

О.А. Мельниченко,
к.е.н., доц., докторант кафедри
державного управління та менеджменту
ХарПІ НАДУ

МЕТОДИ ТА ЗАСОБИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РІВНЯ ТА ЯКОСТІ ЖИТТЯ НАСЕЛЕННЯ

Проаналізовано методи і способи державного регулювання рівня та якості життя населення. Визначено перспективи їхнього використання.

Ключові слова: засоби державного регулювання, рівень життя, якість життя.

Динамічний розвиток суспільства має досить неоднозначні наслідки: з одного боку, є істотне збільшення асортименту, кількості та якості благ, які пропонуються споживачам; з іншого – поглиблення диференціації населення за рівнем їхнього матеріального статку. Звісно, переважна більшість осіб, які ведуть злиденне існування, воліють звинувачувати у своєму скрутному становищі радше когось (частіше за все, державу), ніж себе особисто. Проте, як виявляється, причинами бідності є не лише не виважена політика держави, а й інші чинники: внутрішні – залежать від особистих рис та якостей конкретної особи; родинні – формуються найближчим оточенням [10]. Однак саме держава має реальні можливості регулювати рівень розвитку окремих галузей, регіонів чи груп населення, а відтак, створювати передумов для їхнього збагачення чи збідніння. Тому вивчення ролі і місця держави в процесі регулювання рівня та якості життя населення є дуже актуальним і своєчасним.

Аналіз наукових досліджень і публікацій останнього часу показує, що проблемі державного регулювання рівня та якості життя населення присвячені праці О. Берданової, І. Дзюби, В. Жеребіна, Л. Зубченка, Е. Лібанової, В. Мандибури, О. Новікової, А. Романова, А. Сурінова та інших вчених. Проте дослідження особливостей державного регулювання рівня та якості життя населення за умов глибоких трансформаційних процесів є недостатнім, а знання і розуміння суспільством важливості цього питання залишаються

неповними і розсіяними. Тому метою даної роботи є: аналіз існуючих методів і способів державного регулювання рівня та якості життя населення.

Державна політика підвищення рівня та якості життя населення є складовою державного регулювання економіки, яка, на думку В. Гриньової та М. Новикової, являє собою процес “втручання державних органів влади за допомогою різних методів і інструментів у розвиток основних економічних процесів з метою забезпечення позитивних соціально-економічних результатів. Об’єктивною необхідністю такого втручання служить неможливість ринку, який характеризується стихійністю розвитку, забезпечити виконання економічної політики держави, яка передбачає, по-перше, створення міцної матеріальної основи для зростання добробуту народу; по-друге, забезпечення суспільного відтворення в необхідних пропорціях і масштабах; по-третє, підтримку балансу соціально-економічних інтересів різних верств населення; по-четверте, збереження цілісності територіального простору країни” [5, с. 15-16].

Однак таке втручання з боку держави може мати радше негативні результати, якщо не передбачатиме виваженого використання системи відповідних *методів державного управління (регулювання)*, які являють собою “сукупність універсальних та специфічних способів і прийомів, які застосовуються персоналом органів державного управління при виконанні його функцій або в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень, спрямованих на досягнення визначених цілей щодо розвитку керованих об’єктів” [7, с. 12].

Проте результативність державного втручання істотною мірою буде залежати від того, хто, коли та в який спосіб застосував ті чи інші методи державного управління (регулювання). Якщо наразі залишити поза увагою компетентність конкретних виконавців (працівників відповідних органів державної влади), то на перший план виходять методи і способи реалізації відповідної державної політики, оскільки саме система методів державного регулювання дозволяє органам державної влади впливати на розвиток соціально-економічних процесів шляхом створення сприятливих умов для їх розвитку з метою отримання суспільно-корисних результатів.

Слід нагадати, що вихідні положення основних засад державного управління було закладено ще в 1990 р. в Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки [1]. Згідно з Концепцією, державне регулювання економіки повинно здійснюватися за допомогою нормативного, фінансового та адміністративного методів [Там же, с. 9]. Однак, незважаючи на численні фундаментальні дослідження різних аспектів державного управління, наразі серед науковців відсутня єдина точка зору стосовно класифікації методів державного управління (регулювання), в основі яких є реалізація функцій держави. Так, Ю. Гришан вважає, що “основні функції держави полягають у такому: законотворчості (розробці та прийнятті правових норм господарської діяльності); адмініструванні (створенні та припиненні діяльності суб'єктів господарювання); інформуванні підприємств про економічну ситуацію і можливу її зміну в майбутньому при розробці прогнозів та індикативних планів як для країни в цілому, так і для окремих її територіальних утворень; регулюванні діяльності регіонів, галузей і великих підприємств у загальнонаціональних цілях; контролі за поточною діяльністю підприємств з метою запобігання порушенням існуючого законодавства” [6, с. 14-15].

А. Чемерис вважає, що у практиці державного управління використовуються такі методи: адміністративний, економічний, соціально-психологічний, комунікації, дипломатичний і світський етикет, змішаний [12].

Б. Райзберг виділяє такі методи державного управління: *адміністративно-розпорядний* (директивне планування та господарювання, правовий примус, державне адміністрування, примусова націоналізація, стандартизація, державні заборони і обмеження, встановлення адміністративної та юридичної відповідальності, дозвільні документи, рішення, дії), *економічного спонукання* (податкове стимулювання, трансформація власності, оренда і концесія, пільгове кредитування, зниження ставок рефінансування, цільове бюджетне фінансування, державне замовлення, дотації, субсидії, регулювання цін, митні обмеження, державне соціальне страхування і соціальне забезпечення), *соціально-психологічний* (переконання, релігія) [11].

Г. Атаманчук класифікує методи державного управління за аспектами впливу на інтереси та мотиви поведінки людини і відповідно за змістом на такі: *морально-етичні* (засоби виховання, роз'яснення і популяризацію цілей та змісту управління, засоби морального заохочення та стягнення, врахування особливостей характеру та орієнтації людини та ін.), *соціально-політичні* (поліпшення умов праці, побуту, дозвілля людей, надання їм соціальних послуг, залучення їх до процесу владних відносин, розвиток суспільної та політичної активності), *економічні* (можливість придбання та розширення особистої власності, свобода підприємництва, матеріальні стимули, характер і рівень оплати праці та ін.) й *адміністративні* (містять способи, прийоми, дії прямого і обов'язкового визначення поведінки і діяльності людей з боку відповідних управляючих компонентів держави) [3].

В. Гриньова та М. Новікова класифікують методи державного управління таким чином: за формою впливу вони бувають *прямі* (нормативно-правові акти, державні замовлення, плани соціально-економічного розвитку, цільові комплексні програми, державний бюджет) та *непрямі* (реалізуються через інструменти бюджетно-фінансової, грошово-кредитної, інвестиційної, інноваційної, амортизаційної та інших напрямків економічної політики держави), за способами впливу – *правові* (Конституція і закони України; укази Президента України; постанови та інші нормативні акти Верховної Ради, Кабінету Міністрів, міністерств і відомств; постанови та інші нормативні акти державних обласних адміністрацій і органів місцевого самоврядування), *адміністративні* (ліцензії, квоти, санкції, стандарти, норми, державні замовлення, ціни), *економічні* (державні замовлення на виробництво продукції і реалізацію послуг, грошову емісію, операції з державними цінними паперами, перелік і ставки загальнодержавним і місцевих податків, норми обов'язкових резервів, облікову ставку НБУ та ін.) та *пропагандистські* (морально-етичні) [5]. Такої ж класифікації методів державного управління дотримується В. Воротін [4].

Г. Андрусенко та Г. Мостовий також поділяють методи за формами впливу на прямі і непрямі. За допомогою прямих методів держава безпосередньо втручається в економічні процеси, а за допомогою непрямих – опосередкований [2].

М. Латинін пропонує поділити методи державного регулювання за способом впливу на нормативно-правові, фінансово-економічні, організаційні, науково-методичні та інформаційно-освітні [9].

Д. Карамишев виділяє такі методи державного управління: правові, політичні, економічні, організаційні, соціально-психологічні, статистико-математичні, графічні, спеціальні [8].

Г. Одінцева виділяє такі основні ознаки класифікації методів державного управління: змістовна характеристика, напрями застосування, види мотивації, стадії управлінського циклу, етапи управлінського процесу. Домінуючою при цьому є класифікація за їх змістовними характеристиками, в межах якої виділяють: методи правового регулювання, організаційно-розпорядні (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні методи державного управління. Крім того, вони поділяють усі методи державного управління на дві групи. До першої з них відносяться ті методи, що дозволяють якісно виконувати державно-управлінську діяльність в органах влади, яка передує безпосередньому впливу на об'єкти управління, а до другої – такі, що формують дієві механізми, реалізація яких допомагає перевести відповідні галузі, сфери, процеси суспільної життєдіяльності в бажаний стан. Цей розподіл методів управління є відносним, але створює умови для більш систематизованого уявлення про напрями їх застосування, акцентує увагу на тому, що не можна ототожнювати весь зміст трудомісткої управлінської праці тільки з реалізацією її результатів, тобто “впливом” [7].

Отже, хоча науковці мають різні (хоча й подібні) точки зору на класифікацію методів державного регулювання, більшість з них [3; 11 та ін.] погоджується з необхідністю комплексного використання цих методів.

Узагальнення напрацювань провідних вчених і результати власних досліджень дозволяють стверджувати, що державне регулювання рівня та якості життя населення передбачає комплексне застосування методів, які за формами впливу поділяються на прямі і непрямі, а за способом впливу – на нормативно-правові, економічні, організаційні, адміністративні, соціально-психологічні (рисунок).

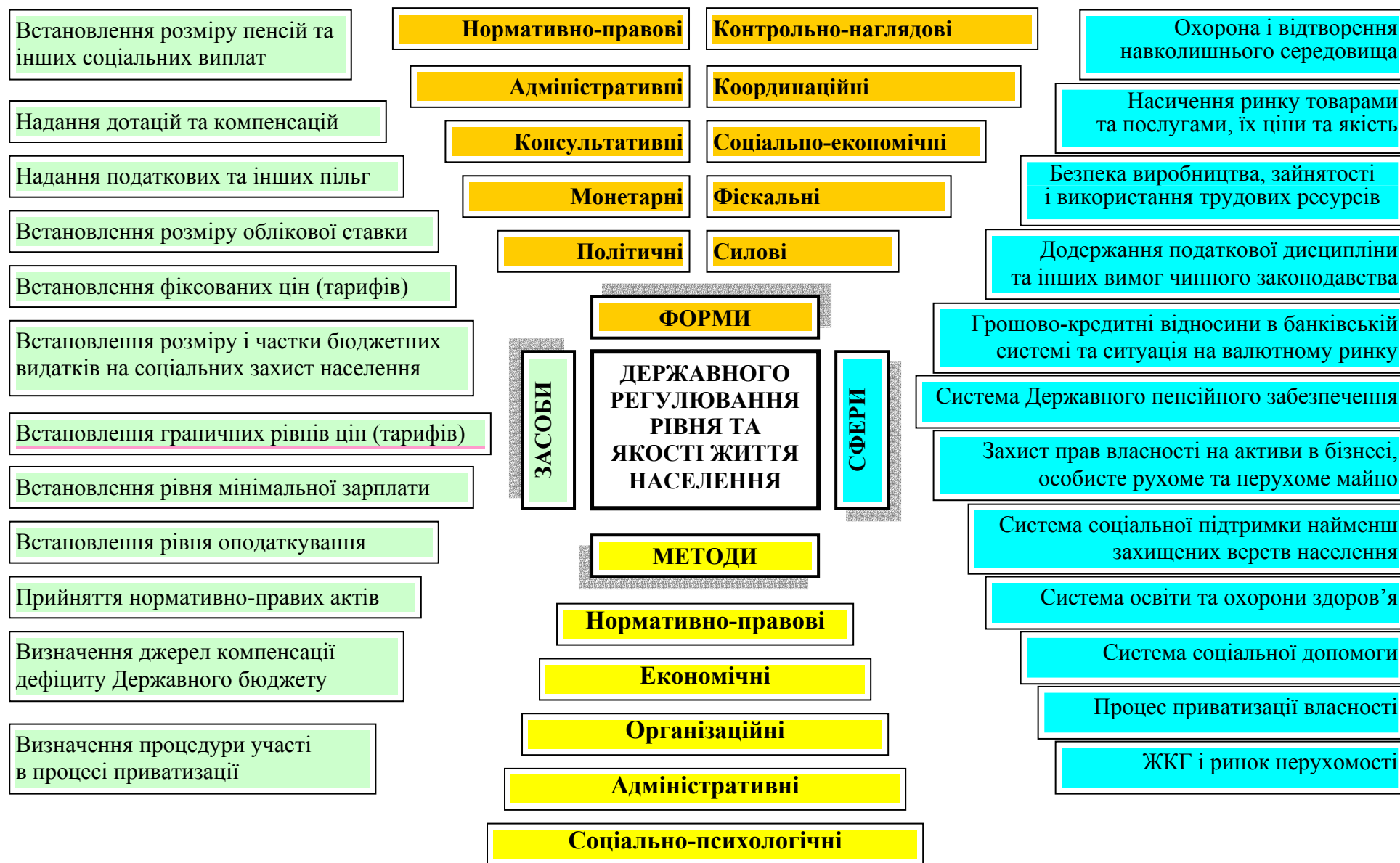


Рисунок. Класифікація форм, методів, засобів і сфер державного регулювання рівня та якості життя населення

Методи прямого регулювання безпосередньо впливають на рівень та якість життя населення. Прикладом прямого державного регулювання є чинна нормативно-правова база, яка регламентує права, обов'язки та міру відповідальності населення. Однак міра впливовості прямих методів істотно залежить від особливостей застосовуваних засобів державного регулювання. Так, підвищення розміру пенсій чи інших соціальних виплат позитивно позначається на рівні та якості життя лише тих категорій населення (пенсіонерів, інвалідів тощо), для яких трансферти є основним чи єдиним джерелом їхніх доходів. У той же час, решта населення до зазначених змін поставиться байдуже (оскільки їхні доходи залишаться незмінними), або ж негативно (збільшиться соціальна складова Державного бюджету, що зумовить гальмування темпів економічного розвитку та інші макроекономічні негаразди).

Методи непрямого регулювання характеризуються опосередкованим впливом на рівень та якість життя населення, оскільки передбачають створення сприятливих умов для взаємодії між економічними суб'єктами. При цьому головним завданням держави є максимальне узгодження інтересів держави, бізнесу та населення. Міра впливовості непрямих методів на рівень та якість життя населення залежить не лише від особливостей застосовуваних засобів державного регулювання, а й від способу життя, яке притаманне тому чи іншому індивіду. Наприклад, ревальвація національної валюти (2005 р.) практично не позначилася на гривневих доходах населення (хоча їх еквівалент, обчислений в умовних одиницях, збільшився), але обумовило знецінення їхніх валютних заощаджень та кредитних зобов'язань, чергове зростання цін на нерухомість та загострення інших соціально-економічних проблем, але лише для тих прошарків населення, які мали безпосереднє відношення до зазначених вище економічних операцій (власників депозитних чи кредитних рахунків, суб'єктів ринку нерухомості).

Методи нормативно-правового регулювання базуються на розробці та виданні юридичних норм, які упорядковують відносини між громадянами й органами державної влади, найманими працівниками і роботодавцями тощо.

Через застосування нормативно-правових методів держава має забезпечити захист прав власності, дотримання справедливості в розподілі результатів суспільної праці, сприяти ефективному функціонуванню національної економіки й підвищенню рівня та якості життя населення. Залежно від свого статусу і компетенції, органи державної влади застосовують нормативно-правові форми управлінської діяльності різного рівня: найвищий (загальнонаціональний) – формується Конституцією України, законами України, указами Президента України, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України; центральний – відомчими підзаконними правовими нормативними актами; територіальний – розпорядженнями, що видаються місцевими органами державного управління та органами місцевого самоврядування; локальний – підзаконними правовими нормативними актами (регламенти, положення та ін.), призначення яких полягає в упорядкуванні внутрішньої організаційної діяльності конкретного органу управління. Вибір і застосування тих чи інших форм нормативно-правового регулювання залежить від: 1) міста та ролі органу державного управління в загальній ієрархічній структурі; 2) належності відповідного органу державного управління до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади; 3) масштабності та складності проблеми, на вирішення якої спрямовані зусилля органів державної влади.

Економічні методи державного регулювання передбачають будь-яке заохочення економічних суб'єктів до розвитку виробництва, зростання національного багатства і підвищення рівня та якості життя населення. Задля цього органи державної влади активно використовують відповідні форми державного регулювання: монетарні (грошову емісію; операції на відкритому ринку; норму обов'язкових резервів; облікову ставку НБУ), фіскальні (перелік і ставки загальнодержавним і місцевих податків та зборів; операції з державними цінними паперами), соціально-економічні (надання дотацій і компенсацій, податкових та інших пільг; встановлення рівня мінімальної заробітної плати; встановлення розміру і частки бюджетних видатків на соціальний захист населення). Вибір і спосіб застосування тих чи інших форм економічного

регулювання має ґрунтуватися на таких принципах: 1) відповідність наявній макроекономічній та політичній ситуації в країні; 2) узгодження цілей окремих господарюючих суб'єктів з інтересами держави, регіону, населення; 3) забезпечення максимального рівня ефективності господарюючих суб'єктів і результативності реалізації відповідних державних програм; 4) орієнтація не стільки на максимальні поточні результати, скільки на забезпечення сталого економічного розвитку країни; 5) домінування загальнонаціональних інтересів над інтересами окремих економічних, політичних чи адміністративних кланів; б) унеможливлення прямого втручання держави в діяльність господарюючого суб'єкта, якщо така здійснюється в межах чинного законодавства.

Організаційні методи державного регулювання узгоджують інтереси та ресурси окремих економічних суб'єктів у процесі їхньої взаємодії через: 1) визначення процедури участі в тих чи інших заходах (наприклад, у процесі приватизації, державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності); 2) сприяння укладанню угод; 3) надання необхідних консультацій та інформації; 4) розроблення стратегій, програм, прогнозів і планів розвитку держави (регіону, галузі); 5) координацію зусиль і ресурсів.

Адміністративні методи державного регулювання базуються на владі, дисципліні, відповідальності, й реалізуються через ієрархію управління економікою за допомогою виконання обов'язкових посадових інструкцій, розпоряджень і обов'язків. На практиці органи державної влади застосовують такі адміністративні форми управлінської діяльності: організаційні (регламентування, нормування, інструктування), розпорядчі (винесення постанови, підготовка наказів, розпоряджень, вказівок, резолюцій), дисциплінарні (контроль, нагляд, покарання). В умовах розбудови ринкових відносин і розвитку демократії застосовуються різні засоби адміністративного впливу (ліцензії, квоти, санкції, стандарти, норми, державні замовлення, ціни), однак, перевагу слід надавати тим з них, що створюють сприятливі умови для самостійних дій об'єктів управління в межах наданих їм повноважень.

Соціально-психологічні методи державного регулювання передбачають формування в громадян України почуття гідності, патріотизму та суспільної значущості, підвищення трудової та політичної активності, прагнення забезпечити власний добробут і добробут членів своєї сім'ї. За сферою прояву та формами реалізації ці методи можна розділити на чотири групи: соціальні (залучення, спонукання, роз'яснення, примус, залучення громадян до участі в соціальному управлінні) – формування особистості та гармонійний її розвиток; психологічні (комплектування малих груп, гуманізації праці, психологічного тестування при доборі кадрів) – регулювання відносин між людьми; політичні (пропаганда, політична агітація) – залучення дієздатного населення до політичного життя в країні; морально-етичні (моральне стимулювання, стягнення, етичне виховання, переконання) – формування системи ціннісних орієнтирів, створення умов для здійснення державно-управлінської діяльності з додержанням встановлених моральних норм.

Про перспективи застосування методів і форм державного регулювання рівня та якості життя населення певною мірою можна робити висновки на підставі результатів анкетування повнолітнього населення Київської, Луганської, Полтавської, Сумської та Харківської областей і Автономної Республіки Крим. Аналіз відповідей респондентів дозволив сформувавши рейтинг цих методів (по мірі зниження їх значущості): економічні, нормативно-правові, адміністративні, організаційні, соціально-психологічні. Однак фактична їх значущість, на думку респондентів, не збігається з доцільною, а тому потребує відповідного коригування.

Таким чином, проведені дослідження свідчать, що для вдосконалення механізму державного регулювання рівня та якості життя населення наразі необхідно:

- зменшити адміністративний вплив органів державного регулювання на процес взаємодії між економічними суб'єктами;
- здійснити реорганізацію органів державного регулювання на місцях та переглянути їх функції, спрямувавши їх на розробку регіональної та реалізацію державної стратегії подолання бідності;

– зосередити увагу на правових, економічних і соціально-психологічних методах державного регулювання рівня та якості життя населення;

– посилити роботу органів державного регулювання по реалізації інноваційно-інвестиційної моделі розвитку економіки, збереженню існуючих і створенню нових робочих місць, заохоченні роботодавців до підвищення рівня оплати праці та виконання соціальних зобов'язань перед найманими працівниками тощо.

З вищенаведеного можна зробити такі висновки: 1) наразі серед науковців відсутня єдина точка зору стосовно класифікації методів державного управління (регулювання); 2) у межах державного регулювання рівня та якості життя населення застосовуються методи, які за формами впливу поділяються на прямі і непрямі, а за способом впливу – на нормативно-правові, економічні, адміністративні, організаційні, соціально-психологічні; 3) практична реалізація державної політики підвищення рівня та якості життя населення потребує належного теоретико-методологічне обґрунтування, що має стати предметом подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки від 1 листопада 1990 р. № 0001460-90 // ВВР України. – 1990. – № 48. – С. 632.
2. Андрусенко Г.О., Мостовий Г.І. Державне регулювання макроекономічними процесами: Опорний конспект лекцій. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – 168 с.
3. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие. – М.: Экономика, 2000. – 302 с.
4. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 392 с.
5. Гриньова В.М., Новікова М.М. Державне регулювання економіки: Навч. посіб. – Х.: ВД “ІНЖЕК”, 2004. – 756 с.
6. Гришан Ю. Державне регулювання діяльності підприємств у післяприватизаційний період // Економіка України. – 2000. – № 11. – С. 14-22.
7. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у таблицях і схемах / Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. Г.С. Одінцової. – Х.: ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
8. Карамішев Д.В. Концепція інноваційних перетворень: міжгалузевий підхід до реформування системи охорони здоров'я (державно-управлінські аспекти): Монографія. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 304 с.
9. Латинін М.А. Оцінка методів та засобів державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2005. – № 2 (25): У 2 ч. – Ч. 2. – С. 157-165.

10. *Мельниченко О.А.* Бідність: поняття та визначення статусу // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 1 (23). – С. 48-56.

11. *Райсберг Б.А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 384 с.

12. *Чемерис А.О.* Оцінка інституційної ефективності державного управління: управлінський аспект // Ефективність державного управління: Зб. наук. пр. / За заг. ред. А.О. Чемериса. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 5. – С. 17-31.

Melnychenko O.A. *Methods and Facilities for State Regulation of the People's Standards of Living.*

Existent methods of the state adjusting of level and quality of life of population are analyzed. The prospects of their use are certain.

Key words: methods of the state adjusting, level of life, quality of life.

Мельниченко А.А. *Методы и средства государственного регулирования уровня и качества жизни населения.*

Проанализированы методы и способы государственного регулирования уровня и качества жизни населения. Определены перспективы их использования.

Ключевые слова: способы государственного регулирования, уровень жизни, качество жизни.