

Н. В. Сана,
аспірантка кафедри менеджменту організацій
Запорізької державної інженерної академії

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ АНТИКРИЗОВОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано провідні напрями теоретичної методології механізмів державного управління, визначено та сформульовано загальну модель механізмів антикризового державного управління. Досліджено правове поле діяльності держави щодо забезпечення виходу країни з кризи, забезпечення розвитку інноваційної діяльності як основного пріоритетного напрямку виходу країни на новий рівень світового розвитку.

Ключові слова: механізм державного управління, антикризове управління, інноваційний розвиток, механізм антикризового державного управління.

Питання правового забезпечення реалізації механізмів державного антикризового управління є актуальним сьогодні з огляду на нестабільну нинішню економічну ситуацію в Україні і у світі в цілому. Заходи антикризового регулювання, спроби якого здійснює діюча влада, є вкрай неефективними: дестабілізація економічних процесів посилюється, зростання збитковості суб'єктів господарювання продовжується, падіння рівня життя триває.

Метою статті є дослідити правове поле діяльності держави щодо забезпечення виходу України з кризи, визначити основи функціонування механізму антикризового державного управління.

Проблематику концептуальних засад і сутності механізмів державного управління містять праці провідних вітчизняних та зарубіжних учених у галузі управлінської науки – В. Андрущенко, В. Афанасьєва, В. Воротіна, В. Авер'янова, О. Амосова, Г. Астапової, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Воронкової, М. Грищенко, М. Дмитриченко, Г. Дмитренко, Л. Карамушки, В. Корженка, В. Князева, К. Корсака, Б. Кравченка, О. Коротич, М. Круглова, А. Мерзляк, П. Надолішнього, Н. Нижник, Г. Одінцової, М. Пірен, В. Ребкала, В. Руденка, В. Лазарєва та ін.

Перш ніж проаналізувати основні напрями та правове поле діяльності держави щодо стабілізації загальної ситуації у країні необхідно визначити

сутність «механізмів державного управління». Немає єдиного загально визнаного підходу до цієї категорії. Одні автори вважають, що це «сукупність організаційно-економічних методів та інструментів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для забезпечення безперервної, ефективної дії відповідної системи (держави) на підвищення функціонування економіки» [1]. Інші визначають «механізм державного управління» таким чином: «Це сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління» [2]. В. Авер'янов складовими елементами механізму державного управління визначав: систему органів виконавчої влади; сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади і процеси її функціонування та розвитку. Через механізм державного управління, на його думку, здійснюється реалізація влади (владних відносин) [3]. О. Амосов розкриває на регіональному рівні «механізм управління» – це сукупність форм і методів впливу територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування та функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства району [4]. «Механізми державного управління» – це сукупність заходів засобів та важелів щодо формування нових інститутів, організаційних структур, створення та вдосконалення відповідної правової бази для забезпечення регламентованої діяльності об'єкта управління (певної сфери суспільних відносин), шляхом розробки управлінських рішень законодавчої бази та принципів регулювання об'єкта управління, прогнозування можливих змін внаслідок впровадження механізму та вибором на основі цього аналізу форм та засобів втілення механізму для забезпечення розвитку та функціонування системи в цілому.

Механізм антикризового державного управління:

- це, перш за все, система, яка призначена для практичного здійснення аналізу кризових явищ у всіх сферах суспільної діяльності;
- визначення пріоритетних напрямів розвитку країни;
- здійснення державного впливу направлено на подолання кризових явищ та мінімізацію негативних наслідків відповідно до загальної стратегії економічного розвитку країни;
- закріплена правова база, що направлена на досягнення соціально-економічного розвитку країни;
- чітко визначені цілі, які формують структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

Зважаючи на це, досягнення успіху, можливе при умові здатності держави ефективно реалізовувати функції державного управління: моделювання і прогнозування, стратегічного програмування і планування, які передбачають заздалегідь визначений і офіційно схвалений політичний курс руху суспільства та приймати оптимальні державно-управлінські рішення. Аналіз досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених стосовно змістовного наповнення поняття «механізм державного управління» дав змогу визначити механізм державного управління як складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. Отже, антикризове управління в контексті державного управління – це сукупність принципів, законів та процедур, які забезпечують прийняття та реалізацію управлінських рішень щодо передбачення небезпеки кризи, аналізу її симптомів, заходів для зниження негативних наслідків кризи і використання її факторів для подальшого розвитку. Держава повинна відігравати ключову роль у формуванні концепції антикризового державного управління, її зусилля повинні бути зосереджені на пошуку шляхів, направлених на максимальне використання наявного науково-технічного і виробничого потенціалу,

збереження людського капіталу, забезпечення широкої соціальної підтримки реформ. Держава повинна розробляти конкретні методи проведення активної інституційної, промислової і соціальної політики. Центральна теоретична проблема розвитку – це баланс держави і ринку. Питання зараз постає у тому, втручатися чи не втручатися державній владі в економіку. Світовий досвід підтверджує, що ринок не може розвиватися у вакуумі і він потребує правового і регулятивного забезпечення. Тенденції розвитку економіки України наслідують світові тенденції розгортання кризи. Проблеми розвитку економіки лежать у площині державного управління:

- неузгодженість дій влади, непослідовність здійснюваної нею макроекономічної політики та відсутність системної антикризової політики;
- незбалансована бюджетна та соціальна політика, непрозорість грошово-кредитних механізмів регулювання економічної кон'юнктури;
- безсистемна інвестиційна політика держави;
- відсутність функціональної єдності та посилена політизація органів державної влади; перманентна політична нестабільність;
- високий рівень корупції; неефективна судова система;
- нерозвиненість інститутів громадянського суспільства.

Стан економіки України на початку 2009 р. характеризується посиленням негативних тенденцій падіння обсягів виробництва та доходів населення, зростання рівня інфляції та безробіття, скороченням заощаджень в банківській системі, що призвело до поглиблення макроекономічних структурних диспропорцій та подальшої ескалації нестабільності [5]. Держава повинна формувати таку основу для розвитку, що буде направлена захищати права власності, створювати правові та інші регулятивні системи, сприяти ефективній підприємницькій діяльності громадян і зберігати оточуюче середовище. Вплив держави може здійснюватися у вигляді регулювання приватної активності, приймаючи форму фінансової підтримки чи трансфертів. Динаміка виходу із кризи, а потім і економічного зростання визначається не силою держави, ефективним функціонуванням механізмів

непрямого впливу і регулювання інституційних форм у ринковому середовищі, стимулювання конкуренції, завершення структурної перебудови економіки.

Аналізуючи існуючі нормативні документи щодо соціально-економічного розвитку, необхідно виокремити «Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 рр. (Європейський вибір)» [6]. У цьому документі зазначається, що стратегія економічного та соціального розвитку передбачає формування інституційного середовища, яке б стимулювало, з одного боку, підприємницьку активність, економічне зростання на основі структурно-інноваційних перетворень, утвердження сучасної соціальної інфраструктури, механізмів соціально-ринкової економіки, а з іншого – подолання нагромадження суперечностей між економікою та суспільством. Серед особливо значущих завдань держави є сприяння максимальній реалізації конкурентних переваг української економіки, зміцненню й розвитку насамперед наукомістких галузей, які вже сьогодні демонструють високий технологічний рівень та конкурентоспроможність. У цьому документі чітко прослідковується роль держави в соціально-економічному розвитку України. У ході становлення найновішого технологічного укладу формуються детермінанти які будуть визначати міжнародну конкуренцію середини ХХІ століття. Разом із тим, спектр рушійних факторів і бар'єрів, від яких залежить місце країни на світовій технологічній карті, включає:

- рівень витрат на придбання нової технології і формування матеріальної інфраструктури і людського капіталу;
- механізми і ресурси, що забезпечують доступ до необхідних фондів; законодавство і політика, які їх активізують;
- соціальні цінності, культурні традиції впливають на сприйняття суспільством переваг і загроз нових технологій;
- якість вже існуючої в країні інфраструктури, придатність до її модернізації;

- наявність і доступність природних ресурсів, екологічна ситуація;
- рівень підготовки професійних кадрів;
- розвиток науково-дослідницьких лабораторій, комп'ютерних мереж, фінансування наукових досліджень, організація і комерціалізація їх результатів;
- стан загальної, спеціальної і вищої освіти з точки зору її відповідності вимогам до робочої сили, яка висувається технологічними нововведеннями;
- загальна чисельність населення та її зміни, середній вік і відносний розмір різних вікових груп;
- політична стабільність, ступінь враження державного управління корупцію, якість бізнес-середовища, включаючи захист прав власності і договірних угод, рівень злочинності, характер зовнішніх загроз тощо.

Механізм державного управління інноваційно-технологічним розвитком країни зводиться до формування нової техніко-економічної парадигми. Правовою основою формування та реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності України є Конституція України, закони України «Про наукову і науково-технічну діяльність», який визначає правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку науково-технічної сфери, створює умови для наукової і науково-технічної діяльності, забезпечення потреб суспільства і держави у технологічному розвитку [7], «Про інноваційну діяльність» [8], «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» [9], «Про спеціальний режим інвестиційної і інноваційної діяльності технологічних парків», Постанова ВРУ «Про дотримання законодавства щодо розвитку науково-технічного потенціалу та інноваційної діяльності в Україні» [10], Концепція науково-технологічного та інноваційного розвитку України. Так, відповідно до Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» [11], законодавчо встановлено, що органи виконавчої влади мають створювати режим найбільшого сприяння здійсненню заходів, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів, та забезпечити концентрацію на них фінансово-економічних та інтелектуальних

ресурсів держави. Проведення моніторингу реалізації цих напрямів забезпечує динамічне та ефективне управління процесами інноваційного розвитку в Україні. Пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні – науково, економічно і соціальне обґрунтовані та законодавче визначені напрями інноваційної діяльності, спрямовані на забезпечення потреб суспільства у високотехнологічній конкурентоспроможній, екологічно чистій продукції, високоякісних послугах і збільшення експортного потенціалу держави. Вони складаються із стратегічних і середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності. Стратегічні пріоритетні напрями інноваційної діяльності (розраховані на тривалу перспективу, не менше десяти років) – найважливіші напрями інноваційної діяльності щодо забезпечення соціально-економічного зростання держави, розроблені на основі науково-прогнозного аналізу світових тенденцій соціально-економічного та науково-технологічного розвитку з урахуванням можливостей вітчизняного інноваційного потенціалу. Для приведення нормативно-правової бази науково-технологічної та інноваційної діяльності у відповідність із завданнями Стратегії необхідно законодавчо затвердити пріоритетні напрямки науково-технологічного та інноваційного розвитку України та механізм їх формування і реалізації; розробити, законодавчо закріпити і ввести в дію механізми стимулювання інвестицій у наукові дослідження і розробки, а також у сферу освіти, подібні до тих, які застосовуються в розвинених країнах світу ; вдосконалити нині чинне законодавство щодо інноваційної діяльності, передбачивши реальні механізми стимулювання інноваційної діяльності виробничих підприємств і організацій, особливо спрямованої на реалізацію визначених державою пріоритетних напрямів; вдосконалити Закон України «Про державні цільові програми», особливо в напрямку конкретизації механізму їх формування і управління та більш повного використання переваг програмно-цільового підходу.

Розглядаючи існуючі в Україні державні документи щодо ролі держави в соціально-економічному розвитку, необхідно виокремити “Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 рр. (Європейський вибір)” [6]. У цьому документі зазначається, що стратегія економічного та соціального розвитку передбачає формування інституційного середовища, яке б стимулювало підприємницьку активність, економічне зростання на основі структурно-інноваційних перетворень, утвердження сучасної соціальної інфраструктури, механізмів соціально-ринкової економіки. Серед особливо значущих завдань держави є сприяння максимальній реалізації конкурентних переваг української економіки, зміцненню й розвитку насамперед наукомістких галузей. У цьому документі чітко виділяється саме роль держави в соціально-економічному розвитку України. Враховуючи кризовий стан економіки країни, а також з метою подолання кризових явищ у країні були прийняті антикризові законодавчі акти, які стосуються напрямів бюджетної політики. Законом України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» [12] передбачено створення за рахунок понадпланових надходжень від приватизації державного майна та цільового розміщення державних цінних паперів Стабілізаційного фонду, кошти якого можна використати в таких напрямках: кредитування або спів фінансування довгострокових інфраструктурних, інвестиційних та інноваційних проектів загальнодержавного значення; здешевлення кредитування проектів малого та середнього бізнесу, зокрема таких, що впливають на підвищення рівня зайнятості населення, викуп державою у кредиторів іпотечних кредитів. У законі України «Про Державний бюджет на 2009 рік» [13] передбачено надходження у Стабілізаційний фонд близько 20 млрд грн, але, враховуючи розмір дефіциту бюджету та прогнозоване падіння виробництва у цьому році, ставлять під сумнів наповнення фонду і виконання передбачених у ст. 76 цього Закону заходів. Так, Законом України «Про запобігання впливу

світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» [14] передбачено спрямовувати частину бюджетних коштів на викуп у забудовників або фінансових установ нереалізованого житла в об'єктах будівництва, що споруджувались із залученням коштів фізичних осіб. Бюджетні кошти передбачено отримати за рахунок оптимізації кількості бюджетних програм шляхом концентрації цих видатків за єдиним головним розпорядником бюджетних коштів, якого визначено законом про Державний бюджет на відповідний рік, кошти місцевих бюджетів, кошти Стабілізаційного фонду, за державними внутрішніми позиками. Також у законі передбачено зменшення податкового навантаження на громадян через поширення механізму податкового кредиту на видатки, пов'язані з будівництвом житла (ст. 4, п. 11), залучення до виконання робіт технопарків, технополісів та зон інноваційно-інвестиційного розвитку, створених у регіонах. За допомогою вищезгаданих антикризових заходів держава намагається зменшити негативні явища в економіці країни. Але, на жаль, в Україні відсутні системні заходи всіх державних інституцій, які б мали об'єднатись з метою швидкого реагування на кризові явища в економіці та суспільстві.

Відповідно до Конституції України, саме на Верховну Раду України покладено функції законодавчого забезпечення правової, економічної та соціальної політики. Отже, забезпечення стабільності законодавства є однією з найважливіших умов забезпечення довіри до держави, стабільності економіки. Враховуючи глобалізаційні процеси, що впливають на складові соціально-економічного розвитку, слід зазначити, що тільки за наявності національної стратегії соціально-економічного розвитку, яка враховує особливості країни, можна досягти певних результатів. На сьогодні необхідно розробити національну стратегію соціально-економічного розвитку, яка буде підтримана всією політичною елітою та більшістю населення країни, і де повинні бути чітко розписані заходи щодо державного

регулювання економічного й соціального розвитку на етапах кризового стану економіки та виходу з нього.

Список використаних джерел:

1. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – С. 8.
2. <http://personal.in.ua/article.php?ida=147> / Система управління і її закони (продовження) Георгій ЩОКІН № 10 / 2005 Персонал, с. 108
3. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. – К. : Вид-во ТОВ "СОМИ", 1999. – С. 35–39.
4. Амосов О. Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. : у 2 ч. / за заг. ред. Г. І. Мостового, Г. С. Одінцової. – Х. : ХарПІДУ УАДУ, 2001. – Вил. 2. – С. 10–16.
5. Моніторинг антикризових заходів та механізми подолання фінансово-економічної кризи 1 квартал 2009 року http://uf.org.ua/additional/1810427_antikr3.04.09.pdf
6. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки: Послання Президента України до ВРУ від 30.04.2002 р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=n0001100-02>.
7. Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» / ВВР України. – 1992. – № 12. – Ст. 165; Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» // ВВР України. – 1995. – № 9.
8. Закон України «Про інноваційну діяльність» // ВВР України. – 2002. – № 36.
9. Закон України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» від 11.07.2001 р. № 2623-III (2623-14) // ВВР України. – 2001. – № 48. – Ст. 253.
10. Постанова ВРУ «Про дотримання законодавства щодо розвитку науково-технічного потенціалу та інноваційної діяльності в Україні» // ВВР України. – 2004. – № 43-44. – Ст. 494.
11. Закон України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» // ВВР України. – 2003. – № 13. – Ст. 93.
12. Закон України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 31.10.2008 р. № 639-VI. – ЛІГАБізнесІнформ.
13. Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 26.12. 2008 р. № 835-VI. – ЛІГАБізнесІнформ.
14. Закон України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» від 25.12.2008 р. № 800-VI. – ЛІГАБізнесІнформ.

Sapa N. Legal bases of realization of the mechanism of the anti-recessionary government.

Leading directions of theoretical methodology of mechanisms of the government are analysed the general model of mechanisms of the anti-recessionary government is certain and formulated. It is investigated legal a field of action of the state on maintenance of an output of the country from crisis, maintenance of development of innovative activity as basic priority direction of an output of the country on a new level of world development.

Key words: The mechanism of the government, anti-recessionary management, innovative development, the mechanism of the anti-recessionary government.

Сана Н. В. Правовые основы реализации механизма антикризисного государственного управления.

Проанализированы ведущие направления теоретической методологии механизмов государственного управления, определена и сформулирована общая модель механизмов антикризисного государственного управления. Исследовано правовое поле деятельности государства по обеспечению выхода страны из кризиса, обеспечение развития инновационной деятельности как основного приоритетного направления выхода страны на новый уровень мирового развития.

Ключевые слова: механизм государственного управления, антикризисное управление, инновационное развитие, механизм антикризисного государственного управления.