)	Закон України "Про страхування" від 07.03.1996 р. № 85/96-ВР	Страховиками визнаються фінансові установи, які створені у формі акціонерних, повних, командитних товариств або товариств з додатковою відповідальністю, а також одержали у встановленому порядку ліцензію на здійснення страхової діяльності. Страхування – це вид цивільно-правових відносин щодо захисту майнових інтересів фізичних осіб та юридичних осіб у разі настання певних подій (страхових випадків), визначених договором страхування або чинним законодавством, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати фізичними особами та юридичними особами страхових платежів (страхових внесків, страхових премій) та доходів від розміщення коштів цих фондів [20, ст. 1, 2]	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг
Недержавні пенсійні фонди	Закон України "Про недержавне пенсійне забезпечення" від 09.07.2003 р. № 1057-IV	Недержавний пенсійний фонд – юридична особа, яка має статус неприбуткової організації (непідприємницького товариства), функціонує та провадить діяльність виключно з метою накопичення пенсійних внесків на користь учасників пенсійного фонду з подальшим управлінням пенсійними активами, а також здійснює пенсійні виплати учасникам зазначеного фонду у визначеному законом порядку [21, ст. 1]	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг
Інститути спільного інвестування	Закон України "Про інститути спільного інвестування" від 5 лип. 2012 р. № 5080-VI	Інститут спільного інвестування – корпоративний або пайовий фонд. Діяльність із спільного інвестування - діяльність, яка провадиться в інтересах учасників (учасника) інституту спільного інвестування та за рахунок інституту спільного інвестування шляхом вкладення коштів спільного інвестування в активи інституту спільного інвестування [22, ст. 1]	Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку
Компанії з управління активами	Закон України "Про інститути спільного	Компанія з управління активами – господарське товариство, створене відповідно до законодавства у формі	Національна комісія з цінних паперів

	інвестування” від 5 лип. 2012 р. № 5080-VI	акціонерного товариства або товариства з обмеженою відповідальністю, яке провадить професійну діяльність з управління активами інституційних інвесторів на підставі ліцензії, що видається Комісією [22, ст. 63]	та фондового ринку
Організатори торгівлі на фондовому ринку (фондові біржі, позабіржові торговельні системи)	Закон України “Про цінні папери та фондовий ринок” від 23.02.2006 р. № 3480-IV	Діяльність з організації торгівлі на фондовому ринку – діяльність фондової біржі із створення організаційних, технологічних, інформаційних, правових та інших умов для збирання та поширення інформації стосовно пропозицій цінних паперів та інших фінансових інструментів і попиту на них, проведення регулярних біржових торгів цінними паперами та іншими фінансовими інструментами, централізованого укладання договорів щодо цінних паперів та інших фінансових інструментів згідно з правилами, встановленими такою фондовою біржею, зареєстрованими у встановленому законом порядку. Діяльність з організації торгівлі на фондовому ринку може включати здійснення клірингу та розрахунків за фінансовими інструментами, іншими, ніж цінні папери [23, ст. 20]	Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку
Професійні учасники депозитарної системи (Центральний депозитарій, депозитарні установи)	Закон України “Про депозитарну систему України” від 06.07.2012 р. № 5178-VI	Депозитарна діяльність – діяльність професійних учасників депозитарної системи України та Національного банку України щодо надання послуг із зберігання та обліку цінних паперів, обліку і обслуговування набуття, припинення та переходу прав на цінні папери і прав за цінними паперами та обмежень прав на цінні папери на рахунках у цінних паперах депозитарних установ, емітентів, депозитаріїв-кореспондентів, осіб, які провадять клірингову діяльність, Розрахункового центру з обслуговування договорів на фінансових ринках, депонентів, а також надання інших послуг, які мають право надавати професійні учасники депозитарної системи України [24, ст. 1]	Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку
Кредитні бюро	Закон України “Про організацію формування та обігу кредитних історій” від 23 червня 2005 р. № 2704-IV	Бюро кредитних історій – юридична особа, виключною діяльністю якої є збір, зберігання, використання інформації, яка складає кредитну історію. Кредитна історія – це сукупність інформації про юридичну або фізичну особу, що її ідентифікує, відомостей про виконання нею зобов’язань за кредитними правочинами, іншої відкритої інформації відповідно до Закону [25, ст. 3]	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг

В Україні у процесі трансформаційних перетворень національної економіки загалом спостерігається помітний прогрес в розбудові фінансових ринків, інституту фінансового посередництва. Однак незважаючи на це, цей сектор національної економіки все ще далекий від показників та стандартів розвинутих країн. Серед проблем вітчизняного фінансового ринку: низький рівень капіталізації, обмежений спектр фінансових інструментів, нерозвиненість фінансової інфраструктури, надмірна фрагментованість та ін.

Відповідно до класифікації Financial Times Stock Exchange¹ за рівнем свого розвитку фінансовий ринок України не відповідає вимогам навіть найнижчого рівня – пограничних ринків (англ. frontier markets) (див. табл. 2.9). Загалом компанія Financial Times Stock Exchange класифікує фінансові ринки на чотири категорії: розвинуті (включає фінансові ринки 25 країн); просунуті, що розвиваються (10 країн); що розвиваються другого рівня (12 країн); пограничні (26 країн). Серед країн пострадянського простору фінансовий ринок Російської Федерації відповідає критеріям ринків, що розвиваються другого рівня; фінансові ринки Естонії та Литви відповідають рівня пограничних ринків. Класифікація фінансових ринків, що здійснюється Financial Times Stock Exchange, має велике значення для прийняття рішень іноземними інвесторами щодо входження на фінансові ринки окремих країн. Невідповідність фінансового ринку України критеріям пограничних ринків стримує надходження значних обсягів іноземних інвестицій на внутрішній ринок України і не сприяє його розвитку.

Таблиця 2.9

Якість фінансового ринку України та відповідність критеріям пограничних ринків за методологією FTSE [57]

Критерій	Пограничні ринки	Фінансовий ринок України
Валовий національний дохід на душу населення за класифікацією Світового банку, 2011 р.		середній нижчого рівня
Кредитоспроможність		спекулятивний рівень
Ринок та регуляторне середовище		
Формальні регулятори фондового ринку активно здійснюють моніторинг ринку	X	обмежений
Справедливий та неупереджений режим по відношенню до міноритарних акціонерів		обмежений
Відсутні або вибіркові обмеження на власність нерезидентів		відповідає
Відсутність заборон або суттєвих обмежень або санкцій, що застосовуються до капітальних інвестицій або репатріації капіталу	X	обмежений
Вільний і добре розвинутий ринок акцій		не відповідає
Вільний і добре розвинутий валютний ринок		не відповідає
Відсутність або простий процес реєстрації іноземних інвесторів		обмежений

¹ Financial Times Stock Exchange (FTSE Group) – світовий лідер у наданні глобальних індексів та аналітичних оцінок.

Депозитарії та розрахункова системи		
Розрахункова система – рідкісні випадки невиконання угод	X	відсутні дані
Депозитарії – значна конкуренція для забезпечення високої якості депозитарних послуг		обмежений
Розрахунково-клірингова система – виконання угод у термін трьох днів (T+3) після укладання угоди (для пограничних ринків – до п'яти днів (T+5))	X	T+0
Дозволено кредитування у формі цінних паперів		не відповідає
Розрахункова система – купівля цінних паперів на умовах вільної поставки		не відповідає
Депозитарії – послуги рахунків Омнібус ¹ доступні для міжнародних інвесторів		не відповідає
Інфраструктура для проведення операцій		
Брокерська діяльність – значна конкуренція для забезпечення високої якості брокерських послуг		обмежений
Ліквідність – значна широка ринкова ліквідність для підтримки великих глобальних інвестицій		обмежений
Трансакційні витрати – неявні та явні витрати є прийнятними та конкурентними		обмежений
Дозволений продаж цінних паперів без покриття		не відповідає
Дозволені позабіржові операції		обмежений
Ефективний механізм торгівлі		відповідає
Прозорість – глибина ринкової інформації / регулярний процес звітування	X	відповідає
Деривативи		
Розвинутий ринок деривативів		не відповідає
Розмір ринку		
Ринкова капіталізація, млн. доларів США (на 21 грудня 2011 р.)		24 790
Загальна кількість лістингових компаній (на 31 грудня 2011 р.)		244

Наведені у табл. 2.9 дані показують найбільш актуальні напрями реформування фінансових ринків та вдосконалення систем їх державного регулювання в Україні. Так, найбільш актуальним є подальше вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює операції на фондовому ринку, захищає права міноритарних акціонерів, гарантує непорушність права власності на фінансові активи, у т.ч. нерезидентам, спрощення реєстрації іноземних інвестицій, розвиток ринку акцій та валютного ринку.

Для того, щоб фінансовий сектор стимулював розвиток інших сегментів внутрішнього ринку, потрібно забезпечити його ефективну взаємодію з реальним сектором економіки. Об'єктивною потребою є налагодження

¹Рахунок Омнібус – це рахунок, який відкриває один комісійний торговець ф'ючерсами в іншого. На цьому рахунку об'єднуються операції для окремих рахунків, двох і більше. Другому комісійному торговцю ф'ючерсами не розкриваються дані держателя кожного індивідуального рахунку. Брокерська компанія може мати в своїй кліринговій фірмі об'єднаний рахунок, що включає всіх її клієнтів.

цивілізованих механізмів конкуренції між інституціями фінансового сектора, що дозволить знизити вартість їхніх послуг, процентні ставки на кредитні ресурси. В умовах різких коливань ліквідності на світових фінансових ринках та збільшення валютних ризиків необхідною стає переорієнтація фінансових інституцій на залучення внутрішніх ресурсів, у першу чергу, шляхом капіталізації заощаджень населення. У цьому зв'язку суттєве зниження взаємної довіри між учасниками фінансових ринків в Україні зумовлює пріоритетність завдань держави щодо забезпечення стабільності роботи фінансових інституцій через збільшення регуляторних вимог до їхньої діяльності, удосконалення контрольно-наглядової роботи. Надзвичайно актуальним залишається посилення контролю за припливом короткострокових іноземних інвестицій у фінансовий сектор, що, як показав попередній досвід, не стимулює внутрішнє виробництво, а збільшує вразливість вітчизняної економіки до негативних зовнішніх впливів.

ЧАСТИНА 3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

3.1. Методологія оцінювання ефективності державного управління у фінансово-економічній сфері

Під **ефективністю державного управління у фінансово-економічній сфері** розуміється, як правило, співвідношення між досягнутими результатами відповідної державно-управлінської діяльності і загальними витратами ресурсів на отримання цих результатів. Оцінювання ефективності державного управління у фінансово-економічній сфері стикається з низкою перешкод об'єктивного характеру, пов'язаних, зокрема, із тим, що його результати не можуть бути прив'язані до суто економічних показників (прибуток, витрати, обсяг виробництва товарів і послуг тощо). Подібна державно-управлінська діяльність охоплює більш широке коло характеристик, що включає, окрім економічних, також соціальні та політичні параметри. Взаємодія цих факторів відбувається в комплексі, міра впливу кожного з них є досить рухливою і залежить від конкретних обставин.

У цьому знаходить свій вияв це одна визначальна властивість оцінювання ефективності державного управління у фінансово-економічній сфері, а саме - неможливість її зведення лише до одного показника, на відміну, наприклад, від управління окремим підприємством. На рівні підприємства в умовах ринкової економіки показник (критерій) ефективності, як правило, один - прибуток. Ефективність ж державного управління у фінансово-економічній сфері визначається багатьма показниками, які повинні являти собою систему, а не безупорядкований набір характеристик, хоча й надзвичайно важливих, але не узгоджених між собою. Зрозуміло, що внаслідок більшої складності самого об'єкту точність розрахунків ефективності відповідної державно-управлінської діяльності буде значно поступатися точності визначення ефективності управління підприємством.

Проте принципова відмінність оцінювання ефективності державного управління у фінансово-економічній сфері від методів, що використовуються в управлінні підприємствами або організаціями, полягає в тому, що досить складно чітко вказати її кінцевий результат. Це зумовлено тим, що досягнення бажаного ефекту цієї діяльності пов'язано із високим ступенем невизначеності, а тому результат навіть однозначно орієнтованих державних заходів носить ймовірний характер і не завжди може бути описаний яким-небудь єдиним бездоганним показником. Майже кожне досягнення державного управління має певну сукупність наслідків і для того, щоб зменшити вплив неминучих похибок в їх оцінках хоча б до припустимого рівня, розрахунок ефективності цієї державно-управлінської діяльності може бути тільки багатоваріантним.

У цьому контексті слід зауважити, що в сучасній англomовній фаховій літературі розрізняються два значення терміна "ефективність" взагалі і, зокрема, ефективність державного управління.

Перше - *результативність* (англійською - *effectiveness*), тобто міра досягнення проголошених цілей відповідної державно-управлінської діяльності, яка показує, наскільки її результати наблизились до задекларованих цілей.

Друге значення - власне *ефективність* такої діяльності (англійською - *efficiency*), тобто співвідношення між досягнутими результатами та затратами на їх втілення.

Інколи пропонується перекладати ці два поняття відповідно як “технічна ефективність” та “економічна ефективність”. Так, *effectiveness* тлумачиться як “технічна ефективність”, тобто ефективність, в показниках якої знаходить відображення характер діяльності, що оцінюється. Ця технічна ефективність свідчить про те, що робляться “правильні справи”. На відміну від цього, *efficiency* - “економічна ефективність” - характеризує, наскільки “правильно робляться ті справи”. Відповідно, її показники відображають те, як саме втілюється діяльність, що оцінюється, наскільки повно використовуються відповідні ресурси.

Проте більш усталеним способом розмежування зазначених понять є визначення змістовного наповнення отриманих результатів. Так, у випадку дослідження *effectiveness* основна увага приділяється її соціальній складовій - забезпеченню певної соціальної корисності або вигоди здійснення тих чи інших заходів (наприклад, покращення бюджетного фінансування призвело до скорочення кримінальних справ, що були розглянуті із порушенням встановлених строків; зростання частки бюджетних витрат на медичне обслуговування до 30% призвело до збільшення частки абсолютно здорових дітей шкільного віку до 25%). У випадку ж аналізу *efficiency* йдеться про економічні результати втілення тих чи інших заходів державного управління - забезпечення певного обсягу випуску продукції, виконання робіт, надання послуг - і характеризують насамперед витрати, які є необхідними для їх досягнення (наприклад, на будівництво лікарні на 400 ліжко-місць передбачається витратити 400 млн. грн., тобто у розрахунку по 1 млн. грн на одне ліжко-місце; економічна ефективність такого проекту буде вищою, ніж при реалізації проекту, яким передбачено витратити 2 млн. грн. на одне ліжко-місце). З огляду на це більш прийнятним для умов вітчизняної господарської практики аналогом визначення *effectiveness* є “соціальна ефективність”, а *efficiency* - “економічна ефективність”.

Застосування поняття “економічна ефективність” передбачає, що відповідний показник може вимірюватись як у натуральних показниках, так і у вартісних - якщо можна дати грошову оцінку всім затратам і результатам. У першому варіанті йдеться про продуктивність відповідної державно-управлінської діяльності (англійською - *productivity*), а у другому - її економічність (англійською - *economy*). У останньому випадку акцентується увага на відображенні необхідності мінімізації вартості ресурсів, які спрямовані на реалізацію регулюючих заходів держави з огляду на потреби дотримання встановленого рівня якості цієї діяльності. Підкреслимо, що соціальна і економічна компоненти ефективності державного управління у фінансово-економічній сфері взаємообумовлені і взаємопов’язані між собою. Відмінності між економічним і соціальним аспектом здійснення аналізованої державно-

управлінської діяльності є скоріш відносними, а тому досить часто при характеристиці її результатів йдеться про досягнення “соціально-економічної ефективності”. Узагальнені характеристики основних понять, які використовуються при визначенні ефективності державного регулювання, наведені в табл. 3.1.

Таблиця 3.1

Основні поняття, що характеризують ефективність державного управління у фінансово-економічній сфері

Поняття	Зміст поняття
Ефективність державного управління у фінансово-економічній сфері (економічна ефективність) <i>efficiency</i>	співвідношення між досягнутими результатами державного управління та витратами на їх здійснення; характеристика того, наскільки “правильно запроваджуються” відповідні заходи
Результативність державного управління у фінансово-економічній сфері (соціальна ефективність) <i>effectiveness</i>	міра досягнення проголошених соціальних цілей державного управління; ступінь наближення результатів державного управління до задекларованих цілей; характеристика того, що запроваджуються “правильні заходи”
Продуктивність державного управління у фінансово-економічній сфері <i>productivity</i>	співвідношення між досягнутими результатами державного управління та витратами на їх здійснення, які виражені у натуральних показниках
Економічність державного управління у фінансово-економічній сфері <i>economy</i>	співвідношення між досягнутими результатами державного управління та витратами на їх здійснення, які виражені у грошових одиницях
Соціально-економічна ефективність державного управління у фінансово-економічній сфері	узагальнююча, синтезуюча характеристика досягнення цілей державного управління та витрат на їх реалізацію

Економічна ефективність, яка розуміється у вузькому значенні слова, визначається стосовно ситуацій, коли результат має економічну природу, носить економічний характер і втілюється завдяки використанню таких показників як національне багатство, ВВП, надходження в бюджет, вартість компанії. Такі результати піддаються кількісній оцінці і вимірюються у натуральних або природних (фізичних) показниках.

Соціальна ефективність розуміється більш широко, ніж економічна, і поширюється в основному на об’єкти і процеси, які мають соціальний результат у вигляді підвищення доходів і рівня життя населення, доступності суспільних благ, забезпечення зайнятості, задоволення соціальних запитів, сприятливого навколишнього середовища, зростання тривалості життя. Соціальні ефекти набагато складніше піддаються кількісному виміру порівняно із економічними. У ряді випадків вони представляють якісні поняття, що виражаються категоріями “якість життя”, “корисність і доступність благ”, “задоволеність умовами існування”, “стан навколишнього середовища”. Подібні соціальні результати вимірюються та оцінюються найчастіше шляхом

опосередкованих експертних оцінок та відносяться до розряду певних узагальнених суджень. Це виступає серйозною перешкодою до об'єктивного визначення кількісної міри соціального ефекту, і, відповідно, соціальної ефективності державного управління у фінансово-економічній сфері. Деякі важливі економічні, соціальні та соціально-економічні показники ефективності цієї діяльності наведені в табл. 3.2.

Таблиця 3.2

**Показники ефективності державного управління
у фінансово-економічній сфері**

Ознака	Показники
Економічна ефективність	• обсяг ВВП на душу населення; • відношення річного приросту національного багатства до ВВП; • рівень споживання на душу населення; • рівень інфляції; • відношення ВВП (або його приросту) до річного обсягу інвестицій; • частка інвестицій у ВВП; • частка державного бюджету у ВВП (бюджетна ефективність); • продуктивність суспільної праці (відношення ВВП до числа зайнятих у суспільному виробництві) • рівень безробіття (в т.ч. по регіонах); • величина реальних доходів на душу населення (по відношенню до прожиткового мінімуму)
Соціальна ефективність	• співвідношення доходів 10% найбільш і найменш забезпеченого населення; • частка у ВВП або в державному бюджеті витрат на охорону здоров'я, освіту, культуру, соціальне забезпечення, охорону навколишнього середовища; • частка населення з доходами нижче прожиткового мінімуму; • розмір середньомісячної заробітної плати по відношенню до прожиткового мінімуму; • відношення середнього рівня розміру пенсії до мінімального прожиткового мінімуму; • забезпеченість населення житлом та товарами довгострокового використання; • частка населення, що мешкає у незадовільних житлових умовах; • рівень забруднення навколишнього середовища по відношенню до встановлених нормативів
Соціально-економічна ефективність (узагальнююча)	• середня тривалість життя населення; • співвідношення народжуваності і смертності населення; • кількість самогубств на душу населення; • якість життя населення

В плані уточнення змісту поняття “ефективність державного управління у фінансово-економічній сфері” доцільно звернути увагу й на деякі особливості результатів (ефектів) запровадження цієї діяльності, а також на специфіку витрат, пов'язаних з ними. Під “ефектом”, “результатом” державного управління маються на увазі в першу чергу абсолютні показники його

здійснення. Ефективність відповідної державно-управлінської діяльності характеризується насамперед відносними показниками, вона зв'язана з ефектами насамперед через витрати ресурсів, необхідних для втілення відповідного процесу. Як такі за звичай розглядаються витрати на реалізацію необхідних заходів державної політики (*policy costs*) та адміністративні витрати (*administrative costs*), пов'язані із функціонуванням державного апарату. У англomовній фаховій літературі також використовуються декілька основних характеристик ефектів (результатів) регулюючої діяльності держави. Так, розрізняють поняття “результат державного регулювання” (англійською - *outcome*) у формі соціального ефекту від його проведення, здійснення державної програми, надання державних послуг тощо. У США цей термін використовується для окреслення виключно передбачуваних і запланованих дії уряду. В інших країнах він, як правило, використовується для розкриття фактичного результату здійснення необхідних заходів - як передбачуваного, так і непередбачуваного. У вітчизняній господарській практиці певним аналогом цього терміну може слугувати поняття “кінцевий результат (ефект)” державного управління.

Безпосередні ж, прямі результати державного управління у фінансово-економічній сфері відповідають англійському варіанту *output* - тобто всі (очікувані і неочікувані, заплановані і незаплановані) результати (ефекти) здійснення необхідних заходів у формі товарів і послуг, які надаються державними установами, організаціями. Можна стверджувати, що досягнення кінцевих результатів (*outcome*) є метою державного управління, а “випуск” (*output*) - засобом, інструментом його реалізації. Наприклад, безпосереднім результатом державного управління може вважатися чисельність школярів, що навчаються у фінансованих з бюджету середніх навчальних закладах. Кінцевим, соціальним результатом у цьому разі буде підтримка певного рівня освіченості населення.

Розмежування результатів бюджетної політики на безпосередні і кінцеві надає новий зміст показникам її соціальної та економічної ефективності, дозволяє більш зважено підійти до їх виміру. Так, наприклад, для виміру соціальної ефективності (*effectiveness*) державних витрат достатньо порівняти заплановані і реальні кінцеві результати, а для розрахунку економічної ефективності (*efficiency*) - порівняти запланований обсяг надання послуг (виробництва продукції) та реально надані послуги (вироблену продукцію).

З метою характеристики ефективності управління при поточному моніторингу діяльності органів державної влади та інших її суб'єктів застосовується англomовний термін *performance*. По суті, він характеризує параметри і якість запровадження відповідних процесів, виступає ознакою наявних ефектів, результатів, наслідків реалізації державного управління. Існує також термін *input*, який відображає технологію використання ресурсів (або технологію надання послуги, виконання функції) в процесі досягнення безпосередніх результатів державного управління при заданих ресурсних обмеженнях. Цей термін охоплює не тільки застосування кількісних і якісних характеристик ресурсів у натуральному або вартісному виразі, але й опис порядку (процедур) надання

відповідних державних послуг, виконання функції. Тим самим такого роду показники дозволяють зв'язати діяльність органу державної влади або державних інституцій з відповідними витратами, що є основою для їх планування.

Важливо зазначити принципову відмінність застосування показників використання ресурсів від показників кінцевого ефекту і показників безпосередніх результатів - вони не є зобов'язаннями суб'єктів державного управління, а їх відхилення від цільового значення є виключно сигналом для пошуку кращої з можливих альтернатив надання послуги або виконання функції. За цих обставин саме показники, що характеризують результати (ефекти) державного управління з позицій використання ресурсів, дозволяють формалізувати і винести на обговорення ініціативи органів державної влади та інституцій, причетних до процесу його здійснення. Варто також додати, що для узагальненої характеристики спрямованості результатів і процесів державного управління, особливо у довгостроковому періоді, використовується термін "вплив" (*impact*). Таким чином можна систематизувати основні характеристики ефектів (результатів) запровадження управлінської діяльності держави у фінансово-економічній сфері (див. таблицю 3.3).

Таблиця 3.3

Основні поняття, що характеризують ефекти (результати) державного управління у фінансово-економічній сфері

Поняття	Зміст поняття
Кінцевий ефект (результат) (<i>outcome</i>)	соціальний ефект (результат) державного управління
Прямий, безпосередній ефект (результат) (<i>output</i>)	ефект (результат) державного управління у формі товарів і послуг, що надаються відповідними органами влади та інституціями
Процес досягнення ефекту (результату) (<i>performance</i>)	параметри, характеристики процесу державного управління та отриманого ефекту (результату)
Спосіб досягнення ефекту (результату) (<i>input</i>)	спосіб, певна технологія використання ресурсів для здійснення державного управління
Вплив ефекту (результату) (<i>impact</i>)	загальна спрямованість процесу державного управління

На цих засадах можна зробити певні узагальнення щодо основних характеристик ефективності державного управління у фінансово-економічній сфері. Як такі доцільно розглядати: економічність, економічну і соціальну ефективність та соціально-економічну ефективність відповідної державно-управлінської діяльності (див. рис. 3.1).

У випадку розрахунку *економічності* державного управління у фінансово-економічній сфері мова йде передусім про співставлення ресурсів (матеріальних, трудових, інформаційних тощо), які залучаються для реалізації того чи іншого державного проекту, програми, та витратами державних коштів на їх придбання.

Економічна ефективність державного управління визначається через співвідношення прямих, безпосередніх результатів цієї діяльності (output) до обсягу залучених ресурсів.

Соціальна ефективність державного управління вимірюється за допомогою порівняння її кінцевих (outcome) і прямих (output) результатів.

Загальна ж *соціально-економічна ефективність* державного управління у фінансово-економічній сфері - це співвідношення кінцевих ефектів та витрачених на їх досягнення ресурсів.

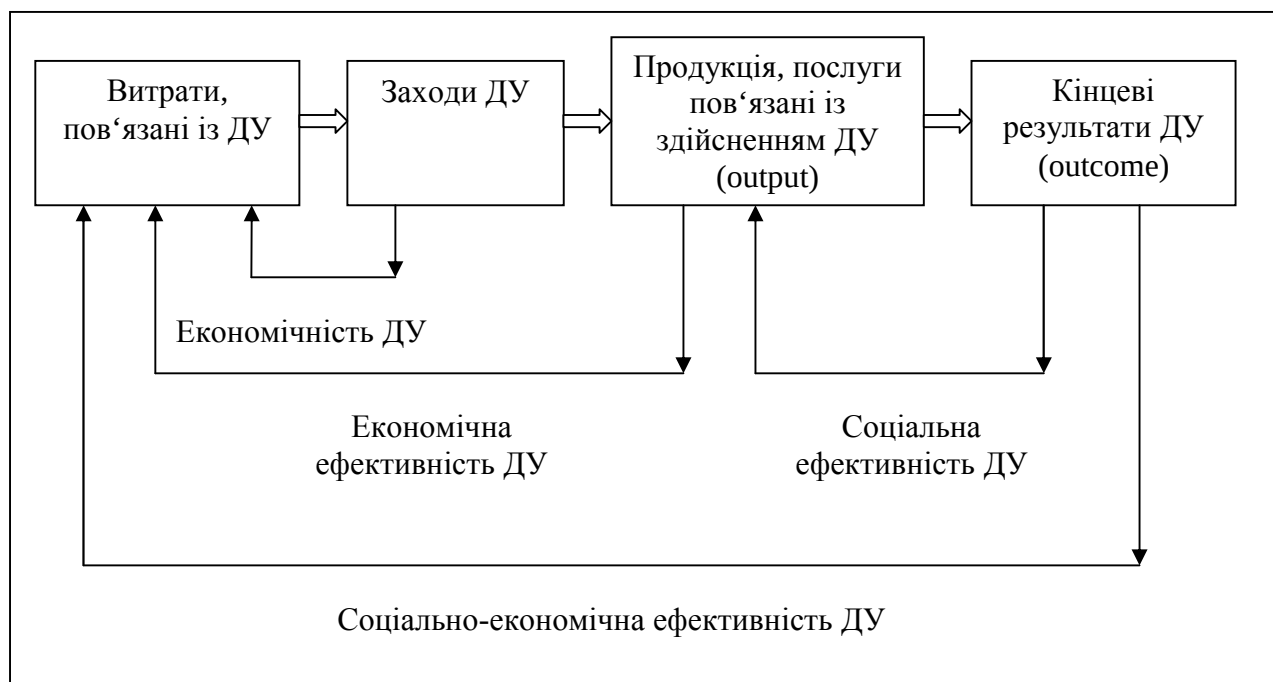


Рис. 3.1. Ефективність процесу державного управління у фінансово-економічній сфері

Визначення та приклади відповідних показників - індикаторів, що відображають інформацію про процес здійснення державного управління у фінансово-економічній сфері та дозволяють вимірювати, оцінювати результати його запровадження наведені в табл. 3.4.

Таблиця 3.4

Показники ефективності процесу державного управління у фінансово-економічній сфері та їх приклади

Показник	Визначення	Приклад
Показники випуску (Output Indicators)	Обсяг наданих послуг виконаних робіт в результаті державного управління	Обсяг виконаних робіт, кількість наданих державних послуг, кількість споживачів, охоплених державною програмою
Показники витрат (Input Indicators)	Кількісна оцінка ресурсів, необхідних для запровадження заходів з державного управління	Кількість необхідних для реалізації заходів ДРЕ ресурсів: • одиниць обладнання;

		• персоналу (людино/год.); • сировини і матеріалів
Показники економічності витрат (Economy Indicators)	Витрати на придбання одиниці ресурсів, необхідних для здійснення заходів з державного управління	Вартість витрат на одиницю залучених ресурсів: • обладнання; • праці; • сировини і матеріалів
Показники економічної ефективності випуску (Efficiency Indicators)	Витрати на одиницю випуску продукції, надання послуг, що здійснюються в межах реалізації державного управління	Вартість витрат на одиницю випуску: зокрема, собівартість 1 л води, що постачається до муніципального житлового фонду на основі бюджетного фінансування
Показники соціальної ефективності випуску (Effectiveness/Outcome Indicators)	Ступінь досягнення суспільно прийнятних цілей, пов'язаних із реалізацією заходів державного управління	Кількісні показники досягнення кінцевих цілей: • збільшення рівня зайнятості працездатного населення до 67%; • скорочення річних темпів інфляції до 5%

Зауважимо, що навіть за умов розмежування окремих складових процесу державного управління, оцінювання його ефективності, по суті, співпадає з аналізом ефективності визначального об'єкту відповідної державно-управлінської діяльності – економікою країни. В принципі, можна вести мову й про ефективність самої діяльності держави, пов'язаної із управлінням розвитку національної економіки. Так, цілком реально досить чітко оцінити, скільки коштує прийняття закону, постанови, розпорядження, іншого регуляторного акту, в яку суму обійдеться запровадження тієї чи іншої урядової програми тощо.

Проте однозначно встановити, в якій мірі певні заходи з управління і саме вони вплинули на результати розвитку економіки, тобто виділити управлінський ефект із загального ефекту у переважній більшості випадків не уявляється можливим. Загальний системний ефект розвитку економіки органічно містить у собі, “розтворює” управлінський ефект, не надаючи можливості кількісно розрахувати його частку. Тому для вироблення суджень про ефективність діяльності держави з управління розвитком економічних об'єктів, процесів, відносин, систем необхідним є дещо інший підхід. Він вбачається у тому, щоб оцінювати цю ефективність з якісної сторони, тобто як співвідношення *якості управління* та витрат, пов'язаних з цією діяльністю.

Критеріями якості державного управління у фінансово-економічній сфері виступають основоположні принципи цієї діяльності, а до їх числа можуть бути віднесені наступні характеристики:

- цільова орієнтація управління на вирішення першочергових, нагальних проблем національної економіки;
- методологічна, технологічна, організаційно-технічна досконалість управління;

- професіоналізм і компетентність фахівців, що безпосередньо забезпечують здійснення заходів з управління;
- рівень правової забезпеченості управління;
- ступінь матеріально-технічного, фінансового, інформаційного забезпечення управління;
- рівень корумпованості апарату органів державної влади – суб'єктів управління тощо.

Виокремлюється також група характеристик, що дозволяє описати процес реалізації управлінського впливу держави та визначити інші критерії його ефективності – раціональність, дієвість тощо. Зміст зазначених характеристик наведено в табл. 3.5.

Таблиця 3.5

Поняття, що характеризують ефективність державного управління у фінансово-економічній сфері

Поняття	Зміст поняття
Якість державного управління	сукупність ознак і характеристик структури процесу здійснення державного управління, які надають йому властивості задовольняти визначені або передбачувані потреби отримувачів державних послуг на належному рівні
Раціональність державного управління	досягнення заданих результатів державного управління з використанням найменшого обсягу коштів або найкращого результату з використанням визначеного обсягу коштів шляхом порівняння альтернатив використання ресурсів
Дієвість державного управління	технічна раціональність, характеристика продуманого вибору найкращого варіанту здійснення державного управління з декількох можливих
Політична здійсненність державного управління	відповідність задекларованих цілей державного управління пріоритетам і завданням уряду, оцінкам громадськості, інших впливових груп
Адміністративна здійсненність державного управління	можливість реалізації державного управління за наявних політичних, соціальних та адміністративних умов, кадрових, фінансових і матеріальних ресурсів
Справедливість державного управління	пропорційність впливу державного управління на різні групи отримувачів державних послуг, учасників державних програм
Своєчасність державного управління	здійснення державного управління згідно із встановленими строками виконання необхідних заходів
Адаптивність державного управління	можливість внесення змін в процес державного управління та його пристосування до розвитку політичних, інформаційних, організаційних та інших умов
Оптимальність державного управління	відповідність заходів з реалізації державного управління найбільш прийнятному варіанту її втілення, визначеному на основі інтегральної (узагальненої) оцінки характеристик цього процесу

Важливо підкреслити, що ефективність державного управління у фінансово-економічній сфері – поняття відносне, яке визначається шляхом порівняння, співставлення багатьох характеристик. Зрозуміло, що і сама сформована подібним чином база порівняння, і висновки, оцінки про рівень

ефективності, отримані шляхом подібного порівняння, носять багато в чому умовний характер, вони є у більшості випадків суто орієнтовними, відрізняються один від одного залежно від бази порівняння, способу визначення витрат і результатів, наявності достовірної інформації.

Первинні прогнози, проектні оцінки поступово уточнюються за мірою практичного втілення проектних рішень. Але у будь-якому разі при використанні різних методів оцінювання наближений, часто умовний характер економічної, а тим більше – соціальної ефективності державного управління розвитку економіки є неминучим, так само, як і можлива зміна цих оцінок у часі, при переході від проектних до реальних розрахунків. У цьому контексті важлива роль у визначенні ефективності цієї державно-управлінської діяльності належить різноманітним індикаторам, рейтингам, індексам її запровадження у певних сферах або напрямках. Деяка вихідна інформація щодо такого роду характеристик забезпечення управлінського впливу держави на розвиток фінансово-економічної сфери наведена у Додатку В.

Запровадження і розвиток практики оцінювання ефективності державного управління у різних сферах суспільного життя (насамперед – у фінансово-економічній сфері) є однією з визначальних характеристик сучасної системи належного урядування (“Good governance”) (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

**Основні характеристики якісного управління “Good governance”
(відповідно до трактування ООН) [28]**

Характеристика	Зміст
Участь	Всі громадяни мають право голосу при прийнятті рішень. Їхня участь у процесі урядування може бути як прямою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників. Участь має бути інформованою та організованою. Це означає свободу об'єднань та вираження поглядів з однієї сторони та організоване громадянське суспільство з іншої сторони
Верховенство права	Належне урядування вимагає справедливих правових рамок, які створені неупереджено. Воно також вимагає повного захисту прав людини, в тому числі прав меншин. Неупереджене застосування законів вимагає незалежного правосуддя та неупередженої та не корумпованої поліції
Прозорість	Прозорість урядування означає, що рішення приймають та їхнє введення в дію відбувається відповідно до процедур, передбачених законом та інструкціями (законодавством). Це також означає, що інформація є у наявності та є вільно доступною для тих, кого може стосуватись це рішення, чи його введення в дію. Це також означає, що інформація надається у достатній кількості, у зрозумілій формі, а також через засоби масової інформації
Належне реагування	Належне урядування вимагає, щоб всі інституції та процедури намагались задовольнити всіх бажаючих у розумний проміжок часу
Орієнтація на консенсус	У певному суспільстві є декілька суб'єктів (акторів) та відповідна кількість точок зору. Належне урядування вимагає медіації різних інтересів в суспільстві з метою досягнення загального консенсусу щодо найкращого інтересу всієї спільноти, та засобів його досягнення. Це також вимагає загальної (широкої) та довготривалої перспективи щодо потреб тривалого (стабільного) людського розвитку та засобів, як

	можна досягти цих потреб. Це може реалізуватись виключно на основі розуміння історичних, культурних та соціальних контекстів певного суспільства чи спільноти
Рівність та врахування інтересів	Добробут суспільства залежить від забезпечення відчуття врахування інтересів кожного члена суспільства у ньому. Також має бути забезпечено відчуття не відірваності від основної маси суспільства. Це вимагає аби всі групи, в тому числі найбільш незахищені, мали можливість вдосконалювати та підтримувати свій добробут
Ефективність та результативність	Належне урядування означає, що всі процедури та інституції створюють результат, що задовольняє потреби суспільства, раціонально використовуючи надані ресурси. Концепція ефективності в контексті належного урядування також включає тривале (стабільне) використання природних ресурсів та захист навколишнього природного середовища
Відповідальність (підзвітність)	Відповідальність (підзвітність) є ключовою умовою належного урядування. Не лише урядові інституції, а й приватний сектор і організації громадянського суспільства мають бути відповідальними (підзвітними) громадськості та їх інституалізованим представництвам. Хто є відповідальним (підзвітним) перед ким (кому) залежить від того, які рішення чи дії здійснюються, чи є вони внутрішніми чи зовнішніми, і чи стосуються вони організацій чи інституцій. Загалом, організація чи інституція є відповідальною (підзвітною) перед тими (тим), кого стосуються рішення чи дії. Відповідальність (підзвітність) не може бути впроваджено без прозорості та принципу верховенства права

Отже, розширення сфери застосування методики оцінювання ефективності державного управління фінансово-економічними процесами і відносинами доцільно розглядати в якості одного з пріоритетних напрямів утвердження принципів і механізмів модернізації системи державного управління в Україні.

3.2. Вибір оптимальної моделі регулювання фінансових ринків в Україні

Періодично повторювані фінансові кризи засвідчують неспроможність суто ринкових регуляторів врівноважувати попит і пропозицію на ньому, створювати умови для прийняття його учасниками ефективних рішень. Як реакція на такі провали ринку, у багатьох країнах урізноманітнюються форми, методи та інструменти державного регулювання фінансових ринків. Зростає роль держави у формуванні інституційного базису фінансових ринків, елементами якого виступають різноманітні інструменти державного впливу на функціонування учасників фінансових ринків.

Державне регулювання фінансових ринків визнається одним із ключових факторів захисту економіки від фінансових потрясінь. Однак, у країнах, що розвиваються, де не сформовано повноцінних рамкових умов для розробки державної політики та ефективних регулюючих механізмів з боку держави, неефективна державна політика може прискорити поширення кризових явищ у фінансовій системі та загалом в економіці країни. Звідси, визначення оптимального ступеня державного втручання у роботу фінансових ринків залишається наразі надзвичайно актуальним як для розвинутих країн, так і країн з трансформаційною економікою.

Сучасні процеси трансформації фінансового простору, посилення взаємозв'язку фінансових інституцій, розширення сфер впливу транснаціональних фінансових корпорацій обумовлюють пошук адекватних їм форм і механізмів державного регулювання. Остання глобальна фінансова криза виявила нездатність створених раніше механізмів запобігати кризовим явищам та зменшувати їх негативні наслідки для стабільності фінансової системи. У цьому зв'язку зусилля національних і глобальних регуляторів фінансових ринків спрямовані, у першу чергу, на створення нової інституційної платформи для забезпечення фінансової стабільності як в межах окремих країн, так і в планетарному масштабі. Саме посилення інституційної спроможності системи державного та наднаціонального регулювання здатне попередити в майбутньому виникнення глибоких і затяжних спадів на фінансових ринках.

У цьому зв'язку все частіше піднімається питання про необхідність перегляду існуючих підходів до регулювання фінансових ринків, організації дієвої системи нагляду за діяльністю їх професійних учасників. При цьому аналізуються переваги і недоліки декількох моделей регулювання та нагляду: секторальної, функціональної та інтегрованої. Ці моделі базуються на об'єднанні регуляторних і наглядових функцій: за діяльністю типових фінансових посередників (інституцій), що утворюють певною мірою відокремлені сектори фінансового ринку; за здійсненням однотипних операцій з фінансовими інструментами; за діяльністю всіх фінансових посередників при здійсненні ними професійної діяльності на фінансових ринках.

Секторальна модель ґрунтується на чіткому розподілі завдань і функцій наглядових органів за діяльністю окремих секторів – банківського, страхового та фондового (інвестиційного). У багатьох країнах становлення нагляду за діяльністю фінансового сектора почалося саме з цієї моделі. У відповідності з другою моделлю обов'язки наглядових органів розподілені на основі завдань (модель “двох вершин”), а функції нагляду – на пруденційний нагляд за діяльністю фінансових посередників і на регулювання бізнесу у фінансовому секторі. Цю модель розглядають в якості перехідної від секторальної до моделі єдиного регулятора. Відповідно до третьої моделі здійснюється концентрація всіх наглядових функцій в єдиному органі [46, с. 11-13].

Світова фінансова криза 2008-2009 рр. спричинила сплеск критики на адресу існуючих моделей регулювання фінансових ринків, а також пошук шляхів їх перетворення для забезпечення більшої стійкості фінансових систем до нових викликів. Значну увагу в цьому зв'язку приділяється аналізу здатності саме моделі єдиного регулятора (або мегарегулятора) фінансових ринків протистояти системним ризикам і забезпечувати довгострокову фінансову стабільність. Подібні дискусії ведуться як на рівні міжнародних інституцій, у країнах, де здійснено перехід до моделі мегарегулятора, так і в тих країнах, де тільки розглядається така перспектива. Разом з тим, як показує зарубіжний досвід, впровадження в національні регуляторні системи такої моделі вимагає, по-перше, вибору прийнятної моделі регулювання з урахуванням особливостей розвитку фінансових ринків у цих країнах, а також сформованої системи їх

державного регулювання; по-друге, зваженої оцінки готовності країн перейти до моделі єдиного регулятора фінансових ринків; по-третє, проведення ретельної підготовчої роботи.

Економічною основою для створення єдиного органу регулювання фінансових ринків є високий ступінь переплетення функцій і операцій на цих ринках, що супроводжується тенденцією до універсалізації фінансових інституцій. При цьому на користь такої моделі часто наводяться такі аргументи:

- секторальний нагляд може підкріплювати здатність державних регуляторів здійснювати оцінку фінансових ризиків, властивих окремим інституціям, що функціонують як на внутрішньому ринку, так і в міжнародному масштабі, на консолідованій основі;

- оскільки важко провести розмежувальну лінію між фінансовими продуктами та інституціями, різні регулятори можуть встановлювати різні регуляторні режими для одних і тих же видів діяльності на фінансових ринках. Єдиний нагляд може таким чином забезпечити єдиний підхід до регулювання однакових за сутністю фінансових операцій;

- єдиний підхід дозволяє встановлювати більш гнучкі регуляторні режими, оскільки не потрібно проводити погодження з різними регуляторами при прийнятті рішень про зміну деяких правил і процедур;

- єдиний нагляд може призвести до економії на масштабі, оскільки більша організація дозволяє більшу спеціалізацію праці своїх співробітників і більш інтенсивне використання ресурсів. Єдиний наглядовий орган може призвести до економії ресурсів завдяки єдиній інфраструктурі та адміністративному апарату;

- така модель підвищує ступінь відповідальності регулятора за результати своєї роботи. При функціонуванні декількох регуляторів значно важче контролювати відповідність діяльності регуляторів їх законодавчим функціям, притягати їх до відповідальності за регуляторні упущення.

Зазначені переваги моделі мегарегулювання безсумнівно вагомі і в першу чергу беруться до уваги при вирішенні питання про заміну регуляторної і наглядової моделі. У той же час не можна залишати поза увагою і ті видимі недоліки або обмеження, неминуче властиві цій моделі, серед яких:

- висока ймовірність того, що мегарегулятор фінансових ринків буде не в змозі організувати дієвий нагляд за настільки різними професійними учасниками, що працюють на ринках;

- мегарегулятор може стати свого роду монополістом на ринках і породжувати додаткові проблеми, пов'язані із надмірною бюрократизацією процедур, ніж це могло б бути при функціонуванні декількох регуляторних органів. Крім того, може спостерігатися тенденція до обростання мегарегулятора все більшою кількістю функцій, що може призвести до зарегульованості фінансових ринків;

- у процесі створення мегарегулятора можливий ризик внесення змін до законодавства або прийняття нових регуляторних актів, що лобіюють інтереси окремих учасників фінансових ринків. Також імовірний ризик непрофесійності і відсутності необхідного досвіду персоналу новоствореного регулятора, особливо на початкових стадіях його роботи.

Враховуючи означені недоліки і обмеження моделі мегарегулювання фінансових ринків, процес переходу до неї повинен бути поступовим, в міру розвитку інституційної спроможності існуючих державних регуляторів, накопичення ними достатнього досвіду з регулювання різних професійних учасників фінансових ринків.

Хоча на сьогодні немає достатніх підстав для твердження про абсолютне домінування моделі мегарегулятора фінансових ринків, тенденції останніх років і навіть останніх двох десятиліть підтверджують поступовий перехід до неї не тільки в окремих країнах, але також і в глобальному масштабі. І хоча ще не створений мегарегулятор глобальних фінансових ринків, трансформації системи глобального регулювання, зокрема функціонування Ради з фінансової стабільності підтверджують спробу об'єднати зусилля міжнародних організацій, що здійснюють координацію діяльності секторальних національних регуляторів. Можна стверджувати, що остання глобальна фінансова криза підштовхнула багато країн до перегляду своїх регуляторних і наглядових режимів за фінансовими ринками (див. табл. 3.7).

Таблиця 3.7

Приклади деяких країн у зміні регуляторних режимів під впливом глобальної фінансової кризи 2008-2009 рр. [58, с. 6]

Моделі регулювання і нагляду за фінансовими ринками	До кризи	Після кризи
Інтегрований пруденційний нагляд і нагляд за здійсненням діяльності	Австрія (2002), Бельгія (2004), Німеччина (2002), Швейцарія, Швеція, Велика Британія, Угорщина (2000), Польща (2006), Японія, Корея, Сінгапур, Колумбія, Нікарагуа	Фінляндія (2009), Німеччина, Швейцарія, Швеція, Угорщина, Польща, Японія, Корея, Сінгапур, Колумбія, Нікарагуа
Розділений пруденційний нагляд і нагляд за здійсненням діяльності	Австралія (1998), Нідерланди (2002)	Бельгія (2011), Італія (планується), Іспанія (планується), Франція (планується), Велика Британія (планується), США (з мультиінституційним пруденційним наглядом), Австралія (1998), Нідерланди (2002)
Єдиний пруденційний нагляд, інтегрований з центральним банком	Нідерланди, Гонконг, Сінгапур, Швейцарія	Бельгія (2011), Італія (планується), Іспанія (планується), Франція (планується), Велика Британія (планується), Нідерланди, Гонконг, Сінгапур, Швейцарія
Єдиний пруденційний нагляд за межами центрального банку	Австралія, Бельгія, Велика Британія, Японія, Угорщина, Німеччина	Австралія, Японія, Канада, Угорщина

На підставі інформації, наведеної в таблиці, можна помітити, що в країнах, де діє модель єдиного регулятора фінансових ринків, спостерігаються деякі відмінності, зумовлені об'єднанням або поділом функцій пруденційного нагляду та нагляду за здійсненням діяльності окремих фінансових інституцій, а також роллю центрального банку в здійсненні пруденційного нагляду. У процесі зміни моделі регулювання та нагляду за фінансовими ринками неминуче постає питання про об'єднання або розмежування згаданих функцій.

Як можна помітити на основі даних таблиці, у тих країнах, де модель мегарегулятора функціонувала ще до глобальної кризи 2008-2009 рр., в останні роки відбуваються деякі зміни, наприклад, у деяких країнах вже здійснена або планується в майбутньому передача центральним банкам функцій пруденційного нагляду (Бельгія, Велика Британія). У деяких країнах, де функції пруденційного нагляду та нагляду за здійсненням діяльності на фінансових ринках були інтегровані, навпаки, спостерігається їх поділ (також Бельгія і Велика Британія). Таким чином, це підтверджує відсутність єдиних стандартів в безпосередній побудові моделі мегарегулювання фінансових ринків. У той же час можна сказати, що модель, за якої пруденційний (а саме макропруденційний) нагляд здійснюється за межами центрального банку, є свого роду проміжною. Модель об'єднання пруденційного нагляду та нагляду за здійсненням діяльності в умовах кризи показала свої обмеження і нездатність своєчасно виявляти та зменшувати системні ризики на фінансових ринках. У цьому зв'язку деякі країни відокремлюють функцію пруденційного нагляду від здійснення інших наглядових та регуляторних функцій.

В Україні на рівні державних інституцій, а також у науковому середовищі обговорюється можливість у майбутньому перейти до такої моделі регулювання фінансових ринків. Так, у Програмі економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" серед причин неналежного виконання вітчизняним фінансовим сектором функції фінансового забезпечення сталого економічного розвитку, зокрема, називається недосконалість оцінювання стабільності фінансової системи загалом, недостатньо незалежна, непрозора робота регуляторів фінансових ринків [1, с. 14]. У зв'язку з цим для подолання цієї дисфункції фінансового сектора Програмою економічних реформ передбачені такі завдання: поліпшити координацію діяльності регуляторних органів фінансового сектору з метою моніторингу системних фінансових ризиків і вироблення погодженої стратегії й тактики регулювання фінансових ринків; посилити інституціональну спроможність й операційну незалежність регуляторів ринку небанківських фінансових послуг і фондового ринку [1, с. 16]. Одним із шляхів виконання цих завдань може бути запровадження моделі єдиного регулятора фінансових ринків.

Загалом перехід до моделі мегарегулювання в Україні дасть можливість забезпечити в подальшому більшу стійкість національної фінансової системи до майбутніх викликів і ризиків. При цьому нова архітектура регулювання та нагляду за фінансовими ринками може базуватися на інтеграції функцій нагляду за банківським, фондовим і страховим ринками в межах одного дер-

жавного регулятора і закріпленні функції макропруденційного нагляду за Національним банком України. В якості передумов для переходу до моделі мегарегулювання фінансових ринків можна вважати повне охоплення всіх сегментів фінансового сектору державним регулюванням і наглядом. Крім того, у законодавство України вже внесені деякі зміни, які можна вважати рухом на шляху до впровадження моделі мегарегулятора. Йдеться про доповнення у травні 2011 року Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” статтею 16-1 про здійснення нагляду на консолідованій основі. Законом передбачається, що Національний банк України здійснює такий нагляд за банківськими групами, два інших державних регулятори – за небанківськими фінансовими групами в залежності від переважної діяльності таких груп на фондовому ринку або на ринку небанківських фінансових послуг [16, ст. 16-1].

Однак суттєвим стримуючим фактором для переходу до моделі мегарегулятора виступає надмірна фрагментарність фінансових ринків, зокрема наявність великої кількості професійних учасників. У таких умовах навіть за існуючої секторальної моделі регулювання та нагляду окремим державним регуляторам складно налагодити дієвий нагляд за ввіреними їм ринками. Можливий вихід із ситуації бачиться в розвитку механізмів саморегулювання на фінансових ринках і передачі окремих регуляторних функцій саморегулювним організаціям.

Саморегулювання, що забезпечує унікальне узгодження приватних інтересів із системою державного нагляду за ринками, є дієвою й ефективною формою регулювання складних фінансових ринків, що динамічно розвиваються і змінюються під впливом низки чинників. Діяльність саморегулювних організацій (далі – СРО) професійних учасників фінансових ринків сприяє збільшенню довіри інвесторів до фінансових посередників, інституцій ринкової інфраструктури. Роль саморегулювання та його масштаби є різними в окремих ринкових секторах і розвинутих країнах чи країнах, що розвиваються. Можливі комбінації саморегулювання та державного регулювання градуюють від повного саморегулювання до прямого державного регулювання. Між цими двома крайніми випадками знаходяться змішані режими регулювання (спільне регулювання), за яких механізми державного регулювання поєднуються із діяльністю СРО професійних учасників фінансових ринків.

У науковій літературі розвинуто декілька типологій моделей саморегулювання, що відбиває широке розмаїття реально функціонуючих регуляторних режимів, які застосовуються в окремих країнах, та їх високу чутливість до національного контексту. Однак загалом дослідники розрізняють модель добровільного саморегулювання (*voluntary self-regulation*), що характеризується відсутністю прямого державного втручання; санкціоноване саморегулювання (*sanctioned self-regulation*), за якого правила, сформовані приватними акторами, підлягають урядовому схваленню; обов’язкове саморегулювання (*mandated self-regulation*), при якому уряд зобов’язує приватних акторів створити саморегулювну систему [59, с. 677].

У країнах, де роль саморегулювання є значною, це стало наслідком тривалої роботи саморегулювних організацій спочатку самостійно, а згодом під наглядом державних регуляторів. У деяких країнах ефективно саморегулювання існувало до запровадження системи державного регулювання. На певному етапі розвитку фінансових ринків їхні учасники визнали регулювання необхідним для захисту цілісності і порядку на ринках. Наприклад, у США фондові і ф'ючерсні біржі були першими регуляторами ринку задовго до запровадження державного регулятора – у 1934 р. Комісії з цінних паперів та фондових бірж.

На сьогодні у світі існують різні форми саморегулювання фінансових ринків: галузеві саморегулювні організації, саморегулювні фондові біржі та приватні асоціації, які визначають і забезпечують застосування стандартів і кращих практик їхніми учасниками. Широко відомими й ефективно функціонуючими СРО у США є Національна асоціація фондових дилерів та Національна ф'ючерсна асоціація; у Великій Британії – Лондонська фондова біржа, страхова компанія “Lloyd”; у Швейцарії – Асоціація швейцарських керуючих активами та Асоціація швейцарських фінансових аналітиків.

У багатьох країнах, в яких тією чи іншою мірою існує саморегулювання фінансових ринків, найбільш загальними цілями СРО є:

- 1) забезпечення дотримання правил і процедур шляхом розслідувань і застосування санкцій до порушників;
- 2) проведення перевірок фінансових операцій і торгових практик;
- 3) проведення скринінгу на відповідність вимогам для доступу на ринки;
- 4) розгляд і вирішення скарг споживачів;
- 5) запровадження програм нагляду для виявлення ризикової поведінки;
- 6) обмін інформацією і співробітництво з іншими СРО;
- 7) створення можливостей для вирішення конфліктів [60, с. 6-7].

В Україні питання створення та діяльності саморегулювних організацій, порядок здійснення діяльності саморегулювними організаціями професійних учасників фінансових ринків і здійснення державного регулювання та контролю за їх діяльністю регламентуються законами та нормативно-правовими актами національних регуляторів окремих фінансових ринків. При цьому варто зауважити, що в Україні, як і в багатьох інших країнах, застосовується секторальний підхід до запровадження механізмів саморегулювання на фінансових ринках.

Так, у Реєстр саморегулювних організацій професійних учасників фондового ринку включено 3 СРО: Асоціацію “Українські фондові торговці” (членами є 753 члени, які провадять діяльність з торгівлі цінними паперами), Професійну асоціацію реєстраторів і депозитаріїв (667 членів, які здійснюють депозитарну діяльність) та Українську асоціацію інвестиційного бізнесу (345 професійних учасників, які здійснюють діяльність з управління активами інституційних інвесторів). Також в Україні діють асоціації та об'єднання професійних учасників ринків небанківських фінансових послуг, серед яких статус саморегулювних організацій надано 2 асоціаціям, що об'єднують

адміністраторів недержавних пенсійних фондів. На ринку кредитної кооперації на сьогодні жодна всеукраїнська асоціація не відповідає критерію щодо об'єднання більше 30 % кредитних спілок. На інших ринках небанківських фінансових послуг жодній асоціації чи об'єднанню не було надано статусу СРО.

На ринку банківських послуг Законом України “Про банки і банківську діяльність” передбачена можливість створення банками неприбуткових спілок та асоціацій з метою захисту та представлення інтересів своїх членів, розвитку міжрегіональних і міжнародних зв'язків, забезпечення наукового та інформаційного обміну і професійних інтересів, розробки рекомендацій щодо банківської діяльності [10, ст. 13]. На всеукраїнському рівні на сьогодні діють дві асоціації: Асоціація українських банків та Асоціація “Український кредитно-банківський союз”, а також декілька регіональних банківських союзів. Разом з тим, ані Законом України “Про банки і банківську діяльність”, ані Законом України “Про Національний банк України” не передбачена можливість делегування Національним банком регуляторних функцій таким професійним банківським асоціаціям чи спілкам.

Таким чином, найбільший прогрес у розвитку саморегулювання досягнутий на фондовому ринку, тоді як на ринку банківських послуг спостерігається найнижчий рівень саморегулювання, що зумовлено відсутністю законодавчих підстав для цього. Поряд із різним рівнем розвитку саморегулювання на окремих фінансових ринках, саморегулювні організації, представлені на них, все ж мають певні спільні характеристики: неприбутковий статус; участь тільки професійних учасників відповідних фінансових ринків, які мають ліцензію на провадження відповідної діяльності; обов'язковість державної реєстрації; можливість судового оскарження професійним учасником фінансових ринків відмови у прийнятті до СРО; встановлення мінімального розміру активів саморегулювної організації та ін. Особливою відмінністю фондового ринку є те, що професійні учасники цього ринку зобов'язані бути членом принаймні одного СРО, що виступає як умова входження на відповідний ринок. На фінансових ринках України використовуються всі три моделі саморегулювання: обов'язкове саморегулювання – на фондовому ринку, санкціоноване – на ринку небанківських фінансових послуг, добровільне – на ринку банківських послуг.

Не зважаючи на наявність на українських фінансових ринках певної кількості саморегулювних організацій, загалом функціонування інституту саморегулювання не є ефективним. Існуючим СРО передано досить незначні регуляторні повноваження, щоб вони суттєво впливали на ринкову поведінку професійних учасників. Деякі фахівці зазначають, що діяльність СРО на фінансових ринках переважно спрямована на лобіювання інтересів професійних учасників, а не на досягнення високих стандартів їхньої діяльності. Затримки в розкритті інформації саморегулювними організаціями і відсутність ефективних процедур, що гарантують її пошук та отримання, приводять до того, що належна для розкриття інформація нерідко стає інсайдерською і використовується тими професійними учасниками, які нею володіють, для досягнення власних інтересів.

Причинами зазначеної ситуації можна вважати, те, що на відміну від розвинутих країн, де інститут саморегулювання фінансових ринків виник внаслідок визнання самими учасниками ринків його необхідності і розвивався еволюційно ще до запровадження державного регулювання, в Україні саме державні регулятори створюють умови для створення СРО. Крім того, неоднорідність фінансових інститутів на окремих ринках стає на заваді формуванню збалансованої структури СРО. Таким чином, подальший розвиток інституту саморегулювання залежить від розбудови фінансових ринків загалом, посилення інституційної спроможності фінансових посередників та саморегулівних організацій.

4. МАТЕРІАЛИ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ ЗНАНЬ СЛУХАЧІВ

1. У чому полягає сутність державного управління економікою?
2. Як співвідносяться поняття “державне управління економікою” та “державне регулювання економіки”?
3. Назвіть і прокоментуйте основні цілі державного управління економікою; наведіть приклади різних співвідношень цих цілей.
4. Які економічні процеси й відносини є об’єктами державного управління у фінансово-економічній сфері ринкової системи господарювання?
5. Охарактеризуйте існуючу структуру суб’єктів державного управління економіки України. На Вашу думку, наскільки ефективною є чинна система організаційної взаємодії цих суб’єктів?
6. Що собою являють інструменти державного управління економікою? Назвіть деякі з них та поясніть особливості їх використання.
7. Що таке метод державного управління економікою? Які основні класифікаційні ознаки використовуються для структуризації методів державного управління у фінансово-економічній сфері?
8. Як Ви розумієте сутність поняття “модель державного управління економікою”?
9. Поясніть найбільш суттєві розбіжності між кейнсіанською та монетарною моделями забезпечення управлінського впливу держави на розвиток економіки.
10. Чим визначаються цілі, завдання і доцільні межі поширення державного сектору в сучасній ринковій економіці?
11. У чому Ви вбачаєте різницю між управлінськими функціями держави як власника державного майна і як владної структури, що встановлює загальні “правила гри” на ринку?
12. У чому полягають регулюючі функції державного сектору у ринковій системі господарювання?
13. Які можна назвати критерії ефективності функціонування державного сектору для економіки в цілому?
14. Які цілі і завдання управління об’єктами державної власності, на Вашу думку, є найбільш актуальними в сучасних умовах України?
15. Як співвідносяться поняття “роздержавлення економіки”, “приватизація державної власності”, “демонополізація державної власності”, “реприватизація власності”, “націоналізація власності”?
16. Які цілі переслідує уряд при запровадженні приватизаційних програм в умовах сталих ринкових відносин? Чим вони відрізняються від цілей приватизації державних підприємств в трансформаційній економіці?
17. Чим зумовлюється необхідність державного регулювання підприємницької діяльності? Як би Ви визначили основні цілі регулювання цієї сфери відносин в сучасних умовах України?

18. Які інструменти і методи державного регулювання підприємницької діяльності використовуються в сучасних умовах України? Як би Ви оцінили їх ефективність?

19. У чому полягає зміст державної регуляторної політики в Україні? На Вашу думку, які заходи органів державної влади сприятимуть просуванню регуляторної реформи в сучасних умовах України?

20. У який спосіб та за якими критеріями можна оцінити ефективність державного управління у фінансово-економічній сфері?

21. Які функції виконують фінансові ринки у сучасній ринковій економіці?

22. Назвіть цілі державного регулювання фінансових ринків в Україні.

23. Яким чином співвідноситься ступінь державного втручання у роботу фінансових ринків із фазами економічного циклу?

24. У чому полягає сутність пруденційного нагляду? Назвіть основні інструменти пруденційного нагляду.

25. Які основні моделі державного регулювання та нагляду за фінансовими ринками?

26. Охарактеризуйте переваги та недоліки моделі мегарегулювання фінансових ринків.

27. Оцініть перспективи впровадження моделі єдиного регулятора фінансових ринків в Україні.

28. Охарактеризуйте стан розвитку інституту саморегулювання на фінансових ринках України.

5. РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

Нормативно-правові документи:

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки. - [Електронний ресурс] – режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf
2. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III (із змінами і доповненнями). – [Електронний ресурс] - режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
3. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV (із змінами і доповненнями). – [Електронний ресурс] - режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
4. Про затвердження Державної програми активізації розвитку економіки на 2013-2014 роки: Постанова КМУ від 27.02.2013 р. № 187. - [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/187-2013-%D0%BF>
5. Про затвердження Державної програми розвитку внутрішнього виробництва: Постанова КМУ від 12.09.2011 р. № 1130. - [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1130-2011-%D0%BF/paran11#n11>
6. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта : Постанова КМУ від 11.03.2004 р. № 308. – [Електронний ресурс] - режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
7. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V (із змінами і доповненнями). - [Електронний ресурс] – режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
8. Про Державну програму приватизації на 2012-2014 роки: Закон України від 31.01.2012 р. № 4335-VI [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4335-17>
9. Про Національний банк України : Закон України: від 20.05.1999 р. № 679-XIV (із змінами і доповненнями). - [Електронний ресурс] – режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
10. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7.12.2000 р. № 2121-III (із змінами і доповненнями). – [Електронний ресурс] - режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
11. Господарський Кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV (із змінами і доповненнями). – [Електронний ресурс] - режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
12. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV (із змінами і доповненнями). – [Електронний ресурс] - режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>

13. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV (із змінами і доповненнями). – [Електронний ресурс] - режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

14. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI (із змінами і доповненнями). [Електронний ресурс] – режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

15. Податковий кодекс України від 2.12.2010 р. №2756-УІ (із змінами і доповненнями). – [Електронний ресурс] - режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

16. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III (із змін. і доповн.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2664-14/page>

17. Про затвердження Класифікації інституційних секторів економіки України : Наказ Державного комітету статистики від 18 квіт. 2005 р. № 96. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua/>

18. Методика розрахунку валового внутрішнього продукту виробничим методом і за доходами : Наказ Державного комітету статистики України від 9 груд. 2005 р. № 420. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua/>

19. Про кредитні спілки : Закон України від 20 груд. 2001 р. № 2908-III (із змін. і доповн.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2908-14/page>

20. Про страхування : Закон України від 7 берез. 1996 р. № 85/96-ВР (із змін. і доповн.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80/page>

21. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 9 лип. 2003 р. № 1057-IV (із змін. і доповн.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1057-15/page>

22. Про інститути спільного інвестування : Закон України від 5 лип. 2012 р. № 5080-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5080-17/page>

23. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3480-IV (із змін. і доповн.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3480-15/page>

24. Про депозитарну систему України : Закон України від 6 лип. 2012 р. № 5178-VI (із змін.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5178-17>

25. Про організацію формування та обігу кредитних історій : Закон України від 23 черв. 2005 р. № 2704-IV (із змін.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2704-15>

Інформаційно-аналітичні матеріали:

26. Макроекономічні показники розвитку України: Офіційний сайт Державної служби статистики України. – [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

27. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/poslannya2012-993d0.pdf>

28. What is Good Governance? Матеріали програми UNESCAP. – [Електронний ресурс] – режим доступу: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

Підручники, навчальні посібники, монографії, наукові статті:

29. Бодров В.Г. Державне регулювання економіки та економічна політика [Текст] : Навч. посібн. / В. Г. Бодров, О. М. Сафронова, Н. І. Балдич. - К. : Академвидав, 2010. – 520 с. (Серія “Альма-матер”).

30. Бодров В.Г. Державне управління модернізаційними процесами в економіці України [Текст] / В. Г. Бодров // Аналітика і влада: журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр. Ін-ту пробл. держ. упр. та місц. самоврядування НАДУ. - 2012. - № 6. - С. 126-132.

31. Бодров В.Г. Інституційні механізми кадрового забезпечення модернізації національної економіки [Текст] / В. Г. Бодров // Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2012 р. : до 15-річчя галузі науки “Державне управління”.- К. : НАДУ, 2012. - 572 с. - С. 13-16.

32. Бодров В.Г. Інституційні чинники розвитку державної політики детінізації економіки та протидії корупції в Україні [Текст] / В. Г. Бодров, О. М. Сафронова // Менеджер. – 2012. – №1. – С. 25-30.

33. Вайс К.Г. Оцінювання: Методи дослідження програм та політики [Текст] / Керол Г. Вайс ; пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : Основи, 2000. – 671 с.

34. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм [Текст]: навч. посіб. / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. В. Шульга. – К. : Всеуито, 2003. – 350 с.

35. Веймер Д.Л. Аналіз політики: концепції і практика [Текст] / Девід Л. Веймер, Ейден Р. Вайнінг. ; пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник; наук. ред. перекл. О. Кілієвич. - [2-ге вид.]. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2000. – 654 с.

36. Гроші та кредит [Текст] : підручн. / [Савлук М. І. (заг.ред.), Мороз А. М., Лазепко І. І. та ін.]. – 4 вид., перероб. і доп. – К. : КНЕУ, 2006. – 744 с.

37. Державна політика розвитку підприємництва в Україні [Текст] : навч. посібн. / З. С. Варналій, К. О. Ващенко, В. М. Кампо, Е. М. Лібанова; за заг. ред. К. О. Ващенка. – К.: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2010. – 306 с.

38. Державний сектор і функції держави у період кризи [Текст] / О. Й. Пасхавер [та ін.] ; Центр економічного розвитку. - К. : СПД Моляр С.В., 2009. - 130 с.

39. Длугопольський О. В. Теорія економіки державного сектора [Текст] : навч. посібн. / О. В. Длугопольський. – К. : ВД “Професіонал”, 2007. – 592 с.
40. Ковтун О.І. Державне регулювання економіки [Текст] : навч. посібник / О. І. Ковтун. – Львів: Вид-во “Новий світ-2000”, 2006. – 432 с.
41. Кононенко П. И. Стратегическое программно-целевое управление производственно-хозяйственной системой. Обобщение и практические рекомендации [Текст] / П. И. Кононенко; под редакцией В. А. Трайнева. – М. : Дашков и К, 2003. – 272 с.
42. Кульба В. В. Управление и контроль реализации социально-экономических целевых программ [Текст] / В. В. Кульба, С. С. Ковалевский. – М. : Книжный дом “Либроком”, 2009. – 400 с.
43. Макроэкономическое регулирование: роль государства и корпораций [Текст] : учебн. пособ. / [В. М. Соколинский, Г. А. Родина, И. О. Фаризов, А. А. Новиков и др.]: под ред. В.М.Соколинского. – М. : КНОРУС, 2010 – 248 с.
44. Методы государственного регулирования экономики [Текст] : Учеб. пособ. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 300 с. (Учебники экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова)
45. Монетарна політика Національного банку України: сучасний стан та перспективи змін [Текст] / [Стельмах В. С., Міщенко В. І., Сомик А. В. та ін.] ; за ред. В. С. Стельмаха. – К. : Центр наукових досліджень Національного банку України, УБС НБУ, 2009. - 404 с.
46. Науменкова С. В. Системи регулювання ринків фінансових послуг зарубіжних країн : навч. посіб. / Науменкова С. В., Міщенко В. І. – К. : Центр наук. досліджень НБУ, Ун-т банк. справи НБУ, 2010. – 170 с.
47. Райзберг Б. А. Программно-целевое планирование и управление [Текст]: учебн. / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. – М. : Инфра-М, 2002. – 432 с.
48. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами [Текст] : учебн. пособ. / Б. А. Райзберг. — М. : ИНФРА-М, 2006. – 383 с.
49. Романов В. Є. Вступ до аналізу державної політики [Текст]: навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К. : Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 238 с.
50. Сафронова О. М. Ризики реалізації державної приватизаційної політики в сучасних умовах України [Текст] / О. М. Сафронова // Вісник НАДУ. – 2012. – №1. – С. 180-187.
51. Сафронова О.М. Державна політика дерегулювання підприємницької діяльності: стан та перспективи розвитку в сучасних умовах України [Текст] / О. М. Сафронова // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Вип. 1 (41). – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2012. – С. 188-196.
52. Стратегічне програмно-цільове планування процесів соціально-економічного розвитку України [Текст]: наук.-метод.. посіб. / О. С. Власюк, Я. А. Жаліло, А. І. Семенченко, Л. Д. Яценко, та ін. ; за заг. ред. В. П. Горбуліна. – К. : ДП “НВЦ “Євроатлантикінформ”, 2006. – 116 с.

53. Управління міжнародною конкурентоспроможністю в умовах глобалізації економічного розвитку [Текст] : У 2 т. / Д. Г. Лук'яненко (заг. ред.), А. М. Поручник (заг. ред.) – К. : КНЕУ, 2006. – 816 с.
54. Харченко Е.В. Государственное регулирование национальной экономики [Текст] : учеб. пособ. / Е. В. Харченко, Ю. В. Вертакова. – 5-изд, перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2011. – 328 с.
55. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки [Текст]: підручн. / Л. А. Швайка. – К. : Знання, 2008. – 462 с.
56. Carmichael J. Development and Regulation of Non-Bank Financial Institutions / Jeffrey Carmichael, Michael Pomerleano. – World Bank, 2002. – 248 p.
57. FTSE quality of markets criteria (Europe Frontier) as at September 2012 [Електронний ресурс] / FTSE Group. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ftse.com/Indices/Country_Classification/Downloads/Sept%202012/Europe_Frontier_Sept2012.pdf
58. Kingdom of the Netherlands-Netherlands. Technical Note on Financial Sector Supervision: The Twin Peaks Model : Publication of Financial Sector Assessment Program Documentation, IMF Country Report No. 11/208 // International Monetary Fund, July 2011. – 14 p. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11208.pdf>
59. Omarova S. Rethinking the Future of Self-Regulation in the Financial Industry / Saule T. Omarova // Symposium: New Paradigms for Financial Regulation in the United States and the European Union : Brooklyn Journal of International Law. – 2010. – № 3. – Vol. 35. – P. 665-706.
60. Model for effective regulation : Report of the SRO Consultative Committee / International Organization of Securities Commissions, May 2000. – 15 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD110.pdf>

6. ТЕМАТИЧНІ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНІ МАТЕРІАЛИ (ДОДАТКИ)

Додаток А

Питома вага державного сектору в економіці України, 2012 р.

№ з/п	Види економічної діяльності	Питома вага %	в т.ч. питома вага державних підприємств у державному секторі економіки %
	Усього	9,7	54,2
	у тому числі:		
1	Сільське господарство, мисливство та лісове господарство	47,2	100,1
2	Промисловість	10,4	127,5
2.1	добувна промисловість	9,4	67,9
2.2	переробна промисловість	4,5	52,7
2.3	виробництво та розподілення електроенергії, газу та води	25,0	72,5
3	Будівництво	1,0	46,2
4	Торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку	1,2	78,7
5	Діяльність готелів та ресторанів	4,9	59,2
6	Діяльність транспорту та зв'язку	23,2	98,7
7	Фінансова діяльність	3,2	8,2
8	Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям	27,9	36,3
9	Освіта	2,8	100,0
10	Охорона здоров'я та соціальна допомога	8,7	76,0
11	Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	3,9	99,7

**Зміна рейтингу України за індикаторами звіту
“Ведення бізнесу” (Doing Business), 2008-2013 рр.***

Індикатори Doing Business	Рейтинг відповідно до Doing Business 2013	Рейтинг відповідно до Doing Business 2008	Зміна рейтингу
Показник простоти ведення бізнесу	137	144	+7
Створення компанії	50	113	+50
Одержання дозволів на будівництво	183	175	-8
Реєстрація власності	149	142	-7
Отримання кредитів	23	61	+38
Захист інвесторів	117	141	+24
Сплата податків	165	177	+12
Ведення міжнародної торгівлі	145	121	-24
Виконання контрактів	42	48	+6

*[Електронний ресурс]. – режим доступу:

<http://russian.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB13-Overview-Russian.pdf>

Індикатори (рейтинги, індекси) оцінки ефективності державного управління у фінансово-економічній сфері

Індикатори	Складові показники, індекси	Джерело
Індикатор якості державного управління Інституту Світового банку (WBI)	• “голос народу” та підзвітність влади; • політична стабільність та відсутність насильства; • ефективність уряду; • якість регуляторної політики; • закон та правопорядок; • контрольованість корупції	www.govindicators.org
Індекси (рейтинги) конкурентоспроможності	• Рейтинг Світового економічного форуму (СЕФ); • Рейтинг Лозанського Інституту розвитку менеджменту (IMD-Lausanne)	
Індекси якості бізнес-клімату	• Світовий банк – Ведення Бізнесу; • опитування підприємств Світового банку та МФК; • Індекс економічної свободи Heritage Foundation • Індекс економічної свободи Інституту Фрезера (Economic Freedom of the World); • Міжнародний індекс прав власності (IPRI); • Квартальні опитування підприємців (IED); • Опитування МФК	www.doingbusiness.org (дані доступні російською мовою) www.enterprisessurveys.org www.heritage.org/index www.freetheworld.com/ release.html www.internationalpropertyrightsindex.org www.ier.kiev.ua/ukraine/ ges_ukr.cgi www.ifc.org/ifcext/eca.nsf/Content/SME_Surveys
Індекс прогресу в трансформації	• Індекс ЄБРР прогресу в трансформації (Transition Report)	http://www.ebrd.uz/pubs/econo/series/tr.htm
Якість життя та людський розвиток	• Індекс The Economist Intelligence Unit • Індекс якості життя за версією International Living • Дані моніторингових опитувань Інституту статистики НАНУ • Індекс людського розвитку ПРООН	www.il-ireland.com/il/gofl07/index.php www.i-soc.com.ua/doc/p_book.rar http://www.hdr/undp.org

Навчальне видання

Бодров Володимир Григорович
Балдич Наталія Іванівна
Сафронова Ольга Миколаївна

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
У ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ**

Навчально-методичні матеріали

Укладач
Гаврилюк Віктор Миколайович

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 06.06.2013.
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 5,54. Ум.-друк. арк. 5,11.
Тираж 60 пр.

Видавець Національна академія державного управління
при Президентіві України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.