

О. В. Алейнікова,  
к. е. н., доцент, докторант, КПУ

## РОЛЬ ТА МІСЦЕ ДЕРЖАВИ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ

*Стаття присвячена визначенню ролі, місця і значущості держави в системі управління економікою країни в ринкових умовах. Розглянуто основні функції державного управління, форми і методи державного регулювання АПК.*

*The article is devoted determination of role, place and meaningfulness of the state in control the system by the economy of country in market conditions. The main functions of state administration, forms and methods of government control of AIC, are considered.*

*Ключові слова: державне управління, регулювання економіки, агропродовольчий сектор економіки, державна підтримка.*

*Key words: state administration, adjustment of economy, agro-food sector of economy, state support.*

### ВСТУП

Держава є невід'ємною складовою частиною політичної структури країни. Головне призначення державних органів управління на державному та регіональному рівнях полягає в забезпеченні прийняттого для життя суспільства соціально-економічного порядку. Це здійснюється за допомогою впливу на певні сторони життєдіяльності відповідними методами.

Використовуючи сукупність важелів впливу на економіку, держава може стимулювати або стримувати розвиток певних виробничих відносин, розвивати або гальмувати підприємницьку діяльність, тобто відігравати прогресивну або регресивну роль у розвитку тієї чи іншої економічної системи.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є визначення законодавчо-правового і економічного механізмів, через які реалізується державне управління з урахуванням функцій, форм та напрямів державного регулювання АПК.

### РЕЗУЛЬТАТИ

У теорії державного регулювання економіки абсолютна більшість авторів наголошують на необхідності системного підходу до вибору засобів та методів впливу держави на суб'єктів економічних відносин. Регулюванню підлягають складні процеси життєдіяльності суспільства, на які не здатні ефективно

впливати окремі важелі або будь-які їх вибіркові незбалансовані комбінації. Результативність державного регулювання підвищується, якщо ці важелі застосовуються не випадково чи під тиском груп спеціальних інтересів і кон'юнктури, а системно, виходячи з довгострокових цілей і поточних завдань соціально-економічного розвитку.

Система державного управління країни розглядається вченими з різних позицій, в широкому і вузькому сенсі. Поняття "управління" в широкому сенсі розуміють як функцію організованих систем різної природи, що забезпечує збереження їх певної структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію програм і цілей.

З економічної точки зору управління — це сфера цілеспрямованих організаційних заходів, що знаходяться між об'єктивними економічними категоріями і закономірностями і практичним їх дослідженням.

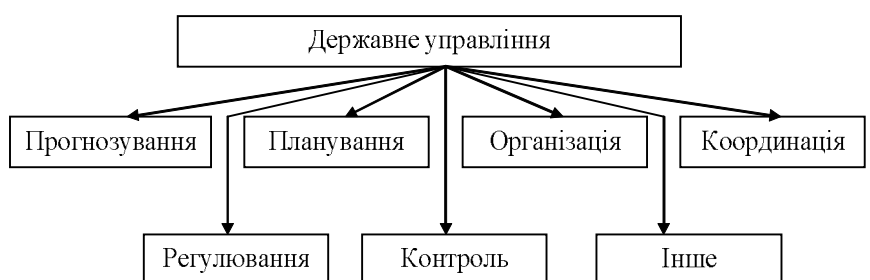


Рис. 1. Основні функції державного управління економікою

З політичної точки зору державне управління — це певний вплив на суспільство з метою його впорядкування, удосконалення і розвитку.

Тобто узагальнено державне управління можна визначити як процес впливу на яку-небудь суспільну систему з метою підтримки її певних параметрів для переходу в новий стан з урахуванням властивих їй об'єктивних законів. При цьому ряд авторів визначає управління як цілеспрямований, систематичний, свідомий вплив на колективи людей в процесі їх діяльності для ефективного використання наявних ресурсів при здійсненні суспільного відтворення. Цей вплив, у свою чергу, складається з діяльності щодо узгодження, впорядкування, регулювання, координації і контролю суспільної праці (рис. 1).

Найбільші дискусії впродовж багатьох років ведуться навколо ролі і місця держави в ринковій економіці. За кордоном з цього питання склалися дві великі полярно протилежні наукові школи. Перша школа ХХ ст. пов'язана з ім'ям англійського ученого Д. Кейнса (кейнсіанство), друга (монетаризм) — американського економіста М. Фрідмена, що базується на ідеях А. Сміта про саморегульований ринок.

На думку лауреата Нобелівської премії, професора університету Чикаго М. Фрідмена, урядові заходи утворюють головну перешкоду для економічного зростання. Виходячи з цього постулату, послідовники М. Фрідмена виступають проти широкого державного втручання в економічне життя [2]. Такої ж точки зору дотримуються і представники ряду інших зарубіжних теорій, таких як неолібералізм, теорія "раціональних очікувань", теорія "економіки пропозиції" та інші. Вони не визнають участь держави в господарській діяльності і виступають проти централізованого контролю економіки.

Кейнсіанці, навпаки, виступають за активне втручання держави в регулювання ринкової економіки. Теоретична основа регулюючого впливу держави була закладена англійським економістом Дж. М. Кейнсом, який, розвиваючи певною мірою ідеї А. Вальраса та інших, підкреслював, що "...вільна гра економічних сил потребує приборкання і керівництва". Теоретичні положення кейнсіанців були доповнені і вдосконалені в роботах некейнсіанців, найбільш відомими серед яких є Е. Домар, Э. Хансен, Р. Харрод, і посткейнсіанців, таких як Н. Калдор, Дж. Робінсон, П. Сраффа та ін., а також учених і практиків Західної Європи, США, Японії.

Серед українських учених існують різні точки зору відносно допустимості державного регулювання економіки. Перші вважають неприпустимим участь держави в економічній сфері. Вірний вибір — повна відмова від якого-небудь регулювання економіки взагалі, адже будь-яке регулювання йде тільки на шкоду всьому суспільству.

Проте інші учені вважають за об'єктивну необхідність участь держави в управлінні економікою. Науковий аналіз практики державного управління, зроблений компетентними фахівцями України і країн з розвиненою ринковою економікою, дозволяє зробити висновок про необхідність державного регулювання ринкової економіки. Немає і не може бути ефективної соціально орієнтованої ринкової економіки, що базується на сучасних науково-технічних досягненнях, без активної регулюючої ролі держави. Держава в умовах сучасного ринкового господарства виконує внутрішньо важливі функції стимулювання розвитку виробництва і зростання добробуту населення, підвищення якості життя. Для цього воно зобов'язане не тільки забезпечувати все необхідне для нормального функціонування ринкової конкуренції, захищати законні права громадян і підприємств, але і допомагати господарюючим суб'єктам адаптуватися до змін ринкової кон'юнктури, створювати сприятливі умови для активізації їх вироб-

ничої діяльності (фінансуючи, зокрема для цього багато витрат на загальнозначущі заходи з великим зовнішнім ефектом). Тобто потрібен не просто регулюючий вплив держави, а найбільш важлива така його складова частина, як державна підтримка певних галузей економіки і господарюючих суб'єктів.

Державне управління, в цілому, здійснюється переважно через законодавчо-правовий і економічний механізм, що забезпечує регулювання поведінки людей і організацію їх діяльності [1].

За рівнем впливу на керований об'єкт виділяється галузеве і територіальне державне управління. Галузеве управління припускає наявність вертикалі від центральних органів до господарюючих суб'єктів на місцях. Воно реалізується через міністерства, які здійснюють технічну політику в галузі, забезпечують необхідні галузеві і міжгалузеві, пропорції.

Територіальне управління спрямоване на раціональне розміщення виробництва, поглиблення спеціалізації і комплексний розвиток регіонів, вирівнювання рівнів їх економічного і соціального розвитку, вирішення інших завдань державної регіональної політики.

За способом урахування інтересів об'єктів управління розрізняють адміністративне і економічне державне управління. Адміністративне управління безпосередньо впливає на інтереси керованих за допомогою дозволу, заборони, примушення. У державному регулюванні економіки адміністрування реалізується у формі ліцензування видів діяльності, квотування експорту, імпорту, іншому.

Економічне державне управління впливає на інтереси об'єктів управління побічно, тобто через фінансову, грошово-кредитну державну політику. При цьому відсутнє пряме директивне примушення. Об'єкт управління вільний у виборі варіанта дій, але його дії не повинні суперечити чинному законодавству.

У зв'язку з вказаним нами пропонується в окрему категорію виділити правове управління, куди віднести норми цивільного і господарського законодавства, які не можна безпосередньо віднести до адміністративного і економічного державного управління. Сюди входять законодавчо-нормативні документи, що впливають на різні сторони розвитку економіки і суспільства.

Ряд учених за спрямованістю впливу і за цілями державного управління виділяє антикризове державне управління, яке вводиться для попередження і проведення процедури банкрутства підприємств. Воно включає управління через арбітражних керівників, а також керівників підприємствами боржниками за договором підяду. Антикризове управління є примусовим, оскільки здійснюється органами, що входять в іншу, ніж підприємства, систему. Для запобігання банкрутству при арбітражному управлінні можуть бути використані селективні методи, тобто виділення пріоритетних напрямів із застосуванням ресурсної та інших видів підтримки.

Держава в процесі управління виконує різноманітні функції. Для ряду функцій державного управління основою виступає соціальна суть держави, її цільові орієнтири. Змінюються цілі держави — змінюється система і функції управління: одні функції стають непотрібними, з'являється необхідність в інших, треті — залишаються незмінними формою, але наповнюються новим змістом.

До недавнього часу в нашій країні вважалося, що держава по відношенню до АПК повинна виконувати наступні функції [3]:

- регулювання цін, попиту і пропозиції на ринку;
- підтримка доходів товаровиробників;
- забезпечення збалансованості в галузевих і соціально-економічних структурах;
- підтримка розвитку науково-технічного прогресу;

— забезпечення потреб країни (регіону) продукцією АПК, продовольством і сільськогосподарською сировиною;

— дотримання якості продукції і екологічності виробництва;

— контроль імпорту і сприяння експорту продукції АПК.

На даний час ряд учених, виходячи з теоретичного і практичного досвіду розвинених країн, вважає, що процес відтворення в АПК має бути заснований на державній підтримці, виходячи, окрім перелічених вище, також з наступних функцій держави [3]:

— контроль землекористування;

— загальний контроль діяльності;

— фінансова політика;

— система іпотечного кредитування;

— державне регулювання цін;

— стимулювання розвитку прогресивних форм господарювання в АПК.

Багато функціональних обов'язків державних органів зумовлені необхідністю підтримки раціональної системи взаємин між суб'єктами АПК, а також наявністю державного сектора у відповідних галузях і сферах АПК і значенням його в здійсненні господарської, соціально-економічної, структурно-інвестиційної політики, підвищенні ефективності зовнішньоекономічної діяльності держави. При цьому учені-економісти і фахівці-практики вважають цілком правомірною наявність державного сектора і частки державної власності в господарських організаціях, зокрема зі 100% або контролним пакетом акцій держави. Економічні і господарсько-організаторські функції держави у сфері АПК ґрунтуються на використанні об'єктивних законів розвитку сільського господарства і є визначальним чинником розвитку всіх галузей у системі єдиного агропромислового комплексу.

В умовах становлення ринкових відносин значення господарсько-організаторської функції держави для розвитку галузей АПК зростає у зв'язку з необхідністю врегулювання інтересів аграрних підприємств і інших структур АПК з інтересами органів державного управління, координування їх діяльності з метою задоволення інтересів і потреб всього суспільства.

Значущість державного управління зростає також в умовах ринкової економіки у зв'язку з необхідністю вирішення завдань організаційно-економічного, науково-технічного, соціально-культурного і політичного характеру. Ще більшої значущості набувають державне регулювання, особливо його складова частина — державна підтримка для АПК з розвитком багатосекторної економіки і вступом країн, включаючи Україну, в різні міжнародні організації. У даному випадку держава стає певним гарантом для своїх товаровиробників щодо захисту їх інтересів в умовах глобалізації ринкової економіки і розширення міжнародних зв'язків.

Актуальним уточнення змісту державного регулювання є через те, що у спеціальній літературі з проблем розвитку АПК зустрічається вільне трактування та інколи ототожнення таких категорій, як "державне регулювання" і "державне управління", "форми, методи та інструменти державного регулювання" тощо.

У деяких випадках дослідники не розрізняють категорій "управління" і "регулювання", не помічаючи суттєвих відмінностей між ними. Ці економічні категорії формально є схожими, але не тотожними за характером процесів, на які вони поширюються задіяним при цьому інструментарієм, потребою в ресурсах і очікуваними результатами [4]. На думку В. Андрійчука, під державним регулюванням слід розуміти систему економічних, фінансових, юридично-правових, організаційних і соціальних заходів, здійснюваних державою

для ефективного і стабільного розвитку сільськогосподарського виробництва та повного забезпечення населення якісним продовольством за прийнятними ринковими цінами [1]. О. Мордвінов вважає, що державне регулювання агропродовольчого сектора можна розглядати як систему заходів впливу на нього з метою створення оптимальних умов розвитку. Часто державне регулювання сільського господарства отождоюють із його підтримкою. Проте це не одне й те саме, оскільки регулювання може бути спрямоване не тільки на збільшення виробництва, а і на його обмеження [5].

Під державним управлінням агропродовольчим сектором економіки варто розуміти безпосередній, і систематичний постійний управлінський вплив на установи агропромислового комплексу, здійснюваний переважно за допомогою адміністративних методів. Державне управління має обмежуватися рамками державної власності та його об'єктів, стосовно яких держава, в особі органів державного управління, правомочна здійснювати як функції управління власністю, так і функції оперативного управління, якщо це передбачено установчими документами. Щодо підприємств інших форм власності, то таке втручання не повинно мати місця і може розглядатися як пряме обмеження підприємницької діяльності.

Під державним регулюванням агропродовольчого сектора економіки варто розуміти опосередкований, тобто здійснюваний переважно економічним стимулюванням, управлінський вплив на соціально-економічні процеси (розподіл, обмін і споживання) як у державному, так і приватному секторах агропродовольчого сектора економіки. Об'єктами державного регулювання, незалежно від їхнього правового статусу, виступають усі установи галузі.

Незважаючи на відзначені відмінності між державним управлінням і державним регулюванням, об'єднує їх те, що вони реалізуються через єдину систему законодавства і прерогативи органів державного управління галуззю. Ця система являє собою цілісний механізм реалізації аграрної політики держави. В Україні, незважаючи на ухвалені Закон "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року", офіційне тлумачення змісту аграрної політики поки що відсутнє. Зміст аграрної політики визначається цілями, що постають перед державними органами, а також засобами та інструментами їхньої реалізації.

Задачами державного регулювання економіки є:

— забезпечення економічного росту, який визначає прогрес економіки держави або регіону. Економічне зростання передбачає збільшення виробництва, підвищення продуктивності праці, формування раціональної структури попиту й асортименту продукції;

— забезпечення сталості розвитку виробництва завдяки стабільності ринкових цін, запобіганню та стримуванню гіперінфляції, підтримка стабільності трудової зайнятості, запобігання появи безробіття, забезпечення збалансованості доходів і витрат у бюджеті і зовнішній торгівлі, попередження появи великого бюджетного дефіциту, зовнішнього боргу або негативного сальдо в зовнішній торгівлі, забезпечення балансу між валовою пропозицією та валовим попитом;

— забезпеченні економічної справедливості. У звичайному розумінні це означає справедливий розподіл суспільного багатства, але як одна з економічних функцій держави економічна справедливість являє собою також справедливий розподіл доходів серед членів суспільства, надання рівних шансів на ринку, справедливості ринкової конкуренції і т. ін.

Досвід використання методів державного регулювання в економіках розвинутих зарубіжних країн показує, що кожний з них може забезпечити успіх у вирішенні ряду проблем, але водночас може породити і низку інших проблем або ускладнити їх вирішення. Ця об-



Рис. 2. Форми і напрями державного регулювання АПК

ставина примушує державу щоразу порівнювати позитивні результати з негативними й обирати оптимальний варіант свого втручання в економіку. Поєднання методів і засобів державного регулювання економіки повинно максимально враховувати політичні та соціально-економічні процеси в країні, питому вагу державної власності, рівень підприємницької активності ринкових суб'єктів, розвиток ринкової інфраструктури тощо.

Для виконання вказаних функцій державі потрібні кошти, зокрема для виділення в сферу АПК через бюджет і ціни. Звідси, розглядаючи сукупність інструментів і засобів державного впливу на АПК, на думку крупних українських учених, їх можна згрупувати таким чином (рис. 2):

- правове регулювання, що здійснюється розробкою і ухваленням урядових і регіональних законів, інших нормативно-правових документів, формує позицію держави в рішенні ключових питань АПК, визначає умови економічного і фінансового регулювання через механізм реалізації ухвалених законів;

- економічне регулювання, що здійснюється шляхом державного впливу через закони й інші нормативно-правові акти на порядок і умови ціноутворення, кредитування, оподаткування і інші економічні інструменти;

- підтримка, що реалізується безпосереднім вливанням державних і регіональних бюджетних коштів або забезпеченням сприятливих умов для господарської діяльності;

- адміністративне регулювання, здійснюване методами позаекономічного примушення в доповненні до вищеперелічених форм державного регулювання (фітосанітарний, ветеринарний, екологічний контроль; ліцензування, квотування, стандартизація виробництва).

Основними напрямами державного регулювання, як способу прояву державного управління в сучасних умовах мають бути: фінансово-економічне оздоровлення товаровиробників; посилення інноваційного характеру розвитку АПК; активізація інвестиційної діяльності; розвиток ринку аграрно-промислової продукції і підвищення конкурентоспроможності вітчизняних товаровиробників; забезпечення екологічної безпеки агропро-

мислового виробництва і підвищення рівня життєдіяльності населення.

## ВИСНОВОК

Таким чином, державне управління АПК являє собою цілеспрямований вплив держави на господарську діяльність товаровиробників шляхом видання нормативно-правових актів, за допомогою економічного впливу держави на виробництво, переробку і реалізацію сільськогосподарської продукції і продовольства, а також виробничо-технічне забезпечення агропромислового виробництва. Нами пропонується в окрему категорію виділити правове управління, куди віднести норми цивільного і господарського законодавства, які не можна безпосередньо віднести до адміністративного і економічного державного управління. Все вказане має бути спрямоване на поліпшення використання природних, трудових, матеріальних ресурсів, охорону прав і законних інтересів громадян.

У процесі управління державними органами виконуються функції організації, планування, координації, підтримки, контролю. Отже, з цієї метою використовуються правові, економічні й інші способи впливу, що включають в себе як адміністративні, так і ринкові важелі.

## Література:

1. Андрійчук В.Г. Економіка аграрних підприємств: підручник / В.Г. Андрійчук. — 2-е вид. — К., 2002. — С. 594.
2. Бартнев С.А. История экономических учений в вопросах и ответах / С.А. Бартнев. — М.: ЮРИСТ, 2002. — 192 с.
3. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: монографія / В.Є. Воротін. — Київ: Вид-во УАДУ, 2002. — 392 с.
4. Мордвінов О.Г. Управління аграрним природокористуванням в умовах ринкової трансформації: монографія / О.Г. Мордвінов. — К., 2000. — С. 82—84.
5. Одінцова Г.С. Державне управління і менеджмент: навч. посібник у таблицях і схемах / Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий та ін.; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової. — Харків, 2002. — 492 с.

Стаття надійшла до редакції 28.03.2011 р.