

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**К. В. Бачинська
В. П. Марущак
О. І. Марущак**

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ,
ПЛАНУВАННЯ, ФІНАНСИ**

Монографія

Одеса - 2018 - Odessa

УДК 351.82:336

Б 32

Рецензенти:

Миколайчук М. М. – доктор наук державного управління, професор.

Пахомова Т.І. – доктор наук державного управління, професор.

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
НАДУ при Президентові України.
Протокол № 218/10-9 від 12 жовтня 2017 року

Бачинська К.В.

Б 32 Державне управління, планування, фінанси : монографія \ К. В. Бачинська, В. П. Марущак, О. І. Марущак. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2018. – 228 с.
ISBN 978-966-394-088-5

З переходом України до ринкових відносин актуальності в системі державного управління набуває проблема регулювання економічної діяльності. Державне управління відіграє важливу роль в соціально-економічному розвитку суспільства, оскільки відпрацьована система регулювання є імпульсом розвитку суспільства. В монографії досліджено функціонування державного управління економічної діяльності, напрямки їх розвитку, планування, грошово-кредитної політики і оподаткування в системі державного управління, досліджується нормативно-правова база відносини, які складаються в процесі управління ринковою економікою. У монографії проаналізовано зарубіжний досвід регулювання економічної діяльності, а також досліджується регулювання фінансовими ресурсами в контексті з процесами соціально-економічного розвитку держави. Розкриваються питання правового регулювання ринкової економіки, як складової державного управління.

Для науковців, працівників органів державної влади, викладачів, аспірантів, студентів економічних, управлінських, юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів.

© ОРІДУ НАДУ
при Президентові України, 2018.
© Бачинська К. В., Марущак В.П.,
Марущак О. І., 2018.

ISBN 978-966-394-088-5

Зміст

Розділ 1.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І ЕКОНОМІКА

| | |
|--|----|
| 1.1. Роль управління у становленні та розвитку держави | 5 |
| 1.2. Управління у структурному розвитку економічних явищ | 11 |
| 1.3 Управління у формуванні вартості товару | 17 |
| 1.4. Розвиток державного управління і розподіл праці | 25 |
| 1.5. Державне управління і суспільний капітал | 32 |
| 1.6. Функції управління в сфері економіки | 41 |

Розділ 2.

РЕТРОСПЕКТИВА ДЕРЖАВНОГО ПЛАНУВАННЯ ЕКОНОМІКИ

| | |
|--|----|
| 2.1. Організаційна структура планування економічної діяльності радянського періоду | 53 |
| 2.2. Організація планової діяльності в розвинених країнах | 65 |

Розділ 3

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАНУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

| | |
|---|-----|
| 3.1. Зміст правового регулювання планування у сфері державного управління | 81 |
| 3.2. Державно-правові засади стратегічного планування економіки | 88 |
| 3.3. Тенденції державно-правового регулювання планування економіки | 103 |

Розділ 4.
ГРОШОВО-КРЕДИТНА ПОЛІТИКА
НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

| | |
|--|-----|
| 4.1. Нормативно-правове забезпечення здійснення монетарної політики НБУ | 117 |
| 4.2. Практика використання основних інструментів монетарної політики Національного банку України | 136 |
| 4.3. Процентна політика – основний монетарний інструмент Національного банку України | 139 |
| 4.4. Обов’язкові резервні вимоги у монетарній політиці Національного банку України | 156 |
| 4.5. Інші інструменти монетарної політики | 162 |
| 4.6. Таргетування інфляції як новий режим грошово-кредитної політики в Україні | 173 |

Розділ 5.
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОПОДАТКУВАННЯ

| | |
|--|-----|
| 5.1. Податки і право | 183 |
| 5.2. Держава і податки в регулюванні економічного циклу | 192 |
| 5.3. Правовий механізм державного регулювання податків | 203 |
| 5.4. Оподаткування як інструмент державного регулювання економічних процесів | 213 |
| Список використаної літератури | 221 |

Розділ 1.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І ЕКОНОМІКА

1.1. Роль управління у становленні та розвитку держави

Розуміння держави як суб'єкта, що здійснює вплив на економіку, в повній мірі не може бути зрозумілим без з'ясування тієї ролі, яку відіграло управління у виникненні держави разом з економікою.

Виникнення держави в теорії держави і права переважно ілюструються теоріями виникнення держави. У радянський період це питання розглядалось з позиції марксизму-ленінізму, у підґрунті якої знаходилась теорія примата економіки в розвитку людського суспільства та виникненням на цій основі планової держави. Безумовно, економіка відіграла важливу роль у виникненні держави, але вона не могла бути єдиною передумовою виникнення держави. Поява того або іншого явлення, переважно, – це синтез елементів, що при взаємодії утворюють якісно нове явлення.

Вважається, що основними факторами, що призвели до виникнення держави були:

- економіка;
- політика;
- управління;
- релігія.

Найбільш суттєвими з них були економіка і управління.

Економіка пройшла певний історичний період розвитку до того, як стала одним з основних факторів виникнення держави. Економічна система первісної людини була примітивною, яка спиралась на використанні камінних (кісних) знарядь праці та охоти. Ці знаряддя забезпечували отримання засобів існування на рівні біологічного виживання. За таких умов існувала біологічна нестабільність виживання племені.

Перехід до металевих знарядь праці суттєво змінює ситуацію в житті людини та племені. Докорінно змінюється економічна система, оскільки металеві знаряддя стали більш ефективними, вони надають можливості добувати значно більше їжі, зменшують пряму залежність людини від природи, а головне, створюють додатковий продукт. В даному випадку мова йде про ту частину створеного продукту племені, що перевищує рівень біологічного виживання людини. Можливо, що цей продукт спершу розподілявся повністю між членами племені, що призвело до покращення якості життя та росту чисельності племені. Можливо й те, що частина додаткового продукту, який мав властивості зберігатися тривалий час, резервувався племенем на випадок складних обставин.

Разом з тим, резервна частина продукту охоронялась та розподілялась вождями племені. Оскільки вожді користувались довірою інших, в них з'являлася можливість вільного доступу до резерву та можливість частину цього резерву присвоювати. Іншими словами, відбувалося присвоєння частини додаткового продукту, що, в свою чергу, призводить до майновій нерівності, що поступово посилюється з часом. Для того, щоб легалізувати своє становище вождям необхідна організація, яка б підтримала усталені економічні відносини. Такою організацією становиться держава.

Управління відіграє не менш важливу роль у становленні держави, ніж економіка, яка сама по собі без управління не може бути причиною виникнення держави. Управління властиво істотам. Ходьба людини не є безглуздою, вона спрямована на досягнення будь-якої цілі. Несвідоме управляється свідомим. Людини, яка вперше взяла в руки скрипку може відтворити тільки какофонію. Грати на скрипці людина зможе тільки тоді, коли навчиться «управляти» скрипкою. Але це управління особисте по відношенню до самої людини. Важливість цього моменту в тому, що він говорить про об'єктивний характер управління, яке спочатку властиво для людини.

В умовах людського суспільства, яким є плем'я, управління спочатку заявляє про себе. Як вже зазначалось, спершу людське суспільство знаходилося на межі біологічного виживання, що зв'язано з обмеженими можливостями добування їжі. В цих

умовах відбувається раціоналізація системи, пов'язана з її внутрішньою структурізацією, що дозволяє системі вижити. Головним елементом цієї системи стали вожді та старійшини, досвід яких збільшував шанси вижити. Разом з тим, цей інститут не надавав ніяких переваг чи привілеїв перед іншими. Така ситуація могла бути безкінечно тривалою, якби економічний та управлінський фактори не взаємодіяли один з іншим.

Розподіл додаткового продукту і його зберігання покладалося на вождів та старійшин. Їх соціальний статус надавав можливість доступу до матеріальних благ. Статус вождя став вигідним, щоб його зберігати. Тому не випадково статус вождя починає досліджуватися, поступово перетворюючись на інститут монархії. Управляюча каста племені зацікавлена у збереженні свого статусу серед членів суспільства, що може бути забезпечено за рахунок такого інституту, яким є держава.

Наступним фактором, який сприяв виникненню держави є політика. Майнова і соціальна нерівність, яка виникла на ґрунті розвитку економічних процесів і системи управління, яка склалась, призвело до створенню соціальних груп. Ці соціальні групи формували своє відношення до змін, що відбувалися, у формі політичних вимог, виходячи із звичаїв, що склалися, моралі, поняття справедливості та інших атрибутів суспільного життя. Ці політичні погляди на суспільне життя не співпадали в різних групах людського суспільства і пріоритет політичної будови суспільства потребував створення такої політичної організації, яка домінувала б над суспільством, закріплюючи суспільні відносини, що фактично вже склалися. Такою організацією є держава. Тому не випадково у більшості визначень держави вона кваліфікується як політична організація.

Важливим фактором виникнення держави є релігія. Історія свідчить, що життя людського суспільства пов'язано з віруваннями. Природно, що існувала каста осіб, яка обслуговувала їх. Вірування були пов'язані з приношенням богам, які накопичувались у служителів культу. Це вело до того, що служителі культу ставали майново-сильними і їх інтереси співпадали з інтересами управляючої касты, що було підґрунтям їх союзу.

Союз управляючої касты і релігійной призвело до того, що остання визначила верховну владу вождя як владу, що дана богом. Відбувається злиття влади вождів та представників культу, що пізніше проявляється у злитті держави і релігії. У зв'язку з цим, релігія становиться частиною держави і впливає на функціонування держави. Яскравим прикладом такого злиття є історія Древнього Єгипту.

Управління, як передумова виникнення держави, стало його невід'ємною частиною і одним з його первинною ознакою. Разом з тим, управління має свою історію і логіку розвитку. До загальноновизнаних основним ознакам держави відноситься публічна влада. Саме через цю ознаку проявляється і реалізується державне управління. І це не випадково. Через публічну владу здійснюється становлення організаційної структури держави, її зв'язок з населенням, управління справами держави. Оточенням держави є адміністративно-політична, соціально-гуманітарна і економічна сфери. Державі найбільш іманентна адміністративно-політична сфера, у якій вона має найбільші можливості свого проявлення і в діяльності держави віддзеркалюється у вигляді публічної влади. Внаслідок цього державне управління розвивається найбільш інтенсивно й об'ємно в цій сфері. Завершенням розвитку державного управління можна вважати розмежування формування сучасних держав на основі конвергенції держави у соціальну і економічну сфери, що виражається у формуванні правової соціальної держави.

Розвиток державного управління, як функції реалізації адміністративно-правової сфери, веде до формування механізму держави, форми правління, форми державної побудови і політичного режиму. Адекватне відображення адміністративно-політичні сфери у діяльності держави вже у давні часи створюють високоорганізовані державні системи, які по формальним ознакам практично не відрізняються від сучасних держав по їх структурі.

Інші сфери – соціально-гуманітарні та економічні при становленні держави мають з нею дотичний зв'язок на рівні взаємодії, який забезпечує функціонування і стабільність державної системи. Отже, в економічній сфері зв'язок з

державою виявляється через податки. Податки – основне джерело змісту держави і його структури. Економічні відносини були віддані на відкуп власникам засобів виробництва. Відносини рабовласника і раба були особистою справою рабовласника. Державу цікавило віддача від господарської діяльності в казну держави. В обмін на це держава виконувала охоронну функцію в економічних відносинах, відображаючи інтереси майново-сильного класу і подавляючи експлуатованих.

Соціальні відносини також мало цікавлять державу. Соціальні стандарти відсутні, держава відносить їх до саморегулюванню особистості.

Істотний вплив держава з боку управління в своєму розвитку відчула у період пізнього феодалізму і пов'язано з буржуазними революціями. Зазвичай в економічній літературі джерелом буржуазних революцій вважається невідповідність продуктивних сил та продуктивних відносин, тобто буржуазні відносини вступають у протиріччя з феодальними відносинами. Результатом такого протиріччя стає соціальна революція. Разом з тим, крім цієї важливої причини, що призвела до буржуазної революції, існують й інші. Державна машина держав пізнього середньовіччя вступає в протиріччя не тільки з системою капіталістичних відносин, що народжуються, а і з системою суспільної побудови. Монархічна система з її нероздільністю влади не в змозі забезпечити прогрес соціально-суспільного життя. Система управління державними справами вступає в протиріччя з потребами розвитку всього соціально-економічного життя. Не випадково в цей період виникають ідеї розділення влади і перехід до нової системи державного управління. Потреба в новій державній системі управління і у відповідності з новими усталеними економічними відносинами стають підґрунтям буржуазної революції. Її наслідки призводять до змін форми правління, зміни структури державного механізму та розвитку товарного виробництва. Зміна економічної системи неминуче зв'язано зі змінами в самій державі і її розвитку. В сфері державної влади відбувається спеціалізація і відособлення трьох гілок влади на законодавчу, виконавчу і судову.

Система управління суспільством, яка склалась на цій основі, забезпечила прогрес соціально-суспільного життя. Але такий баланс відносин зберігався до початку ХХ століття. Згодом на перший план виступає економіка і ті наслідки, які пов'язані з функціонуванням капіталу. Негативні соціальні наслідки цього процесу призводять до росту напруги в суспільстві і протиріччю між суспільними та приватними інтересами власників засобів виробництва.

Першим буреви́сником змін у державній системі управління стала жовтнева революція в Росії 1917 року. У другій половині ХІХ – початку ХХ ст. в Росії відбувались соціальні потрясіння. В цей період прогресивні тенденції у перетвореннях державного апарату управління Росії натикались на супротив консервативних сил. Прогрес управлінської структури держав не встигав за процесами суспільного життя і у лютому 1917 року монархія була зруйнована. Проте країна не була готовою до нової системи управління державою, чому в значній мірі сприяла перша світова війна та анархія, яка посилювалась в політичному і економічному житттю. Ситуацією, що склалася скористалися більшовики, які не тільки захопили владу, а й ввели нову систему управління державою – диктатуру пролетаріату, а точніше диктатуру державної влади. Дивний симбіоз диктатури і залучення до управління державою робочих і селян, які не володіли досвідом державного і економічного управління, призвів до такого суспільного лиха, яким стала господарська розруха. Намагаючись подолати її, держава не тільки сама почала управляти економікою, а і була змушена повертати старих фахівців-управлінців, що врятувало становище радянської держави.

Держава врахувала історичні помилки і управління стало центром розвитку держави і економіки.

1.2. Управління у структурному розвитку економічних явищ

Історичний досвід показує, що елементи управління виникають ще до суспільно-політичних систем у первіснообщинному ладі. Управління тут у цілому носить привселюдний характер, але напряду зв'язане з економічними процесами, у першу чергу, з природним поділом праці. Саме поділ праці і зростання продуктивності праці, а також можливість створення додаткового продукту, викликає відокремлення функції організації у середині племені і виділення окремих осіб і груп, як рада старійшин, по упорядкуванню взаємозв'язків усередині співтовариства і пристосованості до навколишнього середовища. Але все це зовнішній бік прояву певного конкретного явища сутність якого складає управлінність.

Можливість розуміння управлінності як об'єктивного закону розвитку соціально-економічної формації лежить у площині прямування економічної матерії. Управлінність знаходиться над сутніми економічними процесами й у тісному взаємозв'язку з ними. Управлінність – це не просто частина самої економічної тканини, а самостійний пласт стосунків, що складається в зв'язку з протіканням економічних процесів. Тому, управління не слід ототожнювати з економікою, але й обмежувати від економіки. У цілому, це єдиний процес функціонування виробничих (економічних) відносин.

Об'єктивний характер суспільних законів зв'язується з постійністю проявою якогось явища незалежно від свідомості людей. Управлінність також не залежить від свідомості людей у тому сенсі, що існує об'єктивна необхідність, що змушує людей реалізовувати через свою свідомість дії управлінського характеру. Відмова від такої необхідності рівнозначна краху. Якщо власник засобів виробництва не буде управляти своїм підприємством, то через короткий час воно збанкрутує, якщо держава не бутити управляти соціально-економічними процесами, то це призведе спочатку до кризи, а потім і розвалу самої держави. Тому, закон управлінності – це необхідність усвідомленого регулювання соціально-економічних процесів.

Закон управлінності – це не тільки закон регулювання економічних процесів, а закон суспільного розвитку формації, що охоплює всю сукупність соціально-економічних відношень. Управлінність оплює не тільки економіку, але і всі сторони суспільства. Під регулюючим впливом управління знаходиться наука, міжнаціональні і міжетнічні стосунки, політика, оборона, інформація й інші сторони соціального функціонування суспільства. Разом з тим, говорячи про управлінність, не слід абсолютизувати її, тобто використовувати її у всій тканині соціально-економічного життя. Об'єктивна необхідність не означає загальність. Ступінь такого впливу на соціально-економічне життя повинен бути зваженим, оскільки абсолютизування того або іншого явища веде до зворотнього – до його саморуйнування. Питання ж конкретного насичення управлінням тих або інших процесів є питанням конкретики науки і практики управління.

Розвиток управління, як конкретної форми управлінності, дає можливість глибше зрозуміти і самі економічні відносини. У первіснообщинному ладі із його племінною організацією всі соціально-економічні процеси містив спільно, але їхній розвиток веде до вибуху, аналогічно тому як виникнення Всесвіту починається з Великого вибуху. Внутрішні зміни в племені починаються з природного розподілу праці. Воно спеціалізувало окремі види праці і сприяло підвищенню їхньої ефективності. Крім того, така спеціалізація вела до необхідності координації видів праці, а тому виділяється такий прошарок, що починає здійснювати управління, що розповсюджує свій вплив не тільки на економічне життя, але і соціальне. Ефективність праці різко зростає в зв'язку з застосуванням залізних знарядь праці і створюється основа виробництва додаткового продукту. Керуюча каста, що має привілейоване положення в суспільстві, отримує значний доступ до додаткового продукту і можливість привласнення його частини. Поступово створюються умови майнової і соціальної нерівності в племені. Плем'я з його суспільною організацією входить у протиріччя з фактичною системою економічної і соціальної нерівності. Воно вже не відповідає

новому порядку, що фактично утворюються. І цей процес виражається як розкладання первіснообщинного ладу.

Взаємодія розподілу праці, управління і додаткового продукту веде до зміни соціально-економічної організації суспільства. Привілейована каста, що народжувалась, прагнула закріпити новий порядок, що утворювався. Це привело до виникнення такої соціальної організації, якої є держава. Але держава як явище відривається від економічних відносин і стає соціально-політичною організацією суспільства, що відбиває інтереси власників засобів виробництва. Перетворення держави в самостійний організм справляє зворотний вплив на управління. Воно також розділяється на державне й економічне управління. Першим займається держава, а другим – власник засобів виробництва. Воно виявляється в різних прошарках соціально-економічного життя, а оскільки воно всмоктується цими різними прошарками соціально-економічної формації, то в цих структурах функціонує самостійно, обслуговуючи ці сфери.

Управління проникаючи у державу, реалізує його сутність. Держава здійснює публічну діяльність, тому і управління носить публічний характер і представлено його виконавчо-розпорядчою діяльністю. В той же час, саме ця діяльність займає більшу частину діяльності держави, тому воно займає в ньому домінуючу роль. Держава виділившись у самостійне явище має більше можливості просторового і часового розвитку, тому в соціально-економічній системі розвивається найбільше інтенсивно. Тому не випадково держави давніх часів мають високий рівень саморозвитку. Управління як невід'ємна частина держави також інтенсивно розвивається разом із ним і тому в давніх державах існували високорозвинені системи державного управління. Але важливо відзначити, що як єдине явище управління не існує, а представлено відокремленими системами державного і економічного управління, які істотно відрізняються одне від одного, оскільки обслуговують достатньо самостійні і відокремлені системи.

Економічне управління не одержує інтенсивного розвитку, тому що його просторові і часові рамки сильно обмежені. Дане управління функціонує в рамках функціонування власника засобів виробництва, що самостійно визначає вплив управління

на економіку. Еволюціонування засобу виробництва відбувається дуже повільно, бо рівень економічного розвитку задовольняє функціонуванню соціально-економічної формації. Але поступово економічне управління веде до виснаження виробничих сил. Надмірна експлуатація праці і становлення до раба як до знаряддя праці не відтворює його робітничу силу. Це штовхає державу до захоплення нових територій і перетворенню полонених у рабів. Вичерпання цього джерела веде до призупинення розвитку формації і до її занепаду. До цього ж постійні повстання рабів ведуть до ослаблення самої держави, що поступово стає здобиччю варварів.

Феодальне суспільство з його системою кріпосництва забезпечує більш-менш відтворення робочої сили в особі кріпака, тому створюється основа розвитку державної форми життя суспільства. Але і тут державне й економічне керування відокремлені одне від одного і функціонують самостійно. Але надмірна експлуатація праці селян підштовхує останніх до періодичних народних повстань, втечі від власника і створення міст, що стають ядром формування нових економічних відносин. Економічне управління в містах у суті відрізняється від економічного управління феодала, тому що воно засноване або на праці самого ремісника, або на найманій праці. Але це економічне управління все більше втягує господарство феодала в товарний оборот, руйнуючи його натуральний або напівнатуральний характер. Тому не випадково феодал переходить від панщини до оброку, тому що така форма економічного управління є більш ефективною.

Дрібнотоварне виробництво поширює рамки товарного виробництва. Управління ремеслом яке первісно розраховане на замовлення, переходить поступово до ринкового виробництва товарів. Національний ринок, що утворюється, припускає переміщення товару в просторі, а отже, конкретність покупця поступово зникає. Але така система організації ринкового господарства вимагає все більшої якості товарів. Виробництво при такій системі управління на деякий час забезпечує ринок товарною масою. Але дрібнотоварне виробництво має свої межі можливого. Воно не може безмежно збільшувати виробництво товарної маси, тому що яким би не

був митецьким товаровиробник, його продуктивність обмежена фізичними можливостями виробника. Тому виникає потреба в якісно новому управлінні рухом товару, яка б відповідала зростаючим потребам ринку. Такою формою управління виробництвом була мануфактура.

Мануфактура – якісно новий етап економічного управління. Тут уперше управління здійснюється через розщиплення технологічного циклу на його складові елементи і наступний взаємозв'язок між окремими його частинами. Це дає можливість підвищити якісно характеристики виробництва. По-перше, підвищується продуктивність праці, по-друге, росте кількість товарів що випускаються, по-третє, середня якість товарів росте, по-четверте, вартість одного виробу має тенденцію до зниження, по-п'яте, росте обсяг суспільного капіталу, по-шосте, розвивається товарний ринок та інше. Така організація управління в середині мануфактури веде до змін зв'язків з іншими виробниками. З'являється можливість кооперації між окремими мануфактурами. У умовах мануфактури вона тільки зароджується, а наступний розвиток відбувається в умовах машинного виробництва. Таким чином, із мануфактури починається організація суспільного виробництва, тобто утворюється система управління суспільним виробництвом. Якщо до мануфактури суспільне виробництво у всіх структурах розвивається стихійно, тому що суспільні зв'язки між виробниками не носять структурного характеру, то з мануфактури починається їхня структуризація як всередині неї, так і між виробниками.

При всій прогресивності в організації праці мануфактура має свої межі розвитку і поступово вже не в змозі забезпечувати товарне виробництво, бо ручна праця при всій її продуктивності не може переступити за межі фізичних можливостей організму. Але розклад праці на його найпростіші моменти готує можливість зростання ринкового господарства на основі управління машинним виробництвом. Наявність найпростіших трудових операцій дає можливість заміни ручної праці машинами. Важливість цього процесу складається не тільки в рості продуктивності праці і зростанні потенціалу товарного виробництва, а також і в тому, що відбувається

поєднання робітника з машиною. І хоча спочатку робітник виступає як додаток машини, проте стосовно неї він усе більш і більш виступає як управляюча система.

Капіталізм вільної конкуренції засновано на управлінні на базі машинного розподілу праці. Управління капіталістичної фабрики характеризується ускладненою системою реалізації функцій управління, тому що відбувається їхня спеціалізація і формується відособлений від виробництва апарат управління. Все це відбувається в зв'язку з відносинами, що ускладнюються, як всередині фабрики, так і поза нею. Нормальне функціонування виробництва може бути забезпечено тільки за рахунок управління. Управління виробництвом забезпечує зростання масштабності виробництва шляхом концентрації і централізації капіталу, що в кінцевому результаті веде до утворення монополій. Зростання основних ланок товарного виробництва веде до посилення їхнього впливу, на суспільні відносини. Причому такий вплив має і негативні наслідки, тому що власники засобів виробництва переслідують свої власні інтереси за рахунок суспільних інтересів. Інтереси власників зштовхуються не тільки з інтересами робітників, але і з інтересами держави. Відбувається нарощування протиріч у суспільстві і росте соціальна напруженість у суспільстві. В цих умовах держава як гарант самозбереження суспільства вимушене втручатися в економічні відносини. Економічне управління в основних ланках ринкового господарства викликає виникнення економічного управління з боку держави. Історично закінчується цикл від розщиплення управління на державне й економічне до возз'єднання цих потоків у такому явищі, як держава.

В усьому цьому важливо відзначити наступне. Як свого часу управління ввійшло в тканину держави і стало його невід'ємною частиною, так і економічне управління, входячи в тканину держави, стає його невід'ємною частиною і невід'ємною частиною державного управління, що точніше можна було б назвати державним економічним управлінням. При цьому слід зазначити, що державне економічне управління – це самостійне явище, що істотно відрізняється від державного управління в публічній сфері. Воно напряму пов'язане з

виробничими відносинами і є їхньою частиною. Тому ототожнювати державне економічне управління і державне управління в публічній сфері є неправомірним. Воно має свій предмет регулювання, що виділяє його в окрему сферу державної діяльності. А тому правове й інше регулювання в цій сфері не можна змішувати з такими ж видами регулювання в публічній сфері.

1.3. Управління у формуванні вартості товару

Управління як прояв сфери управлінності впливає на формування вартості товару. В процесі формування вартості всі елементи капіталу створюють вартість і додатковий прибуток. Додатковий прибуток – це прибуток, що приноситься власнику капіталу функціонуванням основного, оборотного і змінного капіталів. На поверхні господарської діяльності додатковий прибуток уявляє собою прибуток власника капіталу. Однак на формування вартості товару впливають також інші чинники – податки. Податок – це безоплатне привласнення державою частини додаткового прибутку і частини вартості робочої сили. Податок самий по собі не створює додаткового або іншого доходу у формуванні вартості, але тим не менше впливає на неї в бік збільшення. Податки визначають стосунки власників капіталу і робітників з державою. Величина вартості товару визначається витратами капіталу на його створення і величиною додаткового прибутку. З точки зору виробництва в масштабі суспільства – витрати капіталу будуть оцінюватися як суспільно-необхідні, тобто, ті що визнаються ринком доцільними. Процес формування вартості товару – це не тільки процес руху продукту через товарну форму, це стосунки, що виникають між учасниками формування вартості товару, якими є власники капіталу, робітники і держава.

Стосунки ці мають не тільки економічні наслідки, але і соціальні, що в цілому призводить до необхідності регулюючих моментів між учасниками шляхом сполучки їхніх інтересів. Якщо ж ці стосунки не регулюються, то, врешті решт, виникають такі протиріччя, що призводять до соціальних вибухів і революцій. В

той же час регулюючий вплив між учасниками формування вартості товару повинен виходити з необхідності нормального функціонування формування вартості товару і її реалізації на ринку. Кожна із сторін, що бере участь у формуванні вартості, бажала б діяти по-своєму. Власник капіталу хотів би встановлювати вартість на такому рівні, щоб приносила йому найвищий прибуток майже не платити або не платити заробітну плату робітнику, не платити податки державі. Робітник бажав би диктувати волю власнику так, щоб той платив йому стільки, скільки захоче робітник. Держава бажала би обкласти податками тих і інших так, щоб цих податків вистачало би державі на всі її потреби. Кожне суб'єктивне бажання учасника формування вартості висловлюється як об'єктивний інтерес певних соціальних груп. Тому бажання пріоритету свого інтересу над іншими – це не що інше, як тяжіння до авторитарності. І в певні історичні моменти розвитку суспільства прояв авторитаризму з боку будь-якої соціальної групи або держави мав місце. Феодальна держава тиснула буржуа економічно і політично і стосовно до них виступала авторитарною силою. Врешті решт, це закінчилося буржуазною революцією. Розвиток капіталізму ХІХ сторіччя був часом авторитарного правління буржуазії, коли вона самостійно визначала стосунки з робітником, не припускала втручання держави в економіку. Плоди такого авторитаризму також були надто невтішними. Це зростання робітничого руху, класова боротьба між працею і капіталом, це хвилі соціалістичних революцій. Але і третя сила не залишилася в стороні від свого тяжіння до авторитаризму.

Як держава фашистська Німеччина, так і соціалістична держава СРСР були в ХХ сторіччі найбільш типовими зразками тоталітарних суспільств, де держава диктувала свою волю і власнику, і робітнику. Але навіть досвід цих гігантів тоталітаризму показує, що абсолютизування державних інтересів перед інтересами інших веде рано чи пізно до краху суспільної системи, бо вона вичерпує можливості виробництва і не дає стимулів до його подальшого розвитку. Звідси і виникає поступове розуміння необхідності сполуки інтересів різноманітних соціальних груп так, щоб це зближення діяло як стимул суспільного і, в першу чергу, економічного розвитку. І

ті успіхи, що західні індустріальні країни досягли в останній чверті ХХ сторіччя пов'язані з тим, що здійснюється постійне зближення економічних інтересів сторін, що беруть участь у формуванні вартості через планомірну управлінність соціально-економічними процесами з боку держави. Процес формування вартості товару оскільки пов'язаний зі стосунками сторін, постільки в їхніх стосунках виникають регулюючі елементи.

З точки зору суспільного виробництва товар повинен створюватись з оптимальними витратами і пройти нормальний процес реалізації і споживання. Тому вже в процесі створення вартості товару окремі елементи підлягають планомірному регулюванню. Власник капіталу самостійно організує виробництво, розподіляючи витрати між його елементами, тобто відбувається планомірне формування вартості товару. Однак, якщо основний і оборотний капітали функціонують повністю за волею власника капіталу, то функціонування змінного капіталу пов'язане із зіткненням інтересів власника і робітника. І хоча власник є визначальною стороною в трудових стосунках, диктувати повністю волю робітнику він не може, бо на боці робітника виступають чинники, що їм не можуть ігноруватися або обов'язкові для нього. Визначальним для нього є вартість робочої сили на ринку праці і тому їм планується чинник витрат на змінний капітал. Крім того оскільки це стосунки між власником і частиною суспільства, то держава втручається в ці стосунки з тим, щоб встановити такий порядок у відношеннях між працею і капіталом, щоб він забезпечував стабільний суспільний порядок, не викликав соціальних вибухів і сприяв стабільності економіки. Тому держава планує в законодавчому порядку мінімальний рівень оплати праці, тривалість робітничого часу і часу відпочинку, необхідні умови по безпеці праці і т. і., тобто норми законодавчого регулювання праці є а ні що інше як планомірне регулювання державою відносин між працею і капіталом. А тому саме трудове право в основі – це специфічна форма планомірного регулювання трудових відносин в суспільстві.

Відносини по формуванню вартості товару включають відносини власника капіталу і держави. На даному рівні – це відносини в сфері оподаткування. Тут також кожна з сторін

переслідує свої інтереси: власник – менше платити податки, держава – побільше стягнути їх в прибуток бюджету. Як би кожна із сторін не тягнула у свій бік в основі формування системи оподаткування лежить можливість нормального, (тобто суспільно-необхідного) формування вартості товару і нормального його руху на ринку. Відхід від цього принципу регулювання веде до неминучості деформації економічних відносин і формування вартості товару. Якщо податки є завищеними, то власник слабо зацікавлений в результатах функціонування капіталу через низький рівень додаткового прибутку. Неминуче з цим підвищення цін на товар веде до уповільнення його реалізації на ринку, а отже знижується споживання і падає ділова активність. Крім того, це веде до розвитку тіньової економіки – як до засобу уникнення податків. Отже оподаткування як засіб управління господарської діяльності з боку держави є істотним чинником формування вартості товару і функціонування капіталу. З іншого боку, низькі податки, створюючи плюси на стороні власника капіталу, негативно впливають на функціонування держави. Нестача коштів в бюджеті веде до згортання соціальних програм, державних замовлень, державних програм і інше. Забезпечення інтересів власників капіталу і держави досягається за рахунок їхньої планомірної сполуки. Держава в залежності від стану економіки, пріоритетних напрямків розвитку суспільного виробництва планує види податків, їхні ставки, пільги по податках. Тому система державного оподаткування – це планомірна система регулювання інтересів учасників господарювання на базі формування вартості товару.

Основним законом товарного виробництва є закон вартості. Суть цього закону полягає в тому, що кількість упредметненої праці в одній формі повинно обмінюватися на рівну кількість праці упредметненої в іншій формі, тобто товари повинні обмінюватися між собою еквівалентно, згідно їхньої вартості. В умовах нерегульованого виробництва дане правило здійснюється через постійне його порушення і дотримується як теорія великих чисел, тобто якась середня відповідає еквівалентності обміну товару на товар, в кожному конкретному випадку еквівалентність обміну товару на товар

може порушуватися. Тому для реалізації закону вартості необхідна форма через яку цей закон себе б реалізував. І такою формою є планомірність. При цьому йдеться не про регулювання кожного акту обміну з тим, щоб еквівалентність обміну була правилом, а відхилення від неї винятком. В умовах соціалізму еквівалентність або нееквівалентність обміну жорстко детермінувалося планом і плануванням цін, тарифів, послуг і іншого, всього того, що має вартість. Планові ціни далеко не завжди враховували формуючі чинники вартості товару, що призводило до різнорентабельності продукції, а поліпшення якісних її показників не відбивалося, або слабо відбивалося у вартості, а отже в ціні товару. Все це призводило до створення вартостей із середніми або низькими споживчими вартостями. Централізоване планування, таким чином не відповідало адекватно процесу формування вартості товару, деформувало товарно-грошові відносини.

В розвинутих західних країнах жорсткого планового формування цін на товари немає. Але тут здійснюється державне регулювання цін шляхом введення різноманітного роду планових нормативів на формування ціни товару і державного контролю за цінами. Дана система планового регулювання вартості товару дає власнику капіталу можливість самому планувати вартість товару в залежності від умов ринку, але в межах кордонів, встановлених державою.

Формування вартості товару в значній мірі підпорядковано закону попиту і пропозиції. Закон попиту і пропозиції, діючи стихійно, значно варіює формування вартості товару. Особливого впливу зазнає додатковий прибуток. При підвищеному або ажіотажному попиті і недостатній пропозиції вартість товару зростає, але не за рахунок збільшення витрат на основний, оборотний або змінний капітал, а за рахунок збільшення додаткового прибутку. Справедливо і зворотне. Низький попит і підвищена пропозиція означають для власника капіталу зменшення додаткового прибутку аж до нуля. Але якщо б закон попиту і пропозиції діяв би в межах означеної амплітуди, то можливо і планомірне регулювання попиту і пропозиції і не вимагалось. Дане положення із законом попиту і пропозиції справедливо для нерозвиненого товарного виробництва. Коли

машинне виробництво є визначальним в економіці і здатне викидати на ринок масову кількість товарів, то закон попиту і пропозиції як регулятор суспільного виробництва не спрацьовує. Якщо раніше він показував, що власнику капіталу є сенс збільшувати або зменшувати виробництво товарів, і, таким чином, збалансувати попит і пропозицію, та в умовах розвиненого товарного виробництва, коли масове виробництво насичує ринок, а значна частина товарів не зажадана ринком, вартість товару падає нижче витрат самого капіталу, а часом взагалі не потрібна ринку, і, отже, не тільки вартість, але і капітал гине. Вже в наступному виробничому циклі немає інвестицій, тобто існує нестача капіталу для виробництва товару. Конкретно для власника капіталу це означає – банкрутство, для суспільства – втрату частини національного багатства. Неможливість нормально почати процес відтворення означає напруженість між працею і капіталом, між власником капіталу і державою. В масовому масштабі таке явище називається економічною кризою. Отже в умовах розвиненого товарного виробництва необхідно планомірне регулювання попиту і пропозиції. Необхідність такого кроку була зрозуміла ще в першій половині ХХ сторіччя в західних країнах, що після Великої депресії все більш починають регулювати співвідношення попиту і пропозиції на ринку. Регулювання даного процесу відбувається як на макро-, так і на рівні мікроекономіки через таку форму, яка називається «маркетингом». Фірми, що володіють більш-менш потужним виробничим потенціалом ведуть вивчення ринку, планують свої дії на ринку. Але це дії з боку власника капіталу. Держава в свою чергу впливає на попит і споживання на ринку. Це можуть бути державні закупки, зміна ставок податку, що сприяють попиту або його стримуванню, зміни в кредитній політиці шляхом регулювання облікової ставки, зміна протекційної політики і інше.

При соціалізмі попит і пропозиція наражалися на жорсткий плановий початок. Попит і пропозиція вивчалися і формувалися галузеві, міжгалузеві баланси і народногосподарський баланс. Така система сама по собі об'єктивно правильна. Вона дозволяє бачити ринок в цілому і

впливати на нього у відповідності з напрямком руху суспільного виробництва. Але оскільки система була сильно зарегульована, наприклад, визначалося кількість кнопок необхідно виробляти, а, з іншого боку, недосконалість самих планових розрахунків, знижували ефективність планомірного регулювання попиту і пропозиції. Попит, як правило, на численні товари не задовольнявся, часто виникав ажіотажний попит, а отже відчувалася нестача товарів на ринку.

Необхідність планомірного руху продукту праці у формі товару пов'язана з розвитком форм вартості в процесі господарської діяльності. Випадкова або одинична форма вартості не вимагали планомірності. Випадковий обмін продуктів праці не носив систематичного характеру. Розгорнута і загальна форма вартості також не вимагають планомірного регулювання. Знаходження товару водночас у відносній і еквівалентній формі припускає вільний обмін товарами і в тому випадку, коли такий обмін є необхідним. Загальна форма вартості виділяє один з товарів у форму еквіваленту. Але нерозвиненість самих товарних відносин, відсутність національного ринку, державної організації суспільства, а, врешті решт, специфічності самого еквіваленту, яким виступає, як правило, худоба, не припускає планомірної організації обміну, оскільки його елементи не складаються в суспільне виробництво.

Виникнення грошової форми вартості починає міняти стан речей. Гроші є товаром, але таким товаром, що по відношенню до інших, виступає загальним еквівалентом. Гроші в формі дорогоцінних металів мають вартість і споживчу вартість і створюються як звичайні товари. Але гроші стали грошима завдяки тому, що в їхньому невеликому обсязі упредметнена значна кількість праці, і те, що поряд з їх споживчими і природними властивостями, забезпечило їм в сфері обміну роль загального еквіваленту. Заняття грошима місця загального еквіваленту забезпечене виконанням в одній особі функцій міри вартості, способу платежу, засобу обігу, засобу накопичування і світових грошей. Таким чином, гроші опосередковують процес руху товару на ринку. З появою грошей починають працювати закони грошового обігу.

Кількість грошей в обігу дорівнює сумі цін товарів, поділеної на швидкість обігу грошей. При цьому гроші входять в даний процес у відповідності із вартістю грошового товару у вигляді золота, а інші товари вимірюють свою вартість в грошовому товарі ще до процесу обігу і входять в нього з певними цінами. Саморегулювання цього процесу досягалося наявністю маси золота в обігу. Але розвиток ринкових відносин скасував чинність золотого стандарту і його місце в обігу зайняли паперові гроші. Паперові гроші представляють реальну вартість тієї суми грошей, що була б необхідна при золотому обігу. Отже, вартість паперових грошей залежить від того, наскільки їхня кількість відповідає кількості золотих грошей, необхідних для обігу. Але так повинно було бути в ідеалі. Практика реальної ринкової економіки показує, що існує відрив від їхньої забезпеченості і чим більший відрив, тим вище інфляція. Тому в епоху паперових грошей саморегулювання грошового обігу неможливо і практика індустріально розвинутих держав показує, що інтервенція держави в сферу грошового обігу істотна. Дана практика державного регулювання зумовлена необхідністю планомірного регулювання сфери грошового звернення в сфері господарської діяльності.

Конкуренція як один з параметрів ринкового господарства впливає на формування вартості і руху праці в товарній формі. Але конкуренція не первісний закон ринкового господарства. Доки відбувалося формування товарного ринку ушир і вглиб, а зростання товарної маси обмежувалося наявністю капіталу, то закон конкуренції не працював. Кожний товаровласник мав своє місце на ринку і його інтереси з інтересами інших не зштовхувались. Ситуація докорінно міняється при насиченні ринку товарами. Насиченість ринку товарами відкриває еру боротьби за розділ і переділ ринку. З цього моменту закон конкуренції вступає в силу як регулятор ринкового господарства, тобто товарного виробництва. Позитивною рисою конкуренції є оптимізація витрат на виробництво і, в зв'язку з цим, постійний пошук зниження витрат капіталу в процесі формування вартості товару. Негативною стороною є знищення колосальної кількості вартостей в зв'язку з перевиробництвом товару в процесі конкурентної боротьби. В результаті іде

процес знищення капіталів не тільки малих, але і середніх, і великих. Природною реакцією на негативну сторону конкуренції є концентрація капіталу, тобто відбувається процес формування монополій.

Якщо б конкуренція виявляла тільки позитивний вплив на розвиток виробництва і економічні відносини, то проблем з конкуренцією не було б. Але негативна сторона її дії вимагає зняття її негативних впливів і досягнути це можна за рахунок планомірного регулювання відносин конкуренції. Противагою конкуренції є монополія. Але монополії в свою чергу породжують настільки потужні негативні явища, що регулятором рішення протиріч ринкового господарства в умовах конкуренції і діяльності монополій є планомірність. Тому конкуренція і планомірність – це не явища, які взаємовиключають одне одно, а що доповнюють одне одного в процесі формування вартості товару. Таким чином, планомірність виступає в якості регулятора відносин, що складаються у господарській сфері.

1.4. Розвиток державного управління і розподіл праці

Розвиток державного управління тісно пов'язано з тими явищами які відбуваються в ринковій економіці і впливом на цей процес розподілу праці. Актуальність цього зв'язку для сучасної української держави полягає в тому, що б підвищити ефективність державного управління в регулюванні економічної діяльності використовуючи потенціал розподілу праці. В той же час варто зауважити, що дана проблематика знаходиться поза межами наукових досліджень, а в той же час дослідження в цьому напрямку підвищили би дієвість державного управління в регулюванні економічної діяльності. Тому метою даної статті є, з одного боку, визнати вплив розподілу праці на розвиток державного управління, а, з іншого, – важливості розробки даного напрямку в дослідженні державного управління.

Розподіл праці прийнято розглядати як процес закріплення робітників за окремими видами виробничого процесу. Таке сприймання розподілу праці є зовнішнім його проявом, сама ж сутність цього явища значно глибше. Праця взагалі, відносно того в якій формі вона виступає, ділиться на просту і складну. По структурі проста праця являє собою якусь одиничну виробничу операцію. Складна праця – суму таких одиничних виробничих операцій. В процесі формування людського суспільства праця первісної людини ускладнюється. При певній складності праці людина, як продуктивна система, починає не спрацьовувати. Потрібний розклад складної праці на її складові і завантаження простою працею декількох агентів процесу праці. Концентрація та зміна продуктивності праці призводять до того, що праця стає складною. Суміщення операцій призводить до того, що праця по своїй структурі стає складною. Після цього спостерігається зворотній процес. На певній стадії свого розвитку складна праця може реалізувати себе тільки через свій розклад.

Початкова стадія розвитку виробництва була примітивною, тобто простою. Однак, з подальшим розвитком виробництва росте кількісна сторона праці, що в свою чергу, призводить до якісної її зміни. Праця з простої стає складною. Як єдине ціле виробництво в своєму розвитку настільки ускладнюється, що зв'язки між її окремими елементами послаблюються, система не спрацьовує в цілому, і починається процес проходження складної праці до простої – відбувається розподіл праці. Тому, розподіл праці – це процес розкладу складної праці у просту.

Спрощуючи окремі трудові функції, розподіл праці ускладнює в цілому систему суспільного виробництва. Розподіл праці, викликаючи зростання обсягів виробництва, а, з іншого боку, спеціалізуючи окремі види його діяльності, ускладнює зв'язки всередині виробництва. Кожний товаровиробник все більше залежить від іншого. І збої, в одній ланці всього ланцюжка взаємозв'язків, призводять до втрат усього ланцюга. Кожна частина стає все менш і менш самозабезпеченою, її добробут стає все більш залежним від інших частин, внаслідок чого всяке порушення в одній частині високорозвиненого організму відіб'ється також і на інших його частинах. Тому

кожна сторона у виробничих зв'язках зацікавлена в стабільності і нормальному функціонуванні господарського механізму. Тому таке суспільне розуміння виливається в процес державного управління в регулюванні економічних відносин. Таким чином, об'єктивно існує необхідність впливу державного управління на товарне виробництво, генератором розвитку якого виступає розподіл праці.

Регулюючий вплив держави, пов'язаний не тільки з об'єктивним характером державного управління, виходячи з закономірностей розвитку ринкового господарства, але і необхідністю регулювання соціальних наслідків діяльності суб'єктів, що займаються економічною діяльністю. Історично ХІХ сторіччя і перша половина ХХ сторіччя, свідчили, що діяльність власників капіталу в цілому носила негативний соціальний ефект. Зловживання своєю новообраною владою з боку енергійних, але неосвічених підприємців породжувало всілякі нещастя. Надмірна експлуатація праці і переслідування своїх вузько корисних інтересів призводили до виникнення класової боротьби між працею і капіталом. Піком такого протистояння з'явилася Жовтнева революція у 1917 році в Росії. Велика депресія в країнах капіталу змусила політиків серйозно замислитися над майбутнім соціально-економічних систем своїх країн. Без їх реформування майбутнє могло виявитися на шляхах соціальної революції. Тому вже з тридцятих років (за почином Ф. Рузвельта) починається розробка окремих державних програм регулювання ринкової діяльності по стабілізації суспільно-політичних систем. Реально даний процес порушили в основному США, які ще що до початку другої світової війни стабілізували економічне положення в країні. Стабілізації досягла і Німеччина, ґрунтуючись на державному регулюванні економіки, але на абсолютно іншому ґрунті – на тотальній підготовці до війни.

Незадоволення населення соціальними наслідками розвитку капіталізму привело в післявоєнний період ліві уряди до влади в Західній Європі, які намагалися за допомогою державного управління вирішити всі соціально-економічні проблеми суспільства. Однак ця практика виявилася невдалою, бо не спиралася на реальну основу закономірностей економічного

розвитку. Прагматики, які прийшли їм на зміну, бачили розвиток ринкового господарства на законах товарного виробництва з розумним державним регулюванням економічних процесів і зняттям негативних соціальних наслідків, що несе в собі ринкова економіка. Широка інтервенція держави в соціально-економічні процеси з початку 60-х років дала свої результати – забезпечила швидке зростання економіки розвинених країн і стабілізувала соціальні відносини в суспільстві. Таким чином, розподіл праці і державне управління сприяють розвитку товарного виробництва і виступають стабілізуючим чинником соціальних процесів.

Розподіл праці і управління явища, що динамічно розвиваються. В сучасних умовах відбувається подальший розвиток розподілу праці і управління, що відбивається на соціально-економічних процесах. В другій половині ХХ сторіччя наука сформувалася як самостійна товарна галузь ринкового господарства. В значній мірі цьому сприяв подальший розвиток розподілу праці. Завершився процес відділення розумової праці від виробничої, але не в сенсі їх видової відмінності, а в сенсі перетворення її в самостійну галузь виробництва науково-технічних розробок, без яких виробнича сфера не мала б подальшого імпульсу розвитку. Саме перетворення науки в самостійну виробничу галузь на базі розподілу праці викликало той феномен, що називається «науково-технічна революція». В сучасних умовах виробництво потребує продукції науки, як людина в хлібі, і розвиток виробництва неможливий без результатів наукової діяльності. Перетворення науки в істотний елемент ринкового господарства об'єктивно вимагає державного впливу на розвиток наукових напрямків і їхнього використання в виробництві. Це висловлюється, з одного боку, в державному управлінні розвитку науки і техніки, особливо у фундаментальних дослідженнях, великих розробках, а, з іншого боку, йде збільшення витрат на науково-технічні дослідження в діяльності суб'єктів ринкового господарства, особливо великих, на прикладні дослідження.

В сучасний період, розвиток розподілу праці призводить до розширення сфери товарно-грошових відносин. Сформувався новий ринок товарів – інформація, на базі комп'ютерної техніки. Йдеться не просто про інформацію як таку, якою є звичайна

печать, радіо і телебачення, і що є первинними чинниками формування ринку інформації, а про інформацію, яка є основою функціонування виробництва, визначальним чинником науково-технічного прогресу і розвитку економіки будь-якої країни. Країни з найбільш збагаченим ринком інформації, з його розвиненою структурою, мають більші потенційні можливості свого розвитку і реально мають найбільш розвинені економічні структури та стабільний економічний розвиток. Розвиток ринку інформації все більше зменшує грані між центром і провінцією, сплотніє економічні зв'язки, робить все більш взаємозалежними між собою окремі елементи структури економіки як всередині країни, так і на рівні світового господарства. Насиченість інформаційного ринку і його вплив на соціально-економічні процеси неминуче підштовхує державу до управління цим ринком, використовуючи елементи планування, починаючи від прогнозування та розробки окремих програм і планів, як на рівні держави, так і окремих корпорацій, фірм і інших суб'єктів підприємницької діяльності.

Ринок інформації зі своєю структурою, що забезпечує матеріальне виробництво, пов'язаний з галузями матеріального виробництва і вбираючи його можливості в себе, посилює ефективність самого матеріального виробництва. Найважливішим слідством такої конвергенції є зростання продуктивності праці, зниження вартості продукції, підвищення якості товарів, створення якісно нових видів товарів і засобів виробництва, що дають поштовх розвитку всієї сукупності соціально-економічних відносин. Використання елементів державного управління в розвитку ринку інформації посилює динамізм не тільки його прискорення, але і більш активного сприймання його виробничими галузями, тобто, забезпечується більш динамічний розвиток соціально-економічного потенціалу суспільства.

Розвиток розподілу праці викликає в сучасних умовах функціонування ринкового господарства ще один феномен – відтворення опредмеченої праці. Класичний розвиток економіки ґрунтувався на сполученні живої і опредмеченої праці. Причому первісно жива праця була джерелом створення матеріальних благ. Але її розподіл призвів до такого спрощення, що ці

спрощені функції стали замінюватися машинами. Всяка продуктивна операція, яку можна перетворити в одноманітну, з тим щоб точно один предмет багаторазово виготовляти одним і тим же засобом, рано чи пізно неодмінно буде вироблятися машиною. І вже в подальшому сполучення опредмеченої і живої праці, тобто, засобів виробництва і робочої сили, є тим маховиком, що рухав економічний розвиток. Але розвиток виробництва призвів до того, що зросла органічна будівля капіталу, тобто, частка засобів виробництва в створенні нової вартості росла і продовжувала зростати. Причому таке співвідношення змінювалося і змінюється у тому ж напрямку, що зменшує частку самої фізичної праці в процесі виробництва. Ця праця є все більш управляючою, таким чином, цикл застосування праці в матеріальному виробництві йде від ручної до управляючої. Людина виступає як управляюча система по відношенню до машин. В решті решт, зростання органічної будівлі капіталу неминуче призведе до вилучення живої праці з процесу виробництва і до широкого використання управлінської праці в розвитку виробництва.

Сьогоднішній розвиток науки і техніки, самого матеріального виробництва демонструє перспективу майбутнього економічного розвитку. Йдеться не про механізацію і автоматизацію виробництва, а про якісно новий рівень техніки у виробництві – робототехніку. Робототехніка є поглибленим слідством розподілу праці в умовах товарного виробництва. Розподіл праці в матеріальному виробництві дозволив здійснити комбінаторику минулої праці і створити якісно нові машини – промислових роботів. В свою чергу, це викликало розширення меж самого товарного виробництва – створення ринку робототехніки. Її розвиток є мабуть, магістральним розвитком соціально-економічних процесів. Найважливіша особливість розвитку робототехніки полягає в тому, що вона водночас виявляє найсильніший вплив на соціальну і економічну сфери. В соціальній сфері зникає основа протистояння власників і найнятих робітників, тобто, останні перестають бути об'єктом експлуатації, зникає сама основа протистояння різноманітних соціальних груп і в цьому

прогресивність не тільки робототехніки, але і самого товарного виробництва.

В економічній сфері робототехніка представляє клас машин, що можуть створювати стабільну основу функціонування економіки, можливості виробляти що треба і скільки треба. Це дасть можливість перетворити всі шари населення у, так званій, середній клас, змінити характер праці, перетворюючи його в творчий характер. Враховуючи потужні потенційні можливості ринку робототехніки, держава впливає на його формування і розвиток різноманітними засобами. Держава виділяє немалі кошти на дослідження у цій області, спрямовуючи ті напрямки, що найбільш цікавлять її. Корпорації також регулюють в цій області свою наукову і виробничу політику з метою отримання найбільшого прибутку з цього напрямку вкладання капіталу. Формування ринку робототехніки йде поступово, оскільки необхідні більші вкладання капіталу на її розробку. Тому, це ще більше вимагає координації і планування спільних зусиль як держави так і суб'єктів господарської діяльності.

Розвиток розподілу праці призводить до розвитку товарності держави. Держава є не тільки регулюючим суб'єктом економічних процесів, але все більш сама і є суб'єктом цих відносин в особі державного сектора економіки, а також ринку споживання товарів і послуг. Інтервенція держави в економіку – особлива риса ХХ сторіччя. Соціально-економічні процеси, що відбуваються у виробничих відносинах, і прогрес виробничих сил, мимо волі втягнули державу в активне регулювання економіки, а також зробили його безпосереднім учасником цих відносин. Ускладнення економічних процесів викликало ускладнення функцій самої держави, а це, в свою чергу, призвело до спеціалізації функцій держави і, особливо, до спеціалізування економічної функції. В свою чергу, розвиток само цієї функції призвів її до розширення по декільком напрямкам – державне регулювання економіки, розвиток державного ринку товарів і послуг, і утворення державного сектору економіки. Останні два напрямки увійшли складною частиною в ринкове господарство і, таким чином, поширили базу товарного виробництва. Держава в своїй певній частині стала товарною або більш спрощено – ринковою. Прикладом тому є зростання частки державних

видатків в валовому національному доході ведучих індустріальних країн за останні 100 років: США – 8% і відповідно – 33.7%; Англія – 10% і 46%; Франція – 15% і 46.4%; Японія – 11% і 32.6; Швеція – 6% і 61.6%. 5. Таке положення держави в структурі ринкового господарства неминуcho веде до більшого взаємозв'язку держави з суб'єктами господарської діяльності. Держава більше не виступає як сторонній спостерігач економічних процесів, що відбуваються, не займається чисто публічною діяльністю, а разом з іншими тягне лямку економічного розвитку. Держава, являючись суб'єктом товарного виробництва, змушена глибше вникати в економічні процеси, що відбуваються, краще розуміти тих хто займається господарською діяльністю.

Держава серед учасників ринкового господарства є привілейованим суб'єктом в ньому, тобто, окрім економічної сили і потужності вона ще володіє політичною владою через яку може впливати на суб'єктів господарювання. Оскільки держава це специфічний суб'єкт ринкового господарства, то її завданням є відбивання економічних інтересів всього суспільства і впливання на приватні інтереси суб'єктів господарської діяльності так, щоб в більшій ступені підпорядкувати їх суспільним інтересам. Скоординувати і з'єднати їх в єдине ціле можна шляхом державного регулювання економіки. Звідси і випливає необхідність самого державного управління в регулюванні економіки. Пов'язання суспільних і приватних інтересів в виробництві, з одного боку, політична задача для держави, а з іншого – економічна. Рішення політичної задачі забезпечує стабільність суспільства як соціальної системи, рішення економічної задачі – це стабільність розвитку економіки. Досягнути цього можна управляючи цим процесом, пов'язуючи економічні і політичні задачі, прогножуючи їх, встановлюючи конкретні цілі.

1.5. Державне управління і суспільний капітал

Розвиток ринкового господарства на базі крупного машинного виробництва ущільнює зв'язки між окремими частинами відтворення, робить їх все більш взаємозалежними

одне від одного. Якщо держава раніше не втручалась чи недостатньо втручалась в процес функціонування суспільного капіталу, то розширення бази ринкового виробництва та зростання товарності різноманітних сторін суспільного життя все більше втягує державу в регулювання суспільного виробництва. Самоціллю держави не є регулювання руху капіталу, а збереження суспільства як співіснуючої системи, і здійснити це можливо тільки в тому випадку, якщо функціонування суспільного капіталу знаходиться під контролем держави. Звідси виникає мотив управління у діях держави щодо регулювання руху капіталів у суспільстві. Регулювання з боку держави з'являється не на ранньому етапі державного втручання в економіку, а тільки тоді, коли інші регулюючі інструменти руху капіталу являються недостатньо ефективними.

Кожна стадія розвитку виробництва та відповідна їй система управління може бути вичерпана. Коли просте товарне виробництво вичерпує себе, йому на зміну приходить товарне виробництво вільної конкуренції. Коли оперативні засоби впливу держави на економіку не дають очікуемого результату, то в системі управління економікою виникає потреба використання засобів планового характеру. Велика депресія 1929-1933 рр. показала, що методи оперативного втручання держави в регулюванні економікою вже не давали передбаченого результату, і тому починаються перші спроби програмувати економічну ситуацію як на рівні окремих господарюючих суб'єктів, так і держави в цілому. Ця форма державного регулювання руху капіталу давала задовільний ефект, та разом з тим не дозволяла бачити процес руху суспільного капіталу, в цілому, обмежена сама по собі. Тому все більшого розповсюдження отримують планомірні дії комплексного характеру, які дозволяють передбачити процес руху економіки в цілому, та на перспективу. Недарма держави з розвинутою ринковою економікою у більшій чи меншій мірі використовують планування як фактор контролю функціонування суспільного капіталу.

Управління, як форма управлінності, прогресивна по своїй сутності, оскільки допомагає не тільки збереженню суспільства як існуючої системи, а і дає імпульс її розвитку. Вірно спрямовуючи напрямки руху капіталу, уловлюючи наслідки її

функціонування, блокуючи ймовірні негативні явища, впроваджуючи в систему фактори, активізуючи мотивацію суспільного капіталу, управлінність дозволяє згладжувати циклічний розвиток економіки, знижувати втрати капіталу, більш ефективно сполучати економічні інтереси різноманітних соціальних груп, а також окремих груп власників поміж собою.

Діяльність держави пов'язана з регулюванням кожного елементу сукупного суспільного продукту. По-перше, необхідно регулювати обертання тієї частини індивідуальних капіталів, які пов'язані з відшкодуванням засобів виробництва та засобів обігу. Звідси виникає розробка нормативів амортизаційних відрахувань по структурі окремих елементів постійного капіталу та вивільнення оберненого капіталу від різного роду платежів до бюджету. По-друге, регулювання прибутку робітників та власників, використовуючи його на власне використання підіймає проблему перед державою про регулювання оподаткування. Рівень податків на заробітну платню повинен регулюватися так, щоб, з одного боку, забезпечити нормальне відтворення робочої сили, а, з іншого, забезпечити активний рівень споживання, як основу стабілізуючого розвитку ринку. У відношенні прибутку власників засобів виробництва також виникає податкова проблема: податок повинен зберегти мотивацію власника до господарчої діяльності та використання прибутку на накопичення капіталу. По-третє, це дії держави у зв'язку з накопиченням капіталу. Тут можливості держави існують у регулюванні стимулів та у створенні пільг, направлення капіталу у ті сфери, які пріоритетні для суспільства в цілому, які визначають прискорений розвиток економіки, формування раціональної інфраструктури, розвиток передових технологій і т.д. І ще – формування та використання державного бюджету.

Бюджет – це фінансовий план держави. Практично ніяка держава у світі не існує без свого державного бюджету. Бюджет віддзеркалює в собі всі соціально-економічні відносини суспільства і по ньому є можливість судити про стан економіки, її стабільності та можливостях розвитку. Бюджет в сучасних умовах багато в чому змінив свою мету та завдання – у значній мірі є соціальним. У попередні історичні часи, державний

бюджет, як такий, не існував. Йшло поточне збирання податків та використання їх на потреби держави. Податки використовувалися на утримання самого державного апарату, на публічну діяльність у суспільстві на воєнні потреби. Існувало поняття скарбниці, метою якої була акумуляція фінансових ресурсів та подальшого використання їх в державних інтересах. Держава виступала як фіскальний орган, який протистав своїми власними інтересами решті суспільства. Відбувалося як стихійне її формування, так і безсистемне використання, хоча елементи приблизного рахування прибутку і витрат скарбниці використовувалися. Все це призводило до нестабільності скарбниці, недостатності коштів на поточні потреби. Тому для її поповнення використовувалися нові податки та різноманітні форми державної позики. Все це не сприяло стабільності суспільного розвитку і держава більшістю суспільства сприймалась як чужа їм сила. Нестабільність фінансів вела до залежності їх від тих слоїв суспільства, у яких були гроші, а тому і в суспільстві держава віддзеркалювала їх інтереси. Не випадково, представниками трудової вартості був обґрунтований висновок про класову сутність держави.

Розвиток ринкового господарства на базі машинного виробництва і, особливо з переходом до формування монополістичного капіталу, все глибше втягує державу у внутрішні соціально-економічні процеси. Загострення протиріччя між працею і капіталом та посилення соціально-політична нестабільність змушує державу виступати регулятором відносин між ними. Це відбивається на державному бюджеті, який передбачає витрати, які націлені на пом'якшення протиріччя суспільства. Звідси йде зростання витрат на соціальні потреби. Необхідність отримання коштів на ці потреби веде до планових пошуків коштів на них. Ускладнення зв'язків між окремими частинами суспільного життя перетворює бюджет в системний документ фінансового життя держави з плануванням його прибуткової та видаткової частини. Залежність суспільного розвитку від результатів науки веде до управління ним через витрати бюджету на наукові пошуки, конструкторські розробки, розвиток технологічних новинок фундаментального характеру. В сучасних умовах державний бюджет – це плановий акт держави,

регулюючий соціально-економічну інфраструктуру суспільства, в якому віддзеркалюється рух частини суспільного капіталу.

Функціонування суспільного капіталу в рамках простого відтворення важливе саме по собі з точки зору збереження економічної системи. Це той мінімум, який забезпечує відносно стабільне функціонування суспільно-економічних відносин. Порушення пропорцій відтворення капіталу саморуйнівне для економічної системи, оскільки за цим порогом лежить межа кризи економічної системи майже до її повного знищення. Тому підтримка функціонування суспільного капіталу навіть на рівні простого відтворення об'єктивно потребує планомірного регулювання з боку держави. Крім того модель простого відтворення не враховує фактор держави. Держава через податки і платежі вилучає на свою користь частину коштів 1 і 2 підрозділів, що йдуть на його потреби. І цим самим руйнує пропорції, що забезпечують нормальне функціонування простого відтворення. В цих умовах держава або взагалі повинна випасти з процесу функціонування суспільного капіталу, що ні теоретично, ні практично не можливо, або всі кошти використати на споживання результатів виробництва, що досить проблематично. Принаймні це також потребує від держави управління функціонування своєї внутрішньої структури. У всякому разі, при простому відтворенні, держава об'єктивно є дестабілізуючим фактором відтворення суспільного капіталу. Функціонування держави на базі простого відтворення означає проїдання суспільством і державою обігових коштів та частини постійного капіталу. Це те, з чим реально зіткнулись в посткомуністичний період колишні республіки Радянського Союзу. Звідси виходить, що на рівні відтворення, суспільство може існувати лише тоді, коли просте відтворення може самозабезпечити себе та мінімальні потреби діяч. Не випадково функціонування радянської держави після держави. Така ситуація потребує жорсткого регулюючого початку в його громадянської війни здійснювалось в жорстких рамках директивного планування, як і в Японії, після другої світової війни. Звідси також виникає висновок про те, що об'єктивно існує потреба використання управління у руху суспільного капіталу на базі розширеного відтворення.

Процес руху суспільного капіталу в умовах розширеного відтворення має безпосереднє відношення до держави. По-перше, розширене відтворення є фінансовою базою держави. Якщо надлишок у виробництві буде іти повністю на потреби держави, то фактично відтворення буде простим, але при цьому буде досягнута стабільність суспільства, оскільки держава буде існувати не за рахунок необхідного продукту суспільства, а за рахунок додаткового продукту (тобто знов створеної вартості). Таким чином, держава безпосередньо залежить від функціонування суспільного капіталу і може нормально існувати тільки в умовах розширеного відтворення, а тому держава зацікавлена у ньому. Таким чином спостерігається безпосередній зв'язок та залежність держави від економіки. Вся ця залежність держави від економіки сама по собі обумовлює втягування її в регулювання економічних процесів з метою підтримки процесу розширеного відтворення. Таке регулювання може бути ефективним, якщо держава регулює суспільне виробництво не епізодично, не по ходу його функціонування, а системно, по заздалегідь поміркованим діям, які направлені на ефективне регулювання виробництва. Таким чином, об'єктивна необхідність управління виходить з обумовленості держави економічними процесами.

По-друге, пропорція у відносинах держави та суспільного капіталу повинна бути такою, яка б забезпечила функціонування відтворення не в простій, а у розширеній формі. Звідси виходить, що витяг коштів із суспільного капіталу повинен бути таким з боку держави на свої потреби, який забезпечив би направлення частини знову створеної коштовності на розширення виробництва. Щоб забезпечити це, необхідно знати не тільки потреби держави на забезпечення свого існування та кількості коштів на реалізацію соціальних та економічних програм держави, але і кількість коштів, необхідних на інвестування виробництва. Таке зіткнення потреб держави та суспільного капіталу в своєму розвитку можливо засобом державного регулювання. Досягнення цієї пропорції можливе шляхом будування різноманітних матеріальних балансів різних рівнів та видів. Вони дозволяють системно судити про стан економічної структури та її потенційні можливості, тобто об'єктивно

визначати можливості акумулювання фінансів через державний бюджет з найменшими збитками для економічного розвитку. Таке зіткнення дає зворотну рефлексію як на державу, так і на функціонування суспільного капіталу. Це необхідність оптимізації державних витрат, вдосконалення внутрішньодержавної структури з метою зменшення витрат коштів на неефективні державні структури. Крім того, зацікавленість держави у постійному розширенні суспільного капіталу підштовхує державу до опрацювання рішень та розробки заходів, які можуть допомагати розширенню виробництва. В цьому випадку мова йдеться про розробку державних програм щодо розвитку науки та техніки, які являються з боку держави інвестуванням у розвиток суспільного капіталу.

Розвиток суспільного капіталу пов'язаний із зв'язками між 1 та 2 підрозділами процесу суспільного відтворення. На рівні господарюючих суб'єктів, створюючи засоби виробництва чи предмети споживання не видно того глобального співвідношення і необхідних пропорцій між 1 та 2 підрозділами. Недотримання цих пропорцій призводить до неефективної витрати капіталів, перевиробництву тих чи інших видів товарів та загубленню частини суспільного капіталу. Спроможність бачення таких співвідношень та перспектив їх структурної зміни в межах суспільства практично є тільки у держави. Вона є тою структурою, на якій замикається функціонування суспільного капіталу, бо держава стоїть над усіма протікаючими соціально-економічними процесами. Тому у неї є змога не тільки аналізу функціонування суспільного капіталу а і спроможність впливу на співвідношення між 1 та 2 підрозділами суспільного виробництва. Здійснення впливу на данні співвідношення здійснюються засобом правового регулювання програмно-цілевих програм стимулювання індивідуальних капіталів по інвестуванню виробництва в тих напрямках, які б підтримували співвідношення між 1 та 2 підрозділами суспільного виробництва.

Рух суспільного капіталу безпосередньо пов'язаний з правовим регулюванням грошового обігу. Виступаючи як емісійний центр, держава кількістю друкованих грошей може

викликати активізацію суспільного капіталу чи пригнічувати його. Здійснювати цю функцію регулятора грошового обігу, держава може ефективно тільки у тому випадку, якщо їх кількість відповідає нормальному насиченню ринку. Визначення політики грошового обігу та кількості грошей в обігу можливо тільки на основі планування бо, в іншому випадку, буде здійснюватись негативний вплив на рух суспільного капіталу.

Виникнення паперових грошей істотно змінює положення держави в суспільстві. Якщо при існуванні монетарних грошей гроші самі себе гарантували фізичною масою золота чи срібла, які вони містили, то існування паперових грошей потребує їх гаранта. Таку роль бере на себе держава. Таким чином, держава значно втручається в економічні відносини та не випадково стає елементом цих відносин. Звідси виникає потреба правового регулювання грошового обігу. Але необхідність державного регулювання грошового обігу виникає декілька пізніше. Існування золотого стандарту, коли кількість паперових грошей відповідає кількості золотого запасу держави ще якимось забезпечувало реальну коштовність паперових грошей, але відрив грошової маси від її забезпечення почав викликати серйозні проблеми. Інфляційний синдром явився результатом невідповідності грошової маси його золотому забезпеченню, а звідси посилення циклічності руху суспільного капіталу. В цих умовах посилюється взаємозв'язок держави та суспільного капіталу. Його нормальне функціонування неможливе без планомірного державного регулювання грошового обігу. Порушення принципу планомірного регулювання грошового обігу призводить до знецінення суспільного капіталу, до зниження реального життєвого рівня, депресивного стану економіки, а в деяких випадках може породжувати не тільки фінансові кризи, а і соціально-економічні.

Недостатність реального забезпечення паперових грошей існуючими державними резервами у вигляді валюти чи золота, непокриті державні витрати податками, вимоги суспільного капіталу до грошової маси піднімають проблему можливої та припущеної межі знаходження грошової маси в обігу. І вирішити її можливо шляхом державного управління. В цілому кількість

грошей в обігу може коливатися у межах забезпечення її валютними чи золотими запасами (нижня межа) та реальною ліквідною коштовністю державного майна (вища межа). Перевищення цієї межі означає фінансове банкрутство держави і глибоку соціально-економічну кризу. Тому коливання грошової маси між нижчою та вищою межами неможливо без моделювання руху суспільного капіталу, ринку споживання, державного прибутку та витрат інших складових соціально-економічного життя суспільства.

Істотною рисою держави у ХХ сторіччі є залучення суспільного капіталу у свою сферу діяльності у вигляді державного сектору економіки та його правового регулювання. Процес створення державного сектору економіки об'єктивний у своїй сутності і пов'язаний з тими соціально-економічними процесами, які відбуваються у ХХ сторіччі.

При соціалізмі держава виступає єдиним власником засобів виробництва, і починає диктувати свою волю всім учасникам виробничих відносин. В основі цього диктату лежить авторитарне державне управління а точніше державне керування, всіх сторін суспільного життя, і, в першу чергу, економічного. Одним з елементів цієї системи, яка забезпечувала контроль на економікою, стало планування.

В Західних країнах розвиток державного сектору економіки йшов на фоні функціонування економіки Радянського союзу. Успіхи в економічному розвитку Країни Рад не могли лишитись без уваги, тому досвід соціалістичного будівництва на Заході вивчався. Циклічність руху суспільного капіталу у капіталістичних державах підштовхувала західні країни до пошуку компенсаторів циклічності, а Велика депресія 1929-1933 рр. поставила запитання про втручання держави в економіку і необхідність створення ефективної системи державного регулювання соціально-економічними процесами. Все це стало поштовхом до розвитку державного сектору економіки, який би став компенсатором циклічності руху суспільного капіталу з метою його вирівнювання та рішення соціальних проблем. Тому створення та розвиток державного сектору економіки не є самоціллю держави в одержанні прибутку, чи його протиставлення приватному сектору економіки.

Оскільки держава підіймає конкретні задачі перед державним сектором економіки, то і державне регулювання їм носить достатньо конкретний характер. Звідси виходить об'єктивна необхідність регулювання державного сектору економіки з боку держави. Разом з тим, мова йде не про державне керівництво сектором економіки, а про державне управління. Перше передбачає жорстку опіку держави належним йому секторам та регламентації діяльності державних організацій, що і відбувалось у Радянському Союзі. Тому і планування у СРСР носило директивний характер. Державне регулювання державним сектором економіки передбачає збалансовані відносини між державою та належним йому підприємствам. В цьому варіанті держава визначає стратегію діяльності державного сектору економіки, а самі суб'єкти господарювання визначають тактику своєї діяльності. Тому не випадково діяльність держави в розвинутих країнах носить індикативний характер. Наслідком такого державного регулювання з використанням індикативного управління є більш активний рух суспільного капіталу та стабільність темпів економічного розвитку разом із рішенням багатьох соціальних проблем.

1.6. Функції управління в сфері економіки

Сучасні економічні процеси суттєво впливають на суспільні відносини. Традиційні підходи до регулювання фінансово-економічної діяльності вичерпали себе, що веде до значних потрясінь соціально-економічного життя. Це в свою чергу потребує від держави заходів до стабілізації та сталого розвитку економіки. Це завдання повною мірою лягає на державне управління, яке повинно підситити ефективність своїх функцій управління в економічній сфері. В цьому напрямку значний потенціал має планування як функція управління. Її функціональний зміст дає можливість вивести державне регулювання економічних процесів на якісно новий рівень.

Державне управління саме по собі функціонально. Уявити його поза функціями, через які воно реалізується, неможливо. Але разом з тим, що являють собою функції управління, і, принаймні, державного управління, і які вони за змістом і набором в більшості суперечливо і не ясно. В той же час наголошування державою функціонального підходу до управління ринковою економікою ставить проблему функцій державного управління у ряд актуальних. Теорія функцій управління корінням виходить з поглядів засновників сучасного управління – Файоля, Емерсона, Тейлора, Форда. Класичний варіант функцій управління був запропонований Файолем, який в адміністративну функцію, те що сьогодні називається управлінням, включав передбачення, організацію, розпорядництво, координування і контроль. Але разом з тим, їх роботи в цій сфері носили більше прикладний характер і відповідей на теорію функцій управління в цілому не містили.

Сучасна зарубіжна думка також звертається до проблем функцій управління. Так Б. Гурне функції управління розрізняє: на головні завдання, допоміжні функції, і командні функції. В свою чергу їх підрозділяє на більш конкретні. Головні завдання поділяються на чотири категорії: функції верховної ради, економічні функції, соціальні функції, освітні і культурні функції. Допоміжні функції – це управління персоналом, бюджет і бухгалтерський облік, функції юридичні пов'язані з судовими позовами, документування. До командних відносяться: дослідження, прогнози, і програми, організація служб, контроль, зв'язки з громадськістю. Рю та Біар відокремлюють п'ять функцій управління: планування, організація, комплектація кадрами, мотивація контроль. Українські вчені Н.Нижник, О. Машков, С. Мосов функції управління розділяють на: планування, організацію, мотивацію, контроль.

Вищенаведені класифікації правомірні з тих позицій, з яких вони тлумачаться, бо в залежності від ранжирування управління на поверхні явища виникають ті чи інші функції управління, на які звертається увага у процесі дослідження. Такий підхід уявляється вірним, оскільки дозволяє виділити функціонуючі процеси управління у відношенні об'єкту впливу. Наявність різних класифікацій функцій управління

пояснюється системною природою функції в основі якої лежить її подільність. До функції управління справедливий закон о подільності речовини. Як фізичний об'єкт складається із молекул, які в свою чергу поділяються на атоми, а атоми – на елементарні частини, так і функція управління поділяється на свої складові. Властивістю подільності функції є те, що кожний її рівень, засновуючись на попередніх, це не сукупність попередніх, а якісно новий рівень, у якому попереднє відбивається як система.

Для з'ясування природи функції управління необхідно з'ясувати ознаки, що характеризують її, і що виявляються в тій або іншій конкретній дійсності. В першу чергу, можна відзначити, що функція діє в сфері управління. Тобто саме найменування «функція управління», вказує на те, що це така функція, що діє в сфері управління, перетворюючи її властивості в свою первинну тканину. Це веде до того, що функція наповнюється змістом даної сфери діяльності. Другою відокремленою ознакою функції управління є те, що вона несе в собі мету і завдання управління. Діючи в сфері управління, функція підпорядкована тій меті і завданням, що діють в цій сфері. Мета і завдання формують спрямування елементів функції. Третя ознака функції управління полягає в тому, що вона реалізує його. Власно кажучи, це основна мета функції – забезпечити сферу управління як процес його співіснування. Наприклад, координація реалізує управління, як процес погодження дій елементів системи. Четверта ознака – це опосередковування зв'язків між суб'єктом і об'єктом управління. Управління виділилося в результаті розподілу праці, як сфера, в якій кристалізовані відносини між суб'єктом і об'єктом з приводу будь-якої діяльності. В управлінні економікою знаходять відбиття відносини між органами державного управління і суб'єктами економічної діяльності. Однак ці відносини багатоаспектні, і зв'язки, що виникають в цих відносинах, висловлені як функції управління. П'ятою ознакою функції управління є регулювання, як засіб здійснення самого управління. Шостим значенням є динаміка функції управління. Це, майже одна з найважливіших її ознак. Функція виникає перед нами у вигляді якогось процесу, де відбувається перетворення вхідного матеріалу в якийсь кінцевий

продукт, який наділений новими якісними характеристиками. Сьома ознака, функції управління, вона не є винятковою сферою діяльності людини. Процес розвитку науково-технічної революції показує, що певні ділянки управління можуть виконувати комп'ютерні системи. Наприклад, управління режимом виплавки сталі може відбуватися без участі людини, для цього достатньо закласти в комп'ютерну систему вхідні параметри, поставити мету і завдання перед нею. Тому управління є здебільшого сферою діяльності людей, принаймні, єдиною сферою, де людина буде завжди здійснювати свою діяльність, причому займати в ній головне, керівне місце. Отже, в якості матеріальних елементів функції управління служить людина, а в якості речовинних – комп'ютерні управлінські системи. Восьма ознака, функція управління, хоч і є процесом, однак вона завжди виходить з структурного елементу системи, скажімо, органу управління, що є поняттям статичним, оскільки являє собою організацію.

Функцію, яка б не була її природа, може реалізуватися лише в структурі. Функція реалізується структурою і пояснюється за допомогою структури. Всі ці ознаки характеризують функцію управління як явище. Функція управління, як явище, – це, програмований метою і завданнями управління процес, опосередковуючий зв'язки між суб'єктом і об'єктом управління, який реалізує їх через структурно-статичні елементи матеріального або речовинного характеру.

Функція в реальній дійсності управління предстає перед нами як явище. Однак за ним завжди прихована його триєдина природа, бо функції управління притаманна своя сутність, зміст і форма. Важливість цих трьох категорій зрозуміла, оскільки вони дають можливість проникнути в глиб явища і виявити його природу. Це забезпечує правильний аналіз досліджень більш конкретних явищ, дає можливість приймати більш правильні рішення, робити вірогідні висновки і пропонувати найбільш адекватні, конкретні пропозиції до тих процесів, що відбуваються.

Суттєвість завжди відбиває головне в явищі. Для функції управління найбільш важливим є те, що вона реалізує управління як таке, тобто виступає як його форма. І все ж, це ще не сутність. Це тільки вирій, з якого можна її вичленити. І тут важливо

підкреслити, що в функції, і через неї, здійснюється діяльність управління. Без свого функціонального вираження воно існувати не може. Немає руху – немає самої функції. Тому, управління у функції висловлене як процес. Під сутністю функції управління слід розуміти процес співіснування управління. Взагалі, будь-який процес може здійснюватися стихійно і під впливом будь-яких сил, що діють цілеспрямовано, незалежно від їхньої матеріальної природи. Для функції управління притаманна управлінність процесом її існуванням. Функція управління неминуче повинна виявляти цілеспрямований вплив, бо в іншому випадку управління припиняє виконувати своє основне призначення. Таким чином, основу життєдіяльності управління виконує управлінність цього процесу, що і є змістом функції управління. Управлінність процесу співіснування управління, в практиці здійснюється шляхом принципів, засобів, каталізаторів і інших засобів, що в сукупності створюють форму функції управління. Таким чином, форма функції управління – це її інструментарій, що забезпечує реалізацію сутності і змісту.

Серед засобів форми функції особливий інтерес являють собою каталізатори, в силу того, що в управлінні вони фактично не досліджені, а між тим мають велике значення. Каталізатори – це такі засоби в управлінні, що самі активно не беруть участь в його процесі, однак без них воно або здійснюється неефективно, або взагалі не може бути здійснено. Наприклад, держава може безпосередньо не брати участь в якомусь процесі управління, однак його наявність в цих відношеннях істотно впливає на результати управління. Одним з видів каталізаторів є гарантії. Гарантії, будучи умовою в будь-яких відносинах по управлінню, істотно впливають на їх реалізацію.

Функції управління породжують органи, в яких вони викристалізовані. Таким чином, функцію можна розглядати в більш вузькому аспекті, стосовно до конкретного органу управління, його службових осіб. Функція, що породила орган управління, предстає як функція даного органу. Зовні здається, що наявність того або іншого органу породжує якісь певні функції. Якраз навпаки. І вона предстає як сфера діяльності даного органу. В свою чергу, сфера управління може визначити і деякі інші функції по її регулюванню. Крім того, функція

управління породжує не тільки орган, але і функції по самоврегулюванню її внутрішньої структури. Тому в діяльності будь-якого органу управління є декілька функцій. Але діяльність органу управління завжди визначена його основною функцією.

Функція органу управління визначається низкою специфічних ознак. По-перше, це діяльність по врегулюванню об'єкту управління з боку його суб'єкту. Орган управління створюється з метою здійснення управління якоюсь групою організацій, установ, об'єднань, підприємств і т. і. В сфері державного управління органи управління виступають як частина державного апарату. По-друге, це діяльність владного характеру. Орган управління завжди діє по відношенню до об'єкту владно. Саме тому управління будується на основі ієрархічності створених на його основі органів. Влада – це одна з найбільш істотних ознак органу управління. Владність означає таку форму регулювання, коли вона використовується як засіб підпорядкування нижчого елемента вищестоящому. В сфері державного управління орган управління діє юридично-владно, тобто його влада ґрунтується на нормативних актах держави. По-третє, – це діяльність, що визначена метою і завданнями управління. Орган управління, впливаючи на об'єкт, споживає інформацію про нього і виробляє рішення на основі поставлених перед ним цілей і завдань. Так міністерство приймає управлінське рішення не тільки на основі ситуації, що складається, але і у відповідності з тою метою і завданнями, що закладені в нього, як в орган державного управління. Четвертим значенням функції органу управління є те, що він реалізує волю центру. Існуюча система органів управління завжди має свій центр. Саме імпульсуюча діяльність центру управління створює для них рушійну силу діяльності.

В сфері державного управління реалізується воля держави. Діяльність держави – це волюва чинність, в якій поставлена і сформульована кінцева мета. Таким чином, можна сказати, що функція органу управління – це владна діяльність по врегулюванню об'єкту управління, яка реалізує волю його центру на основі поставлених цілей і завдань. Стосовно державного управління, можна сказати, що функція органу

державного управління – це юридично-владна діяльність у відношенні об'єктів управління.

Загальною причиною функції, що породжує управління є розподіл праці. Кожна з сфер, що управляється, володіє специфічними ознаками їх регулювання. Так, наприклад, необхідність постачання, засобами виробництва і предметами праці викликає необхідність виділення у сфері управління функції по постачанню. Прискорений розвиток науково – технічного прогресу на об'єднанні і підприємстві призводить до виникнення функції управління по організації підготовки виробництва. Таким чином, кожне явище, яке в ході свого розвитку вимагає управляючого впливу, породжує функцію управління через яке явище регулюється і розвивається.

Сферою управління є сукупність об'єктів або якийсь об'єкт, які піддаються регулюючому впливу з боку суб'єктів управління. Сфера, в який суб'єкт здійснює своє регулювання, завжди пов'язана з раціоналізацією його дій, а ця раціоналізація передається через планування, бо раціональність суб'єкту управління виражається через програму його дій, які формуються на основі вивчення об'єкту і моделювання його дій. А результат укладання програми дій – є план дій. Таким чином, планування будучи частиною управління, функціонує в сфері його дій.

Планування містить в собі мету і завдання суб'єкту управління. Спочатку при плануванні якогось об'єкту ставиться мета, і на її основі формулюються завдання. Мета і завдання у функції планування виражені в діяльності суб'єкту управління у вигляді різноманітних планових актів.

Планування реалізує управління. Але реалізація є специфічною. Якщо, скажімо, координація реалізує управління як погодження взаємозв'язків між об'єктами управління або суб'єктами управління, то планування реалізує управління шляхом створення абстрактної моделі управління. В моделі абстрактно реалізовані основні функції управління, зв'язки суб'єкт-об'єкт виглядають як результат управляючого впливу. І в залежності від того, наскільки точно буде відповідати практика управлінського процесу тій плановій моделі, що була

створена, настільки повно буде реалізоване управління плануванням.

Планування, діючи в сфері управління, регулює і опосередковує зв'язки між суб'єктом і об'єктом управління, що виражене в їх планових рішеннях. Суб'єкт управління правомочний вимагати інформацію про стан об'єкту і його елементів, що виникають при побудові планових проєкцій. Однак, основні зв'язки в системі суб'єкт-об'єкт відтворюються тільки в моделі, де перевіряється інваріантність планових і управлінських рішень з вибором найбільш оптимального рішення. Тільки конкретна практика покаже, наскільки точно і правильно спрацював плановий механізм, відбиваючи об'єктивні параметри процесу управління.

Планування – це процес динамічної абстракції, що має конкретне матеріальне втілення. Планування – це діяльність по відтворенню моделі управління і розвитку елементів об'єкту управління. Це процес відносний, оскільки не виходить з рамок моделі. Свою конкретність планування здійснює шляхом планових актів, що абстрактно реалізують його як реальний процес в діяльності об'єкту управління.

Планування здійснюють спеціально створені органи, що є структурно-статичними елементами. Орган, що займається питаннями планування, завжди являє собою організацію зі своєю структурою. Структурні елементи суб'єкту управління займаються питаннями планування, однак їх рішення конкретизуються в органі, як учаснику процесу управління. Діяльність органу управління по рішенням планових питань завжди ґрунтується на людині, як центральному елементі системи управління. Таким чином, планування відповідає всім основним ознакам функції управління, а отже і є нею. Можна резюмувати, що планування, як функція управління є абстрактною формою управління. Але ніщо не є таким реальним, як науково розроблений план на основі об'єктивних характеристик матеріального виробництва. Крім того, слід відзначити, що планування не поринає в управління, оскільки воно може виступати і як абстрактна форма самого процесу управління.

Функція планування, історично породжена процесом розвитку виробництва, тією його стадією, коли потрібно управляти по заздалегідь розробленій моделі, оскільки відсутність такого управління веде не просто до анархії, а до катастроф як в соціальному, так і економічному житті суспільно-економічної формації. Внаслідок цього можна стверджувати, що планування як функція управління історично виникла пізніше основних його функцій, оскільки вони на протязі достатньо тривалого періоду часу забезпечували суспільну потребу в регулюванні відповідного рівня управління. Однак, коли виробництво стає машинним і великомасштабним, то вже ні організація, ні координація, ні контроль, ні стимулювання не дають бажаних результатів. Ситуація що склалася, призвела до виникнення в управлінні такої функції, що іменується плануванням. Її основна мета полягає в можливості відтворити процес матеріального виробництва і його управління заздалегідь у вигляді будь-якої моделі. Те, що планування є функцією управління означає, що така категорія, як планування проникає в тканину управління, в силу об'єктивних причин, і стає частиною останнього з ознаками, притаманними родовому поняттю.

Планування, як функцію управління, можна розглядати в двох аспектах: у вузькому і спеціальному. Функцію управління, як було показано вище, можна розглядати, як процес об'єктивізуючий необхідність регулювання і опосередковування зв'язків між суб'єктом і об'єктом управління, а також як владну діяльність суб'єкту управління по врегулюванню підлеглого йому суб'єкту. Функції управління в даному випадку, характеризуються з точки зору об'єктивного процесу розвитку матеріального виробництва і відповідних їм суспільних відносин. Обґрунтовуючи функцію управління як владну діяльність, її характеристикою, буде суб'єктивна діяльність органу державного управління. В першому випадку, функція управління виражена абстрактно, в другому – конкретно. Розгляд функції управління в цих двох сенсах дає право охарактеризувати планування, як її елемент з тих же самих позицій. Тому планування економічних відносин, як функція у

вужькому смислі, являє собою об'єктивну необхідність свідомого регулювання шляхом моделювання його діяльності.

Планування в процесі управлінської діяльності представлено як функція органів державного управління. Тобто, створюється система суб'єктів державного управління, що реалізують планування як функцію, або одну з функцій органу управління. Блискучий приклад використання планування як функції державного управління наводить Г. Емерсон в своїй книзі «Дванадцять принципів продуктивності» описуючи швидкий розвиток Німеччини і Японії в другій половині ХІХ сторіччя. Бісмарк і Мольтке, вирішивши зробити з маленької Прусії Німецьку імперію, в основу залучивши план швидкого розвитку держави, використавши в ньому всі діючі в наявності компоненти і правильно зв'язавши їх поміж собою. Планова стратегія двох державних діячів дозволила не тільки об'єднати Німеччину в єдину сильну централізовану державу, але й здолати Францію, як свого військового конкурента. Використавши той же принцип планової стратегії, Японія за тридцять років з феодальної країни перетворилася в найсильнішу державу в Азії на початку ХХ сторіччя, здатну перемогти чотирьохсотмільонний Китай і Російську імперію.

Державне управління являє таку сферу, в якій функції управління проектуються на тканину держави, утворюючи мутаційний елемент, що володіє ознаками структур, що беруть участь у синтезі і імпульсуються зовні, як діяльність органів державного управління. Це ставить перед ним складні завдання по врегулюванню економічних і соціальних процесів. Причому регулювання цих відносин повинно здійснюватися свідомо і відповідати рівню виробничих відносин. Ця діяльність здійснюється державою як управління. В першу чергу перед державою постає завдання по управлінню економічним розвитком країни. Дуже точно зауважив К. Попнер: «... Повсюди на Земній кулі політична влада почала здійснювати економічні функції. Необмежений капіталізм відкрив шлях до нового історичного періоду політичного інтервенціонізму, тобто економічного втручання держави». Але, щоб управляти економікою, необхідно, свідомо додержуватися пропорційності. Цей іманентний державі процес призводить до проникнення в

природу держави елементу планування. В зв'язку з цим з'являється мутаційний елемент – державне планування, в основі якого лежить плановий характер способу виробництва, заснованого на ринковому господарюванні. Таким чином, державне планування – це функція держави в сфері управління. Новий мутаційний елемент – державне планування як функція управління набуває ряду специфічних рис в регулюванні економічних об'єктів. По-перше, планування з об'єктивної доцільності перетворюється у діяльність, що має владно – правовий характер. Тут об'єктивна доцільність виражена як влада держави. По-друге, функція планування дифундує в державний апарат і виявляється як діяльність органів держави. По-третє, державне планування – це воля суспільства, яка виражена через державу. Четверте, – державне планування – це державні акти. Таким чином, державне планування як функція управління – це процес моделювання діяльності об'єктів управління на основі владозобов'язуючої волі держави, яка виражена у діяльності його органів, що представляє функцію планування у вузькому сенсі. Але якщо планування в діяльності суб'єктів господарювання регулюється конкретно, то в діяльності органів державного управління, як правило, абстрактно. Планування як функція управління у вузькому сенсі, представлена в практиці управління через функцію планування в спеціальному (власному сенсі). Планування як функція управління в спеціальному сенсі (а інакше кажучи, в сфері державного управління), представляє види планової діяльності органів державного управління по регулюванню ринкових відносин.

Розділ 2.

РЕТРОСПЕКТИВА ДЕРЖАВНОГО ПЛАНУВАННЯ ЕКОНОМІКИ

2.1. Організаційна структура планування економічної діяльності радянського періоду

Державне управління визначається тією структурою, за допомогою якої воно реалізується. Органи державного управління, відповідно до наділеної компетенції по реалізації їх функцій, забезпечують функціонування державного управління. Залежно від того, наскільки ефективна система органів державного управління і їх діяльність, настільки ефективне саме державне управління. Це положення справедливе для будь-якого типу держави, тому воно завжди прагне створити таку систему державного управління, яка забезпечила б життєздатність державної та суспільної системи. Із цього погляду актуальним є ретроспективний аналіз систем державного управління, що дає можливість оцінити переваги й недоліки існуючих систем державного управління для того, щоб використати цей досвід у створенні сучасних систем державного управління, виходячи з існуючих умов суспільного розвитку та тих стратегічних цілей, які ставляться державою на сучасному етапі. Це повною мірою відноситься і до планування економічної діяльності в ринковому господарстві, з погляду регулювання суспільних відносин державного управління.

Ретроспективний аналіз організаційної структури державного управління в сфері планування економічної діяльності радянського періоду дозволяє зрозуміти не тільки ті закономірності розвитку, які були характерні для економіки радянського періоду, а також можливості використання державного планування в розвитку ринкової економіки.

Захоплення влади в 1917 році більшовиками означало перехід до нової державно-економічної доктрини, що раніше існувала як теорія. Одним з її наріжних положень була ідея

планомірності й планування розвитку народного господарства. Крім того, ситуація в країні, що була пов'язана спочатку з війною та економічною кризою, а потім – розрухою, вимагала концентрації та розподілу наявних ресурсів з метою забезпечення виживаності знов створеної держави. У цих умовах планування виявилось досить ефективним інструментом рішення поставленого завдання.

Відсутність досвіду планування економічної діяльності та готових теоретичних розробок як з питань планування, так і державного управління в сфері економіки вела до перманентних змін в організаційних структурах управління та методології планування, а також недоліків механізму державного управління в сфері планування економічної діяльності.

Відразу після жовтневої революції виникла ідея відокремлення економічної сфери та створення мега-органу, який би управляв нею. Відбиття це знайшло в створенні ВРНГ у грудні 1917 року. Вища рада народного господарства була задумана як центральний орган Радянської республіки, що охоплював би своєю діяльністю всі галузі народного господарства. Відповідно до Положення про ВРНГ він виступав як планово-регулюючий економічний орган, при якому створювалися планові установи. З цією ідеєю виступив Ф. Е. Дзержинський. Він запропонував створити в складі ВРНГ СРСР самостійне Планове управління, що займалося б плануванням роботи всієї промисловості в цілому.

До компетенції Планового управління відносилися: складання загальних перспективних планів всієї промисловості як у цілому, так і окремих її частин; планування розвитку економічних районів; розгляд проектів нових промислових підприємств; складання планів капітального будівництва; визначення найбільш вигідних пунктів розташування нових промислових районів і розгляд їх проектів, складання річних, фінансових, кредитних, імпортно-експортних і торговельних планів для промисловості.

Крім Планового управління, в структурі ВРНГ існували й інші планові установи: виробничі відділи, комісії, головками, функціональні відділи, раднаргоспи, які в сукупності повинні були забезпечити планування у двох напрямках: виробничо-

територіальному і виробничо-галузевому. Серед функціональних підрозділів провідне місце займали ті, які були пов'язані зі здійсненням планових функцій по складанню, розгляду виробничих програм і кошторисів органів державного управління, що входили до структури ВРНГ, планів постачання окремих галузей промисловості та розподілу їх продукції. До них відносилися: Центральна виробнича комісія, Фінансово-економічний відділ, Комісія кошторисів, Фінансово-рахунковий відділ, Рада постачання та розподілу, Комісія використання та ін.

Разом з тим структура ВРНГ виявилася нестабільною. «У період інтервенції і громадянської війни структура ВРНГ піддавалася багаторазовим змінам. Вона не одержала формального закріплення в якому-небудь єдиному нормативно-правовому акті, оскільки услід за Положенням про ВРНГ, затвердженим РНК 8 серпня 1918 р., не було видано ніякого іншого положення про ВРНГ. Уявляється, що це пов'язане з тим, що ВРНГ виявився мега-органом, який намагався замкнути на собі практично все народне господарство. Але вирішити ці завдання виявилось не під силу через нестабільність самої економіки, громадянської війни, відсутність практики управління мега-системами. Тому не випадково до кінця громадянської війни Положення про ВРНГ мінялось в бік перетворення його на Наркомат промисловості.

Ця тенденція не могла не відбитися на організаційній стороні планової діяльності. «Відбувається виділення планових установ із ВРНГ. Створена на основі декрету Раднаркому «Про організацію постачання» Комісія використання з органу при ВРНГ перетворилася в 1920 році на установу, що фактично стояла над ним. Створена на початку 1920 року в рамках ВРНГ комісія ГОЕЛРО була виділена з його системи і перетворена на самостійну планову організацію. Статус ВРНГ як єдиного планового органу всього народного господарства втрачається у зв'язку з утворенням Ради праці і оборони. РПО взяла на себе функцію центра державного планування. Іде з компетенції ВРНГ і функція довгострокового планування, що передається в 1921 році знов створеному органу в особі Держплану. З 1923 року ще один орган державного управління займається питаннями планової діяльності – це Економічна нарада РРФСР,

що фактично реалізувала функцію планування РПО та у сфері планування здійснювала координаційні функції. З утворенням РПО СРСР й ЕКОСО РРФСР (а також ЕКОСО інших союзних республік) створювалася струнка система центральних і місцевих планово-регулюючих органів, покликаних об'єднати діяльність економічних наркоматів і їх місцевих органів.

Споконвічна спроба створення ВРНГ як єдиного планово-регулюючого органу економічної діяльності, що сполучала галузеве і територіальне планування та управління, створила своєрідну структуру, яка привела до створення низових раднаргоспів і головкомів, а з 1926 року – трестів.

Раднаргоспи були органами планового керівництва регіонів, але, разом з тим, не мали спеціалізованих підрозділів. Так, облраднаргоспи склалися із секцій, які займалися поряд з загальними питаннями і плановими питаннями. Поступове перетворення ВРНГ у галузевий орган привело до втрати нею територіальної функції планування. Так, в 1920 році були ліквідовані облраднаргоспи. Планова діяльність ВРНГ зміщалася в бік головкомів і трестів.

Головками створювалися з 1918 року як органи галузевого управління, що поступилися місцем виробничим об'єднанням, а з 1930 року відбувається розукрупнення об'єднань і створення головкомів. Первинний перехід від головкомів до виробничих об'єднань мав на меті відхід від адміністрування і перехід до управлінського начала діяльності органів державного управління. Вони являли собою крок уперед у порівнянні з колишніми головками ВРНГ СРСР, які організовувалися, як правило, адміністративно-організаційним та планово-економічним керівництвом, не приділяли достатньої уваги технічному керівництву своєю галуззю й до того ж мали справу, головним чином, із трестами. Планово-економічне управління об'єднання зосереджувало у своїх руках основну планову роботу та окремі питання планової діяльності, координувало її з іншими відділами управління. Разом з тим, недоліком організаційної діяльності планово-економічного управління об'єднання була його відособленість у плановій роботі від інших керувань, які тою чи іншою мірою також здійснювали планову діяльність. Звідси ті чи інші відхилення

від плану, викликані розпорядженнями інших відділів, ставали відомі ПЕУ об'єднання лише в результаті звітних даних підприємства або за матеріалами статистики. У таких умовах плановий відділ об'єднання був не в змозі вчасно враховувати поточні зміни в плані підприємства, а отже, активно впливати на виробництво. Внаслідок чого ефективність планування знижувалася, що вимагало вдосконалювання організаційної структури державного управління. Вдосконалювання управління народним господарством і плануванням пішло по шляху відтворення трестів. А крім того, ВРНГ СРСР була ліквідована, а на його місці утворилися народні комісаріати з окремих галузей промисловості.

Цей момент важливий для розуміння подальшого розвитку планової системи та державного управління економікою. На цей момент сформувалася концепція державного управління економікою. «Логіка цієї концепції така: соціалістична економіка розвивається тільки на основі плану, а ринок припускає використання товарно-грошових відносин. Отже, ці категорії несумісні». По суті, це концепція командно-планової економіки. Перехід до цієї концепції зовсім не випадковий. Держава усвідомила можливості планування в розвитку економіки, а також і державного управління. Стало зрозумілим, що той, хто володіє ресурсами, володіє країною. У цьому випадку ми зіштовхуємося з новою моделлю економічного розвитку, що, на відміну від споживчої економіки варто назвати ресурсною економікою. Якщо в першому випадку споживач визначає напрямки і темпи розвитку економіки, то в другому випадку розвиток економіки визначає той, хто володіє ресурсами. Істинно наукового аналізу ресурсної економіки не існує, звичайно, йде її опис без розкриття сутності, а висновки скоріше мають соціально-політичний характер. Тим часом такий аналіз важливий для сучасного розуміння розвитку світової економіки, оскільки людство усе більше зіштовхується з елементами ресурсної економіки, що проявляється через глобалізацію світової економіки. Тому досвід планування як елемента управління і державного управління важливий для наступного розвитку економічної діяльності.

У реальній практиці 30-х років державне управління економікою пішло шляхом подальшої централізації та зміни самого управління на перетворену форму, якою виявилось керівництво. Планування також набуває перетвореної форми, яку можна назвати централізованим плануванням. Перетворені форми управління та планування, мало семантично відрізняючись від них і зберігаючи зовнішні ознаки, істотно відрізняються від тих явищ, що їх породили.

Процес адміністративно-командної економіки створив на той момент досить ефективну пару: головком-трест, що, будучи середньою ланкою державного управління в сфері економіки, забезпечувала реалізацію державного керівництва в економіці і централізованому плануванні. Щодо того, що трест був органом оперативного управління та планування підлеглими підприємствами. Його власні функції в питаннях планування зводилися до права: установлювати план і працювати за ним, якщо не був затверджений техпромфінплан до початку господарського року; погоджувати розбіжність промфінплану місцевого тресту з контрольними цифрами республіканської промисловості із ВРНГ республіки, з урахуванням інтересів обох сторін.

Найважливішою організаційною структурою планової системи СРСР був Держплан, створений в 1921 році, який фактично виріс із ВРНГ шляхом реорганізації ГОЕЛРО. Відповідно до Положення про Держплан, його компетенцією в області планування були: розробка єдиного господарського плану, розгляд та узгодження з господарським планом виробничих програм і планових пропозицій окремих відомств та обласних господарських організацій і встановлення черговості робіт. Держплан мав надвідомчі функції, оскільки всі відомства були зобов'язані надавати свої виробничі програми, пропозиції з питань планування, а також мав право вимоги на необхідні йому матеріали і відомості. З 1925 року відбувається формування, крім Держплану СРСР, також республіканських Держпланів у зв'язку з утворенням союзної держави.

Сформована організаційна система планування в її централізованому виді з галузевим підходом практично без змін проіснувала до середини 50-х років. Істотні зміни почали

відбуватися з утворенням раднаргоспів і переходом до системи територіального управління і планування. У наукових дослідженнях однозначної думки немає з питання переходу до нової системи державного управління і планування. У п'ятдесяті роки темпи економічного росту були досить високі, але, разом з тим, система державного управління і централізованого планування стримувала можливості економічного розвитку, а тому була потрібна модернізація системи державного управління і планування. Можливо, що ідея раднаргоспів була запропонована тими, хто у свій час працював у системі раднаргоспів та вважав, що ця система працювала досить добре, але її потенціал не був повністю розкритий, оскільки на зміну їй прийшла адміністративно-командна система керівництва економікою.

Повернення до раднаргоспів не було ідентичним тій же системі ВРНГ, що народилася після жовтневої революції. Загальне керівництво з управління та планування народним господарством залишилося за Радою Міністрів СРСР. ВРНГ створювалися як союзно-республіканські органи державного управління, підпорядковані Радам Міністрів, що поширювали свою компетенцію на економічні райони, які не збігалися з адміністративним поділом. Крім того, у перші роки радянської влади планування перебувало в структурі ВРНГ, а в результаті економічної реформи другої половини 50-х років Держплан не тільки зберіг свої позиції, але й підсилив їх. Крім того, створюється Держбуд СРСР, у якого були широкі функції в плануванні капітального будівництва.

Як орган державного управління, що здійснює господарські функції, РНГ згідно «Положення про раду народного господарства економічного адміністративного району» [300] в області планування встановлював підприємствам й організаціям державні плани за всіма показниками випуску продукції в заданій номенклатурі й асортиментах, план капітального будівництва, план запровадження в дію виробничих потужностей, затверджував річні фінансові плани у вигляді балансів прибутків і видатків, розробляв і представляв Держбанку СРСР і Будбанку кредитні плани, здійснював планування матеріально-технічного постачання.

У той же час права в області планування були обмеженими. Так, раднаргосп не могла вийти за рамки планових завдань, які затверджувалися їй. Мова могла тільки йти про зміни планів окремих управлінь і підприємств у межах встановлених їй планових завдань [270, с. 10].

Спеціалізованими органами планування в системі економічної діяльності залишаються органи Держплану: Держплан СРСР, Держплани союзних республік, обласні планові комісії, райплани й міськплани. Завданнями Держплану СРСР були: розробка державних планів розвитку народного господарства, безперервність (перманентність) планової діяльності, розробка п'ятирічних планів з розбивкою по роках, галузях, республіках й економічних районах, складання різних видів народногосподарських балансів. Для рішення цих завдань в апараті Держплану СРСР створюються відділи по галузях народного господарства, групах галузей промисловості, балансових відділах і зведено-економічних відділах. Держплан СРСР і Держплани союзних республік цього періоду співробітничали із раднаргоспами, республіканськими міністерствами й відомствами. Так, РНГ СРСР дає висновки по проектах народногосподарських планів, розроблюваних Держпланом СРСР. На місцях створюються комплексні бригади фахівців раднаргоспу із залученням працівників планової системи.

Підсилюються в процесі економічної реформи положення Міністерства фінансів СРСР і Держбанку СРСР, першого – як органу державного управління по розробці й реалізації фінансового плану, тобто державного бюджету, другого – як розробника проектів кредитних і касових планів, за якими Держплан дає свої висновки.

З погляду організаційної структури, центр планової роботи перемістився з галузевого на територіальне планування. Така структура сприятливо вплинула на розвиток регіонів, оскільки створила центри планування економічної діяльності в межах регіонів, але знизилася якість планової роботи в галузевому розрізі, оскільки однорідні виробництва виявилися відірваними одне від одного, що ускладнило проведення єдиної політики в сфері управління і планування окремих галузей. Цей недолік не

вдалося компенсувати через систему Держплану, оскільки його планова робота була відособлена від управлінської діяльності, а тому наслідки оперативно не відбивалися на плануванні економічної діяльності. До того ж об'єднання в раднаргоспі багатьох галузей не забезпечувалося достатньою кількістю управлінських кадрів, що знають специфіку різноманітних видів економічної діяльності, що знижувало якість прийнятих управлінських рішень по керуванню підприємствами. Крім того, розривалися внутрішньогалузеві зв'язки. Все це негативно позначилося на результатах економічної діяльності, внаслідок чого семирічний план розвитку економіки був невиконаний. Все це привело до нової реформи середини 60-х років, що назвали господарською.

Господарська реформа виявилася найбільш несхожою з іншими економічними реформами в Радянському Союзі. Тут була здійснена спроба поєднати державне керівництво і централізоване планування з елементами ринкового господарства. Таким чином, ця реформа мала подвійну ідеологію: сполучення товарно-грошових відносин з радянською системою державного управління. Такий підхід, хоча і суперечливий, дав позитивний ефект, оскільки темпи розвитку економіки зросли в другій половині 60-х років. Все це позначилося і на організаційній системі планування економічної діяльності, оскільки пріоритет одержує галузеве управління і планування. Реставрація галузевої системи управління привела до того, що планування економічної діяльності перемістилось в міністерства, які здійснювали безпосередню планову роботу відносно підвідомчих підприємств.

При намаганні уникнути недоліків організаційної структури планування 30-50-х років і залишити позитивне з невдалих економічних реформ поштовх одержує функціональне планування економічної діяльності. З'являються такі органи, як Держпостач СРСР, Держбуд, Державний комітет по цінах та ін.. Це, безумовно, був крок уперед як у розвитку організаційної структури планування, так і в удосконалюванні планування народного господарства. Були розширені права й функції Рад міністрів союзних республік як в управлінні і плануванні підвідомчого їм народного господарства, так і у підготовці

планів розвитку народного господарства, включаючи підприємства галузей, що управляли загальносоюзними міністерствами, розташованими на даній території, а також права місцевих Рад.

Організаційна структура Держплану не зазнала зовнішніх змін. Система Держплану містила в собі: Держплан СРСР, Держплани союзних республік, планові комісії великих економічних районів, Держплани автономних республік, крайові, обласні, окружні, міські, районні планові комісії.

Разом з тим, міняються акценти в діяльності системи Держплану. Він усе більше виконує функції центра методології планування і методики здійснення планування, аналітичного та прогнозного центра. Про це свідчить і структура Держплану СРСР – це зведений відділ народногосподарського плану, відділ планування союзних республік, економічних районів і розміщення продуктивних сил; зведений відділ матеріальних балансів і планів розподілу, відділ зведеного плану впровадження досягнень науки і техніки в народне господарство, відділ капітальних вкладень, відділ продуктивності праці, заробітної платні і трудових ресурсів, відділ товарообігу, відділ фінансів і собівартості та ін..

У регіонах планова робота фактично була покладена на місцеві планові комісії: обласні або міські, які діяли на основі положень, затверджених Радою Міністрів СРСР. Але слід зазначити, що характер цієї роботи міняється. У цьому випадку можна говорити, що місцеві планові органи практично займалися індикативним плануванням, що добре видно з тих прав, які їм були надані. Це право одержувати від територіальних суб'єктів проекти планів, від центральних органів Союзу і республік – проекти планів по підвідомчих їм підприємствах, схеми розвитку та розміщення промисловості.

Планові комісії здійснювали розробку перспективних і поточних планів розвитку господарства в межах території, а також здійснювали контроль за виконанням встановлених планів з підпорядкуванням відповідному виконкому і вищестоящому плановому органу.

Головним завданням планової комісії було забезпечення в перспективних і поточних планах:

- підвищення ефективності суспільного виробництва та продуктивності праці, безперервного росту промисловості та сільськогосподарського виробництва, підвищення якості продукції, що випускається розширення випуску товарів народного споживання, збільшення товарообігу;

- раціонального розміщення промисловості та сільськогосподарського виробництва;

- розробки міжгалузевих і внутрішньогалузевих пропорцій у розвитку господарства територій, ув'язування росту продуктивності праці з ростом заробітної платні;

- найбільш ефективного використання капітальних вкладень та основних фондів і інше.

Відповідно до головного завдання на планову комісію покладались:

- розробка проектів перспективних і поточних планів по господарству;

- розробка проектів зведених планів державних закупівель сільськогосподарських продуктів;

- розробка балансів трудових ресурсів;

- розробка пропозицій по проектах планів міністерств, відомств, підприємств;

- підготовка висновків по проектах бюджетів територій і проектах планів матеріально-технічного постачання;

- систематична перевірка виконання державних планів та інше.

На основі завдань, покладених на планові комісії, їм надавалося право:

- одержувати від територіальних державних органів, установ і підприємств проекти планів;

- одержувати від міністерств і відомств проекти планів по підвідомчих їм підприємствах;

- робити перевірку постановки планової роботи в територіальних органах державної влади виконкомів.

Оцінюючи становище планових комісій, можна вважати, що їх роль у плануванні територій є другорядною. У ході господарської реформи, що в цілому ґрунтувалась на галузевому і частково на функціональному плануванні економічної

діяльності, територіальне планування йде на другий план, а тому планові комісії – це рудиментарний залишок від колишньої системи планування. Тому планові комісії ніякої істотної ролі в системі організаційної структури планування економічної діяльності не грали. Такий висновок також впливає зі змісту положень про планові комісії різного рівня, які практично містять у собі декларативні норми про їх діяльність, де практично не визначається їх компетенція, взаємини з іншими організаційними елементами, відповідальність, види і форми контролю за плановою діяльністю. Виходячи із сучасних підходів до планування, можна вважати, що вони займалися індикативним плануванням у територіальному розрізі.

Сформована організаційна структура планування економічної діяльності практично без змін проіснувала до другої половини 80-х років. Її зміна, а скоріше, руйнування почалося з періоду перебудови та наступного розвалу єдиної держави. У процесі перебудови міняється відношення до самого планування, що виражається в ліквідації Держплану і передачі його функцій Міністерству економіки і прогнозування СРСР. Такий крок був помилковим. Це ніби третє повернення до системи ВРНГ, а практика економічного розвитку показала її недоліки, які негативно впливали на стан економічного розвитку країни. Мінекономіки – не надвідомчий орган, а все-таки галузевий, а тому система єдиного планування почала руйнуватися. Цікаво й те, що держава знімає з себе відповідальність за планову діяльність, зосереджуючи увагу на розробці перспективних планів. Все це припустиме, але оскільки все народне господарство було зав'язане на регламентованих зв'язках між суб'єктами економічної діяльності, то відмова від поточного планування, з одного боку, і неготовність суб'єктів економічної діяльності функціонувати як відособлені товаровиробники, з іншого боку, втягнуло економіку в стан наростаючого економічного, а потім і політичного хаосу.

Інші планові органи, такі як Державний комітет з науки і технологій, Державний комітет з будівництва і інвестицій, Міністерство природокористування і охорони навколишнього середовища, Міністерство праці і соціальних питань, Міністерство зовнішніх економічних зв'язків, Міністерство

фінансів опинились ізольованими одне від одного без координаційних зв'язків, які здійснювалися через Держплан. Роз'єднаність у плановій роботі вела до руйнування економічних зв'язків у народному господарстві.

У цей період спостерігається чітка тенденція переносу центра планової діяльності на планові органи міністерств (планово-економічні управління, відділи міністерств), які, у свою чергу, все більше питання планування економічної діяльності покладали на підприємства.

2.2. Організація планової діяльності в розвинених країнах

Аналізуючи досвід розвинених країн з ринковою економікою, слід відмітити, що вони досить ефективно використовують планування для підтримки стабільних і високих темпів розвитку економіки. При цьому не треба сприймати планування як встановлення певних показників в економічній діяльності як окремих підприємств, так і держави в цілому. Саме планування – це набагато ширше явище, ніж ця вузька частина планування. До планування, окрім розробки прогнозів, програм, довгострокових, середньострокових, оперативних планів, треба відносити ті дії, що спрямовані на досягнення певних результатів чи певного стану і котрі проробляються заздалегідь. Такі дії можуть не мати явно вираженого планового характеру, але, разом з тим, є плануючими діями. Встановлення розмірів податків, мита, норм амортизації, облікових ставок, квот і аналогічних нормативів, що затверджуються державою, та інших своєрідних нормативів слід розглядати як планові дії, а більш конкретно – як нормативні планові акти. Їх правомірно відносити до планових актів, оскільки вони є суттю формування певного стану економіки і формування певної поведінки суб'єктів економічної діяльності.

Не ставлячи прямих планових завдань, але плануючи зміни умов господарювання, держава може досить активно стимулювати суб'єктів економічної діяльності. Таке планування є непрямим плануванням. Не будучи за формою плановими діями, вони, по суті, є плановими. Якщо розглядати планування під цим

кутом зору, то стане ясно, що будь-яка країна з ринковою економікою насичена тою чи іншою мірою плануванням. Але все ж є сенс зупинитися на плануванні в його традиційному розумінні, щоб наочніше з'ясувати, як воно існує в ринковій економіці та яка його роль в самих економічних процесах, в успіхах чи невдачах економіки розвинених країн.

Існує розхожа думка, що ринкова економіка знаходиться поза плануванням. Проте це не відповідає дійсності. Розвинені країни, використавши досвід планування в соціалістичних країнах, досить інтенсивно розвивають його. « Так, Японія, як, зрештою, і більшість інших країн світу, використала наш досвід довгострокового планування в загальнодержавних інтересах». Понад 20% з 500 найпотужніших корпорацій здійснюють управління на основі планування. Такі гіганти американського бізнесу, як «Ханіуелл», «Дюпон», «Дженерал електрик», «Ксерокс», «Бехтель», «Бенк оф Америка», та ін., активно використовують планову концепцію в практиці господарської діяльності. 90% провідних японських компаній і фірм мають офіційно розроблені плани і прийняті керівництвом довгострокові плани розвитку. В західних країнах планування господарської діяльності на підприємстві (мікроекономіка) існувало і існує на всіх етапах розвитку капіталістичного виробництва. В ЄС з 1962 року складаються коротко- і середньотермінові програми господарського розвитку регіону, на основі яких готуються рекомендації для національних економік.

Післявоєнний досвід Японії свідчить про те, що в умовах ринкової економіки загальнодержавне планування може бути не тільки досить ефективним, але й виступати за певних умов у вигляді вирішального чинника економічного зростання. Тому, як вважає Є. Шнейдер, «економічна політика також сама не має сенсу без планування як господарська діяльність взагалі. Кожний, хто приймає рішення в сфері економіки, зобов'язаний планувати. Щодо цього пункту не може існувати двох різних поглядів. Єдине, що важливо і може бути предметом обговорення, – це питання про форму державного планування переважно в ринковому господарстві». В країнах з високорозвиненою ринковою економікою держава формує структури, основною функцією яких є планова діяльність. В

Японії це – Управління економічного планування, Економічна урядова рада, Управління по науці і техніці, Міністерство зовнішньої торгівлі і промисловості, у Франції – Генеральний комісаріат, комісії по модернізації, Вища рада і Міністерський комітет, у Канаді – Економічна рада, у Голандії – Центральне планове бюро і таке інше. Таким чином, реальність ринкової економіки полягає в тому, що вона ґрунтується тою чи іншою мірою на плановій діяльності.

Планування від планування відрізняється. Між плануванням при соціалізмі і в розвинених країнах існує велика відстань, перше має директивний характер, друге – індикативний. Директивне планування з більшою чи меншою деталізацією розбивки плану по господарських одиницях, як правило, діяло в більшості країн з централізованою плановою економікою. Індикативне планування має досить потужний потенціал свого впливу. Не будучи жорстко нормованим, як директивне планування, воно володіє високою мірою еластичності, надаючи суб'єктам господарювання можливість вибирати той варіант поведінки, що їх найбільш влаштовує, котрий не сковує їх ініціативу при прийнятті рішень. Індикативне планування має велику інформаційність. Плани вбирають колосальну інформацію про процеси, що відбуваються, і варіантно прогнозують розвиток економічних процесів. Це дозволяє в ряді випадків уникати банкрутства, більш правильно вести кон'юнктуру політику на ринку, а в процесі укладання угод корегувати свої плани і уникати помилок планового процесу.

Зацікавленість держави в індикативному плануванні підштовхує державні органи до формування і розповсюдження планової інформації, обміну нею між суб'єктами господарської діяльності. Недолік індикативного планування, який полягає в його необов'язковості для учасників господарської діяльності, певною мірою компенсується за рахунок непрямого планування, що утворює стимули для досягнення тих цілей, що визначаються індикативним плануванням. Система індикативного планування, що використовується в розвинених країнах, має свої особливості в кожній із них, що пов'язано з історичними особливостями, підходами держави до регулювання економіки, зі специфікою існуючих національних систем економіки. Досвід кожної з них є

самобутнім і представляє інтерес для народного господарства України у справі становлення власної економіки і досягнення економічної стабільності. Використання досвіду державного регулювання планування розвинених країн могло би сприяти посиленню тенденції соціально-економічного розвитку країни.

Найбільш яскравим представником індикативного планування є Японія, що має більш як піввіковий досвід в цій сфері державного управління. Зруйнована другою світовою війною економіка Японії починала своє відродження під американським патронатом, що багато у чому підвело країну до планового регулювання економіки. Відбудова країни вимагала чітко продуманої лінії, причому досить жорсткої, що втілювалося в плані 1945-1949 років. В своїй основі він мав директивний характер і як такий виявився недосить ефективним. Тому наступний план, розрахований по 1952 рік, не мав директивних засад і був розрахований на активізацію японського бізнесу, в основі якого була ціль – відбудова японської економіки і подвоєння життєвого рівня населення.

Офіційне повернення до планової політики було здійснено в 1955 році прийняттям на 1956-1960 роки п'ятирічного плану досягнення економічної самостійності. Основними його завданнями було: досягнення економічної незалежності і повної зайнятості. При цьому планувалося досягнути щорічного 5%-го зростання економіки країни. Фактично цей показник перевищив 9%, а прийняті наступні плани майже до 1970 року не тільки виконувалися, але й перевиконувалися, забезпечивши Японії не тільки відбудову національної економіки, але й те, що вивело її в ряд провідних індустріальних держав світу. Особливо вражаючим слід визнати «План подвоєння національного прибутку». Відповідно до нього національний прибуток повинен був подвоїтися за десять років. Фактично цієї мети вдалося досягти за сім років. Невдалим для японської економіки і її планової діяльності були лише сімдесяті роки, що були пов'язані зі спадом в світовому господарстві, нафтовою кризою і деякими іншими негативними явищами. Проте з 80-х років становище стабілізувалось і планова діяльність досить чітко відбивала реальний розвиток економічних процесів. Планування у 90-х роках характеризувалося прийняттям планів, спрямованих на

розвиток соціальної сфери. Це - п'ятирічний план створення держави добробуту (1992-1996 рр.) і Економічний і соціальний план структурної реформи (1996-2000 рр.), спрямовані на значне зростання добробуту населення і на здійснення значних реформ у соціальній та економічній сферах. Все це дало можливість Японії впевнено закріпитися як другій світовій економічній державі і будувати плани по виходу на перше місце за економічним потенціалом. Тому це «дозволяє говорити про ефективність загальнодержавного економічного планування в Японії».

Законодавчо планування відштовхується від Закону 1950 року «Про комплексний розвиток території країни», який визначає порядок опрацювання комплексних планів. Основною формою індикативного планування є підзаконні акти, головною рисою яких є формування ситуації, що зацікавлює суб'єктів господарської діяльності у виконанні актів планового характеру. Японія, як зазначалося раніше, має мережу державних органів, що спеціалізовано здійснюють планову функцію або в комплексі з іншими. В сукупності це створює структуру об'ємного охоплення японської економіки планами різноманітних форм і видів. І все ж основним плановим органом є Управління економічного розвитку, в яке входять сильний дослідницький підрозділ і Національний інститут сприяння дослідженням. Його основною функцією є підготовка поточних і середньострокових планів, що містять у собі прогнози економічного розвитку. Вони є індикативними і містять у собі цілі загального регулювання економічного розвитку і координації всієї системи державного управління економікою. Ядром Управління економічного розвитку є бюро координації, що готує щорічний економічний прогноз розвитку економіки, який є основою фінансового плану країни - Державного бюджету. Оскільки економіка Японії має явно виражений експортний характер, то в діяльності Управління важливе місце займають плани зовнішньоекономічного розвитку. Найбільш практичне значення мають плани міністерств, оскільки вони нап'язу пов'язані з суб'єктами підприємницької діяльності. Кожне міністерство складає плани відповідно до свого профілю.

Це бюджети, плани житлового будівництва, плани шляхового будівництва та ін.

Взаємозв'язок державного і приватного секторів японської економіки дозволяє проводити державі планову політику за допомогою тих організацій, в яких так чи інакше бере участь держава. Це: 1) державні корпорації, тобто ті, які функціонують у сфері виробництва і повністю належать державі; 2) суспільні корпорації (включаючи органи місцевого самоврядування), тобто які здійснюють економічну політику держави і повністю належать їй; 3) фінансові корпорації, тобто державні фінансові органи; 4) виконавчі корпорації, тобто такі, в які притягнуто капітал приватних осіб, при контрольному пакеті держави; 5) суспільні підприємства, тобто державні чи змішані компанії, які регулюються нормами комерційного права.

Особливість планового процесу в Японії – це його адресність. Держава намагається встановити з керівниками і провідними фахівцями приватного сектору прямі зв'язки зі своїми державними органами і їх урядовцями. Тому державні службовці мають високий рівень компетентності щодо стану підприємств, з якими вони працюють. Вони розтлумачують, переконують, роблять порівняння, консультують, радять, поправляють своїх підопічних з тим, що б суб'єкт господарської діяльності переконався в доцільності діяти в межах індикативного плану. Держава шляхом планових органів може створювати умови, за яких суб'єктам господарювання є сенс включати в свої плани ті параметри свого розвитку і напряму, що відповідають загальноекономічній політиці держави. Таким чином, формально не затверджуючи плани приватного сектору економіки, державна політика в стратегії економічного зростання полягає в притягненні суб'єктів економічної діяльності до суспільного кругообігу національної економіки шляхом привабливості цілей державних планів у порівнянні з їх економічними цілями і вигідності для них діяти в розрізі загальнонаціональних інтересів.

Особливість планового процесу в Японії значною мірою пов'язана з історичними особливостями, що склалися в японському суспільстві. Йдеться про авторитет державних закладів і в зв'язку з цим законослухняністю населення. Тому

нерідко традиції рівнозначні закону. В зв'язку з цим нерідко накази державних органів необов'язкового характеру сприймаються будь-якими рівнями суб'єктів господарювання, якщо як і необов'язкові правила, то у всякому разі як ті, котрих бажано додержуватись. Внаслідок цього індикативні плани сприймаються не як проста формальність для бізнесу, а як лінія поведінки, якої підприємцеві необхідно додержуватись.

Особливості державного планування в Японії полягають в тому, що : 1) ресурси концентруються на одержанні принципово нових знань і підготовки висококваліфікованих фахівців; 2) в орієнтації на технологічний розвиток галузей промисловості; 3) розвитку конкуренції і підтримці тих підприємств, що мають вихід на світовий ринок [167, с. 220]. Така планова політика вимагає багатоваріантності планів, залежно від впливу тих чи інших чинників на ринкові відносини. Японці внесли багато нового в методику планування, зокрема в системний і ситуаційний аналіз з застосуванням математичних розрахунків на ЕОМ, гнучкість в сучасному корегуванні планів.

В основі індикативного планування лежить план-прогноз, котрий з урахуванням об'єктивних обставин, діючих на ринку, і цілей економічної політики держави визначає зростання сукупного суспільного продукту. Державний план містить у собі три частини. В першій частині визначається стратегія економічного і соціального розвитку на плановий період, представлена у вигляді загальних цілей, основних напрямків і заходів економічної політики. Відповідно до них здійснюється опрацювання планів на основі моделювання економічних процесів при здійсненні економіко-математичних розрахунків з використанням комп'ютерної техніки і технології. Внаслідок цього визначаються кількісні показники, досягнення яких повинне забезпечити реалізацію цілей плану. В другій частині міститься більш чи менш сформульована програма державних споживчих і інвестиційних видатків з розбивкою останніх по секторах економіки і основних категоріях споруд суспільного призначення. Третя частина містить у собі вказівки і рекомендації, що відносяться до заходів і важелів економічної політики. В цілому плановий документ не дає ясного викладу ієрархії цілей, чіткого розподілу і послідовності необхідних для

їх досягнення дій, і, таким чином, формується загальна орієнтація дій учасників планового процесу.

В цілому економічне планування характеризується такими рисами. По-перше, цілі планування мають переважно політичний характер, наприклад подвоєння національного прибутку. Під них робиться розклад економічних цілей і завдань, що в змозі забезпечити політичний мотив.

По-друге, планування переслідує не складання проекту як такого, а утворення ситуації, що забезпечує досягнення економічних цілей і завдань плану.

По-третє, план виявляє проблеми, що необхідно вирішити з тим, щоб добитися кінцевого результату. При цьому відбувається ранжирування проблем по їх значущості. Звідси виникає варіативність планування, коли пропонуються різноманітні шляхи досягнення поставленої мети, тобто іде завчасне (планове) опрацювання контрмір, що блокують найбільш негативні ситуації. Так, якщо йдеться про економічне зростання, то визначається, яких масштабів набудуть проблеми, пов'язані з рівнем цін, платіжним балансом, робочою силою.

По-четверте, це притягнення до опрацювання планів самих суб'єктів господарювання, фахівців, експертів. Для опрацювання планів створюються різноманітні консультативні ради. Це крупні організації, що складаються з координаційних, спеціалізованих, експертних секторів і т. ін. До них входять державні чиновники, представники ділових кіл, профспілок, споживачі, журналісти. Таким чином, створюється досить широка база для участі населення у формуванні планів.

По-п'яте, цінність планування для суб'єктів економічної діяльності – в його інформативності. Плани лише окреслюють загальні контури управління приватними підприємствами. Але надають йому максимум відомостей про стан ринку. Без знань загальної картини стану економіки окреме підприємство не в змозі скласти реальний план своєї діяльності. Так, металургійній компанії не вирішити питання про розміри інвестицій в прокатне устаткування без інформації про масштаби зростання власних прибутків і можливого зростання ринку продажу автомобілів.

По-шосте, індикативне планування тісно пов'язане з бюджетним (фінансовим) плануванням. Воно є основою формування бюджетів різних рівнів. Плани не накладають прямого відбитку на бюджети, однак планові намітки враховуються в бюджетному плануванні. Самі ж бюджети є нормативними актами і, таким чином, надають індикативним планам відтінку обов'язковості. Крім того, формування бюджету засновується на податковій політиці. А отже, і саме оподаткування знаходиться в рамках планового процесу.

По-сьоме, індикативне планування в Японії чималою мірою узгоджено. З одного боку, в процесі складання індикативних планів держава визначає ті цілі і завдання, що цікавлять її як суспільний інститут, а тому на початковому етапі переважно не враховуються інтереси конкретних суб'єктів підприємницької діяльності. Держава здійснює своє бачення економічних процесів згори. З іншого боку, суб'єкти господарювання сприймають тільки свої інтереси, не враховуючи загальнонаціональних інтересів, тобто їх розуміння розвитку економіки бачиться знизу. Тому при формуванні індикативних планів галузеві асоціації доводять до уряду побажання, що входять до них. Звичайно, до офіційного прийняття якихось законів чи введення регламентацій уряд протягом досить тривалого періоду обговорює їх із зацікавленими діловими колами. Таким чином, знімаються суперечності між державою і бізнесом в процесі формування його планової діяльності.

Окрім економічних планів, у Японії діють, починаючи з 60-х років, довгострокові державні програми, які розробляються Радою з питань національної території при державному Управлінні у справах національної території і відомі як комплексні плани національного розвитку. Вони затверджуються Кабінетом міністрів, згідно закону «Про комплексний розвиток території країни» (1950 р.), і мають законодавчий характер. Кабінетом міністрів було прийнято чотири такі програми в 1962, 1969, 1977 і 1987 роках. План, розрахований до 2000 року, ставив на меті досягнення збалансованого розвитку країни. Згідно з ним стоїть завдання ліквідувати занадто велику концентрацію населення, економіки

і адміністративних функцій держави в окремих районах країни, добитися розвитку її території, поглибити зв'язки між окремими районами. По суті, загальнодержавне планування соціально-економічного розвитку являє собою конкретизовану економічну частину всеохоплюючих довгострокових державних програм. Щодо планування японської економіки, то можна сказати, що воно не має аналогів у ніяких інших системах державного управління в сфері економіки як змішаного типу, так і будь-якого іншого і є досить ефективним важелем держави у регулюванні ринкових відносин.

Федеративна Республіка Німеччина є державою, що користується плануванням як регулятором економічних процесів. Воно також, як і в Японії, має індикативний характер, але, разом з тим, має свої особливості. І основна його особливість полягає в тому, що воно ще більш індикативне і тому називається «контурним», або «рамочним», плануванням, оскільки в його основі лежать «цільові проєкції» економічного розвитку республіки. До них прив'язані найважливіші заходи економічної і фінансової політики держави. Середньострокові проєкції діють за принципом ковзного планування, бо щороку конкретизуються і продовжуються на рік. Їх показники необов'язкові для державних структур і бізнесу, але в них фіксуються у кількісному вираженні ті глобальні цілі економічної і фінансової політики держави, до яких вона прагне в період, що планується, виходячи з економічної ситуації на ринку і засобів, що є в його розпорядженні. Цільові проєкції є орієнтиром державним структурам, бізнесу, соціальним партнерам в розробці їх програм і рішень, що ними приймаються.

Центральною ланкою системи німецького планування є фінансове планування. Федерація і землі в межах своєї компетенції повинні складати фінансові плани на п'ятирічний термін, в яких прибуткова і видаткова частини повинні бути взаємопов'язані і збалансовані між собою. Таким чином, можливості і потреби національної економіки координуються у масштабі держави, дозволяючи перспективу обґрунтувати реаліями фінансових можливостей в її досягненні. Середньострокові фінансові плани дозволяють пов'язувати

пріоритети за терміновістю досягнення поставлених цілей з загальноекономічними фінансовими можливостями.

Особливе місце в системі фінансового планування займає Рада фінансового планування як орган добровільного співробітництва зацікавлених сторін. До неї входять міністри економіки і фінансів, представники земель, общин і Німецького федерального банку. До її компетенції відносяться : 1) розгляд питань, пов'язаних з проведенням економічної політики, необхідної для підтримки стабільного рівня цін, високого рівня зайнятості, збалансованого підходу до зовнішньоекономічної діяльності; 2) питання кредитування планів. Таким чином, державний бюджет тісно узгоджується з бюджетною структурою різноманітних адміністративних рівнів. Самі ж фінансові плани опрацьовуються Міністерством фінансів і затверджуються урядом. В силу вони вступають після їх розгляду бундестагом і бундесратом. Частиною фінансового планування можна вважати інвестиційні програми, що складаються галузевими міністерствами і подаються Міністерству фінансів. Інвестиційні програми поділяються за терміном і роками і щороку можуть коректуватися і доповнюватися. Фінансове планування забезпечує базу державного бюджету, що включає в себе: федеральний бюджет, бюджети федеральних земель, загальних і общинних спілок, а також спеціальні бюджети.

Державне планування в ФРН засновується на Законі «Про підвищення стабільності» 1967 року і комплексі законів про фінансову реформу, що вступили в силу з 1970 року і забезпечили більш тісну координацію федеральних, земельних і комунальних органів. Планування являє собою довгострокове і середньострокове регулювання національної економіки по забезпеченню збалансованого розвитку процесу виробництва і стабільності темпів економічного зростання. Цільові показники державного планування визначаються у вигляді валового національного продукту, капіталовкладень в економіку, загального індексу цін та інших макроекономічних величин, при цьому вони не розподіляються по галузях і економічних регіонах, а передбачається вибіркоче регулювання деяких галузей.

Країною, яка послідовно дотримується ідеї планового регулювання економіки, є Франція. Ідея використати планування

як важіль підйому ослабленої війною економіки постала в 1946 році. Монне переконав де Голля в тому, що Франції тоді було необхідно мати систему, яка не те щоб замінила ринкову економіку, але доповнила б і підсилила її. При всій різниці історичних моментів того періоду у Франції і сьогодення в Україні треба визначити схожість загальноекономічної ситуації. Це тяжіння надавати першорядного значення споживанню замість капіталовкладень і розрізненості зусиль держави і приватних осіб в регулюванні економічної ситуації.

Використання Францією загальнодержавної системи планування вже на першому етапі принесло свої позитивні результати. Головна мета п'ятирічного плану 1947-1953 років – відбудова базових галузей промисловості і вихід на рівень довоєнного виробництва – була в цілому досягнута. Самий план складався з двох розділів: регулювання державного сектору економіки і приватного. Фінансували план Національна рада по кредиту, яка була заснована Законом в 1945 році, і Комісія національного балансу, яка була створена в 1947 році. На них було покладено проведення кредитної політики, боротьба зі зростанням цін і інфляцією, розгляд інвестиційних програм державних і приватних підприємств. При цьому треба визначити, що система планування, що була покладена в основу регулювання економіки, мала індикативний характер.

Система індикативного планування у Франції завжди була динамічною і видозмінювалася залежно від конкретної економічної ситуації, від тих пріоритетів, котрі держава визначала в той чи інший період. В своїй класиці планування складається з 4 етапів. Перший етап складається з двох фаз. Перша фаза – перспективний аналіз (прогноз). Ареал цього рівня перевищує п'ять років. Мета – визначення довгострокової перспективи розвитку економіки і визначення глобальних закономірностей в її русі. Друга фаза полягає в насиченні цих перспектив тенденціями соціально-економічного розвитку. По суті, виробляється прив'язка пропонованих цілей до економічної тканини і на цій основі – можливість перегляду руху економіки в майбутньому. Другий етап – етап аналізу і пріоритетів. Аналіз дає можливість визначити слабкі місця в економіці і можливість їх компенсації, а пріоритети – ті сильні сторони в економіці, котрі

спроможні забезпечити динамізм економічних процесів. Третій етап – етап макромодельовання розвитку економіки, як правило, на п'ять років. У даному випадку стратегія руху подана у вигляді сукупності цілей, котрі взаємозв'язані з засобами їх досягнення. Це засоби податкової політики, кредитування, інвестування, науково-дослідницьких робіт, мита та інше. Четвертий етап – це програмування економіки. В цьому випадку йде розклад плану на більш короткі часові відрізки і у певних напрямках. Система чотирьох етапів планування ніколи не була для Франції раз і назавжди даною. Значущість тих чи інших етапів на певних історичних відрізках була більш-менш важливою. В цьому проявляється еластичність самого планування, можливості його варіантного регулювання економіки.

Домінуючою рисою планування аж до 80-х років була деталізація планів з метою охоплення всіх сторін соціально-економічного життя. Проте життя підказало, що урахувати все неможливо, що існує якийсь мінливий баланс між регулюванням і відсутністю такого регулювання. Ковзання в ту чи іншу сторону знижує ефект регулювання в цілому, а наслідок – уповільнення економічного розвитку. Мабуть, тому, починаючи з 80-х років, акцент робиться на стратегічному характері плану. І в десятому плані стратегічним плануванням були визначені пріоритети у сферах: зміцнення національної валюти, забезпечення зайнятості, освіти, наукових досліджень, соціального захисту населення, облаштування території Франції, оновлення державних служб.

Сильною стороною індикативного планування у Франції та в інших країнах є його відкритість. Директивне планування завжди характеризувалося закритістю та бюрократичністю. Плани створювалися вузькою групою людей і державних закладів, на чолі яких стояв Держплан. Погляд низів нікого не цікавив і ігнорувався. Внаслідок чого плани створювалися переважно у відриві від реальної дійсності, а тому були неефективними. Індикативне планування засновано на технократії. Створюються спеціалізовані комісії, котрі працюють над різними програмами, які є складовими частинами плану. В них входять експерти і представники від підприємців, державних службовців і робітників. Кожна комісія

займається розглядом питань, що відносяться до будь-якої галузі. Вони враховують ресурси і виробничі потужності галузі і висувають пропозиції про темпи зростання продукції, які потім враховуються групою по опрацюванню плану. Кінцева мета при цьому – постаратися з'єднати різні устремління, що часто не співпадають, і виробити, образно кажучи, «загальний вектор руху». Така відкритість планового процесу забезпечує ув'язку інтересів держави і цивільного суспільства, наближує їх до реалій соціально-економічного життя.

Особливість французької моделі індикативного планування – це використання таких форм планування, як контракт-план і цільовий контракт. Планування у Франції представлене також регіональними планами, котрі є складовою частиною загального плану. Але регіональне планування доповнюється деякими рисами обов'язкового планування. Йдеться про взаємні зобов'язання центру і регіону при виконанні плану, котрі визначаються у формі контракту між державою і місцевими органами влади. Держава зобов'язується виділити певні кошти муніципалітету у разі, якщо останній вживе якихось заходів, котрі вписуються в напрямки загальнонаціонального плану: наприклад, буде сприяти розвитку наукових досліджень.

В досвіді західних країн по використанню планування в регулюванні економіки є одна цікава деталь – це використання планування як важеля колоніальної політики. Так, Португалія з 1953 року приступила до розробки планів економічного розвитку Анголи. В Анголі за час колоніального володіння було розроблено п'ять планів розвитку, чотири з яких були шестирічними (1953-1958, 1959-1964, 1968-1973, 1974-1979 рр.) і один трирічний (перехідний) – 1965-1967 рр. Метою цих планів було зміцнення ангольської економіки у рамках португальської імперії. По своїй суті, вони являли собою першопочаткову програму інвестицій у транспортну інфраструктуру і сільськогосподарські поселення колоністів, а в подальшому з'явилися розділи по промисловості, сільському господарству, гідроенергетиці і рибальству. Крім того, з'явилися розділи і по соціальній сфері, освіті, охороні здоров'я, житловому будівництву, благоустрою районів, науково-пошукових роботах. Держава фінансувала капітальне

будівництво і соціальну сферу. Приватний капітал притягувався до господарської сфери. Тому особливістю державно-монополістичного планування було залучення приватного капіталу до процесу планування.

Про важливість планування в політиці португальського уряду в Анголі свідчить той факт, що плани розвитку колонії обговорювалися португальським парламентом і ратифікувалися ним і, таким чином, набували сили закону. Також слід відмітити, що політика планування принесла свої плоди, і Ангола з числа найвідсталіших країн Африки перейшла у число динамічно прогресуючих, що забезпечило зріст економіки. Тому планування в його специфічних формах стало важливим явищем економічного життя метрополії і колонії.

Планування вже давно стало невід'ємною частиною економіки зарубіжних країн. Одним з показників уваги, яка приділяється плануванню, може вважатися функціонування Товариства стратегічного планування і Європейської Федерації планування, котрі спільно видають міжнародний журнал «Довгострокове планування». Видавництво журналу знаходиться у Нью-Йорку, він також видається у Франкфурті, Сан-Пауло, Сіднеї, Токію, Торонто - в усьому світі. Як сам факт видання такого журналу та інших подібних видань, так і їх зміст свідчать про те, що планування пронизує усі сфери діяльності і органічно зв'язане з державно-правовим регулюванням. Із зарубіжного досвіду планування немало цікавого можна було б запозичити як у державному секторі економіки, так і у системі державно-правового регулювання. Але для цього треба вивчати «їх» досвід так же ґрунтовно, як «вони» вивчали радянський досвід планування, бо цей досвід став у пригоді для розвитку індустріальної стратегії за кордоном. В цій галузі представники радянської держави поклалися на свою перевагу і нехтували досвідом інших, які розвивали планування на основі досвіду Радянського Союзу, а потім і обійшли його у використанні планування в регулюванні соціально-економічних процесів. Розвинені країни зробили крок вперед, застосували його для підвищення дієвості ринкової економіки, і продовжують рух в цьому напрямку, застосовуючи стратегічне планування. Результати практичної реалізації

методології стратегічного планування демонструє досвід США щодо високого ступеня інституціоналізації стратегічного планування на урядовому рівні.

Як видно з аналітичного огляду планування в провідних розвинених країнах, воно є важливим важелем державного управління у сфері економіки. Ними накопичено досить великий досвід використання індикативного планування в ринковій економіці. І цей досвід є позитивним, оскільки ці країни мають стабільну економіку і високий життєвий рівень населення. Слід відмітити, що планування є закономірним результатом розвитку матеріального виробництва і важливим важелем його розвитку. Тільки відхід від діючих стереотипів по плануванню і перехід до планування як форми об'єктивізації економічних процесів може зробити його справжнім фактором розвитку держави. Рух України через ринкові реформи до самого ринкового господарства повинен увібрати в себе усе те найкраще, що є в досвіді зарубіжних країн, в т. ч. і досвід індикативного планування, оскільки це дає можливість забезпечити розвиток економіки.

Розділ 3

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАНУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

3.1. Зміст правового регулювання планування у сфері державного управління

Є підстави погодитися з загальнотеоретичним висновком про те, що управління перебуває в органічній єдності з правом в цілому, з усією системою його галузей. Тобто здійснення державного управління неможливе поза правом, без застосування правових засобів у процесі управління, без використання правової форми у межах окремих його функцій, стадій та процедур. Це стосується повною мірою планування як невід'ємної частини державного управління. Планування зазнає регулюючого впливу права. Плануванню притаманні певні особливості, які виявляються в специфіці його правового регулювання. Значущість змісту правового регулювання планування має як теоретичне, так і практичне значення. Для теорії має значення розкриття сутності правового регулювання планування, для практики – можливості правового регулювання планування в процесі функціонування і розвитку ринкової економіки.

Право і планування є різнотипними явищами. Але в деяких своїх характеристиках вони певною мірою подібні до регулювання об'єктів економічної діяльності. Планування і право – явища системні, що володіють складною внутрішньою структурою. Неспрацювання одного з елементів системи або його ірраціональне функціонування призводить до витрат самої системи і неефективної її реалізації. Якщо планування здійснюється у відриві від об'єктивних закономірностей, то воно призводить до диспропорційного розвитку. Так і ті правові норми, що не відповідають об'єктивно існуючим ринковим відносинам, гальмують їх розвиток. Тому роль права тим більша, чим краще забезпечується відповідність правового регулювання

об'єктивним економічним процесам. Водночас, якщо планування і право як системи відповідають економічним відносинам, то вони забезпечують їх нормальне функціонування і розвиток.

Планування і право є ієрархічними системами. Планування має різноманітні рівні, підпорядковані один одному. Так, бюджетне планування охоплює діяльність всіх управлінських структур – від районних до центральних, де бюджети нижчих рівнів складають невід'ємну частину бюджетів більш високого рівня, що, врешті-решт, замикається на бюджеті держави. Правові норми також ієрархічні. Конституційні норми є вищими правовими нормами, яким підпорядковані норми, що містяться у загальних, територіальних і відомчих нормативних актах. Така ієрархічність в двох системах забезпечує їм належний і ефективний рівень предмету регулювання.

Право і планування володіють нормативністю. Відбиваючи існуючі закономірності, вони визначають шляхи їх можливого розвитку, підпорядковуючи їх рух заданій меті. Невиконання мети і завдань планування призводить до порушень в функціонуванні механізму регулювання ринкових відносин. Право – це закріплені, «реалізовані» правила поведінки. Правові норми обов'язкові тому, що їх закріплює держава. Невиконання диспозиції правової норми веде до правових наслідків. Порушення норми розглядається як порушення існуючого порядку відносин, скажімо, у сфері економічної діяльності. Але якщо в першому випадку несприятливі наслідки виступають як зовнішня сила по відношенню до ринкової системи, коли конкретний винуватець може бути невідомий, то в другому випадку відповідальність персоніфікована конкретним суб'єктом підприємницької діяльності.

Така подібність характеристик планування і права має велике значення в ринковій економіці, оскільки, коли планування вплетене в правову тканину, відповідальність за регулюючі дії в плановій сфері не просто об'єктивна, а персоніфікована конкретним суб'єктом. Це веде до підсилення ролі права, яке впливає на планування ринкових відносин і значно підвищує його ефективність. Тому саме по собі правове регулювання планування ринкових відносин є істотним

моментом дієздатності впливу держави на економічний механізм.

Правове регулювання допускає регламентацію планових відносин. Але в економічній діяльності правове регулювання планування не тільки закріплює планові відносини, але й націлене на розвиток цих відносин.

Якби правове регулювання тільки закріплювало планові відносини, то через певний проміжок часу воно гальмувало б розвиток планування і його можливості, що, врешті-решт, справляло б негативний вплив на функціонування держави в економічній сфері. Тому правові норми у сфері планування самі по собі динамічні, можуть змінюватись в залежності від розвитку ринкової економіки, а нові норми, що приймаються, створюють можливість перспективи розвитку планових відносин і підвищення ефективності правового регулювання. В цьому, власне, і полягає сутність правового регулювання планування ринкових відносин.

Право і планування володіють високим ступенем втілення. Це сприяє взаємовтіленню і веде до можливості збагачування іншої системи і перетворення однієї з них на елемент вже існуючої системи. Але оскільки є новий елемент, що володіє високим ступенем активності, то він взаємодіє з елементами системи, в яку він втілений. Це викликає нові зв'язки і нові якісні зміни в системі. Тому і система стає якісно іншою і, впливаючи на явища, характеризується новими властивостями. В даному випадку спостерігається дифундування правового елемента в систему планування, що надає їй новий якісний стан, яким вона раніше не володіла. В свою чергу, таке становище приводить до того, що планування впливає на регульовані явища і стосунки та зумовлює якісно новий вплив, який веде до більш інтенсивного розвитку економічних процесів.

Специфіка правового регулювання планування пов'язана також з тим, що предметом правового регулювання є саме планування. Планування є тим специфічним відношенням, що визначає місце суб'єктів господарювання в процесі функціонування ринкової економіки. Планування заздалегідь моделює ці відносини. Воно дає змогу визначити, як і якими шляхами можливий розвиток відносин між суб'єктами

економічної діяльності в процесі функціонування ринку. Виробничі відносини об'єктивні самі по собі, але реалізуються через свідому діяльність людей стихійно або цілеспрямовано. Базис соціально-економічної формації складає сукупність продуктивних сил і виробничих відносин. Тобто базис за своєю структурою є неоднорідним. Він складається з двох пластів: продуктивних сил і виробничих відносин. Причому верхній пласт утворює виробничі відносини, а нижній – продуктивні сили. Ці два пласти знаходяться в складному взаємозв'язку, де визначальними в цілому для історичного розвитку є продуктивні сили.

Соціальні революції виникають внаслідок того, що виробничі сили переростають рамки виробничих відносин і входять з ними у конфлікт. Але якщо розглядати розвиток людського суспільства не як безперервний процес, а як формаційний, що і відповідає фактичному історичному розвитку, то виходить, що після соціальної революції виробничі відносини стають вищими за рівень продуктивних сил. Отже, вони справляють потужний вплив на продуктивні сили. Прикладом тому є сама історія. Після перемоги буржуазних революцій відносини людей у виробництві стали капіталістичними, а продуктивні сили були нерозвинуті, вони не досягли капіталістичних відносин, хоч і переросли феодальні. Так, сама мануфактура – прообраз капіталістичних відносин, але ще не вони самі. Тому вона є умовою розвитку капіталістичних відносин. Щоб відносини стали капіталістичними, необхідний був такий рівень виробництва, який називається машинним. Саме невідповідність між капіталістичними відносинами і виробничими силами започаткувала промисловий переворот. Таким чином, було відновлене нормальне співвідношення між виробничими відносинами і продуктивними силами. В той же час у ХХ столітті цей процес розвивався не через соціальні революції, а шляхом еволюційної трансформації виробничих відносин шляхом правового регулювання.

Виробничі відносини, активно впливаючи на продуктивні сили, не є статичними. Вони самі розвиваються далі. І особливістю розвитку ринкової економіки в сучасних умовах є трансформація розвитку виробничих відносин шляхом

правового регулювання. Вдосконалюватися виробничі відносини можуть відповідно до їх відомої природи. І тут велика роль належить правовому регулюванню, бо воно якраз і дає можливість розвиватися їм у відповідності до рівня пізнання закономірностей розвитку виробничих відносин. Цей висновок має значення, бо дає можливість зробити таке припущення. Правове регулювання планування як економіко-правове явище активно впливає на продуктивні відносини, удосконалюючи їх в залежності від співвідношення з продуктивними силами. З одного боку, воно покликане створювати умови для розвитку продуктивних сил, а з іншого – удосконалювати виробничі відносини. У зв'язку з цим правове регулювання планування є дзеркалом, в якому відбивається складна динаміка продуктивних сил і виробничих відносин, а також взаємозв'язок цих явищ. І, разом з тим, воно активно впливає на них, усуваючи протиріччя в їх складному співвідношенні, і на взаємозв'язок історичного розвитку класових відносин, ідеології, родинних відносин, культури, мистецтва і інших відносин. Якщо при становленні буржуазної держави відносини у виробництві були віддані на відкуп власникам засобів виробництва, то сучасна держава є активним регулятором формування і функціонування виробничих відносин.

Держава ніколи не була пасивним спостерігачем розвитку економіки. Вона завжди втручалась у господарське життя. Держава втягується в регулювання виробничих відносин не за бажанням класів чи соціальних груп, а об'єктивно, коли стає очевидною неможливість функціонування ринку без додаткових регуляторів. Держава суперечливо і обмежено втручається в цей процес. Але й саме суспільство в цілому не може обійтися без впливу на економіку. Тому у багатьох випадках власники капіталу протидіють втручанню держави в економіку, оскільки це може порушувати їхні інтереси, а в інших випадках активно співробітничать з державою і сприяють державному регулюванню економіки. Причому держава найчастіше виступає як знаряддя втручання саме там, де система суспільного руху капіталу має хиби. Таким чином, держава є тим рятувальним засобом, що намагається не допустити порушень функціонування

соціально-економічної системи, а якщо вони і відбулись, то пом'якшити наслідки та ліквідувати їх.

Державне регулювання економіки – цілком новий фактор у розвитку держави, яким характеризується сучасний розвиток соціально-економічних процесів. Це зміщення держави в економічну сферу і вплив через неї на соціальну сферу. Активна інтервенція держави в економіку означає визнання держави стороною в виробничих відносинах, яка визначає її як основного управляючого суб'єкта в економіці не тільки через наявність державного сектора економіки, а й за рахунок правового регулювання економічних процесів. Одним з важливих інструментів її управлінської діяльності виступає правове регулювання планування. Це дозволяє застосовувати його як існуючий елемент впливу на вдосконалення виробничих відносин і поліпшення діяльності механізму ринкової економіки. Правове регулювання планування є інструментом сучасної держави в регулюванні і вдосконаленні економічних відносин і часткового механізму державного управління. Тому воно є потребою держави в регулюванні економіки.

Правове регулювання планування породжує відносини в економічній сфері, що випливають з правових норм, які регулюють планову діяльність. Планові відносини формуються не тільки із згоди вступити в певні економічні зв'язки, а й з необхідності налагодити господарські зв'язки між учасниками ринкової економіки. Спершу планові відносини виникають із стратегічного планування шляхом організаційної і правової діяльності органів держави. Така діяльність спонукає суб'єктів ринкової економіки до вступу в економічні зв'язки.

Специфіка правового регулювання планування полягає в тому, що вплив іде на ринкові відносини, які стануть реальними, коли настане плановий період. Це прискорює проведення великої організаційної роботи ще до початку процесу виробництва серед суб'єктів ринкових відносин так, щоб пов'язати поставлений результат з організаційно-правовим і матеріальним забезпеченням. На цьому етапі можна змодельовати різноманітні взаємодії так, щоб відносини дали оптимальний варіант розвитку економіки. Ефективність правового регулювання досягається за рахунок усвідомленого

регулювання процесів, що протікають в ринковій економіці. Тому правове регулювання планування забезпечує видимість процесів господарювання, хоча в даний момент цей процес не існує реально, але реально виникає в плановому періоді, а тому його закономірності повинні бути відрегульовані заздалегідь.

Отже, саме правове регулювання планування ґрунтується на знанні закономірностей механізму функціонування економічних законів. Без знання законів, наприклад товарного виробництва, правове регулювання планування не могло б ефективно впливати на ринкові процеси. В сучасних умовах об'єктивно існує становище, коли можна знати механізм функціонування того чи іншого економічного закону. Для того, щоб ті чи інші управлінські задуми, що переслідують мету прискореного розвитку, могли проводитися в життя, необхідно домагатися максимальної адекватності правових норм суспільства економічним процесам, що протікають. Це дозволяє вибирати в правовому регулюванні такий варіант впливу, що забезпечує ефективність економічних відносин, не призводячи до їх серйозних порушень.

В найбільш загальному вигляді специфіка правового регулювання планування визначається законом планомірності, тобто планування створює ефективну форму реалізації руху праці і відносин, що виникають на його основі. Тому в цілому правове регулювання планування виступає як система, що впливає і удосконалює ринкові відносини. Отже, воно містить у собі регулювання різноманітних форм планової діяльності в економічній сфері. І за цим регулюванням треба вбачати не тільки процес відпрацювання ринкового механізму, що забезпечує кінцевий результат, але й ті відносини, що виникають у зв'язку з цим. Тому за проблемами економічних норм і нормативів стоїть не просто формування економічної діяльності суб'єктів господарювання, а й проблема розподілу результатів праці між суспільством, власником і робітником. Якщо перше буде розглядатися у відриві від другого або навпаки, те правове регулювання буде не тільки неповним, але й неефективним. Отже, специфіка правового планування полягає в сполученні процесу господарювання з інтересами держави, власника і робітника у процесі виробництва, обміну,

розподілу і споживання результатів діяльності в умовах ринкової економіки, що потребує прийняття низки нормативних та законодавчих актів щодо розвитку регулятивних функцій держави.

До специфіки правового регулювання планування відноситься поєднання економічних зв'язків в єдине ціле. Так, наприклад, якщо відомий механізм функціонування законів товарного виробництва і те, як вони між собою взаємодіють, то за допомогою правового регулювання планування можна регулювати процес функціонування ринкової економіки. Так, щоб дотримуватися рівноваги між попитом і пропозицією з тим, аби не допустити неефективних витрат праці, а отже, криз перевиробництва, за допомогою правового регулювання планування можна впливати на потреби в продукції і можливості її виробництва. Якщо ці закономірності не враховуються в правовому регулюванні планування, то наслідком цього є порушення пропорцій в процесі виробництва, тобто збої в ринковій економіці. Тому виникають складні зв'язки між суб'єктами господарювання, що можуть бути за допомогою правового регулювання з'єднані в єдине ціле.

Специфікою правового регулювання планування в ринковій економіці є його подвійний вплив. По відношенню до сфери господарювання планування виступає як регулююча діяльність. В свою чергу, планування зазнає впливу права, отже, саме правове регулювання планування виступає як регулятор ринкового господарства, що посилює його роль і позначатиметься на плануванні в економічній сфері, підвищуючи його ефективність. Таким чином, правове регулювання планування виходить з того, що планування, з одного боку, є регулюючим елементом управлінських відносин, а з іншого боку, є регульованим об'єктом правового впливу.

3.2. Державно-правові засади стратегічного планування економіки

В державному управлінні економічні реформи пов'язані з механізмами її реалізації, які в змозі забезпечити досягнення

поставлених цілей. Важливою складовою цього механізму є право. Воно охоплює всю площину економічних відносин і трансформує через себе вузлові проблеми розвитку соціально-економічних стосунків. Реалізація цих завдань потребує поширення правового поля за рахунок сучасних підходів впливу на соціально-економічні відносини, серед яких виступає стратегічне планування, яке ефективно застосовується в розвинених країнах.

Стратегічне планування є багатомірною категорією, широко входить до сфери публічної адміністрації як ефективний інструмент управління і безпосередньо пов'язане з правом. Стратегічне планування у сфері правового регулювання економічною діяльністю – це реалізація основних напрямків державної економічної політики, її цілей і завдань, функцій держави в соціально-економічній сфері шляхом поміркованого процесу прийняття управлінських рішень в правовій формі через діяльність органів державного управління у сфері економіки. Воно викладене в планових діях, спрямованих на досягнення максимальних результатів, виходячи із сильних сторін органів державного управління, з використанням сприятливих умов навколо і всередині його. Ці дії включають у себе надання операціям властивостей прагматичного і прогностичного характеру за рахунок їх обумовленості економічними процесами і внутрішнім потенціалом органів державного управління, націлених на те, щоб уникнути ситуацій негативного характеру і добитися позитивних наслідків своєї діяльності в правовому регулюванні економічної сфери. Тому воно об'єднує цілі органу державного управління, його політику і дії в єдине ціле на підставі і в межах правового регулювання. Стратегічне планування у сфері правового регулювання не слід сприймати тільки як розробку і реалізацію стратегічного плану. Мається на увазі, що рішення органів державного управління, які приймаються по основних напрямках правового регулювання економіки, формуються на основі правових норм і є з їх боку стратегічними діями.

Останні десятиліття в розвинених країнах пов'язані з розвитком стратегічного планування як особливого виду планування, яке є додатковою підставою для ефективного

державного управління в сфері економічних відносин. Відносно України можна стверджувати, що як системне явище воно не діє, але окремі його моменти існують в системі правового регулювання. Щоб оцінити його потенціал і можливості використання у розвитку економіки, необхідно звернутися до стратегічного планування як явища, оскільки воно не вписується в існуючі уявлення про планування і дійсно виступає як нестандартна форма планової діяльності.

Суттєва відмінність стратегічного планування від інших форм планування полягає в тому, що воно не стільки спрямоване на досягнення кількісних показників, на розробку прогнозного стану об'єкту регулювання, на створення програм розвитку об'єкта регулювання, програмування розвитку економічних відносин, як на формування дій суб'єктів державного управління шляхом їх формалізації, як правило, за допомогою нормативних актів, використовуючи системоутворюючі планові основи. Стосовно економічної сфери державне управління на основі стратегічного планування є такою діяльністю державних органів, яка, виходячи з їх внутрішньої структури і наданої компетенції, була б в змозі використати свої сильні сторони для прийняття поміркованих, ефективних і адекватних рішень з економічних питань.

Органи державного управління містять у собі значний потенціал стратегічного планування, значною мірою впливають на економічний стан, але їх діяльність здебільшого сьогодні має ситуаційний характер, тому в їх діях чимало помилок, а ефективність управлінської ланки низька. Впровадження механізму правового регулювання стратегічного планування стало б новим кроком в державному управлінні, бо підвищився б потенціал органів державного управління, а економічні реформи ефективніше доводились би до нижчих рівнів.

Правові акти органів державного управління поділяються на оперативні і стратегічні. Разом з тим, стратегічні акти здебільшого низькі за своєю якістю, бо не дотримується процес їх розробки як стратегічних планових актів регулювання економічних відносин. Стратегічне планове рішення у економічній сфері:

- 1) детально формує завдання органів державного управління з економічних питань;
- 2) допомагає окреслити загальні межі управлінського рішення економічної ситуації;
- 3) дає можливість проаналізувати об'єкти економічного регулювання;
- 4) модулює використання ресурсів;
- 5) визначає ефективність управлінських дій.

Досягнення результатів означеного правового регулювання потребує зміни циклу розробки і прийняття правового акту в процесі нормотворчості органів державного управління. Розробка і прийняття правового акту на основі стратегічного планування передумовлює постановку питання про необхідність такого регулювання і розробку наукової концепції розробки проекту акту регулювання економічних відносин. Лише після цього може йти мова про розробку самого проекту правового акту. Наукова концепція як стадія стратегічного планування органів державного управління повинна передумовити рішення, які увійдуть у проект нормативного акту. Для цього необхідно окреслити проблему, яка повинна знайти своє відображення в правовому акті, як її можна вирішити, який правовий механізм необхідно запровадити для ефективного управлінського рішення, хто конкретно буде виконувати і нести відповідальність за наслідки правового акту. Розробка наукової концепції правового акту дає змогу перейти до розробки його проекту, використовуючи накопичену базу і доповнюючи її компонентами, необхідними для якісного змісту. З цією метою проект необхідно перевірити на відповідність до нормативної бази, провести експертизу наукової концепції, а потім і самого проекту, скласти графік проходження проекту правового акту управління, здійснити координацію різних відділів при розробці проекту. Такий підхід до розробки правових актів органів державного управління, які мають стратегічну спрямованість, дозволив би підвищити якість управлінських рішень і більш професійно виконувати свою роботу.

Використання підходів стратегічного планування в діяльності органів державного управління з економічних питань потребує змін в регулюванні державної служби. Сьогодні

розробники правових актів управління фактично не несуть відповідальності за якість економічних рішень. Система стратегічного планування персоніфікує діяльність державних службовців, бо кожний в цій системі відповідає за конкретну ділянку. Це дозволяє оцінити фаховість кожного співробітника, виявити слабкі та сильні сторони його діяльності, ефективніше використовувати службовий апарат, притягувати до відповідальності конкретних осіб, які не виконують своїх обов'язків.

Розробка і прийняття правових актів державних органів вбирає в себе систематизацію дій, які повинні носити сталий і передбачений характер за рахунок зусиль, спрямованих на те, щоб уникнути ситуацій, які гальмують діяльність самих органів, зменшують їх ефективність і негативно впливають на об'єкти економічного регулювання. Це означає, що державні органи при регулюванні економічних відносин повинні діяти в межах своєї компетенції, аналізувати стан об'єкту регулювання, розробляти правові акти так, щоб вони реально сприяли поліпшенню стану регулюючого об'єкту, тобто економічних відносин.

Стратегічне планування пов'язане з поміркованими діями державних органів, котрі спрямовані на прийняття рішень і здійснення таких дій, які об'єднують у собі економічну політику держави, а також спираються на реальність існуючих економічних відносин. Тому стратегічне планування представляє собою реалізацію державної політики, її цілей і задач, реалізацію функцій держави виконавчо-розпорядчими органами у економічній сфері шляхом поміркованого процесу прийняття управлінських рішень. Виходячи з цього, прийняття управлінського рішення правового характеру повинне включати в себе:

1) чітке формування завдань державного органу з регулювання економічних відносин;

2) окреслення кордонів правового акту, який розробляють та приймають;

3) виявлення можливостей і наявності ресурсів при реалізації правового акту;

4) визначення ефективності закладеного регулювання в правовому акті;

5) визначення наслідків реалізації змісту означеного рішення як в економічній, так і соціальній сфері.

Стратегічне планування у сфері державного регулювання економіки слід розглядати як невід'ємну частину правового впливу. Мова йде про те, що рішення державних органів приймаються по головних напрямках державного регулювання економіки шляхом як конструювання внутрішньої структури правового акту, так і тих дій, які здійснює в зв'язку з цим орган державного управління. Тому стратегічне планування має статично-динамічний характер, де статика – це правовий акт, сконструйований на планових засадах, а динаміка – це скоординовані планові дії державного органу чи їх сукупності. Таким чином, стратегічне планування являє собою кристалізовані дії державних органів через правові акти, які формуються на планових засадах.

Стратегічне планування дає можливість встановлювати тривалі зв'язки між державними органами і об'єктом регулювання економічних відносин. Кожний етап реалізації управлінського рішення передбачає злічення передбачуваних наслідків і фактичного стану речей. Такий взаємозв'язок дає можливість вносити корективи в залежності від об'єктивного ходу розвитку економіки. Ці корективи пов'язані з виконанням дій, котрі можуть гальмувати негативні тенденції економічного розвитку. Досягається це шляхом зміни акцентів у реалізації самого правового акту і за рахунок залучення додаткових ресурсів. Крім того, стратегічне планування дає можливість більш плідної роботи з виконавцями. Вже саме управлінське рішення, побудоване на планових засадах, висвітлює необхідність тих характеристик, які мають бути у виконавців для ефективної реалізації прийнятого рішення. Все це дає можливість у процесі реалізації стратегічних напрямків окреслити основні цінності, кінцеві результати, виробити оптимальний вплив на об'єкт, що регулюється. Це підвищує ефективність прийнятого правового акту на стадії його реалізації з боку державних органів і знижує неякісність прийнятих рішень.

Розробка і прийняття правових управлінських актів на основі планових засад дає можливість бачити постадійну його розробку і як вирішуються питання від задуму до реалізації.

Такий підхід дає можливість переконати опонентів, що кроки, закладені в рішенні, правильні, оптимальні і ефективні. Це суттєво знижує опір з боку тих, хто супротивиться змінам і бажає залишатися в межах існуючого економічного простору. До того ж планова стратегія управлінського рішення знижує суперечності між різними органами, оскільки воно опирається на компетенцію кожного органу і дає можливість пов'язати їх дії так, щоб націлити на кінцевий результат. Стратегічне планування дозволяє поліпшити якість роботи державного органу, оскільки планові процедури зменшують ймовірність помилки, розширюють інформаційну базу при прийнятті рішення, дають можливість пов'язати цілі, задачі з ресурсними можливостями, поставити виконання рішення на реальну основу, передбачити можливість виникнення нештатних ситуацій, застосування засобів по ліквідації негативних явищ, прогнозувати наслідки прийнятого управлінського рішення.

Використання стратегічного планування у правовому регулюванні економічних відносин пов'язане з внутрішніми його властивостями, які включають у себе процес, організацію і структуру стратегічного планування.

Процес стратегічного планування представляє собою ряд послідовно здійснюваних дій з боку державного органу в регулюванні економічного об'єкту, тобто є багатоступінчатим процесом, який включає в себе дослідження, збір інформації, проектування (розробку моделі), оцінку моделі, розробку альтернатив, вибір варіанту плану дій, організаційну підготовку реалізації варіанту моделі акту, виконання акту і контроль, коректування дій державного органу по регулюванню економічної ситуації. Всі ці дії можна згрупувати у дев'ять стадій, які в сукупності утворюють процес стратегічного планування. Плановий процес може бути автономним, коли вирішується проблема закритого типу, наприклад правове регулювання оподаткування прибутку підприємства, або відкритим, коли взаємопов'язуються різні структури правового регулювання економічних відносин, наприклад оподаткування і формування бюджету. Таким чином, процес стратегічного планування дає можливість представити розроблене рішення у вигляді віртуальної реальності, формувати механізм оцінки

кількісних і якісних джерел інформації, вихідних даних, результатів проміжного стану економічної ситуації і кінцевий результат діяльності державного органу в регулюванні економічних відносин, що дає можливість розробити оптимальне управлінське рішення.

Перша стадія процесу стратегічного планування пов'язана з загальним дослідженням економічного стану об'єкту регулювання. В діяльності державного органу така діяльність, як правило, не виникає сама по собі. Вона впливає з економічної політики держави, коли перед органом ставиться конкретне завдання або сама економічна ситуація спонукає до таких дій. Дослідження має бути спрямоване не тільки на економічний об'єкт, а також і на самий орган, його спроможність розв'язати поставлену задачу. З боку державного органу досліджуються кордони економічного явища, зовнішнє оточення об'єкта, яке має вплив на нього, самий економічний стан та тенденції економічного руху. Окрім того, з'ясовується потенційна можливість державного органу вирішити поставлену задачу і наявність компетенції для її розв'язання. Все це веде до розробки стратегічного напрямку діяльності органу державного управління в регулюванні економічного явища. Таким чином, на першій стадії державний орган створює загальну картину економічного стану об'єкту регулювання, виявляє підходи щодо його регулювання, прораховує необхідні ресурси для вирішення проблеми, визначає час, який потрібен для рішення питання ефективного регулювання економічних відносин.

Друга стадія процесу стратегічного планування являє собою перехід від загального до конкретного. Якщо на першій стадії домінують загальні оцінки, що веде до розробки стратегічної лінії, то друга стадія стосується конкретного аналізу економічного стану об'єкту регулювання. Тому йде збір значної кількості інформації, її аналіз, що дає більш детальну характеристику об'єкту економічного регулювання. Все це дає можливість через моделювання точніше визначити реальність існуючого становища і розробити альтернативні варіанти впливу як самого державного органу, так і тих наслідків, які вони можуть викликати. Альтернативні варіанти дають бачення розвитку економічних процесів як в позитивному, так і

негативному напрямках. Окрім того, аналіз економічної ситуації дає можливість виявити фактори, які не піддаються регулюванню або є нестабільними, а також можливість державному органу з'ясувати вплив цих чинників на можливості регулювання і визначитись із засобами, які можуть зменшити їх вплив або виключити їх вплив на економічні відносини. Наявність альтернатив дозволяє конструювати рішення з точки зору його оптимальності для кінцевих результатів регулювання економічного руху.

Третя стадія процесу стратегічного планування полягає у самооцінці державного органу щодо можливостей ефективно регулювати економічну ситуацію. Наявність альтернатив дозволяє вимірювати структури державного органу щодо можливостей регулювання, виконання поставлених завдань, достатньої компетенції, наявності дієздатності апарату. Все це викликає необхідність організаційного планування, тобто внесення змін у структуру державного органу з метою здійснити в ході аналітичного аналізу апробацію адекватності структури державного органу щодо можливостей вирішення поставленої економічної задачі. Це потребує аналізу внутрішньої структури органу державного управління і тих зв'язків, які складаються між ним та іншими суб'єктами правового регулювання. Такі дії дають можливість до початку реалізації правового акту підготувати державний орган до вирішення поставленої перед ним задачі, а також з'ясувати впродовж цих дій сильні та слабкі сторони державного органу в регулюванні економічного об'єкту.

Дана стадія процесу стратегічного планування дає можливість визначити загальний потенціал органу держави, встановити перевагу, котру можна використати при альтернативних діях, а враховуючи недоліки своєї структури, визначити обмеження на некомпетентні дії і створити умови для змін у структурі плану, зняти чи пом'якшити недоліки в діяльності державного органу управління.

Четверта стадія процесу стратегічного планування – стадія порівняльного аналізу альтернатив та імовірних дій при реалізації управлінського акту державного органу в регулюванні економічних відносин, тобто вибору. В організації

управлінської діяльності можна виділити такі фактори вибору, як максимальне зменшення її терміновості, надання їй, де це можливо, характеру плановості з виділенням цілей, дій у ресурсів, забезпечення збігу завдань управління і можливостей їх виконавців, використання різноманітних форм і методів реалізації завдань залежно від ситуації, підтримка управлінських рішень сучасними напрацюваннями науки управління і засобами інформації та комп'ютеризації, врахування факторів соціальної адаптації учасників управлінських процесів та інше.

Порівняльний аналіз альтернатив дає можливість виявити в них позитивні та негативні сторони. До того ж порівняльний аналіз може вести до синтезу, коли альтернативи комбінуються між собою. Така комбінаторика важлива сама по собі, оскільки дії синтетичного типу можуть давати нові результати, вищі за ті, що містилися в альтернативних рішеннях. Порівняльний аналіз і синтез можуть впливати на організаційне планування діяльності державного органу. Нові можливості підвищення ефективності рішення, яке розробляють, можуть визвати зміни у самому органі управління, а також мінімізувати організаційні витрати на розробку управлінського акту.

П'ята стадія процесу стратегічного планування виступає як стадія формалізації дій у формі проекту правового управлінського акту. Якщо попередні стадії були стадіями розробки всебічних сторін правового регулювання економічної ситуації, то на цій стадії настає момент, коли дії державного органу управління повинні прийняти якусь кристалізовану форму. Такою формою є те рішення, яке приймається органом державного управління. На цій стадії альтернативи трансформуються в кінцеве рішення, яке, на відміну від звичайного плану, не є сукупністю показників, яких необхідно досягнути, а містить у собі механізм взаємозв'язку окремих елементів і їх дій у відповідності до поставленої стратегічної мети. Тому правовий акт повинен містити у собі розробку і формування зобов'язань суб'єкта регулювання, його права та обов'язки, гарантії сторін при реалізації управлінського рішення, сформовану стратегію дій, систему контролю виконання правового акту.

Шоста стадія процесу стратегічного планування – це відпрацювання системи організаційного планування. На цій стадії завершується підготовка державного органу до реалізації управлінського рішення з економічних питань, а також здійснюється координація з іншими суб'єктами регулювання і надання їм імпульсу в підготовці до участі в регулюванні ситуації. Окрім того, ця стадія пов'язана з ресурсним забезпеченням виконання розробленого рішення, коли остаточно обраховуються людські, фінансові, матеріальні, організаційні та ін. ресурси, необхідні для ефективної реалізації регулювання і досягнення поставленої мети.

Організаційно-правове планування являє собою здійснення діяльності органів управління, їх роботи, формування органів, розробку їх структури, реалізацію їх цілей і завдань на основі планових засад. Держава не може існувати без спеціально створеного апарату. Діяльність органу державного управління багатогранна, а крім того, і сама структура його складна. Оскільки структура апарату управління формується на основі об'єктивних закономірностей соціально-економічних процесів, то виникає необхідність планувати формування структури апарату управління в залежності від соціально-економічних процесів. Також і елементи апарату управління піддаються організаційно-правовому плануванню. Пов'язане це з тим, що детермінованість діяльності органу управління, в залежності від функцій, здійснюваних ним по регулюванню тієї чи іншої сторони соціально-економічних процесів, ставить завдання по плануванню його діяльності, забезпечує ефективність його впливу на процеси, що протікають в соціальній і економічній сферах.

Організаційно-правове планування формує планування структури апарату управління в залежності від стану соціально-економічних процесів і тенденцій їх розвитку. Так, той чи інший рівень розвитку продуктивних сил і виробничих відносин визначає планування структури галузей національної економіки, кількість міністерств, їх функцій, компетенції, кола управлінських рішень, що приймаються, і т. ін. Таким чином, організаційно-правове планування, будучи формою прояву стратегічного планування в структурі правового регулювання,

займає в ньому важливе місце і забезпечує ефективність системи правового регулювання.

Сьома стадія процесу стратегічного планування – це прийняття і реалізація рішення державного органу. На цій стадії проект управлінського рішення з питань економіки перетворюється на правовий акт, як правило, нормативного характеру. Але його одного недостатньо, і він повинен супроводжуватися індивідуальними правовими актами, які б залучали конкретних суб'єктів регулювання економічних відносин до дій, закладених в нормативному акті. Ця стадія завершує весь попередній процес стратегічного планування, коли планові дії переходять у площину реального економічного регулювання.

Восьма стадія процесу стратегічного планування – це стадія відстежування реалізації прийнятого рішення, що полягає у формуванні системи контролю і оцінки виконання управлінського рішення по регулюванню економічних відносин. Ціль системи контролю не полягає у здійсненні карної функції, а в аналізі діяльності суб'єктів регулювання економічного руху, з точки зору виконання ними тих дій, які закладені в управлінському рішенні. Виходячи з цього, контроль повинен допомагати суб'єктам регулювання ефективніше здійснювати свою функцію і компетенцію. В той же час виявлені правопорушення з боку суб'єктів та посадових осіб повинні бути об'єктом оцінки з боку державних та правоохоронних органів. Таким чином, стратегічне планування є чинником боротьби проти порушення законності.

Наявність чіткого процесу, структури і організації стратегічного планування робить систему реалізації правових управлінських рішень прозорою, і можливості порушувати закон суттєво зростають. Система контролю зменшує можливості відхилення правового управлінського рішення від об'єктивних результатів і дає можливість порівняти відхилення від вихідних положень, на яких формувалося рішення. Контроль – це також оцінка того, як виконуються положення, закладені у прийнятому рішенні. Оцінка дає можливість накопичувати інформацію, аналізувати її і бути базою для подальших дій.

Дев'ять стадій процесу стратегічного планування являє собою корегування деяких сторін управлінського рішення з економічних питань, а також дій суб'єктів регулювання економічної ситуації. Наявність суб'єктивних і об'єктивних факторів в економічному середовищі впливає на саму ситуацію. Тому у ході регулювання виникає потреба внесення якихось змін з тим, щоб ситуація була стабільною і розвивалася у наміченому руслі. Чим щільніше пророблені попередні стадії дії процесу стратегічного планування, тим нижче ймовірність внесення корективів. Крім того, досвід виконання рішень на основі стратегічного планування дає можливість накопичувати його з тим, щоб використовувати при розробці нових рішень, що регулюють економічні відносини. Відпрацьована система процесу стратегічного планування дає можливість суттєво знизити вплив суб'єктивних факторів, конструювати управлінське рішення на основі об'єктивних закономірностей розвитку економічної ситуації і в подальшому приймати ефективні правові акти.

Процес стратегічного планування при регулюванні економічних відносин державними органами може мати рацію, коли діє ефективна система самої організації. Побудова організаційної системи залежить від стану суб'єкта регулювання, його потенціалу, тих ресурсів, якими він розпоряджається. Вибір підходу до організації стратегічного планування залежить від досвіду державного органу в розробці і прийнятті стратегічних рішень, а також тих ресурсів, якими він реально розпоряджається. Наявність досвіду зі стратегічного планування дозволяє більш ефективно використати сильні сторони своєї організації при розробці та прийнятті рішення, оскільки може впевненіше опиратися на внутрішню структуру і вести розробку рішення знизу вгору. Наявність внутрішньої структури дозволяє активно залучати співробітників до виконання поставленої мети, бо при реалізації прийнятого рішення вони значною мірою будуть втягнені в його виконання і повинні будуть співпрацювати з тими суб'єктами, яким безпосередньо будуть адресовані правові акти. Активний підхід допускає участь значної частини співробітників державного органу в розробці економічних рішень, що дозволяє знімати тенденціозність у прийнятті рішення і дає можливість забезпечити більш якісне виявлення

проблем, аргументацію їх вирішення та розробку стратегічного плану.

Відсутність досвіду організації стратегічного планування є підставою для використання іншого варіанту організації стратегічного планування, коли економічне рішення приймається керівництвом при залученні зовнішніх сил. Не тільки відсутність досвіду стратегічного планування, але й слабка внутрішня структура органу, недостатня компетенція його співробітників, а тому і невпевненість в своїх розробках, діях, наслідках ведуть до залучення професіоналів у цю сферу. Спеціалізовані професійні організації з стратегічного планування в змозі ефективно вирішувати поставлені проблеми і компенсувати недоліки самого процесу стратегічного планування. Разом з тим, робота фахівців коштує більше, ніж робота своїх співробітників, тому для таких кроків необхідно мати відповідне матеріальне забезпечення.

В організації стратегічного планування може бути і третій варіант, коли для розробки особливо складного рішення з економічних питань залучаються і співробітники державного органу, і фахівці. Такий системний підхід є найбільш ефективним, хоча має свої недоліки – як протистояння груп робітників, уповільнення процесу стратегічного планування. Але ці недоліки можуть компенсуватися іншими організаційно-правовими заходами.

Таким чином, організація стратегічного планування по прийняттю рішень з економічних питань може здійснюватися знизу вверху, зверху вниз та системно. Організація знизу вверху починається з дослідження зовнішнього середовища кожним підрозділом державного органу. Такі дії дають можливість накопичити базу даних про стан, який відбувається в економічних процесах, і визначитися з цілями та завданнями державного регулювання економіки. Дані від підрозділів поступають до центру, який їх використовує для первісної розробки економічного рішення. Така організація процесу передбачає можливість оцінки первісно розробленого рішення та плану дій як з боку внутрішніх підрозділів державного органу, так і з боку інших державних і недержавних органів, які можуть давати експертні оцінки та консультації. Здійснений

збір коментарів та пропозицій по запропонованому економічному рішенню враховується керівництвом державного органу у кінцевому варіанті прийнятого стратегічного рішення.

Організація стратегічного планування зверху вниз передбачає побудову економічного рішення за замовленням на основі контракту з іншими державними або недержавними організаціями. Проект, одержаний від них, оцінюється не тільки самим керівництвом, а також запускається у внутрішню структуру державного з метою збору коментарів, зауважень, пропозицій по запропонованому управлінському рішенню. Після цього керівництво формує кінцевий варіант стратегічного планування.

Системна організація стратегічного планування допускає сумісну роботу співробітників державного органу і фахівців. Це дозволяє уникнути багатьох помилок і правове рішення зробити найбільш адекватним економічній ситуації і, таким чином, найбільш ефективнішим.

Реалізація стратегічного планування значною мірою залежить від тієї структури, на яку покладається втілення управлінського рішення в економічній сфері та формування функцій для досягнення поставленої мети в економічному регулюванні. Організаційна структура дозволяє впливати на формування стратегії регулювання економічних процесів. Стратегія і структура надзвичайно взаємозалежні та взаємопов'язані, доповнюють одне одного, дають можливість побудування ефективної роботи за досить складних соціально-економічних умов.

Стратегія залежить від структури, і навпаки. Стратегія впливає на структуру, оскільки дозволяє розподілити компетенцію органів у сфері економічного регулювання та встановити оптимальні зв'язки як між органами державного управління, так і між ними та суб'єктами господарської діяльності. В той же час структура обумовлює стратегічні дії державного органу, обмежує його можливості в регулюванні економічних явищ, спонукає його до пошуку зв'язків з іншими суб'єктами економічного регулювання для досягнення стратегічної мети. Сама по собі структура веде до спеціалізації діяльності державного органу управління, що відбивається на

його функціях економічного регулювання економічних відносин та інтеграції своїх зв'язків і діяльності.

Структура, яка відображає функціональний характер діяльності, в змозі використати потенціал найбільш досвідчених фахівців зі структури державного органу як фактор впливу на службовий персонал. Для реалізації стратегічного плану орган державного управління може створити у себе функціонально спрямовану структуру для рішення економічної проблеми, а інші структури можуть бути їй функціонально підпорядковані. Це сприяє відтворенню умов для накопичення досвіду, централізації інтелектуальних та організаційних ресурсів, що створює передумови для прийняття кваліфікованого правового управлінського рішення по регулюванню економічної ситуації. Позитивною якістю функціонального підходу в організації стратегічного планування треба визначити те, що це дозволяє за рахунок спеціалізації об'єднати внутрішній потенціал державного органу в єдиний кулак і стримувати сили на вузькій ділянці з тим, щоб здійснити прорив в економічному регулюванні при мінімальних витратах і, таким чином, наситити управлінське рішення якістю професійної діяльності.

Стратегічне планування обумовлює структурну переорієнтацію діяльності внутрішньої структури державного органу в залежності від стратегії економічного регулювання. Це сприяє підвищенню пропонованого управлінського рішення, бо встановлюється прямий зв'язок між діяльністю самого органу та кінцевим результатом в регулюванні відносин суб'єктів економічного циклу. У даному випадку складається залежність між діяльністю внутрішньої структури державного органу, результатом його роботи та якістю прийнятого рішення. Все це зменшує міру ймовірності в діях органу управління і персоніфікує його відповідальність.

3.3. Тенденції державно-правового регулювання планування економіки

Перехід до ринкових відносин і постсоціалістичне державне управління призвели до того, що проведені реформи

не дали очікуваного позитивного результату, і тому необхідне корегування деяких вхідних положень, що лежать в їх основі. До тих пір, доки практичні дії не будуть спиратися на надійну теоретично-методологічну базу функціонування економіки, дії держави по стабілізації економічних відносин і імпульсу до їх розвитку приречені, в кращому випадку, на нульовий результат.

Фатальний кінець соціалістичної системи викликав фатальний демонтаж системи державного управління економічними процесами. Здавалося, достатньо замінити централізовану систему управління з її недоліками і тим позитивним, що в ній було, ввести ринкові відношення і саморегулятори ринку, як настане світле майбутнє для країни, економіки, населення. Але ілюзії поступово розтанули, як марево, а сувора реальність ринкових відносин все наполегливіше вимагає їх регулювання. Ринкова економіка не пропонує чудодійних рішень і уряд грає важливу роль, вважаючи необхідним вирішувати проблеми, що не можуть бути повністю вирішені системою приватних ринків. Таким чином, необхідність державного управління в сфері економіки повернулася сама по собі з минулого і постала проблема – проблема ефективної системи правового регулювання економічних процесів, за допомогою якої можна вийти на стабільний розвиток економіки. Одним з центральних питань, що визначають розвиток економіки, є питання про планування і ринок. Порушення даного питання – це не спроба витягнути колишні проблеми у сьогодення, а необхідність порушення питання, від якого значною мірою залежить економічний стан республіки. Таке розуміння знайшло своє часткове відбиття в прийнятті Конституції України, яка, між іншим, закріпила положення про розробку загальнодержавних і регіональних програм соціально-економічного розвитку (ст.ст. 85.6, 116.4, 116.5, 119.3, 143), а також в Законі України «Про державне прогнозування та розробку програм економічного і соціального розвитку України». Частковим слід визнати тому, що програми – це частина планування, істотна його частина, але все ж частина. Тих, хто створював Конституцію і приймав Закон, можна зрозуміти. Поняття планування настільки невід'ємно пов'язане з

соціалізмом, що згадування про нього в тексті Конституції рівнозначне було б проголошенню контрреволюції і поверненню до соціалізму. Державне планування у нашій свідомості зв'язується з жорсткою централізованою волею держави, яка вказує, кому і як жити, що і скільки виробляти, кому і що споживати, як працювати і відпочивати. Таке подання про радянське планування було широко розповсюджене не тільки у нас, а й на Заході. Але при всьому цьому не заперечувалася внутрішня потужність самого планування, що в своїй суттєвості є важливим інструментом регулювання економіки. Невипадково, що досягнута економічна потужність радянської держави, її успіхи в науці і техніці, засвоєнні космосу, масовому житловому будівництві пов'язувалися з потенціалом такого явища, як планування.

В радянський період проблема планування і ринку переросла з проблеми економічної в політичну між Сходом і Заходом. Кожна із сторін намагалася довести перевагу своєї системи перед іншою тим, що заперечувала ринок або планування. Планування оголошувалося основною перевагою соціалізму, яке забезпечить майбутнє всьому людству. На Заході декларувалася перевага ринкових відносин, мовляв, тільки вони забезпечують прогрес економіки. Але, разом з тим, кожна із сторін цілком свідомо лукавила. При соціалізмі нарівні з плануванням існували товарно-грошові відносини. І хоч як їх заперечували або намагалися перелицювати в соціалістичні товарні відносини, вони існували у своїй суттєвості скрізь і завжди.

Потенціал потужності планування як явища зуміли оцінити провідні розвинені країни, які, критикуючи економіку Радянського Союзу, не забули використати його в розвитку власних економік. Але механічного переносу або копіювання не було. Неприйнята була сама директивність або обов'язковість планування. Західні країни пішли по шляху індикативного планування, спрощено кажучи, необов'язкового. Але, разом з тим, з боку держави створювалися такі умови і стимули, які зацікавили суб'єктів підприємницької діяльності в реалізації своїх планів, а через них – і державних. Так японцям вдалося знайти вдале і ефективно поєднання організуючої ролі

планових засад з перевагами ринкової економіки. Причому країни широкого використання індикативного планування – Японія, Франція, Тайвань, Південна Корея, ФРН – мають найбільш відчутні економічні успіхи. При цьому в цих державах та інших є планові органи, які як державні органи здійснюють свою регулюючу функцію економічних процесів. Тому, з цієї точки зору, Українська держава якось з легкістю розсталася зі своєю плановою діяльністю і системою планових органів, не поміркувавши про те, що цю спадщину можна було ефективно використати, і, разом з тим, не помітивши, що за ринковими відносинами в країнах з ринковою економікою проглядають планові регулятори економічних відносин.

Етап недооцінки і переоцінки планування якоюсь мірою відбувався не тільки в Україні. Росія, Казахстан, Білорусь та ін., не афішуючи, поступово повертаються до планування в тому чи іншому вигляді. В Росії це Федеральний закон про державне прогнозування і програми соціально-економічного розвитку РФ, постанови Уряду РФ «Про порядок розробки і реалізації федеральних цільових програм», «Про розробку прогнозу і програми соціально-економічного розвитку РФ на 1996-2005 рр.» та інше.

Безумовно, процес повернення до планування буде відбуватися неминуче. І справедливості ради треба відмітити, що останнім часом уряд все ж був змушений організувати прогнозування і програмування соціально-економічного розвитку. Але важливо, в яких формах і як. Принаймні, ясно одне: історичний досвід показав, що директивне або авторитарне планування – не варіант для подальшого розвитку економіки, що необхідно шукати нові форми планової діяльності. Поки що відновлення планування іде в формі розробки, прийняття і реалізації державних програм. Разом з тим, програми – це частина планування і вони не відтворюють загальної картини економічного розвитку. Вони, як правило, не системні, не взаємопов'язані між собою, мають частковий характер. Але це все ж краще, ніж нічого.

Концепція програмного планування вимагає свого розвитку і законодавчого закріплення і не вичерпується Законом України «Про державне прогнозування та розробку

програм економічного і соціального розвитку України». Сьогоднішні державні програми – це декларації, відірвані від свого економічного і організаційного обґрунтування. В них цілі не пов'язані з комплексом мір організаційного і фінансового характеру, які б забезпечили досягнення поставленої мети. Програми не пророблені і в тому відношенні, які наслідки викликають вони в сполучених з ними сферах діяльності, які соціально-економічні наслідки можуть виникати в результаті їх реалізації. Постанова і реалізація Державної програми втягує в себе різноманітні структури: державні органи, організації, установи, фонди, суб'єктів підприємницької діяльності державного і недержавного секторів економіки. Але на яких принципах і умовах суб'єкти входять у відносини з державою і між собою, програми відповіді не дають. Відносини ці повинні мати цивілізований характер, тобто бути введеними в рамки правового регулювання. Це необхідно, щоб уникнути диктату держави відносно учасників реалізації програми, з одного боку, а також не обов'язковості його учасників у виконанні взятих на себе зобов'язань, з другого боку.

Розвиток програмного планування в Україні привів до прийняття Закону України «Про державне програмування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», в якому визначені принципи побудови державних програм, їх створення, проходження, затвердження, реалізація, компетенція і участь державних органів в їх розробці і реалізації, основи залучення організацій, фондів, суб'єктів підприємницької діяльності в програми тощо. Разом з тим, окрім такого нормативного акту, повинні бути й інші, наприклад, про загальнодержавні і регіональні програми, про їх взаємозв'язок, про пріоритети в державних програмах та інше. Крім того, кожна загальнодержавна або регіональна програма повинні прийматися як правовий акт компетентного державного органу. Також і сам Закон має прогалини, які треба в подальшому виправляти.

Програмне планування, володіючи певними позитивними якостями – цілеспрямованістю, конкретністю, мобільністю, кінцевим результатом, має, як вказувалося раніше, й недоліки. Головне – воно не взаємопов'язує різноманітні сторони

державного регулювання в єдине ціле, тому не вдається отримати комплексного впливу на економічні процеси, а тому воно не може виступати як універсальний засіб розвитку економіки. Чисто об'єктивно існують складності з застосуванням в регулюванні економічних відносин і індикативного планування, чогось на зразок того, що використовується в індустріально розвинених країнах. Справа в тому, що суб'єкти підприємницької діяльності, в основному, думають про своє виживання, а тому не розробляють своїх власних планів розвитку і діють в рамках своїх вузьких інтересів. А отже, реагувати на цілі, що ставляться державою, не будуть. Суб'єктів підприємницької діяльності індикативне планування цікавити буде тільки в тому разі, в якому воно забезпечить їм виживання або отримання прибутку. Повернення до старої централізованої системи державного планування практично неможливе. Структурні зміни в економіці, особливо власності, зробили економіку неадекватною централізованому плануванню, бо його використання державою – це новий злам економічних відносин, що для економіки може закінчитися повним крахом.

Для розвитку економіки необхідна така планова система, що була б універсальною, тобто така, яка працювала б в будь-якому найбільш несприятливому середовищі і, разом з тим, давала гарні результати в сталому розвитку економіки. Такою формою планування є зобов'язальне планування, тобто економіко-правове планування. Зобов'язальне планування – це планування на основі планового контракту між державою і суб'єктом підприємницької діяльності. В плановому контракті, який в останні роки досить широко використовується у Франції, кожна із сторін бере на себе зобов'язання по виконанню планових показників: держава – створення умов для їх виконання, аж до фінансування, а суб'єкти планування – своїми діями досягнути результатів планового контракту. Невиконання сторонами своїх зобов'язань повинне означати не тільки можливість розірвати контракт в односторонньому порядку, але й притягнути винну сторону до майнової відповідальності за свої дії. Можливо, такий варіант державного регулювання економічних процесів в пострадянський період є найбільш сприятливим варіантом

розвитку ринкових відносин. Таке планування припускає, що сторони в ньому виступають як соціально рівні партнери. У відносинах один з одним інтереси сторін з'єднуються через їх погодження. Тому в основі їх відносин лежить договір у формі планового контракту, тобто такого договору, де предметом виступають не передача майна іншій особі, дарування та інше, а виконання планового завдання або планових показників. Але в даному випадку досягається консенсус між інтересами держави і суб'єкта економічної діяльності. З одного боку, держава (або його орган) шляхом контракту надає правової сили своїм діям, роблячи його обов'язковим, але погодженим з іншою особою, а з іншого боку, плановий контракт захищає суб'єкта господарської діяльності від свавілля держави.

В зобов'язальному плануванні вступ у планові відносини повинен бути вільним. Ініціатива планування може йти з будь-якого боку, але це не зобов'язує іншу сторону вступати в планові правовідносини. Вони можуть виникнути на основі вільного волевиявлення сторін. Тому йдеться про формування ринку планування, де сторони можуть пропонувати свою господарську діяльність в певних параметрах свого функціонування. Специфіка цього ринку – його суб'єкти: держава або його органи та суб'єкти економічної діяльності. І взаємовідносини на цьому специфічному ринку будуть визначатися попитом і пропозицією на планову діяльність. Все це не виключає того, що в законодавстві можуть бути визначені ті виняткові випадки, коли держава матиме право не тільки ініціювати відносини, але й зобов'язати суб'єкта підприємницької діяльності укласти контракт з державою. Але ця обов'язковість повинна гарантувати законодавчого дотримання прав і інтересів суб'єкта економічної діяльності. Йдеться про те, що обов'язковість укладення планового контракту визначається не на умовах державного органу, а шляхом погодження умов укладення планового контракту. При недосягненні згоди спір по плановому контракту повинен вирішувати господарський суд.

Зобов'язальне планування позбавлене основних недоліків як директивного, так і індикативного планування. Тут знижується жорстка детермінованість волі держави стосовно суб'єкта підприємницької діяльності, планові рішення примушені

прийматися зважено, інакше прийдеться нести відповідальність не тільки конкретному державному органу, але і його керівникові. В той же час знімається недолік індикативного планування. Ставши стороною в плановому контракті, суб'єкт підприємницької діяльності вже не може ігнорувати волю держави, в зручний для себе момент змінити свою лінію поведінки, бо в протилежному разі виникає його відповідальність перед державою. Це, в свою чергу, змусить суб'єктів економічної діяльності серйозно підходити до своїх взаємовідносин з державою, зважуючи свої можливості при вступі в планові відносини. Можливий скептицизм відносно вільного вступу в планові відносини не має під собою основи. Держава в будь-якій країні – це колосальний ринок споживання товарів і послуг. Ринок стабільний, привабливий і пріоритетний. Тому суб'єкти підприємницької діяльності, безумовно, зацікавлені у ньому. Але щоб потрапити до нього, повинні бути цивілізовані правила участі в ньому, що виключають протекцію і хабарництво. Таким припиненням цих негативних явищ є зобов'язальне планування. Воно допускає на державний ринок суб'єкта підприємницької діяльності, але тільки в тому випадку, якщо він поважає інтереси держави, а через нього – і інтереси всього суспільства. Отже, інтереси суспільства досягають суб'єкта підприємницької діяльності і відтворюються ним в своїх діях.

Наявність планової функції держави вимагає організаційного утворення, що спеціалізовано займалося б плановою діяльністю. Багато розвинених країн мають свої планові органи, які мають міцну апаратну структуру. Основною функцією такого органу повинне бути формування ринку планування. Його функціонування потребує розвитку всіх форм планування (прогнозування, програмування, перспективного і середньострокового планування, територіального, галузевого і т. ін.) і збалансованості на цій основі всіх соціально-економічних процесів. Такий орган був би центром розробки нормативної бази ринку планування і методичним центром планової діяльності. Як у державному органу, що реалізує таку найважливішу функцію, як планування, повинні бути і державно-владні функції. Чисто правова функція – видання нормативного матеріалу з питань планування. Такий орган

повинен представляти уряд на ринку планування. Тому йому слід надати право укладати контракти і договори на виконання програм, бути інвестуючим органом з планових контрактів, привертати науково-дослідні структури до укладання економічних, територіальних, трудових, галузевих, матеріально-технічних та інших балансів, до розробки прогнозів і державних програм розвитку, створювати ради з різноманітних питань соціально-економічного розвитку країни. Йдеться про наявність державного органу, що еластично регулює економічну систему і забезпечує стабільність і динамізм розвитку управління.

Одним з варіантів вдосконалення державного управління і правового регулювання соціально-економічних процесів є основане на планових засадах економіко-правове налагодження народного господарства. Такого способу регулювання економіки у нас немає, та й у інших держав, мабуть, теж. Щоб в принципі зрозуміти, про що йдеться, є сенс провести аналогію з технічною наладкою, що широко відома скрізь. Коли іде реконструкція підприємств, то відбувається заміна технічного оснащення і міняється технологічний процес. Але коли все готово, з'являються наладчики – люди, що перевіряють всі вузли, відпрацьовують весь технологічний ланцюг виробництва і запускають його, тобто їх задача полягає в усуненні тих недоліків, що були допущені будівельниками, конструкторами, технологами та іншими. Завдяки їм виробництво оживає і працює, як здоровий організм. У нас у зв'язку з переходом до ринкової економіки замінили вузли в господарському механізмі, але забули про те, що кожний вузол повинен бути налагодженим на спільну роботу.

Запропонований засіб впливу називається економіко-правовим. І це не випадково: «Право будь-якої країни є такою ж невід'ємною частиною інфраструктури її економіки, як добре розвинена мережа шляхів телекомунікацій, як надійна енергетика і ефективна система освіти». На сьогодні будь-яке економічне рішення повинне бути забезпечене добротною законодавчою базою. Економіка і право нерозривно пов'язані між собою і впливають одна на одне. Законодавство вбирає в себе економічні рішення і вертає їх як обов'язкові норми

поведінки. А отже, реалії економічних процесів формуються на їх основі. Практика господарської діяльності – це взаємозв'язок економіки і права. Тому господарський механізм не може функціонувати без єдності одного і другого.

Економіко-правове налагодження не допускає різкої зміни державно-правового регулювання народного господарства. Як засіб впливу воно пропонує планомірний пошук вузьких місць в економіці. Слабка ланка піддається зміні, але не сама по собі, а в зв'язку з іншими елементами, що примикають до неї. Після того, як слабкий елемент починає функціонувати більш-менш нормально, налагодці піддається той елемент, який на налагодження справляє найбільш негативний вплив. І так поступово по всьому ланцюгу. В підсумку, весь механізм починає працювати більш-менш злагоджено. Після цього починається друге, третє коло налагодження – і так до тих пір, поки господарський механізм не вийде на рівень ефективного функціонування. Коли господарський механізм розбалансований, що відповідає нинішньому стану речей в економіці і проблем в ньому більш ніж досить, то економіко-правовій налагодці повинні підлягати найсуттєвіші проблеми стабілізації економіки. Тому в цьому напрямку повинні концентруватися організаційні, фінансові, наукові, матеріальні потужності, які б забезпечили прорив і створили стабілізуючий початок економічного розвитку. При такому підході метою регулювання є не тільки окремий елемент економіки, а й господарський механізм в цілому. Добре налагоджений окремий його елемент вже сам по собі буде благодатно впливати на систему в цілому, об'єктивно розкриваючи недоліки в певних сферах, а отже, і створювати можливості їх усунення.

Економіко-правове налагодження має свій процес. Цей процес будується в залежності від задачі, що ставиться. У відповідності до цього йде пошук центру, в якому співпадають постановка задачі і можливість її вирішення. Коли визначено центр економіко-правового налагодження, проводиться його аналіз, свого роду зріз на позитивні та негативні реакції. У відповідності до завдань по зміні стану і станом самого центру, проводиться підбір тих засобів, які можуть пов'язувати мету й об'єкт, а також засобів, що можуть дати прогресивний рух

процесам в об'єкті в бік досягнення тих параметрів, що були закладені в задачу налагодження. Зміна стану об'єктів дозволяє, з одного боку, бачити адекватність засобів відносно об'єкту впливу, а з іншого боку, бачити чинники стороннього характеру, що перешкоджають більш швидкій зміні стану об'єкту. Це дає можливість заміни інструменту впливу, тобто заміни неефективних засобів впливу на більш продуктивні, а також можливість розгортати вплив економіко-правового налагодження на сторонні чинники протидії зміні стану об'єкту. Вплив на середовище, в якому функціонує об'єкт зміни, є одним з найважливіших наслідків діяльності економіко-правового налагодження. Зміна об'єкту не може бути досягнута максимально, або до параметрів поставленої задачі, якщо взаємопов'язані елементи з об'єктом зміни не будуть підлягати паралельному впливу економіко-правового налагодження, оскільки вони будуть діяти в бік, зворотний тим зусиллям, що направлені на зміну об'єкту.

Економіко-правове налагодження, використовуючи свій арсенал, в першу чергу, підіймає одну ланку над іншими, але воно не може витягнути весь ланцюг, оскільки його маса не під силу одній ланці. Тому наступний крок – це підймання наступної ланки, взаємопов'язаної з першою. Якщо відрегулювати дві ланки, то вони можуть дати імпульс всьому ланцюгу, нехай повільному, але все ж руху. Оскільки економіко-правове налагодження – процес безперервний, то підймання третьої, четвертої і наступних ланок у ланцюзі забезпечує рух всього ланцюга з заданими параметрами. Такий підхід до економічної системи забезпечує її стабільність і динамізм. Постійний пошук хиб у системі і її регулювання не дають системі зірватися у кризовий стан, налагоджують циклічні економічні процеси, дозволяють швидко переборювати депресивні явища в економіці, підтримують її стабільність і динамізм.

Економіко-правове налагодження – це універсальний засіб впливу на економічний механізм, який має широкі потенційні можливості як на рівні макроекономіки, так і мікроекономіки. Рішення глобальних економічних процесів не виключає, а допускає рішення конкретних проблем окремих суб'єктів господарювання. Невдачі окремих підприємницьких структур

здебільшого пов'язані з тим, що балансування в стихії ринку ґрунтується на особистому баченні ситуації, обов'язі знань і розумінні законодавства, особистому досвіді, якості управлінських рішень, що приймаються, але далеко не завжди відповідають реальному стану речей. Звідси й трагедії як дрібних, так і великих суб'єктів підприємницької діяльності. Використання економіко-правового налагодження дає можливість суб'єкту підприємницької діяльності не тільки виявити основний недолік у своїй роботі, але й вжити конкретних мір по відновленню порушеної рівноваги.

Універсальність економіко-правового налагодження вимагає універсальності професіоналів, що її здійснюють. Але оскільки таких не існує, то вимагається комплексна універсальність її розробників. Йдеться про те, що необхідні різноманітні суміжні фахівці, скажімо, юристи й економісти, економісти й інженери, юристи й інженери. Високої якості роботи можна досягти за рахунок комбінації праці фахівців різного профілю. Економіко-правове налагодження – це не орган, що здійснює свою діяльність, а засіб впливу, інструмент регулювання економічних процесів. Тому йдеться не про створення будь-яких спеціальних органів, що здійснюють налагодження. Будь-яка структура, недержавна чи державна, може здійснювати за допомогою неї розв'язання своїх внутрішніх проблем, використовуючи вже наявний потенціал тих складових структур, з яких вони складаються. Різниця тільки в рівні поставленої задачі – від загальнодержавної до конкретного підприємства.

Тенденція підсилення ролі планування в регулюванні економічних відносин вимагає розширення нормативної бази в цій сфері. Йдеться не тільки про програмне планування, а про планування в цілому і його форми. Конституція лише закріпила принцип програмного планування. І, природно, цього не досить. Обсяжність і багатогранність планової системи вимагають нормативних актів різного рівня про планування. Питання йде про можливість прийняття Закону про планування, про відповідне відбиття норм планової діяльності у Господарському кодексі, законах, що стосуються місцевого самоврядування, і т. ін. І все ж пік нормативної бази для

планової діяльності і її форми краще всього визначав би Закон про планування. Закріплення в ньому найбільш стабільних відносин в плановій сфері з врахуванням відбиття у ньому кращого в досвіді планування, досягнутого в ХХ столітті в країнах з різними системами економіки, дозволило б створити наукову нормативну базу для регулювання розвитку соціально-економічних процесів в суспільстві. Це було б серйозною основою для прийняття і реалізації рішень по подоланню кризи економіки і початку її руху по зростаючій. Маючи колосальний людський, науковий, виробничий потенціал, багаті ресурси, сприятливий кліматичний пояс, республіка могла б стати однією з найбільш процвітаючих країн світу. Але недоліки державного управління соціально-економічних процесів зводять ці можливості нанівець. Якщо в основу покласти правове регулювання на базі планування, то зрушення в кращий бік обов'язково будуть мати місце.

Розділ 4.

ГРОШОВО-КРЕДИТНА ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

4.1. Нормативно-правове забезпечення здійснення монетарної політики НБУ

Згідно статті 1 Закону України «Про Національний банк України» [45], **грошово-кредитна політика (*monetary policy*)** визначається як комплекс заходів у сфері грошового обігу та кредиту, спрямованих на забезпечення стабільності грошової одиниці України шляхом використання визначених Законом «Про Національний банк України» засобів і методів.

Вітчизняні науковці під *грошово-кредитною політикою* розуміють комплекс взаємопов'язаних, скоординованих на досягнення певних цілей заходів щодо регулювання грошового ринку, які проводить держава через свій центральний банк [30].

Інші науковці вважають найбільш прийнятним визначення, яке відносить до грошово-кредитної політики ті заходи та дії регулятивного характеру, які здійснюються безпосередньо центральним банком чи за його участю та реалізуються через грошовий ринок у всіх його різновидах, включаючи валютний. За такого підходу, на думку фахівців, грошово-кредитна політика набуває чітких, економічно обумовлених меж, внутрішньо єдиної інституційної основи, тобто охоплює грошовий ринок і банківську систему. У такому трактуванні грошово-кредитна політика виступає як системний, організаційно оформлений регулятивний механізм зі своїми специфічними цілями, інструментами та роллю в економічній системі [31].

В Україні центральним банком є Національний банк України (НБУ). Згідно Закону України «Про Національний банк України», Національний банк України (НБУ) є центральним банком України, особливим центральним органом державного

управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, Законом України «Про Національний банк України» та іншими законами України.

Як головний суб'єкт здійснення грошово-кредитної політики, НБУ відповідно до ст. 100 Конституції України [24] визначає основні засади та реалізує грошово-кредитну політику. Законодавчо-нормативні засади розроблення та реалізації грошово-кредитної політики в Україні визначені Конституцією України, Законом України «Про Національний банк України» [45], Рішенням Ради Національного банку України «Про затвердження порядку розроблення Основних засад грошово-кредитної політики та здійснення контролю за їх проведенням»[42].

Функції Національного банку є невід'ємною складовою функцій державного управління. Згідно Конституції України **основною функцією Національного банку є забезпечення стабільності грошової одиниці України**. При виконанні своєї основної функції Національний банк має виходити із пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності в державі.

Національний банк у межах своїх повноважень сприяє фінансовій стабільності, в тому числі стабільності банківської системи за умови, що це не перешкоджає досягненню підтримки цінової стабільності в державі.

Національний банк у межах своїх повноважень сприяє фінансовій стабільності, в тому числі стабільності банківської системи за умови, що це не перешкоджає досягненню цінової стабільності в державі. НБУ також сприяє додержанню стійких темпів економічного зростання та підтримує економічну політику Кабінету Міністрів України за умови, що це не перешкоджає зазначеним вище цілям.

Головним органом НБУ, що здійснює контроль за проведенням грошово-кредитної політики є **Рада Національного банку України**.

До повноважень Ради НБУ в сфері грошово-кредитної політики згідно законодавства також відносяться:

- контроль за проведенням грошово-кредитної політики;

- аналіз впливу грошово-кредитної політики на стан соціально-економічного розвитку України та розробляє пропозиції щодо внесення відповідних змін до неї;

- оцінює діяльність Правління Національного банку щодо виконання Основних засад грошово-кредитної політики та з інших питань, рішення щодо яких є обов'язковими для Правління Національного банку, вносить Правлінню Національного банку рекомендації щодо методів та форм прогнозування макропоказників економічного і соціального розвитку України, а також грошово-кредитної політики.

Основним документом, який визначає напрями здійснення грошово-кредитної політики є **Основні засади грошово-кредитної політики**, який Рада Національного банку України відповідно п. 1 ст. 9 Закону України «Про Національний банк України» розробляє і публікує їх в офіційних виданнях та подає до Верховній Раді України для інформування щорічно до 15 вересня.

Згідно Рішення Ради Національного банку України від 31 січня 2017 № 2-рд «Про затвердження Порядку розроблення Основних засад грошово-кредитної політики та здійснення контролю за її проведенням» [42], Основні засади грошово-кредитної політики є документом, у якому відображено стратегію грошово-кредитної (монетарної) політики Національного банку, у тому числі визначені пріоритетна ціль, завдання, особливості комунікації та реалізації грошово-кредитної політики на середньострокову перспективу (3 - 5 років), принципи застосування її інструментів та механізмів, ураховано особливості тенденцій на світових ринках, характер їх впливу на українську економіку, відповідну специфіку й напрями виконання Національним банком його функцій, макроекономічні індикатори та показники діяльності Національного банку, можливі супутні ризики і загальні підходи щодо їх нівелювання.

Основні засади грошово-кредитної політики розробляються на виконання функцій Національного банку, визначених статтею 6 Закону України «Про Національний банк України», а саме:

- забезпечення стабільності грошової одиниці України, виходячи із пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності в державі;

- сприяння фінансовій стабільності, у тому числі стабільності банківської системи за умови, що це не перешкоджає досягненню цілі з підтримки цінової стабільності в державі;

- сприяння додержанню стійких темпів економічного зростання та підтримка економічної політики Кабінету Міністрів України за умови, що це не перешкоджає досягненню цілей, зазначених вище.

Для успішного функціонування економіки центральні банки мають приділяти увагу не лише підтримці цінової стабільності, а й питанням сприяння *фінансовій стабільності*. Відповідну ціль законодавство визначає і для Національного банку України, що є другою за пріоритетністю ціллю.

У довгостроковій перспективі стабільність грошової одиниці не можлива без забезпечення сталого економічного розвитку. З огляду на це, третьою за пріоритетністю ціллю Національного банку є *сприяння додержанню стійких темпів економічного зростання та підтримка економічної політики Уряду*.

Основні засади грошово-кредитної політики є стратегічним документом, який розробляється щороку і має містити:

1) цілі, завдання та цільові орієнтири грошово-кредитної політики на наступний рік та середньостроковий період;

2) основні принципи діяльності Національного банку щодо: забезпечення реалізації визначених цілей та завдань грошово-кредитної політики, застосування її інструментів та механізмів; політики курсоутворення та валютного регулювання; забезпечення фінансової стабільності, застосування інструментів макропруденційної політики та нейтралізації системних ризиків;

3) стислий огляд стану та основних тенденцій розвитку економіки України, її фінансової та грошово-кредитної сфер;

4) очікувані зміни зовнішніх і внутрішніх економічних чинників та їх вплив на стан грошово-кредитного ринку;

5) основні прогностичні показники економічного розвитку, грошово-кредитної сфери на наступний рік та середньостроковий період;

6) окреслення основних ризиків та загроз щодо забезпечення цінової та фінансової стабільності, а також ефективного розвитку економіки.

При розробленні Основних засад грошово-кредитної політики використовуються макроекономічні показники, розраховані Кабінетом Міністрів України та Національним банком, а також інша необхідна інформація.

Так, Основні засади грошово-кредитної політики на 2017 рік розроблено з урахуванням статей 1 та 6 Закону України «Про Національний банк України», завдань економічної програми, що підтримується в межах угоди з Міжнародним валютним фондом (Меморандум про економічну та фінансову політику від 01 вересня 2016 року) про механізм розширеного фінансування, Прогнозу економічного та соціального розвитку України на 2017 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2018 і 2019 роки [49] та макроекономічного прогнозу Національного банку України [48].

Рада Національного банку може вносити зміни до Основних засад грошово-кредитної політики:

- у разі виникнення непередбачуваних обставин, що унеможливають виконання Основних засад грошово-кредитної політики в середньостроковій перспективі, у тому числі за незалежних від Національного банку причин;

- за результатами засідання Ради Національного банку з питання контролю за проведенням грошово-кредитної політики та її впливу на стан соціально-економічного розвитку України.

Рада Національного банку за результатами звітнього року оцінює діяльність Правління Національного банку щодо виконання Основних засад грошово-кредитної політики та з інших питань, рішення щодо яких є обов'язковими для Правління Національного банку.

Відповідно до статті 100 Конституції України виконання Національним банком Основних засад контролює Рада Національного банку. Рада Національного банку здійснює контроль за проведенням грошово-кредитної політики та аналіз

її впливу на стан соціально-економічного розвитку України щокварталу. Такий контроль здійснюється шляхом аналізу відповідності діяльності Правління Національного банку та показників динаміки грошово-кредитної сфери протягом звітного періоду цілям та завданням грошово-кредитної політики, визначеним в Основних засадах грошово-кредитної політики, та з урахуванням її впливу на стан соціально-економічного розвитку України.

Для проведення контролю Рада Національного банку регулярно здійснює моніторинг стану грошово-кредитної сфери та всіх секторів економіки України.

Рішення Ради Національного банку щодо оцінки проведення грошово-кредитної політики у відповідному періоді та її впливу на стан соціально-економічного розвитку України підлягають оприлюдненню, крім випадків, якщо такі рішення становлять державну, банківську або службову таємницю відповідно до закону.

Рішенням Ради Національного банку України від 31 жовтня 2017 року №50-рд «Про діяльність Правління Національного банку України щодо виконання Основних засад грошово-кредитної політики в січні – вересні 2017 року» [36], схвалено Оцінку Радою Національного банку України діяльності Правління Національного банку України щодо виконання Основних засад грошово-кредитної політики в січні – вересні 2017 року та Рекомендації Правлінню Національного банку України та Кабінету Міністрів України.

У висновках зазначеного документу визначено, що грошово-кредитної політики визначено, що у 2017 році Національний банк розглядатиме свій цільовий орієнтир за споживчою інфляцією (тобто зміною індексу споживчих цін) на рівні $8\% \pm 2$ п. п. (грудень до грудня попереднього року).

Дії Правління Національного банку в поточному році були не повною мірою спрямовані на досягнення інфляційних цілей. Не всі монетарні інструменти були задіяні для забезпечення зниження споживчої інфляції до цільових орієнтирів.

Фактична споживча інфляція протягом значної частини поточного року перевищувала прогностичні значення інфляції, передбачені прогнозами Національного банку. Також

прискорення інфляції було більш тривалим, ніж прогнозувалося, що зумовлювалося, зокрема, прискоренням зростання цін на сирі продовольчі товари, зростанням виробничих витрат, а також певним пожвавленням споживчого попиту.

Як наслідок, за підсумками вересня 2017 року фактичний приріст індексу споживчих цін (16.4% у річному вимірі) суттєво перевищив цільовий орієнтир за споживчою інфляцією, установлений на поточний рік. Поточна динаміка ІСЦ та його складових свідчить про високу ймовірність недосягнення цільового орієнтира щодо споживчої інфляції на поточний рік.

Ураховуючи аналіз та моніторинг ситуації на грошово-кредитному ринку та розглядаючи питання щодо виконання Основних засад грошово-кредитної політики в першому півріччі 2017 року, Рада Національного банку констатувала необхідність активного використання наявних інструментів грошово-кредитної політики з метою стримування інфляції в межах $8\% \pm 2$ п. п. (рішення Ради Національного банку України від 20 липня 2017 року № 33-рд). Однак Національний банк не почав проводити більш жорстку грошово-кредитну політику з огляду на необхідність балансування між нівелюванням інфляційних ризиків і підтримкою економічного зростання, а лише утримувався від пом'якшення політики. Лише в кінці жовтня Національний банк підвищив облікову ставку до 13.5% річних. Рада Національного банку наполягає на необхідності застосування всіх засобів та методів грошово-кредитної політики з метою досягнення визначених цільових орієнтирів щодо інфляції.

Ураховуючи те, що недосконалість прогнозування макроекономічних показників Національним банком може впливати на особливості проведення грошово-кредитної політики, Рада Національного банку вказує на необхідність подальшого розвитку та удосконалення підходів Національного банку щодо прогнозування ключових макроекономічних показників, зокрема ВВП та індексу споживчих цін.

Реалізація грошово-кредитної політики в січні – вересні 2017 року здійснювалася в умовах продовження економічного зростання. Утім темпи економічного зростання залишаються низькими, а економічний розвиток, що ґрунтується на моделі

економічного зростання з концентрацією на експорті сировинної продукції з низькою доданою вартістю – вразливим до впливу зовнішніх чинників, зокрема кон'юнктури світових сировинних ринків. Водночас за підсумками січня – серпня поточного року зростання загального обсягу промислового виробництва попри сприятливу зовнішньоекономічну кон'юнктуру загалом було близьким до нуля (порівняно з відповідним періодом минулого року) на тлі втрати Україною значного економічного потенціалу.

Крім того, низькою залишалася кредитна активність банків. Так залишки за кредитами, наданими суб'єктам корпоративного сектору, за січень – вересень 2017 року загалом зменшилися на 25 млрд. грн. (у гривневому еквіваленті). Натомість зростання залишків за кредитами, наданими домашнім господарствам у національній валюті, за цей період сягнуло 20.3%, головним чином за рахунок поживлення споживчого кредитування. Також наразі спостерігається розвиток небанківського кредитування, унаслідок чого капітал перетікає на нерегульовані ринки. Це створює додаткові непередбачувані ризики для фінансової стабільності та грошово-кредитної політики.

Натомість ліквідність банківської системи продовжує перебувати на високому рівні. Разом з цим банки вкладають кошти в депозитні сертифікати Національного банку та державні цінні папери. Загальний обсяг ОВДП в обігу наближається до розміру депозитного портфеля банків. Також Уряд України накопичив історично високі залишки коштів на казначейському рахунку в Національному банку, обсяг яких станом на початок жовтня 2017 року збільшився до 60 млрд. грн., тоді як на початок жовтня 2016 року становив близько 13.5 млрд. грн. Кошти місцевих бюджетів продовжують розміщуватися на депозитах банків, замість розширення інвестування реального сектору економіки.

Такі обсяги ліквідності свідчать про формування «монетарного навісу», який сконцентрований у банківській системі та державному секторі. З огляду на поточний стан грошово-кредитного ринку витрачання коштів Урядом України протягом короткого періоду часу, як це традиційно відбувалося в

кінці року, може мати більш суттєві ризики стабільності грошової одиниці України, ніж у попередні роки. Тому Рада Національного банку наголошує на необхідності проведення посиленого моніторингу стану грошово-кредитного та валютного ринку, а також ліквідності банківської системи та її основних чинників впливу, а також посилення координації грошово-кредитної та бюджетної політики з метою недопущення різкого збільшення пропозиції коштів і посилення інфляційних ризиків.

Водночас за підсумками січня – вересня 2017 року від’ємне сальдо поточного рахунку збільшилося до 3.0 млрд. дол. США (з 2.7 млрд. дол. США у відповідному періоді минулого року), в основному через масштабні закупівлі енергоносіїв та сільськогосподарської техніки. Збереження тенденції щодо зростання обсягів споживчого кредитування може зумовлювати подальше збільшення дефіциту поточного рахунку платіжного балансу та відповідно вплив іноземної валюти з країни через відсутність на внутрішньому ринку багатьох товарів народного споживання та продукції машинобудування внаслідок сировинної спрямованості вітчизняної економіки. Це може створювати ризики стабільності грошової одиниці України та нівелювати вплив дій Національного банку, спрямованих на забезпечення цінової стабільності в державі. Тому Національний банк має ретельно відстежувати ситуацію на ринку споживчого кредитування та упереджувати реалізацію зазначених ризиків.

Такі тенденції на грошово-кредитному ринку та в економіці свідчать про формування ризиків накопичення економічних дисбалансів, які були притаманні вітчизняній економіці в попередні роки і реалізація яких неодноразово призводила до кризи. Водночас сировинний характер економіки України, якісні вади та інертність поточної економічної моделі держави та її висока залежність від зовнішніх чинників зумовлюють низький потенціал щодо протидії кризовим явищам та забезпечення стійкого економічного зростання.

Ураховуючи поточну обмеженість дієвості монетарного інструментарію в умовах профіциту ліквідності, а також високу залежність стабільності гривні та фінансової системи від стану економіки, наведена вище ситуація зумовлює нагальну

необхідність ужиття Урядом України заходів, спрямованих на закладення підвалин для якісних зрушень в економіці. Це стосується насамперед необхідності переходу до нової економічної моделі інноваційного економічного розвитку, що має бути першочерговим стратегічним завданням макроекономічної політики держави.

Відповідно до висновків оцінки Радою Національного банку України діяльності Правління Національного банку України щодо виконання Основних засад грошово-кредитної політики в січні – вересні 2017 року, Радою НБУ розроблені відповідні рекомендації Правлінню Національного банку та Кабінету Міністрів України.

Офіційно НБУ почав оприлюднювати «Основні засади грошово-кредитної політики» з 2002 року. Вже в першому головному документі у 2002 році Національний банк України проголосив свій намір щодо поступового створення умов, необхідних для переходу в перспективі до режиму прямого таргетування інфляції.

Постановою Правління НБУ від 18 серпня 2015 року № 541 «Про Основні засади грошово-кредитної політики на 2016 – 2020 роки» [46] було затверджено Пропозиції стосовно розроблення Основних засад грошово-кредитної політики на 2016-2020 роки, де зазначається, що ураховуючи те, що низька і стабільна інфляція є одним із головних внесків у стале економічне зростання, який може бути забезпечений центральним банком, Національний банк вважає, що **інфляційне таргетування (ІТ)** є найбільш сприятливим монетарним режимом для створення середовища низької та стабільної інфляції.

Згідно документу Національний банк досягатиме цінової стабільності шляхом дотримання кількісних цілей щодо інфляції. Такі цілі встановлюватимуться Радою Національного банку на підставі пропозицій Правління Національного банку та матимуть на меті поступове зниження інфляції в Україні до рівнів, сумісних із ціновою стабільністю. Після їх оголошення цілі не можуть бути змінені.

Також відповідно до Закону України «Про Національний банк України» Національний банк сприятиме фінансовій

стабільності та додержанню стійких темпів економічного зростання та підтримуватиме економічну політику Уряду України за умови, що це не перешкоджатиме досягненню цілей щодо інфляції.

Основними принципами грошово-кредитної політики на 2016-2020 роки в документі визначені:

1. Беззаперечна пріоритетність досягнення та підтримання цінової стабільності порівняно з іншими цілями та завданнями грошово-кредитної політики.

2. Режим плаваючого обмінного курсу. Обмінний курс значною мірою визначатиметься ринковими умовами без попереднього встановлення бажаного або прогнозного значення. Водночас у разі потреби Національний банк здійснюватиме інтервенції на валютному ринку з метою поповнення міжнародних резервів або для запобігання надмірним коливанням обмінного курсу.

3. Перспективний характер прийняття рішень, які ґрунтуються на макроекономічній основі. Рішення щодо параметрів грошово-кредитної політики ґрунтуються на комплексному макроекономічному аналізі та прогнозі.

4. Прозорість діяльності Національного банку. Детальні роз'яснення дій Національного банку та причин, які їх зумовили, надаватимуться учасникам ринку відразу після ухвалення рішення (шляхом оприлюднення прес-релізів і відеозвернень, проведення брифінгів тощо) й узагальнюватимуться в офіційних аналітичних документах Національного банку, які регулярно розміщуватимуться на сторінці Офіційного інтернет-представництва Національного банку.

5. Інституційна, фінансова та операційна незалежність Національного банку. Національний банк не використовуватиме інструменти грошово-кредитної політики для досягнення будь-яких цілей, які загрожуватимуть досягненню цінової стабільності.

Стаття 25 Закону України «Про Національний банк України» визначає **основні економічні засоби і методи грошово-кредитної політики:**

- 1) визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для банків;
- 2) процентну політику;
- 3) рефінансування банків;
- 4) управління золотовалютними резервами;
- 5) операції з цінними паперами (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права), у тому числі з казначейськими зобов'язаннями, на відкритому ринку;
- 6) регулювання імпорту та експорту капіталу;
- 7) запровадження на строк до шести місяців вимоги щодо обов'язкового продажу частини надходжень в іноземній валюті;
- 8) зміну строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів;
- 9) емісію власних боргових зобов'язань та операції з ними.

Національний банк має право надавати кредити для рефінансування банку, якщо це не тягне за собою ризиків для банківської системи.

Залежно від цілей та завдань грошово-кредитної політики та ситуації на грошово-кредитному ринку, Правління НБУ використовує відповідні інструменти реалізації грошово-кредитної політики.

В Основних засадах грошово-кредитної політики НБУ визначає цілі і принципи грошово-кредитної політики. Так, у відповідному документі на 2017 рік встановлено пріоритетну ціль і принципи грошово-кредитної політики на 2017 рік та середньострокову перспективу, ураховуючи особливості тенденцій на світових ринках, характер їх впливу на українську економіку, відповідну специфіку й напрями виконання НБУ його функцій, макроекономічні індикатори та показники діяльності Національного банку в середньостроковій перспективі, можливі супутні ризики та загальні підходи щодо їх нівелювання. У документі зазначено, що ураховуючи вимоги статті 6 Закону про Національний банк, пріоритетна ціль грошово-кредитної політики полягає в зниженні інфляції (за індексом споживчих цін) до рівня однозначного показника та утримання її на такому рівні в середньостроковій перспективі. Подальша траєкторія цільових орієнтирів за споживчою інфляцією визначатиметься з урахуванням балансів

інфляційних ризиків, потреби в підтриманні стійких темпів економічного зростання та рівня фінансової стабільності в державі. Оскільки низька і стабільна інфляція є одним із головних внесків у стале економічне зростання, який може бути забезпечений центральним банком, Національний банк проводитиме грошово-кредитну політику на засадах цінової стабільності. Монетарним режимом для забезпечення пріоритетної цілі є інфляційне таргетування. Формування низькоінфляційних очікувань є ключовим елементом поліпшення макроекономічного середовища та відновлення економічного потенціалу України.

Іншими цілями у Основних засадах грошово-кредитної політики на 2017 рік визначено:

- сприяння в межах повноважень фінансовій стабільності, у тому числі стабільності банківської системи за умови, що це не перешкоджає досягненню пріоритетної цілі;
- сприяння дотриманню стійких темпів економічного зростання та підтримка економічної політики Уряду України за умови, що це не перешкоджає досягненню цілей щодо цінової та фінансової стабільності.

У разі досягнення зазначених цілей забезпечення фінансової стабільності разом із підтримкою стійких темпів економічного зростання може бути факторами і навіть передумовами забезпечення цінової стабільності держави.

Дезінфляційний тренд, за яким річний приріст споживчих цін зменшився із 43,3% в грудні 2015 року до 12,1% у листопаді 2016 року, із одночасним формуванням ознак стабілізації валютного ринку збільшили вікно можливостей для взаємного посилення цінової стабільності, економічного зростання, а також фінансової стабільності, у тому числі стійкості банківської системи.

Основні принципи реалізації грошово-кредитної політики, визначені у документі це:

- пріоритетність досягнення та підтримки цінової стабільності в державі;
- Національний банк дотримуватиметься режиму плаваючого обмінного курсу. Однією з цілей валютних інтервенцій є згладжування надмірної волатильності обмінного

курсу. У міру відновлення стабільного функціонування валютного ринку Національний банк поступово зменшуватиме свою присутність на ньому та послаблюватиме заходи адміністративного регулювання;

- перспективний характер прийняття рішень, які мають ґрунтуватися на макроекономічній основі та сприяти економічному зростанню. Рішення щодо параметрів грошово-кредитної політики ґрунтуватимуться на комплексному макроекономічному аналізі та прогнозі;

- прозорість діяльності Національного банку. Детальні роз'яснення дій Національного банку та причин, які їх зумовили, надаватимуться учасникам ринку на регулярній основі під час підготовки та відразу після ухвалення відповідного рішення;

- інституційна, фінансова, та операційна незалежність, яка використовуватиметься Національним банком для виконання своєї основної функції щодо забезпечення стабільності грошової одиниці України.

Рішенням Ради Національного банку України від 12 вересня 2017 року було схвалено Основні засади грошово-кредитної політики на 2018 рік та середньострокову перспективу[32]. У документі зазначено, що виходячи з сучасних тенденцій монетарної сфери, зокрема зміщення акцентів у бік охоплення нею більш широкого кола питань монетарного регулювання, в Основних засадах замість поняття «грошово-кредитна політика» вживається поняття «грошово-кредитна (монетарна) політика». Відтак Рада Національного банку вважає за доцільне ініціювати внесення змін до законодавства України в частині заміни «грошово-кредитної політики» на «монетарну політику», а також розробку Стратегії монетарної політики на середньострокову перспективу. Зазначеним документом, грошово-кредитна (монетарна) політика визначається як *комплекс заходів у сфері грошового обігу та кредиту, спрямованих на забезпечення стабільності грошової одиниці України через використання відповідних засобів та методів*. Також у документі визначено, що *цінова стабільність – це збереження купівельної спроможності національної валюти шляхом підтримання в*

середньостроковій перспективі (від трьох до п'яти років) низьких, стабільних темпів інфляції, що вимірюються індексом споживчих цін.

Основні засади грошово-кредитної політики на 2018 рік та середньострокову перспективу засвідчують, що Національний банк у 2018 році продовжить реалізовувати грошово-кредитну (монетарну) політику в рамках режиму інфляційного таргетування. Його основною ціллю є забезпечення стабільності грошової одиниці України шляхом досягнення та підтримки цінової стабільності в державі. Збереження купівельної спроможності гривні відбувається завдяки підтримці в середньостроковій перспективі (від трьох до п'яти років) низьких, стабільних темпів інфляції, що вимірюються індексом споживчих цін. Це сприятиме зростанню реального ВВП відповідно до прогнозних показників Уряду України та Національного банку в середньостроковій перспективі.

Для збалансованого досягнення своїх цілей Національний банк дотримуватиметься таких основних принципів реалізації грошово-кредитної (монетарної) політики:

- пріоритетність досягнення та підтримки цінової стабільності в державі;
- дотримання режиму плаваючого обмінного курсу;
- перспективний характер прийняття рішень, які мають ґрунтуватися на макроекономічній основі та сприяти економічному зростанню. Рішення щодо параметрів грошово-кредитної (монетарної) політики ґрунтуватимуться на комплексному макроекономічному аналізі та прогнозі;
- інституційна, фінансова та операційна незалежність, яка використовуватиметься Національним банком для виконання своїх функцій;
- прозорість та підзвітність діяльності Національного банку.

Для стабілізації інфляційних та валютно-курсних очікувань і досягнення пріоритетної цілі Національний банк проводитиме послідовну, підзвітну та прозору грошово-кредитну (монетарну) політику.

Національний банк регулярно інформуватиме громадськість про виконання Основних засад, ґрунтовно

пояснюючи суть, причини та очікувані ефекти запланованих та вжитих заходів. У разі відхилення інфляції від установленної цілі Правління Національного банку додатково інформуватиме Раду Національного банку щодо причин такого відхилення та здійснених і запланованих дій, спрямованих на повернення інфляції до цільового рівня. Національний банк надаватиме Президентові України та Верховній Раді України інформацію про стан грошово-кредитного ринку в державі та інші дані щодо розвитку монетарних процесів у країні.

Одним з ключових елементів комунікаційної політики Національного банку є публікація інфляційного звіту. *Інфляційний звіт* – ключовий комплексний аналітичний документ з монетарної політики центральних банків світу. Документ зазвичай містить обґрунтування прийнятих рішень і пропозиції щодо заходів для досягнення цілей монетарної політики в майбутньому на основі макроекономічного аналізу та прогнозу. *Метою публікації Інфляційного звіту* є підвищення прозорості, передбачуваності та довіри до Національного банку шляхом роз'яснення широкому загалу чинників інфляції, цілей регулятора та відповідних заходів впливу. Цей аналітичний документ є підґрунтям для прийняття рішень з метою забезпечення цінової стабільності у середньостроковому періоді.

Інфляційний звіт містить комплексний аналіз економічної ситуації з акцентом на поточному та очікуваному розвитку інфляційних процесів, а також макроекономічний прогноз і оцінку ризиків для його основного сценарію.

Інфляційний звіт публікується щокварталу – через тиждень після проведення наприкінці кварталу засідання Комітету з монетарної політики, під час якого, крім рішень з монетарної політики, розглядається та затверджується оновлений макроекономічний прогноз. Регулярне оприлюднення цього аналітичного документа сприятиме посиленню незалежності Національного банку України шляхом представлення позиції щодо макроекономічного розвитку та сприятиме підвищенню фінансової грамотності населення.

Розробка та публікація макроекономічного прогнозу Національного банку України, який є складовою частиною Інфляційного звіту, сприяє:

- *посиленню незалежності регулятора.* Власний макроекономічний прогноз є обов'язковою складовою операційної незалежності центрального банку від політичного втручання в рішення з монетарної політики;

- *підвищенню обґрунтованості монетарних рішень.* Рішення центрального банку позначаються на економіці з певним лагом, тому, приймаючи монетарне рішення сьогодні, регулятор має чітко розуміти наслідки його реалізації в майбутньому;

- *посиленню комунікацій з ринком та громадськістю.* Поширюючи власний прогноз, центральний банк пояснює підстави прийняття своїх рішень, дає можливість оцінити їх адекватність. Прозорість і підзвітність діяльності сприяють підвищенню довіри до дій регулятора та дають змогу стабілізувати очікування;

- *удосконаленню взаємодії з Урядом.* Власний макроекономічний прогноз є позицією Національного банку України щодо майбутнього економічного розвитку. Водночас він є основою для проведення взаємних консультацій з Урядом України щодо макроекономічного прогнозування та питань реалізації грошово-кредитної та економічної політики, у тому числі їх узгодження.

В Основних засадах грошово-кредитної політики на 2018 рік та середньострокову перспективу засобами та методами грошово-кредитної (монетарної) політики визначено облікову ставку, інші процентні ставки, обов'язкове резервування, рефінансування банків, валютно-курсова політика тощо. Крім того зазначено, що для досягнення пріоритетних цілей Національний банк застосовуватиме весь спектр засобів і методів грошово-кредитної (монетарної) політики, у тому числі регулювання імпорту та експорту капіталу, вимоги щодо обов'язкового продажу частини надходжень в іноземній валюті, зміну строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів.

У нормативних документах НБУ зазначено, що процес формулювання рішень з грошово-кредитної політики та прогнозування інфляції припускає багато невизначеностей внаслідок впливу зовнішніх шоків і системних трансформаційних процесів, які є в економіці України. Національний банк під час підготовки прогнозу інфляції та рішень з грошово-кредитної політики братиме до уваги всю наявну інформацію. Прогнози оновлюватимуться в міру надходження інформації. Зміни в грошово-кредитній політиці (наприклад, щодо ключової процентної ставки політики) відбуватимуться в разі виникнення ризику значного відхилення показника інфляції від оголошених цілей та несумісності поточного монетарного стану з їх досягненням. Таким чином, прогнози завжди досягатимуть оголошеної цілі протягом бажаного періоду часу. Масштаби та строки таких змін у грошово-кредитній політиці залежатимуть від ефективності монетарного трансмісійного механізму та його часових лагів.

Інфляція може відхилитися в короткостроковому періоді від заздалегідь оголошених цільових значень у зв'язку з впливом зовнішніх і внутрішніх шоків, які є поза контролем грошово-кредитної політики, зокрема таких, як зміни цін на сировинні товари та інші високо волатильні компоненти індексу споживчих цін, відхилення адміністративно регульованих цін від раніше заявленого рівня тощо. Приведення інфляції до її цільового рівня в найкоротший термін за таких обставин може бути дуже витратним з погляду економічного зростання. У такому разі заходи грошово-кредитної політики спрямовуватимуться на запобігання впливу вторинних ефектів цих подій на інфляційні очікування і таким чином сприятимуть збереженню цінової стабільності в середньостроковій перспективі. Період часу, протягом якого буде досягнуто повернення до встановленої цілі щодо інфляції, буде чітко доведено до відома громадськості в кожному такому випадку[46].

Щодо реалізації грошово-кредитної політики треба зазначити, що залежно від стану господарської кон'юнктури центральний банк може здійснювати два основні типи грошово-кредитної політики – рестрикційну (політика «дорогих грошей») чи експансійну (політика «дешевих грошей»). Зазначені типи

грошово-кредитної політики є протилежними за спрямованістю дії варіантами з усіх можливих механізмів регулювання пропозиції грошей. Але між ними можуть бути проміжні варіанти таких механізмів – політика рефляції та політика дезінфляції.

Проведення рестрикційної грошово-кредитної політики спрямоване на обмеження обсягу кредитних операцій, підвищення рівня відсоткових ставок і стримування темпів зростання грошової маси в обігу. Ця політика застосовується як з метою згладжування різких коливань фаз економічного циклу, так і боротьби з інфляцією та для стабілізації грошової системи. Зважаючи на те, що одним з завдань рестрикційної політики є стримування інфляції, вона ще називається політикою дефляції. Проведення такого типу політики є ефективним у згладжуванні циклічних коливань ділової активності, оскільки дає можливість попередити чи загальмувати інфляцію у разі економічного піднесення, викликаного «перегрівом» економіки. Але разом з гальмуванням інфляції політика «дорогих грошей» послаблює ділову активність, знижує темпи економічного зростання, може впливати на скорочення обсягів виробництва та зниження показників зайнятості. Адже проведення політики рестрикції обмежує можливості підприємств одержувати банківські кредити, нарощувати власні інвестиційні ресурси, що в свою чергу призводить до скорочення інвестицій, спаду виробництва, зростання безробіття. Ці процеси ще підсилюються скороченням попиту на товари та послуги через скорочення доходів та заощаджень, зменшенням споживчого кредиту. Тому при реалізації політики «дорогих грошей» важливо не допустити значних негативних наслідків для економіки і своєчасно послабити обмежувальні монетарні заходи. Раптове та невиважене послаблення обмежувальних заходів може викликати новий інфляційний шок економіки. Для виведення економіки з рестрикційного шоку використовується інший тип грошово-кредитної політики – політика дезінфляції, яка передбачає повільне зниження ділової активності, що не спричиняє глибоких економічних спадів. Економічне

гальмування за умов цієї політики має обмежуватися лише рамками низьких темпів зростання виробництва [52].

Протилежною за суттю рестрикційній політиці є експансійна політика, яка передбачає розширення обсягів кредитних операцій, зниження рівня відсоткових ставок, швидке зростання пропозиції грошей. Метою застосування експансійної політики є подолання спаду виробництва та пожвавлення ділової активності, стимулювання інвестиційних процесів та збільшення платоспроможного попиту на товари та послуги [22]. Разом з тим, «здешевлення грошей» призводить до росту інфляції, тому таку політику ще називають політикою інфляції. Довготривале проведення експансійної політики може негативно вплинути на економіку. Зупинити нарощування інфляції і попередити чи усунути негативні наслідки буває досить складно. Відтак більш доцільним є використання політики «м'якої» інфляції, тобто рефляції. Така політика зазвичай проводиться після дефляції та передбачає поступове підвищення цін до рівня, на якому вони були на початку дефляції. Поступово відновляються також обсяги грошей в обороті та рівень процентної ставки поступово знижується до попереднього. Проведення політики «м'якої» інфляції дозволяє підтримувати інфляцію на низькому рівні, що робить її регульованим стимулятором економічного зростання без відчутного негативного впливу на стабільність грошей.

4.2. Практика використання основних інструментів монетарної політики Національного банку України

Інструменти грошово-кредитної політики – це такі регулятивні заходи (прийоми, методи), які перебувають у повному розпорядженні центрального банку, безпосередньо ним контролюються, і використання яких впливає на цільові орієнтири грошово-кредитної політики. Особливістю інструментів грошово-кредитної політики є те, що, застосовуючи їх, центральний банк має можливість впливати на процеси, що відбуваються не тільки в грошовому секторі

економіки, а й реальному та зовнішньому секторах [52, С. 175-180].

Стаття 25 Закону України «Про Національний банк України» визначає *перелік економічних засобів та методів грошово-кредитної політики*, зокрема:

1) визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для банків;

2) процентну політику;

3) рефінансування банків;

4) управління золотовалютними резервами;

5) операції з цінними паперами (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права), у тому числі з казначейськими зобов'язаннями, на відкритому ринку;

6) регулювання імпорту та експорту капіталу;

7) запровадження на строк до шести місяців вимоги щодо обов'язкового продажу частини надходжень в іноземній валюті;

8) зміну строків розрахунків за операціями з експорту та імпорту товарів;

9) емісію власних боргових зобов'язань та операції з ними.

Крім того, згідно Закону, Національний банк має право надавати *кредити для рефінансування банку*, якщо це не тягне за собою ризиків для банківської системи.

Засоби монетарної політики класифікують на *ринкові інструменти грошово-кредитної політики та адміністративні*. Національний банк України комбінує ринкові й адміністративні важелі впливу у відповідність із ефективністю того чи іншого важеля впливу на певному етапі розвитку грошово-кредитної системи.

До адміністративних методів монетарного регулювання фахівці відносять[21, С. 153]:

1. Кредитні стелі, тобто граничні суми кредитування. Метою застосування цього інструменту є стримування надмірної кредитної експансії.

2. Адміністративне регулювання процентних ставок, що полягає в обмеженні центральним банком процентних ставок за кредитами. Проте даний інструмент прямого впливу центральні банки розвинених країн застосовують дедалі рідше,

оскільки ефект від його використання є короткостроковим, а негативні наслідки – досить значні.

3. Селективна кредитна політика, яка реалізується шляхом адміністративного цільового розподілу кредитів центрального банку між комерційними банками у порядку їх рефінансування. Ця політика активно використовується для розвитку фінансового ринку, проте її застосування перешкоджає ефективному функціонуванню кредитно – фінансової системи країни [18, С. 23].

Національний банк України на початку 90-х років активно застосовував селективну політику адресного рефінансування комерційних банків. Кредити НБУ за пільговими процентними ставками упродовж 1993–1994 рр. спрямовувалися на кредитування довгострокових цільових програм конверсії військово-промислового комплексу, на кредитування вугледобувної галузі, металургійного та агропромислового комплексів. Неефективне використання кредитів перетворило їх у безповоротне фінансування збиткового державного сектора економіки. У сучасних умовах Національний банк України віддає перевагу ринковим механізмам рефінансування комерційних банків через постійно діючу лінію рефінансування або шляхом проведення кредитних тендерів.

Адміністративні інструменти монетарної політики мають короткостроковий характер і використовуються здебільшого країнами, що розвиваються. Їх активне застосування є доцільним лише в тому випадку, коли ринкові механізми не приносять результату.

До ринкових інструментів грошово-кредитної політики фахівці відносять [27] :

- процентну політику;
- здійснення операцій на відкритому ринку;
- встановлення мінімальних обов'язкових резервів для банків;
- рефінансування банків;
- здійснення операцій на валютному ринку;
- депозитні операції центрального банку.

Вплив інструментів цієї групи полягає у створенні умов, за яких посилюються чи послаблюються стимули економічних суб'єктів до певної поведінки.

4.3. Процентна політика - основний монетарний інструмент Національного банку України

Згідно Положення про основи процентної політики Національного банку України, затвердженою Постановою Правління НБУ «Про затвердження Положення про основи процентної політики Національного банку України» [40], **процентна політика Національного банку** - це регулювання Національним банком попиту та пропозиції на грошові кошти через зміну процентних ставок за своїми операціями з метою впливу на процентні ставки суб'єктів грошово-кредитного ринку та дохідність фінансових операцій.

Головною метою процентної політики Національного банку як основного інструмента впливу на грошово-кредитний ринок є забезпечення цінової стабільності в середньостроковій перспективі.

З метою реалізації процентної політики Національний банк установлює такі процентні ставки:

- 1) облікову;
- 2) за інструментами постійного доступу Національного банку;
- 3) за депозитними сертифікатами Національного банку;
- 4) за кредитами рефінансування.

Процентна ставка - це встановлений розмір плати за розміщені чи залучені кошти, що встановлюється Національним банком як важіль впливу на економічні процеси, застосовується у сферах економіки, банківської та зовнішньоекономічної діяльності, а також як інструмент антиінфляційних заходів.

Процентна ставка за інструментами з підтримання ліквідності, що є відмінними від стандартних інструментів регулювання ліквідності банківської системи, визначається згідно з нормативно-правовим актом Національного банку,

який регулює відповідний інструмент з підтримання ліквідності.

Кінцевою метою використання Національним банком України процентної політики є вплив на процентні ставки в усіх сегментах економічних процесів. Установлення та періодична зміна центральним банком офіційних процентних ставок за операціями банку впливає на вартість кредитних ресурсів.

Положення «Про основи процентної політики Національного банку України» визначає, що **облікова ставка Національного банку** – ключова процентна ставка Національного банку, яка є основним індикатором змін у грошово-кредитній політиці та орієнтиром вартості залучених та розміщених грошових коштів для банків та інших суб'єктів грошово-кредитного ринку. Вона встановлюється на основі комплексного аналізу та прогнозу макроекономічного, монетарного та фінансового розвитку, підготовленого Національним банком.

Змінюючи облікову процентну ставку, центральний банк впливає на пропозицію грошей. Передавальний механізм цього зв'язку в умовах недостатньої ліквідності банківської системи розпочинається у разі підвищення облікової ставки із подорожчання кредитів рефінансування центрального банку, яке позначається на зростанні ставок за кредитами суб'єктам економіки (населенню та суб'єктам господарювання) та зменшенні попиту на дорогі кредити рефінансування банків, зменшення грошової бази і зниження пропозиції грошей. Зниження облікової ставки центрального банку має зворотній ефект: стимулює зростання попиту на дешеві кредити рефінансування, зниження кредитних ставок та зростання на цій основі попиту на кредит банків, що веде до зростання пропозиції грошей. На основі регулювання пропозиції грошей стимулюється економічна активність суб'єктів економіки [30, С. 122-123].

Розмір облікової ставки визначається із дотриманням наступних основних принципів:

- облікова ставка використовується Національним банком одночасно як засіб реалізації грошово-кредитної політики та орієнтир ціни на гроші;

- облікова ставка є одним з чинників, що характеризують основні напрями змін грошово-кредитного регулювання;
- облікова ставка є найнижчою серед процентних ставок, за якими Національний банк може підтримати ліквідність банків.

Згідно Положення «Про основи процентної політики Національного банку України» рішення щодо розміру облікової ставки затверджується Правлінням Національного банку України на засіданні з питань монетарної політики на підставі пропозицій Департаменту монетарної політики та економічного аналізу після обговорення на засіданні Комітету з монетарної політики.

Національний банк щодня публікує розмір облікової ставки в засобах масової інформації та оприлюднює через інші загальнодоступні регулярні джерела інформації, у тому числі на сторінці офіційного Інтернет-представництва Національного банку України.

Національний банк установлює коридор процентних ставок за *інструментами постійного доступу* з надання та вилучення ліквідності на термін овернайт (за кредитами овернайт та депозитними сертифікатами овернайт) з метою управління короткостроковими процентними ставками на міжбанківському ринку шляхом обмеження їх коливань навколо облікової ставки. Межі коридору процентних ставок симетричні щодо облікової ставки і в разі її зміни змінюються на аналогічну величину.

Відповідно до Постанови Правління Національного банку України від 17 вересня 2015 року №615 «Про затвердження Положення про застосування Національним банком України стандартних інструментів регулювання ліквідності банківської системи» [39], **інструменти постійного доступу** – оперативне підтримання Національним банком ліквідності банків шляхом надання **кредитів овернайт** або оперативне вилучення Національним банком ліквідності банків шляхом розміщення **депозитних сертифікатів овернайт**.

Кредит овернайт – це кредит, який надається банку Національним банком за оголошеною процентною ставкою на термін до наступного робочого дня і є інструментом

постійного доступу, спрямованим на підтримання ліквідності банку. Національний банк установлює розмір процентної ставки за кредитами овернайт на рівні облікової ставки плюс два процентних пункти.

Депозитний сертифікат овернайт – боргове зобов'язання Національного банку, яке свідчить про розміщення банком коштів за оголошеною процентною ставкою в Національному банку на термін до наступного робочого дня і є інструментом постійного доступу, спрямованим на поглинання надлишкової ліквідності банку.

Відповідно до Положення про застосування Національним банком України стандартних інструментів регулювання ліквідності банківської системи, Національний банк установлює розмір процентної ставки за депозитними сертифікатами овернайт на рівні облікової ставки мінус два процентних пункти.

Депозитний сертифікат Національного банку – це один з монетарних інструментів, що є борговим зобов'язанням Національного банку у формі записів на рахунках у системи кількісного обліку СЕРТИФ (з іменною ідентифікацією власників на підставі реєстру власників), який свідчить про розміщення в Національному банку коштів банків та їх право на отримання внесеної суми і процентів після закінчення встановленого строку.

Згідно згаданого документа, **кредит рефінансування** – кредит, що надається банку шляхом проведення кількісного або процентного тендера з підтримання ліквідності банків.

Кількісний тендер – тендер, на якому Національний банк наперед установлює ціну (процентну ставку), за якою банки можуть одержати кредити рефінансування або розмістити в Національному банку кошти. Сума коштів, що пропонується для рефінансування або для розміщення, може оголошуватися або не оголошуватися.

Процентний тендер – тендер, під час оголошення якого банки у своїх заявках до Національного банку зазначають ціну (процентну ставку), за якою вони погоджуються одержати кредит рефінансування або розмістити кошти. Сума коштів, що пропонується для

рефінансування або для розміщення, може оголошуватися або не оголошуватися.

Стосовно процентних ставок за депозитними сертифікатами та кредитами рефінансування, згідно Положення, Національний банк установлює на рівні облікової ставки процентну ставку за операціями з розміщення депозитних сертифікатів строком до 14 днів (крім овернайт), які в умовах профіциту ліквідності в банківській системі мають найбільший вплив на стан грошово-кредитного ринку, що забезпечує роль облікової ставки як орієнтира вартості залучених та розміщених грошових коштів для банків та інших суб'єктів грошово-кредитного ринку.

Національний банк під час проведення процентного тендера з розміщення депозитних сертифікатів на строк понад 14 днів установлює процентну ставку за депозитними сертифікатами залежно від пропозицій, що надходять від банків. Рішення щодо граничної процентної ставки приймається заступником Голови Національного банку України, який згідно з розподілом функціональних обов'язків координує проведення операцій Національного банку з регулювання ліквідності банківської системи на підставі пропозицій Департаменту відкритих ринків. Рівень граничної процентної ставки не може перевищувати ставки за кредитами овернайт.

Національний банк установлює процентну ставку за кредитами рефінансування, наданими шляхом проведення кількісного тендера з підтримання ліквідності банків, та граничну процентну ставку за кредитами рефінансування, наданими шляхом проведення процентного тендера з підтримання ліквідності банків, на рівні ставки за кредитами овернайт.

Важелом проведення процентної політики НБУ можуть бути певні обмеження, які встановлюються Національним банком України на процентні ставки грошово-кредитного ринку в Україні. У практиці процентного регулювання використовуються обмеження:

1) щодо максимальної процентної ставки за залученими коштами на умовах субординованого боргу. Згідно Постанови

Правління НБУ від 30 грудня 2010 року №592 «Про встановлення максимальної процентної ставки за залученими коштами на умовах субординованого боргу, максимальне значення процентної ставки за залученими коштами на умовах субординованого боргу (з урахуванням комісії, неустойки та інших зборів, установлених відповідними договорами) встановлено у такому розмірі:

- у національній валюті – не вище розміру облікової ставки Національного банку України плюс 2,5 відсотка річних;
- в іноземній валюті (долар США) – не вище Libor (на відповідну дату) за дванадцятимісячними міжбанківськими депозитами плюс 8 відсотків річних;
- в іноземній валюті (євро) – не вище Libor (на відповідну дату) за дванадцятимісячними міжбанківськими депозитами плюс 7 відсотків річних.

Такий захід вжито з метою забезпечення стабільної діяльності банків України.

2) щодо максимальної процентної ставки за зовнішніми запозиченнями резидентів.

Відповідно до Постанови Правління НБУ «Про встановлення процентних ставок за зовнішніми запозиченнями резидентів» від 3 серпня 2004 року №363, з метою підтримання стабільності грошової одиниці України та недопущення безпідставного відпливу капіталу за межі України у вигляді виплати резидентами-позичальниками завищених процентів за користування кредитами, позиками в іноземній валюті, залученими від нерезидентів, розмір максимальної вартості для резидентів запозичень на міжнародних фінансових ринках обмежується залежно від виду залучених коштів (1, 2, 3 група кредитів та позик в іноземній валюті за Класифікатором іноземних валют та банківських металів), виду процентної ставки (фіксована і плаваюча) та строків запозичень (до 1 року, 1-3 роки, понад 3 роки).

Операційною основою реалізації сучасної процентної політики є: операції з рефінансування банків (кредити овернайт, кредити строком до 14 днів і 365 днів), операції репо (прямого та зворотного), операції з обміну іноземної валюти на національну (своп), операції з власними борговими

зобов'язаннями (депозитні сертифікати овернайт, строком до 14 днів і до 365 днів), операції з державними облигаціями України, довгострокові кредити під заставу майнових прав на кошти банківського вкладу.

Починаючи з 2013 року процентна політика Національного банку зазнала прогресивних змін у напрямі наближення до стандартів країн з активною процентною політикою. Фактично з початку 2016 року Національний банк перейшов до застосування режиму інфляційного таргетування, сутність якого полягає у публічному оголошенні кількісних цілей з інфляції та зобов'язанні центрального банку досягати цих цілей протягом середньострокового періоду. У Основних засадах на 2017 рік та середньострокову перспективу де-юре закріплено інфляційне таргетування як режим грошово-кредитної політики в Україні. Зокрема, у документи визначено, що монетарним режимом для забезпечення пріоритетної цілі є інфляційне таргетування. Формування низькоінфляційних очікувань є ключовим елементом поліпшення макроекономічного середовища та відновлення економічного потенціалу України.

Рішення щодо грошово-кредитної політики приймаються з урахуванням прогнозу інфляції. *Основним монетарним інструментом і операційним орієнтиром* за такого монетарного режиму є **процентна ставка**. Якщо прогнозована інфляція знаходиться вище цільового рівня, то для її стримування проводиться політика «дорогих грошей», тобто процента ставка підвищується. І навпаки – при нижчому прогнозованому показнику інфляції порівняно з цільовим рівнем проводиться політика «дешевих грошей», коли процентна ставка знижується.

Змінюючи ставки за своїми операціями з банками, центральний банк впливає на умови, за якими банки укладають угоди між собою на грошовому ринку, і, таким чином, і на вартість короткострокових кредитних коштів. Через механізми перетоку капіталу між різними секторами фінансового ринку вартість короткострокових коштів впливає на процентні ставки банків за кредитними та депозитними операціями з підприємствами та населенням, обмінний курс гривні та ціни інших фінансових активів.

У кінцевому підсумку за допомогою зміни процентної ставки центральний банк опосередковано впливає на такі макроекономічні показники, як ВВП та інфляція. Такий механізм носить назву механізму **монетарної трансмісії**.

Інфляційне таргетування, як засвідчує світова практика, є найбільш сприятливим монетарним режимом для створення середовища низької та стабільної інфляції. Монетарний режим, що базується на цінній стабільності, у тому числі таргетування інфляції вимагає застосування процентного підходу в регулюванні грошово-кредитного ринку, операційним орієнтиром за якого виступає найчастіше міжбанківська ставка овернайт. Водночас, фахівці зазначають, що Національним банком застосовується кількісний підхід: операційним орієнтиром грошово-кредитної політики є кількісні параметри грошової пропозиції, що закріплено у нормативно-правовій базі, зокрема, стаття 25 Закону України «Про Національний банк України» визначає, що метою та призначенням інструментів грошово-кредитної політики є регулювання *обсягу грошової маси*. Стаття 1 зазначеного Закону визначає, що ставка рефінансування встановлюється з метою впливу на *грошовий обіг та кредитування*. Згідно Положення «Про основи процентної політики Національного банку України», процентна політика Національного банку – регулювання Національним банком *попиту та пропозиції на грошові кошти* через зміну процентних ставок за своїми операціями з метою впливу на процентні ставки суб'єктів грошово-кредитного ринку та дохідність фінансових операцій. Про застосування НБУ кількісного підходу свідчить і низка інших нормативних документів Національного банку [50].

Режим, за якого головною ціллю грошово-кредитної політики є цінна стабільність потребує переходу від кількісного управління грошово-кредитним

ринком до управління через відсоткові ставки. Ці зміни мають відобразитися на структурі монетарного трансмісійного механізму, головним каналом якого має стати процентний канал, а основним інструментом досягнення цінної стабільності – офіційні відсоткові ставки центрального банку. При цьому досягнення цільового показника інфляції забезпечуватиметься

через вплив Національного банку на рівень відсоткових ставок в економіці шляхом підтримання за допомогою монетарних інструментів узгодженості короткострокових процентних ставок міжбанківського ринку з основною відсотковою ставкою центрального банку [30, С. 132].

У квітні 2016 року Національний банк удосконалив монетарний інструментарій і привів його у відповідність до стандартів режиму інфляційного таргетування. Унаслідок цього облікова ставка стала відігравати суттєвий вплив на грошово-кредитний ринок, у тому числі і на процентні ставки банків. Де-факто обліковій ставці було надано статус ключової ставки монетарної політики. Національний банк синхронізував облікову і процентну ставки за основним інструментом монетарної політики.

Стосовно процентного підходу науковці відмічають, що він довів свою дієвість і успішно застосовується в ЄС та багатьох інших країнах з активною процентною політикою та режимом, що базується на цінній стабільності. За процентного підходу офіційною (нормативно визначеною) метою та призначенням інструментів монетарної політики, наприклад, Європейського центрального банку (ЄЦБ) є «управління процентними ставками і ліквідністю на грошовому ринку та інформування про наміри ЄЦБ у сфері грошово-кредитної політики шляхом встановлення ключових процентних ставок» [50].

У базовому нормативному документі «Реалізація монетарної політики в зоні Євро: загальна документація інструментів та процедур монетарної політики Євросистеми» визначено також, що «управління ліквідністю здійснюється з метою нівелювання впливу шоків ліквідності на короткострокові ринкові процентні ставки і полягає у регулюванні інструментами монетарної політики вільної ліквідності (вільних резервів) банків для утримання короткострокових ставок-орієнтирів на грошово-кредитному ринку близько рівня оголошеної офіційної (ключової) ставки центрального банку (або таргету політики), яка має забезпечити у майбутньому намічену цінову стабільність».

Вітчизняними науковцями зроблено узагальнення основних правил реалізації процентної політики центральними банками різних країн [50]:

правило зміни офіційної процентної ставки. Центральні банки знижують або підвищують офіційну ставку в залежності від цілей грошово-кредитної політики. Так, *зниження основної процентної ставки* центрального банку здійснюється з метою протидії кризовим явищам в економіці, підтримання ділової активності та економічного зростання / запобігання уповільнення економічного зростання / економічного спаду / рецесії, прискорення відновлення економіки після кризи; стимулювання активності банківської системи у кредитуванні суб'єктів економіки та створення умов для відновлення / збільшення внутрішнього попиту, рівня споживання та інвестиції; зменшення припливу іноземного капіталу та запобігання ревальвації в умовах високого рівня ліквідності (Швейцарія у серпні 2011 р., Ізраїль у 2014 р.) або стимулювання девальвації в умовах браку ліквідності для сприяння економічному зростанню за рахунок експортоорієнтованих галузей (Австралія). Підвищення основної процентної ставки здійснюється з метою стимулювання зростання фактичної інфляції та зниження / стабілізації інфляційних очікувань, в умовах погіршення інфляційного прогнозу; підтримання курсу національної валюти в умовах девальвації / високих девальваційних очікувань (Угорщина, Індонезія, Білорусія, Росія та ін.); збалансування платіжного балансу в умовах його дефіциту; сприяння макроекономічній стабільності в країні в умовах зовнішніх та внутрішніх факторів невизначеності та відтоку капіталу; упередження зростання цін на активи;

правило незначного кроку коригування офіційних процентних ставок. За нормальних умов центральні банки розвинених країн коригують офіційні ставки незначними кроками. Наприклад, Угорщина, Данія, Японія зазвичай знижують офіційні ставки на 0,5 або 0,25%, рідше – на 0,20 – 0,1% , зовсім рідко, як Болгарія – на 0,04 – 0,02%. Такий підхід є традиційним та використовується задля уникнення непередбачуваності та несприятливих наслідків. Фінансова криза 2008 року змусила низку центральних банків розвинених країн відійти від традиційного правила незначного коригування офіційних процентних ставок та синхронно знижували ставки кроками значно вище традиційних. Так, Федеральна резервна

система США у березні та грудні 2008 р. знизилі офіційні ставки на 0,75 % , Банк Англії у листопаді 2008 р. – на 1,5 % та у грудні – на 1 % , ЄЦБ у грудні 2008 р. – на 0,75 %. Разом з тим, така процентна політика використовується як виняток у країнах з активною процентною політикою;

правило Тейлора передбачає утримання нормальних процентних ставок на позитивному рівні проти темпів інфляції, тобто вважається, що інфляція буде залишатися під контролем тільки тоді, коли офіційні процентні ставки перевищуватимуть рівень інфляції;

правило «процентного підходу» у регулюванні грошово-кредитного ринку. Суть «процентного підходу» зводиться до регулювання грошово-кредитного ринку через процентні інструменти, роль яких є домінуючою. При цьому процентний канал виступає основним каналом монетарної трансмісії, а основна процентна ставка центрального банку – головним орієнтиром монетарної політики. Цей підхід активно застосовується в країнах ЄС та багатьох інших. У країнах з активною процентною політикою інші монетарні інструменти, як, наприклад, мінімальні резервні вимоги, валютні інтервенції – виконують допоміжну роль і використовуються після вичерпання можливостей процентної політики. Така ситуація спостерігалась у період фінансової кризи 2008 р. , коли було вичерпано потенціал політики «нульових процентних ставок», що використовувалась з метою стимулювання економічного зростання. Це змусило США, Великобританію, Японію та ЄС застосувати політику кількісного та кредитного пом'якшення;

правило передбачуваності та прозорості процентної політики. Така політика виключає значні зміни процентної ставки та різновекторну її динаміку у короткостроковому часовому інтервалі, зміну офіційних ставок через нерегулярні, не оголошені заздалегідь проміжки часу, оскільки такі дії додає невизначеності на грошово-кредитному ринку та непередбачуваності політики регулятора. З метою забезпечення передбачуваності своєї діяльності центральні банки заздалегідь оголошують графіки засідань органів прийняття рішень монетарної політики. Крім того, у сучасній практиці реалізації грошово-кредитної політики центральні

банки застосовують «керівництво на випередження», що передбачає оприлюднення напрямів динаміки ключової процентної ставки центрального банку у майбутньому з метою надання чітких орієнтирів монетарної політики громадськості та учасникам ринку на визначений строк або за визначених умов. Вперше такий підхід було запроваджено Банком Канади в квітні 2009 р., коли Банк знизив ключову процентну ставку та зобов'язався тримати її на даному рівні до II кварталу 2010 р. Федеральна резервна система США запровадила такий підхід у серпні 2011 р., заявивши про утримання низьких процентних ставок за федеральними фондами до середини 2013 р. Банк Англії запровадив «керівництво на випередження» у серпні 2013 р., заявивши про намір підтримувати стимулюючу монетарну політику, поки темп безробіття не знизиться до 7%. Крім зазначених заходів монетарної політики одним з найбільш поширеним інструментом забезпечення прозорості, передбачуваності та формування довіри до процентної політики центрального банку є досконала законодавчо-нормативна база, яка забезпечує вичерпне та доступне розуміння операційних процедур, механізмів та інструментів монетарної політики, практики їх застосування тощо. Отже, застосування процентної політики та інших інструментів центрального банку на засадах прозорості та передбачуваності дозволяє забезпечити стабільне та прогнозоване бізнес-середовище в країні.

правило ефективності процентної політики. Ефективність процентної політики значною мірою залежить від управлінської позиції центрального банку.

правило «вузького процентного коридору». Процентний коридор – це діапазон між максимальною ставкою за постійно діючим кредитним інструментом та мінімальною ставкою за депозитним інструментом мінімальної строковості. Він є межами операційного інтервалу для короткострокової ринкової ставки-орієнтиру монетарної політики. Крім ЄЦБ зазначеного правила дотримуються велика кількість центральних банків різних країн: Вірменії, Ісландії, Польщі, Румунії, Грузії, Швейцарії та багатьох інших.

правило симетричності процентного коридору. У країнах, які застосовують правило «процентного коридору»,

простежуються 2 підходи до формування офіційного процентного коридору навколо основної ставки центрального банку: «симетричний» та «несиметричний». Перший підхід є ознакою активної процентної політики і застосовується ЄЦБ та в Малайзії центральних банках Вірменії, Швеції, Польщі та інших. Такий підхід є найбільш прогресивним, оскільки дозволяє чітко та пропорційно навколо основної ставки окреслити межі верхньої та нижньої межі вартості ресурсів на ринку. Другий підхід формується ставками за кредитами та депозитами овернайт непропорційно навколо основної ставки.

правило операційного орієнтиру. Центральні банки країн, головною ціллю яких є підтримання цінової стабільності, визначають своїм орієнтиром короткострокову ринкову ставку та намагаються її утримувати в рамках вузького процентного коридору, що формується, як правило, депозитними та кредитними ставками овернайт з метою досягнення у майбутньому таргетованого рівня цінової стабільності. Ставкою-операційним орієнтиром в країнах з активною процентною політикою (США, ЄС, Японія, Канада, Мексика, Грузія та ін..) є, як правило, ставка овернайт на міжбанківському ринку;

правило синхронності зміни офіційних ставок. Практика центральних банків свідчить, що при зміні основної ставки центрального банку синхронно і в одному напрямі змінюють ставки за всіма іншими процентними інструментами (операціями з регулювання ліквідності). Якщо центральний банк змінює інші ставки, залишаючи без змін основну ставку, свідчить про ручний режим управління грошово-кредитним ринком;

правило мінімізації волатильності офіційних ставок центрального банку. Задля сприяння стабільності ставок на грошово-кредитному ринку, центральні банки країн з активною процентною політикою намагаються мінімізувати волатильність власних офіційних процентних ставок та їх середньозваженого рівня у динаміці..

правило узгодженості основної ставки та основної операції із структурною позицією ліквідності. Світова практика показує, що основною ставкою центрального банку

країн з активною процентною політикою має бути короткострокова ставка (7 або 14 днів), за якою відбувається основний обсяг операцій регулювання ліквідності (депозитних чи кредитних залежно від структурної позиції ліквідності). З метою забезпечення операційної гнучкості центральні банки на практиці основну свою ставку називають «Ставкою банку», «Ключовою ставкою політики», не конкретизуючи вид операції, який за нею проводиться (Індонезія, Кенія, Корея, Норвегія, Росія та ін.). При цьому, більшість центральних банків пояснюють, що ставка банку – ставка монетарної політики, базова ставка для всіх операцій центрального банку, найнижча прийнятна ставка надання ліквідності та найвища прийнятна ставка за операціями поглинання ліквідності. На практиці залежно від структурної позиції ліквідності за цією (чи наближеною до неї ставкою) проводяться короткострокові (7 або 14 днів) кредитні або депозитні операції, найчастіше – прямого та зворотного репо. Проте існує й інша практика, наприклад, у Норвегії за основною ставкою залучаються депозити банків до запитання.

правило впливовості (дієвості) основної / ключових ставок центрального банку. Зарубіжний досвід свідчить, що основна ставка центрального банку буде орієнтиром вартості грошей для ринку, якщо за нею (або наближеною до неї ставкою) проводитимуться основні (за обсягом) операції (мобілізаційні чи кредитні) залежно від структурної позиції ліквідності, крім того, операції за нею повинні мати високий ступень доступності.

правило стандартизованості інструментів та операційних засад монетарної політики. Практика центральних банків показує, що існує необхідність стандартизації інструментів та операційних засад монетарної політики, спрощення деталей монетарних інструментів та механізмів, оскільки надмірна їх кількість, складна структура та не стандартизованість знижує ефективність політики монетарного регулювання.

правило «дзеркальності інструментів». Суть цього правила полягає в тому, що інструменти регулювання ліквідності мають бути ідентичними як для підтримання, так і

для мобілізації ліквідності. Так, на противагу постійно діючій лінії для надання кредитів овернайт має бути постійно діюча лінія залучення депозитів та ін..

правило мінімізації втручання центрального банку у грошово-кредитний ринок. Наприклад, в ЄЦБ фіксованими є «ключові ставки» – за кредитними та депозитними операціями овернайт, інші операції за нормальних (не кризових) умов проводяться за ринковими ставками. Таким чином, вплив центрального банку відбувається лише на формування ставок за міжбанківськими ресурсами овернайт, далі крива доходності за інструментами грошового ринку більш тривалої строкowości формується на ринкових умовах. Встановлюючи фіксовані ставки за інструментами відкритого ринку, центральний банк прямо впливає на формування кривої доходності на ринку, що перешкоджає розвитку перерозподільних відносин і активності міжбанківського та фінансового ринків, разом з тим, посилює регуляторний вплив центрального банку на формування вартості ресурсів на ринку і є доступним у кризових умовах.

Застосування вищевикладених правил забезпечує реалізацію ефективної процентної політики центральними банками, підвищує роль процентної політики у регулюванні грошово-кредитного ринку, забезпеченні цінової стабільності та сприяттні економічному зростанню.

Звіт Правління Національного банку України щодо проведення грошово-кредитної політики в першому півріччі 2017 року[23] надає аналіз кроків Національного банку реалізації монетарної політики за зазначений період. У Звіті зазначається, що грошово-кредитна політика Національного банку впродовж першого півріччя 2017 року була спрямована на досягнення цілей щодо інфляції на 2017 та 2018 роки. Рішення щодо облікової ставки зумовлювалися насамперед необхідністю балансування між нівелюванням інфляційних ризиків і підтримкою економічного зростання. У I кварталі 2017 року Національний банк утримувався від пом'якшення грошово-кредитної політики – облікова ставка зберігалася незмінною на рівні 14%. У січні Національний банк утримувався від зниження облікової ставки, зважаючи на інфляційні ризики, пов'язані із двократним підвищенням мінімальної заробітної

плати та прямим впливом на зростання споживчого попиту і собівартість продукції та опосередкованим – на інфляційні очікування українців. Підвищення мінімальної заробітної плати було основним чинником підвищення прогнозу інфляції на кінець 2017 року до 9,1%. Утім, Національний банк не вважав за доцільне застосувати основний інструмент монетарної політики облікову ставку для приведення прогнозу інфляції до 8% (центрального значення цільового діапазону) у 2017 році, оскільки це могло б призвести до необґрунтованої волатильності ринкових процентних ставок та інфляції в майбутньому, а також загальмувати зростання економіки, яка виходить із кризи. У лютому-березні 2017 року, незважаючи на сприятливу зовнішню кон'юнктуру, стабілізацію ситуації на валютному ринку, помірне укріплення гривні, концентрація інфляційних ризиків посилилася. Це зумовило продовження проведення Національними банком стриманої монетарної політики. Найбільш вагомий ризик для інфляції у цей період був пов'язаний з активізацією бойових дій та блокадою транспортних шляхів на сході країни. Оцінювалося, що такі події можуть становити ризик для прогнозу інфляції опосередковано через негативний вплив на платіжний баланс з огляду на скорочення виробництва та експорту металургійної продукції, збільшення імпорту енергетичного вугілля та відповідним негативним впливом на баланс попиту та пропозиції валюти на внутрішньому ринку. Побічним ефектом від зазначених подій також могло стати погіршення інфляційних очікувань. У II кварталі 2017 року Національний банк відновив процес пом'якшення монетарної політики: облікова ставка була знижена на 1 в. п. (у квітні) та 0,5 в. п. (у травні) до 12,5% річних. Це стало можливим завдяки контрольованості інфляційних процесів та послабленню ризиків у результаті завершення успішного чергового перегляду програми з МВФ, подальшого поліпшення кон'юнктури на сировинних ринках, зміцнення обмінного курсу гривні та зниження інфляційних очікувань. За таких умов Національний банк вважав за доцільне пом'якшувати грошово-кредитну політику для підтримки економічного зростання.

У другому півріччі 2017 року Правління Національного банку України прийняло рішення підвищити облікову ставку до 13,5 % річних з 27 жовтня 2017 року. Відповідний захід впроваджений Рішенням Правління Національного банку України від 26 жовтня 2017 року № 688-рш «Про розмір облікової ставки»[47]. До цього розмір облікової ставки було встановлено на рівні 12,5 % річних. Застосування більш жорсткої монетарної політики повинно сприяти зниженню споживчої інфляції та наближенню до цілі у 2018 році. До таких кроків НБУ вдався через погіршення тенденцій інфляційних очікувань. Стриманий монетарний стан є реакцією на підвищення ризиків затримки співпраці з МВФ та прискорення споживчого попиту внаслідок підвищення соціальних стандартів. Фахівці НБУ відмічають, що більш жорстка монетарна політика допоможе знизити інфляцію кількома каналами. Підвищення облікової ставки буде стимулювати притік заощаджень у банківський сектор, і, відтак, стримувати споживчий попит. Також підвищення ставок робить більш привабливими фінансові інструменти в національній валюті порівняно з аналогами в іноземній, що матиме позитивний вплив на майбутню інфляцію через канал обмінного курсу.

Таким чином, жорстка монетарна політика сприятиме наближенню інфляції до цільового значення в третьому кварталі 2018 року.

У разі реалізації інфляційних ризиків – подальше поживлення споживання та тлі підвищення соціальних стандартів, які можуть призвести до посилення фундаментального тиску на рівень інфляції, а також затримка із надходження зовнішнього фінансування за програмою співпраці з МВФ, Національний банк може продовжити курс на подальше підвищення облікової ставки. Якщо зазначені ризики не реалізуються, спостерігатиметься уповільнення інфляції, НБУ може переглянути свою політику і пом'якшити її наприкінці 2018 року.

4.4. *Обов'язкові резервні вимоги у монетарній політиці Національного банку України*

Один з найбільш давніх та традиційних інструментів реалізації грошово-кредитної політики центральних банків – **обов'язкові резерви**.

Науковці визначають **обов'язкові резервні вимоги** як активи банку, які використовуються для забезпечення його гарантованої ліквідності [51, С. 21]. Але це дуже спрощене визначення, адже, сьогодні обов'язкові резервні вимоги не обмежуються виконанням лише функції забезпечення ліквідності банківської системи, цей інструмент використовується ще як засіб антициклічної та антиінфляційної політики.

Вітчизняне законодавство визначає нормативи обов'язкового резервування як один з монетарних інструментів для регулювання обсягів грошової маси в обігу та управління грошово-кредитним ринком [41]. **Норматив обов'язкового резервування** – установлений Національним банком у процентному значенні розмір обов'язкових резервів до зобов'язань щодо залучених банком коштів – коштів юридичних і фізичних осіб у національній та в іноземній валюті (у тому числі банківських металах).

Резервні вимоги виконують низку функцій, серед яких основними вважають наступні [29, С. 310-311].

– грошового буфера, оскільки, маніпулювання нормою резервування дозволяє забезпечити своєрідну проміжну зону, яка пом'якшує перепади на грошовому ринку;

– управління ліквідністю – зміна резервного коефіцієнта забезпечує регулювання ліквідності банківської системи у короткостроковому періоді;

– регулювання грошової пропозиції, оскільки зниження норми резервування розширює кредитну активність банків, а її підвищення – відповідно звужує активність;

– оподаткування – резервні вимоги являють собою своєрідний аналог податку на ресурси банків.

Другорядними регулюючими функціями нормативів резервування, які не є характерними для більшості центральних банків, вважають пруденційну, страхову щодо

депозитів, регулювання мінливості міжнародних потоків капіталу.

Обов'язкові резервні вимоги як інструмент грошово-кредитної політики має низку *специфічних характеристик*, зокрема:

- здійснюють відчутний вплив на грошово-кредитний ринок, адже навіть невеликі зміни норми резервів призводять до значних змін в обсягах вільних резервів банків, кредитних ресурсів банківської системи;

- резервні вимоги обов'язкові для виконання усіма банками, тому є жорстким інструментом прямої дії;

- обов'язкові резервні вимоги є довгостроковим та постійно діючим інструментом грошово-кредитної політики;

- здійснюють найкращий ефект у довгостроковому періоді.

Суть інструменту обов'язкових резервних вимог полягає у наступному: банк зобов'язаний зарезервувати на своєму кореспондентському рахунку кошти у обсязі, який визначається як певний відсоток від його зобов'язань (норматив резервування). Така сума має бути сформована у середньому за період резервування. Тобто якщо банк недорезервував певну суму коштів у один день, він має зберегти більше у інший. Механізм усереднення дозволяє банку гнучко розпоряджатися власною ліквідністю. Це дозволяє згладжувати можливі кон'юнктурні (непередбачувані) коливання ліквідності, в той же час забезпечуючи ефективне застосування самого інструменту за прямим призначенням – обмеження надлишкової ліквідності банківської системи.

Основні засади застосування інструменту обов'язкових резервних вимог визначені у низці нормативних документів, зокрема, у постанові Правління НБУ «Про затвердження Положення про порядок формування та зберігання обов'язкових резервів банками України та філіями іноземних банків в Україні» від 11 грудня 2014 року №806, Постанові Правління Національного банку України від 18 грудня 2014 року №820 «Про зміну порядку формування та зберігання обов'язкових резервів»[44], Постанові «Про затвердження Інструкції про

порядок регулювання діяльності банків в Україні» від 28 серпня 2001 року №368 [37] та ін..

Згідно «Положення про порядок формування та зберігання обов'язкових резервів банками України та філіями іноземних банків в Україні» [41] зобов'язання щодо дотримання нормативів обов'язкового резервування і порядку їх формування та зберігання виникає в банків із часу отримання ними банківської ліцензії.

Обов'язковому резервуванню підлягають усі залучені банком кошти, за винятком коштів, залучених від банків-резидентів, міжнародних фінансових організацій та коштів, залучених на умовах субординованого боргу.

Банки України формують обов'язкові резерви виходячи із встановлених нормативів обов'язкового резервування до зобов'язань щодо залучених банком коштів у цілому за зведеним балансом банку – юридичної особи з урахуванням усіх філій, за винятком філій банків, створених на території інших держав, що формують обов'язкові резерви відповідно до вимог, визначених законодавством держави за місцезнаходженням філії.

Для всіх банків установлюється єдиний норматив обов'язкового резервування. Для спеціалізованих банків можуть установлюватися окремі нормативи обов'язкового резервування.

Національний банк України може встановлювати для різних видів зобов'язань диференційовані нормативи обов'язкових резервів залежно від строку залучення коштів (короткострокові зобов'язання банку, довгострокові зобов'язання банку); виду зобов'язань у розрізі валют (національна, іноземна, в т. ч. в банківських металах); суб'єктів (юридичні, фізичні особи; резиденти, нерезиденти).

Банки здійснюють формування та зберігання коштів обов'язкових резервів в грошовій одиниці України на кореспондентському рахунку та/або на окремому рахунку.

Національний банк за залишками коштів обов'язкових резервів, що зберігаються на окремому рахунку, нараховує проценти.

Законодавством визначено, що залежно від стану грошово-кредитного ринку і прогнозу його подальшого розвитку

Правління Національного банку України приймає окремі рішення щодо:

1) **звітнього періоду резервування** – визначеного строку (кількість днів), протягом якого кошти резервуються і зберігаються на кореспондентському рахунку банку або на окремому рахунку банку в Національному банку відповідно до встановлених нормативів. Протягом періоду використання обов'язкових резервних вимог у вітчизняній практиці регулювання грошово-кредитного ринку звітний період дотримання банками резервних вимог становив залежно від ситуації на грошовому ринку 10, 15 днів. Сьогодні подовжено звітний період резервування, протягом якого банки резервують кошти обов'язкових резервів до календарного місяця, що свідчить про лібералізацію політики НБУ щодо обов'язкового резервування.

2) **нормативу обов'язкового резервування**. На відміну від вітчизняного досвіду, світова практика показує, що центральні банки не змінюють умов формування обов'язкових резервів протягом тривалого часу, щоб забезпечити прогнозованість на грошово-кредитному ринку[19, С.10-15].

3) **складу зобов'язань банку** (об'єкт резервування), щодо яких устанавлюються нормативи обов'язкового резервування. Згідно постанови Правління НБУ «Про затвердження Положення про порядок формування та зберігання обов'язкових резервів банками України та філіями іноземних банків в Україні» Національний банк може встановлювати для різних видів зобов'язань диференційовані нормативи обов'язкового резервування залежно від: строку залучення коштів (короткострокові зобов'язання банку, довгострокові зобов'язання банку); виду зобов'язань у розрізі валют (національна, іноземна, у тому числі в банківських металах); суб'єктів (юридичні, фізичні особи). Такий диференційований підхід до визначення норм обов'язкового резервування почав використовуватися Національним банком з 2001 року. Сьогодні обов'язковому резервуванню підлягають усі залучені банком кошти, за винятком кредитів, одержаних від банків-резидентів, коштів, залучених від міжнародних

фінансових організацій, а також коштів, залучених на умовах субординованого боргу.

4) **обсягу обов'язкових резервів**, який має щоденно на початок операційного дня зберігатися на кореспондентському рахунку банку в Національному банку. Обсяг обов'язкових резервів, який має щоденно на початок операційного дня зберігатися на кореспондентському рахунку, встановлюється для періоду утримання обов'язкових резервів у процентному відношенні (від 0 до 100 процентів) до резервної бази, яка розраховується за період визначення. Постановою Правління НБУ «Про затвердження Положення про порядок формування та зберігання обов'язкових резервів банками України та філіями іноземних банків в Україні» визначено, що обсяг обов'язкових резервів, який має щоденно зберігатися на початок операційного дня на кореспондентському рахунку банку в Національному банку України, повинен становити не менше ніж 40% від резервної бази, обчисленої для відповідного періоду утримання.

5) **граничної кількості випадків недотримання банками щоденних залишків обов'язкових резервів на кореспондентському рахунку в окремі дні протягом визначених звітних періодів резервування поспіль**. З метою вдосконалення вимог щодо формування банками обов'язкових резервів встановлено гранична кількість випадків недотримання банками щоденних залишків обов'язкових резервів на кореспондентському рахунку протягом трьох періодів утримання поспіль – 10 разів.

6) **порядку формування та зберігання коштів обов'язкового резервування на окремому рахунку в Національному банку**. Згідно Постанови правління НБУ «Про затвердження Положення про порядок формування та зберігання обов'язкових резервів для банків України та філій іноземних банків в Україні» [41], формування та зберігання банками коштів обов'язкових резервів здійснюється в грошовій одиниці України на кореспондентському рахунку банку в Національному банку та/або на окремому рахунку в Національному банку. Останній спосіб резервування банки використовують у випадку значного погіршення ситуації на

грошово-кредитному ринку через низку обставин, які потенційно можуть загрожувати стабільності банківської системи.

7) розміру процентної плати за залишками коштів обов'язкових резервів, що перераховані банками на окремий рахунок у Національному банку. У 2013 році Національним банком України Постановою Правління НБУ «Про внесення змін до нормативно-правового акта Національного банку України» від 20 липня 2013 №242[33], було посилено виплату відсотків банкам за залишками коштів на окремих рахунках у Національному банку. Цей крок було зроблено з метою відповідального управління власною ліквідністю. Зазначеною постановою були введені додаткові умови, при дотриманні яких банки можуть претендувати на отримання від НБУ відсотків за своїми коштами, розміщеними на окремих рахунках у центробанку.

Законодавство визначає, що за умови встановлення порядку зберігання коштів обов'язкових резервів (або їх частини) на кореспондентському рахунку банк має щоденно на початок операційного дня протягом періоду утримання дотримуватися вимог щодо обсягу залишків коштів на кореспондентському рахунку в розмірі, установленому Правлінням Національного банку і розрахованому згідно з розділом II Положення.

Обсяг обов'язкових резервів, який має щоденно на початок операційного дня зберігатися на кореспондентському рахунку, встановлюється для періоду утримання обов'язкових резервів у процентному відношенні (від 0 до 100 процентів) до резервної бази, яка розраховується за період визначення.

Національний банк про будь-які зміни в порядку визначення, формування та зберігання банками обов'язкових резервів повідомляє банкам не пізніше ніж за 10 днів до набрання ними чинності.

Як демонструє практика, використання обов'язкових резервних вимог є одним з впливових стабілізаційних заходів грошово-кредитної політики. Відтак, інструмент грошово-кредитної політики – обов'язкові резервні вимоги використовується центральним банком для регулювання

обсягів грошової маси в обігу та забезпечення певного мінімального рівня ліквідності банківської системи: у випадку зниження норми обов'язкових резервних вимог відбувається збільшення вільної ліквідності банків та розширюються їх можливості щодо проведення активних операцій та виконання своїх зобов'язань. У разі підвищення нормативу обов'язкового резервування зменшується можливість проведення активних операцій та пропозиція грошей.

4.5. Інші інструменти монетарної політики

Одним з монетарних інструментів, що широко застосовується у економічно розвинених країнах є **операції на відкритому ринку**. Згідно статті 13 Закону України «Про Національний банк України», **відкритий ринок** – це ринок, на якому здійснюються операції з купівлі-продажу цінних паперів між особами, що не є первинними кредитором та позичальниками, і коли кошти внаслідок продажу цінних паперів на такому ринку надходять на користь держателя цінних паперів, а не їх емітента. Використовується центральними банками для купівлі-продажу, як правило, короткострокових державних цінних паперів з метою регулювання грошової маси. Внаслідок купівлі збільшується вкладення коштів в економіку, внаслідок продажу – зменшується.

Відповідно до 29 Закону України «Про Національний банк України», **операціями відкритого ринку** Національного банку, в тому числі з премією або з дисконтом, є купівля-продаж казначейських зобов'язань, а також інших цінних паперів (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права) та боргових зобов'язань, визначених Правлінням Національного банку.

Національний банк України, враховуючи стан грошово-кредитного ринку проводить операції купівлі (продажу) цінних паперів на відкритому ринку з метою регулювання грошово-кредитного ринку, активізації проведення міжбанківських операцій з цінними паперами, а також для сприяння

встановленню котирувальних цін на них здійснює операції з державними облігаціями України. З метою регулювання грошово-кредитного ринку Національний банк України може здійснювати операції з купівлі/продажу державних облігацій України шляхом участі в торгах, які проводять організатори торгівлі цінними паперами, що офіційно зареєстровані відповідно до законодавства, а також на позабіржовому ринку. З метою сприяння встановленню котирувальних цін на державні цінні папери Національний банк України може здійснювати продаж державних облігацій України, що є в його портфелі, з обов'язковою гарантією їх викупу у власників у будь-який час за встановленою ціною протягом кожного наступного дня до часу їх обігу поза Національним банком України.

Операції на відкритому ринку – це інструмент опосередкованого впливу на грошово-кредитний ринок, що на думку фахівців [28, С.485-486], має низку переваг в порівнянні з іншими інструментами монетарної політики, зокрема:

- операції відкритого ринку здійснюються за ініціативою центробанку, який може контролювати їх обсяг. Такий контроль неможливий, наприклад, при кредитуванні банків через дисконтне вікно, коли регулятор лише підвищує або знижує привабливість рефінансування для банків, не контролюючи напрями і обсяги кредитування;

- операції відкритого ринку гнучкі та доволі точні, їх можна здійснювати у різних обсягах, в залежності від стану на грошових ринках і цілей монетарної політики;

- операції відкритого ринку у разі потреби можуть бути відмінені, тобто мати зворотну дію. Монетарний регулятор при допущенні помилки при їх здійсненні може її виправити, провівши протилежну операцію. Зокрема, якщо центральний банк вирішить, що пропозиція грошей зростає занадто швидко, оскільки була здійснена надмірна за обсягом купівля ним боргових паперів, то він може виправити становище, здійснивши продаж таких паперів;

- операції відкритого ринку виконуються достатньо швидко, вони не залежать від адміністративних зволікань. Коли центральний банк вважає, що необхідно змінити обсяг грошової бази чи резервів, йому достатньо лише дати вказівку дилерам

ринку цінних паперів і торгівельна операція буде негайно здійснена.

Сутність регулювання економічних процесів за допомогою операцій на відкритому ринку полягає в тому, що центральний банк здійснює купівлю або продаж цінних паперів, які мають високу ліквідність та користуються значним попитом. Центральний банк купує цінні папери на відкритому ринку, коли ставить за мету збільшити грошову масу та знизити вартість грошей і в такий спосіб активізувати економічну діяльність. Коли ж центральний банк зацікавлений у зменшенні грошової маси, він здійснює продаж цінних паперів, що в кінцевому рахунку призводить до здороження вартості грошей та стримує економічну діяльність.

Операційна діяльність центрального банку на відкритому ринку відрізняється також індивідуальним впливом на банківську ліквідність, на відміну від деяких інших монетарних механізмів, зокрема, нормування обов'язкових банківських резервів, які однаково впливають на всі банки. Окрім того, операції відкритого ринку не є примусовим інструментом. Тому лише ті банки, які виявляють бажання здійснити такі операції, приймають в них участь. Тобто ці операції впливають на ліквідність окремих фінансових установ і змінюють структуру ресурсів кредитно-банківської системи.

До операцій відкритого ринку вітчизняні науковці відносять кредитні та депозитні операції репо, операції з купівлі-продажу активів (цінних паперів або валюти). Виділяють такі види операцій відкритого ринку: регулярні операції відкритого ринку, операції з рефінансування чи депонування на тривалий термін, операції коригування та структурні операції [26].

Вітчизняні дослідники дають таку класифікацію операціям відкритого ринку:

– *регулярні операції відкритого ринку*. Це депозитні або кредитні операції, які здійснюються на основі чітко визначеного графіку з строковістю до 2 тижнів. Вони є операційною основою грошово-кредитної політики центральних банків і використовуються з метою регулювання відсоткових ставок, управління ліквідністю ринку та відображення стану грошової системи. Регулярні операції відкритого ринку забезпечують

основні потреби у рефінансуванні комерційних банків в умовах недостатньої ліквідності або стерилізації ліквідності кредитних установ, якщо вона виявляється надлишковою. Процентна ставка за даними операціями визнається базовою ставкою центрального банку та є орієнтиром вартості грошей для суб'єктів грошово-кредитного ринку;

– операції з рефінансування чи депонування на тривалий термін (від 3 до 12 місяців). Ці операції здійснюються за ринковими ставками за процедурою стандартного тендеру на зворотній основі із щомісячною регулярністю;

– операції коригування. Їх метою є швидке коригування несподіваних коливань ліквідності на ринку з метою згладжування динаміки відсоткових ставок. Вони не мають стандартизованих термінів і регулярності та проводяться центральним банком переважно у вигляді зворотних операцій, рідше – у формі прямих операцій, свопів з обміну іноземної валюти, залучення строкових депозитів (шляхом швидких тендерів або двосторонніх процедур);

– структурні операції. Ці операції здійснюються за ініціативою центрального банку для структурного регулювання фінансового ринку шляхом випуску боргових сертифікатів, зворотних та прямих операцій з цінними паперами на регулярній або нерегулярній основі. Фахівці ЄЦБ уточнюють визначення структурних операцій, як операцій центрального банку, мета яких – досягнення певних довгострокових структурних позицій у фінансовому секторі економіки.

Розвиток внутрішнього ринку цінних паперів є запорукою ефективного функціонування трансмісійного механізму монетарної політики, оскільки є одним з каналів, який забезпечує вплив зміни облікової ставки на економічні процеси та дозволяє підвищити ефективність управління ліквідністю банківської системи.

Центральний банк, що діє в рамках режиму інфляційного таргетування в розвинутій економіці, часто покладається тільки на ключову процентну ставку як інструмент монетарної політики. Тим не менше дослідження і досвід останніх років свідчать, що гнучкий режим інфляційного таргетування може отримати переваги від використання **валютних інтервенцій**

у ролі додаткового інструменту в країнах з економікою, що розвивається.

Рішенням Правління Національного банку України від 6 вересня 2016 № 261-рш, «Про затвердження Стратегії валютних інтервенцій Національного банку України на 2016 – 2020 роки» Національний банк затвердив «Стратегію валютних інтервенцій на 2016 – 2020 роки» [43], яка визначила правила проведення операцій на міжбанківському валютному ринку в умовах режиму інфляційного таргетування.

Законодавчо визначена **мета валютних інтервенцій** – вплив на курс національної валюти щодо іноземних валют і на загальний попит та пропозицію грошей в Україні – підпорядковується цілям Національного банку, пріоритетною серед яких є досягнення та підтримка цінової стабільності.

Під час визначення політики валютних інтервенцій Національний банк ураховує такі чинники:

1) обмежений рівень міжнародних резервів Національного банку, що посилює вразливість фінансової системи та економіки України до несприятливих подій і сприйняття ризиків іноземними та внутрішніми інвесторами;

2) незначна глибина та ліквідність валютного ринку, що зумовлюють необхідність активної ролі Національного банку в нівелюванні дисбалансів між попитом і пропозицією та уникненні проявів дисфункції ринку;

3) проведення монетарної політики на основі режиму інфляційного таргетування, уключаючи початкову стадію запровадження ключової процентної ставки як основного інструменту грошово-кредитної політики, та відносно слабкий процентний канал монетарної трансмісії;

4) високий рівень доларизації та значний ефект перенесення змін обмінного курсу на інфляцію;

5) орієнтація Національного банку на мінімізацію свого втручання в роботу валютного ринку в міру розвитку валютного ринку та механізмів його самозбалансування.

Завданнями здійснення інтервенцій на міжбанківському валютному ринку України є:

накопичення міжнародних резервів. Достатній рівень міжнародних резервів є захисним механізмом фінансової системи

України та економіки від зовнішніх шоків, а також сприяє підвищенню довіри до її стійкості з боку як національних, так і іноземних інвесторів. Цільові орієнтири щодо міжнародних резервів визначаються у програмах співпраці України з Міжнародним валютним фондом або рішенням Правління Національного банку відповідно до загальноприйнятих критеріїв достатності.

Завдання щодо накопичення міжнародних резервів стало причиною того, що із середини 2015 року НБУ застосовує інструмент валютних інтервенцій дуже обережно, коли обмінний курс знецінюється, але активніше коли курс зміцнюється.

Ці операції створюють профіцит ліквідності в банківській системі. За таких умов центральний банк може здійснювати незалежну монетарну політику через операції стерилізації. У роботі Veneš et al. (2015) визначено стерилізовані інтервенції як валютні інтервенції, що: 1) підтримують ринкові процентні ставки на незмінному рівні, або 2) не змінюють рівня грошової бази.

- **згладжування функціонування валютного ринку.**

Це необхідно для уникнення негативного впливу на цінову та фінансову стабільність надлишкової волатильності обмінного курсу та екстраординарних подій на валютному ринку;

- **підтримання трансмісії ключової процентної ставки як основного інструменту грошово-кредитної політики.** Це може бути необхідно для досягнення цілей та завдань грошово-кредитної політики в більш ефективний спосіб.

Згідно Стратегії загальними принципами проведення валютних інтервенцій незалежно від того, для виконання яких саме завдань Національний банк їх здійснює є:

1) стратегія валютних інтервенцій відповідає режиму інфляційного таргетування та плаваючому обмінному курсу. Відповідно валютні інтервенції відіграють допоміжну роль щодо ключової процентної ставки як основного інструменту грошово-кредитної політики;

2) роль, масштаби та частота валютних інтервенцій зменшуватимуться в міру розвитку фінансових ринків, підвищення їх здатності до саморегулювання, лібералізації валютного законодавства та накопичення міжнародних

резервів до достатнього рівня. Національний банк прагнучиме до мінімізації використання цього інструменту;

3) здійснюючи валютні інтервенції, Національний банк не протидіє фундаментальним тенденціям, а лише згладжує ефекти від їх реалізації. Це дає змогу, виконуючи завдання зі здійснення валютних інтервенцій, запобігати накопиченню зовнішньоекономічних та фінансових дисбалансів. Валютна інтервенція, як правило, не спрямована на визначення певного рівня курсу, а має вплив на амплітуду та швидкість його зміни;

4) критерії участі суб'єктів ринку у валютних інтервенціях є відкритими та прозорими і визначаються в нормативно-правових актах Національного банку. У разі створення інституту маркетмейкерів Національний банк здійснюватиме валютні інтервенції переважно через суб'єктів ринку, які отримують статус маркетмейкерів відповідно до встановлених процедур.

Згідно Постанови Правління Національного банку України від 10 серпня 2005 року №281 «Про затвердження нормативно-правових актів Національного банку України»[38], Національний банк здійснює валютні інтервенції на міжбанківському валютному ринку України у формі **інтервенції за єдиним курсом, валютного аукціону, запиту щодо найкращого курсу, адресної інтервенції**.

Форми валютних інтервенцій:

- **валютний аукціон** - операції проводяться шляхом розподілу визначеного обсягу інтервенції між тими суб'єктами ринку, які запропонували найкращу ціну на купівлю/продаж іноземної валюти. Така форма валютних інтервенцій є пріоритетною;

- **інтервенція за єдиним курсом** - здійснюється шляхом пропорційного задоволення заявленої суб'єктами ринку суми за єдиним визначеним обмінним курсом гривні до іноземної валюти. Така форма валютних інтервенцій є другорядною;

- **запит щодо найкращого курсу** - здійснюється з метою оперативного реагування на зміни ситуації на валютному ринку шляхом запиту щодо ціни на купівлю/продаж іноземної валюти в суб'єктів ринку через торговельно-

інформаційні системи та укладення угод із суб'єктом ринку, який запропонував найкращу ціну;

- **адресна інтервенція** – зумовлюється національними інтересами України та здійснюється у виняткових випадках на підставі звернення Уряду України.

Національний банк здійснює валютні інтервенції на міжбанківському валютному ринку України з використанням засобів Системи підтвердження угод та/або функціоналів торговельно-інформаційних систем (Bloomberg, Thomson Reuters тощо).

У річному звіті Національного банку за 2016 рік стосовно валютних інтервенцій зазначено, що протягом 2016 року Національний банк здійснював інтервенції переважно лише **у формі валютних аукціонів**, крім однієї інтервенції з купівлі іноземної валюти у квітні 2016 року у формі інтервенції за єдиним курсом. Валютних інтервенцій у формі запиту щодо найкращого курсу та адресних інтервенцій протягом 2016 року регулятор не здійснював. Чиста купівля валюти Національним банком через валютні інтервенції на міжбанківському ринку становила 1,6 млрд дол. США. Проведення збалансованої політики валютних інтервенцій сприяло зниженню середньої місячної волатильності обмінного курсу гривні до долара США з 28,8% у 2015 році до 6,2% у 2016 році.

Стосовно особливостей проведення валютних інтервенцій Стратегія визначає, що валютні інтервенції для накопичення міжнародних резервів здійснюються з метою поступового досягнення їх цільового рівня. Такі інтервенції здійснюються за умови перевищення пропозиції на іноземну валюту над попитом на неї. Проведення валютних інтервенцій не має призводити до зміни фундаментального тренду обмінного курсу або до його фактичної фіксації на одному рівні.

Валютні інтервенції для накопичення міжнародних резервів проводяться, як правило, на аукціонних засадах без визначення будь-якого цільового рівня обмінного курсу. Водночас Національний банк не пропонує, а приймає запропоновану іншими учасниками валютного ринку ціну. У міру досягнення цільового рівня міжнародних резервів валютні інтервенції для їх накопичення припиняються. У разі зміни

оцінки щодо цільового рівня міжнародних резервів такі валютні інтервенції можуть бути відновлені.

Валютні інтервенції для згладжування функціонування валютного ринку здійснюються в разі:

1) обмеженої можливості валютного ринку до самозбалансування внаслідок наявних валютних обмежень та/або значного впливу ситуативних чинників (невідповідність неробочих днів в Україні та на міжнародних валютних ринках, періоди значних платежів до державного бюджету, суттєві разові надходження/перекази іноземної валюти тощо). У такому разі Національний банк може купити або продати іноземну валюту в обсязі, необхідному для забезпечення належної роботи валютного ринку.

Обсяги можливих валютних інтервенцій визначаються на підставі аналізу і прогнозу попиту та пропозиції іноземної валюти, а також оцінки можливого (наявного) дисбалансу між ними. Валютні інтервенції можуть проводитися в будь-якій формі.

У міру послаблення/скасування валютних обмежень, розвитку фінансових ринків (у тому числі збільшення глибини та ліквідності валютного ринку) підстави для проведення таких валютних інтервенцій поступово зникатимуть.

Важливою рисою цих валютних інтервенцій є те, що вони не впливають на фундаментальний напрям зміни валютного курсу;

2) порушення функціонування валютного ринку та/або тимчасової втрати валютним ринком орієнтирів для ціноутворення: якщо внаслідок значних внутрішніх або зовнішніх шоків валютний ринок перестав ефективно функціонувати, Національний банк може здійснювати валютні інтервенції для відновлення роботи валютного ринку. За таких умов Національний банк може бути одночасно покупцем та продавцем іноземної валюти. Метою Національного банку є відновлення ліквідності валютного ринку.

Такі валютні інтервенції не можуть проводитися впродовж тривалого часу в одному напрямі і припиняються після настання належного ефекту або в разі їх заміни на більш дієві

методи протистояння шокам (у тому числі на заходи валютного регулювання).

Обсяги та форма валютних інтервенцій за таких умов визначаються характером шоку та специфічними обставинами, які його супроводжують. З метою надання учасникам валютного ринку відправної точки для формування ринкової ціни насамперед використовується валютна інтервенція за єдиним курсом;

3) надмірної волатильності обмінного курсу, яка загрожує значними ризиками для суб'єктів економіки, суттєвим погіршенням їх очікувань та відповідними негативними наслідками для цінової та фінансової стабільності. Обсяги можливих валютних інтервенцій, їх форма і тактика визначаються на основі зіставлення швидкості зміни обмінного курсу з рівнем волатильності, який Національний банк вважає надмірним. Ці параметри валютних інтервенцій визначаються в розпорядчих актах Національного банку і не є публічною інформацією.

Для підтримання трансмісії ключової процентної ставки як основного інструменту грошово-кредитної політики валютні інтервенції здійснюються в разі наявності аналітично обґрунтованих оцінок, які свідчать про те, що:

застосування лише ключової процентної ставки як основного інструменту грошово-кредитної політики не дасть змоги досягнути визначених інфляційних цілей у найефективніший спосіб на прийнятному часовому горизонті;

підтримка ключової процентної ставки як основного інструменту грошово-кредитної політики за допомогою валютних інтервенцій дасть змогу досягти цілей та завдань грошово-кредитної політики в більш ефективний (менш витратний для економіки України) спосіб;

втручання Національного банку в процеси курсоутворення не створюватиме в економічних агентів хибного сприйняття валютних ризиків та не призводитиме до накопичення зовнішньоекономічних та фінансових дисбалансів.

Валютна інтервенція повинна проводитися в тому самому напрямі (послаблення/посилення монетарних умов), у якому застосовується ключова процентна ставка. Разом з тим

валютна інтервенція використовується тільки як допоміжний інструмент, тобто після зміни ключової процентної ставки у відповідному напрямі.

Параметри можливої підтримки досягнення інфляційних цілей шляхом валютних інтервенцій визначаються Правлінням Національного банку і не є публічною інформацією.

Вітчизняні науковці на основі аналізу випадків із кількома видами потрясінь (шок сукупного попиту; шок сукупної пропозиції; шок премії за ризик; шок іноземних процентних ставок – приплив «гарячого» капіталу; шок умов торгівлі) виявили, що не існує універсальних рекомендацій для політики. Іноді необхідні компроміси. Використання валютних інтервенцій слід розглядати, враховуючи характер конкретного шоку. Такий підхід дає змогу уникнути конфліктів між цілями монетарної політики і підсилює довіру до інфляційного таргетування.

Фахівці відзначають, що у випадку шоків пропозиції, премії за ризик і потоків «гарячого» капіталу монетарна політика може, безумовно, виграти від використання валютних інтервенцій разом із ключовою ставкою [20, С.58]. Це поєднання інструментів політики знижує волатильність інфляції на додачу до більш рівномірної волатильності обмінного курсу, що дуже важливо для інфляційних очікувань у країнах із високим рівнем доларизації економіки. Таким чином, режим інфляційного таргетування може отримати більше довіри.

Крім того, якщо такі шоки призводять до тиску на курс у бік посилення національної валюти, НБУ повинен використовувати можливість і накопичувати міжнародні резерви. Зниження ключової процентної ставки повинно бути помірним, тоді як пом'якшення монетарної політики можна досягти за рахунок уповільнення темпів зміцнення обмінного курсу. Це дасть змогу найкращим чином підтримати експортний сектор і економічне зростання для невеликої відкритої економіки – такої, як українська.

У випадку шоків, пов'язаних із питаннями довіри (наприклад, шок премії за ризик), НБУ повинен реагувати жорсткіше, використовуючи як ключову процентну ставку, так

і валютні інтервенції, які необхідні для згладжування девальвації, але не для її уникнення.

У разі шоку, пов'язаного з припливом «гарячого» капіталу, на додачу до зміни процентних ставок і валютних інтервенцій повинен застосовуватися інструмент контролю капіталу. Таке поєднання дає змогу мінімізувати волатильність інфляції і втрат загального випуску.

У разі шоків сукупного попиту або умов торгівлі потрібно шукати компроміс, оскільки використання валютних інтервенцій супроводжується вищою волатильністю інфляції. Хоча немає ніяких сумнівів у тому, що в разі тиску на знецінення національної валюти НБУ повинен утримуватися від використання валютних інтервенцій (за винятком обмеженого використання для згладжування функціонування валютного ринку), дозволити валютному курсу відігравати роль буфера і зберегти міжнародні резерви, які є дефіцитним ресурсом.

Але якщо існує ревальваційний тиск, НБУ повинен прийняти політичне рішення і зробити вибір між менш волатильною інфляцією та ВВП або накопиченням міжнародних резервів разом із тимчасовим стимулюванням виробництва. У цьому випадку необхідно брати до уваги загальну макроекономічну ситуацію.

Якщо інфляція вже пригнічена, коли трапляється шок (наприклад, унаслідок низького попиту на внутрішньому ринку), НБУ може поповнити свої міжнародні резерви і допустити певне зростання інфляції. У випадку «перегрітої» економіки правильним рішенням, імовірно, є надання обмінному курсу можливості зміцнитися з метою зниження інфляції.

4.6. Таргетування інфляції як новий режим грошово-кредитної політики в Україні

Стратегією монетарної політики на 2016-2020 роки, затвердженою постановою Правління Національного банку від 18 серпня 2015 року №541[46], уперше визначено незмінні кількісні цілі з інфляції та принципи реалізації монетарної

політики на основі **режиму інфляційного таргетування**. На думку багатьох науковців, цей монетарний режим є найбільш адекватним на сучасному етапі економічного розвитку України.

Загалом за характером стратегічної мети, що слугує цільовим монетарним орієнтиром, існують такі види (режими) грошово-кредитної політики [25].

- таргетування грошової маси (від англ. target – ціль);
- таргетування обмінного курсу;
- режим інфляційного таргетування;
- таргетування номінального ВВП.

Дослідники під терміном **«режим грошово-кредитної політики»** розуміють сукупність взаємопов'язаних, скоординованих заходів центрального банку, які застосовуються ним для досягнення стратегічної мети. Поставлене завдання вирішується шляхом досягнення або утримання на стабільному рівні значення номінального показника, який виступає в якості проміжної цілі. У більшості випадків центральні банки обирають один з трьох базових номінальних показників, що характеризує результати його діяльності: наявний обсяг грошової маси в обороті, значення валютного курсу та рівень інфляції. Утримання динаміки цих змінних на проголошеному рівні протягом визначеного проміжку часу називається її таргетуванням, а назва режиму залежить від тієї змінної, яка обирається центральним банком в якості проміжної цілі. Центральними банками залежно від проміжної цілі монетарної політики можуть застосовуватися наступні монетарні режими: **монетарне, курсове таргетування і таргетування інфляції**.

Режим монетарного таргетування – це комплекс заходів грошово-кредитної політики, які спрямовані на підтримку стабільного попиту на гроші з боку суспільства, з метою забезпечення заздальгідь визначеного рівня грошової маси в обігу. Цільовий показник грошової маси визначається з розрахунків прогнозованого показника інфляції, оцінок зростання реального ВВП інших показників соціально-економічного розвитку.

За визначенням Європейського центрального банку **монетарним таргетуванням** називається стратегія монетарної політики, направлена на забезпечення цінової стабільності шляхом фокусування на зростанні грошей порівняно з наперед оголошеним таргетом. Теоретичним обґрунтуванням режиму монетарного таргетування є положення кількісної теорії грошей, згідно якої запровадження такого режиму передбачає наявність прямої залежності між пропозицією грошей і значенням інфляції.

Режим валютного таргетування – це комплекс заходів грошово-кредитної політики, що передбачає підтримку стабільності обмінного курсу щодо певної резервної валюти або кошика валют.

Таргетування номінального ВВП передбачає зобов'язання щодо підтримки певного темпу зростання номінального попиту (Див. табл. 1.).

Як наголошувалось вище, у 2016 році Національний банк перейшов до нового монетарного режиму – **таргетування інфляції**, сутність якого полягає у публічному оголошенні кількісних цілей з інфляції та зобов'язанні центрального банку досягти цих цілей протягом середньострокового періоду. Інфляційне таргетування є комбінацією «правил» та «свободи дій» і часто називається режимом «обмеженої свободи дій». У Основних засадах на 2017 рік та середньострокову перспективу Національний банк України офіційно закріпив інфляційне таргетування як режим грошово-кредитної політики в Україні.

- залежно від горизонту встановлення: короткострокове (один рік), середньострокове (два-три роки), довгострокове (більше трьох років);

- залежно від комбінації органів державного управління, що приймають

рішення про оголошення рівня інфляції: Уряд у співпраці з Центральним банком або Центральний банк у співпраці з Урядом;

Таблиця 1

Монетарні режими

| Режим | Сутність | Переваги | Недоліки |
|-------------------------------|---|---|--|
| Таргетування обмінного курсу | Підтримка стабільного рівня обмінного курсу | Дає можливість швидкого зниження інфляції; Простий режим, добре сприймається населенням | Втрата незалежності монетарної політики; Схильність до економічних шоків, фінансової нестабільності |
| Таргетування грошової маси | Встановлення цільового рівня зростання грошей в економіці | Високий рівень координації монетарної та макроекономічної політики; Можливість швидкого реагування на зміну таргету | Необхідна умова – стабільність попиту на гроші; Малозрозумілий широким верствам населення |
| Таргетування інфляції | Відповідальність ЦБ за досягнення цільового показника інфляції | Довгострокова мета з короткостроковою гнучкістю; Системний підхід і передбачуваність | Вплив немонетарних чинників на інфляцію; Процес закріплення інфляційних очікувань вимагає часу |
| Таргетування номінального ВВП | Зобов'язання щодо підтримки певного темпу зростання номінального попиту | Змішаний характер цілі ЦБ (балансування між інфляцією і «розривом» виробництва) | Неоперативний підрахунок ВВП і часта зміна оцінок; Відсутність пріоритетності цілей, складно для комунікації та підзвітності |

Види інфляційного таргетування:

- залежно від початкових умов впровадження: повне, вибіркоче, спрощене;
- залежно від гнучкості: відхилення від поставленої цілі в межах визначеного діапазону або точне дотримання поставленого таргету;

- залежно від можливості відхилення від досягнення поставленої цілі: безумовне або з визначеними умовами (у випадку форс-мажорних або шоккових для економіки обставинах).

За даними МВФ у 2005 р. інфляційне таргетування застосовували 22 країни. **Перша група країн:** Нова Зеландія (1989), Канада (1991), Чилі (1991), Велика Британія (1992), Ізраїль (1992), Швеція (1993), Австралія (1993), Фінляндія (1993-1998), Іспанія (1993-1998), Перу (1994). **Друга група країн:** Чехія (1997), Південна Корея (1998), Польща (1998), Бразилія (1999), Колумбія (1999), Мексика (1999), Індонезія (1999), Південна Африка (2000), Таїланд (2000), Норвегія (2001), Філіппіни (2001), Угорщина (2001), Ісландія (2001), Словаччина (2005), Туреччина (2005).

Перевагами **інфляційного таргетування** є:

- незалежність проведення політики;
- поєднання довгострокової мети з короткостроковою гнучкістю;
- підвищення ефективності проведення політики;
- прозорість та зрозумілість рішень Центрального банку;
- концентрація на внутрішньо-економічних умовах;
- покращення бізнес-середовища;
- збереження платоспроможності;
- захист доходів та заощаджень від інфляційного знецінення.

До 2016 року тривала підготовча робота зі створення всіх критично необхідних передумов для запровадження **інфляційного таргетування (ІТ)**. На першому етапі (до 2015 року) були створені технічні передумови, зокрема побудовано макроекономічні моделі, розроблено квартальний прогнозний цикл. На другому етапі (у першій половині 2015 року) були створені інституційні передумови, у тому числі забезпечена незалежність Національного банку у використанні інструментів для досягнення своєї цілі, усунене фіскальне домінування, змінений процес прийняття рішень з монетарної політики. Також створено Комітет з монетарної політики, опубліковано Інфляційний звіт, розроблено проект Стратегії монетарної політики на 2016 -2020 роки. З другої половини 2015 року тривав третій етап - впровадження всіх ключових елементів інфляційного таргетування:

- затвердження Дорожньої карти ІТ;
- проведення монетарної політики, спрямованої на цінову стабільність;
- прийняття рішень згідно з оголошеним графіком;
- розвиток системних комунікацій з монетарної політики;
- нові операційні засади управління ринковими процентними ставками;
- узгодження параметрів ІТ з МВФ.

У **Дорожній карті ІТ** були визначені напрями дій Національного банку з метою створення всіх необхідних умов для успішного функціонування режиму інфляційного таргетування в Україні. Зокрема, окреслювались кроки щодо забезпечення ефективної координації з Радою Національного банку України, Урядом, МВФ та Державною службою статистики України; приведення інструментів, механізмів і процедур у відповідність до стандартів режиму інфляційного таргетування; поглиблення аналітичної підтримки прийняття рішень з монетарної політики і підвищення обізнаності та розуміння громадськістю монетарної політики центрального банку. (Див. табл. 2)

Рішення щодо грошово-кредитної політики за режиму інфляційного таргетування приймаються з урахуванням прогнозу інфляції. Основним монетарним інструментом і операційним орієнтиром за такого монетарного режиму є **процентна ставка**. Якщо прогнозована інфляція знаходиться вище цільового рівня, то для її стримування проводиться політика «дорогих грошей», тобто процента ставка підвищується. І навпаки – при нижчому прогнозованому показнику інфляції порівняно з цільовим рівнем проводиться політика «дешевих грошей», коли процентна ставка знижується.

Змінюючи ставки за своїми операціями з банками, центральний банк впливає на умови, за якими банки укладають угоди між собою на грошовому ринку, і, таким чином, і на вартість короткострокових кредитних коштів. Через механізми перетоку капіталу між різними секторами фінансового ринку вартість короткострокових коштів впливає на процентні ставки банків за кредитними та депозитними операціями з підприємствами та населенням, обмінний курс гривні та ціни інших фінансових активів.

Таблиця 2

Монетарна політика

| Монетарна політика | | | |
|--|--|---|--|
| До 2014 року | 2014 - 1 половина 2015 | 2 половина 2015 - | |
| Фіксований обмінний курс | Еклектична монетарна політика, спрямована на подолання наслідків кризи | Інфляційне таргетування та плаваючий обмінний курс | |
| Нестабільна та непередбачувана інфляція | | Дезінфляція та інфляційні очікування, що поліпшуються | |
| Ситуативне та дискреційне прийняття рішень | | Проактивне прийняття рішень, що ґрунтується на правилах | |
| Уривчасті комунікації щодо прийнятих монетарних рішень | | Створення передумов для переходу до інфляційного таргетування | Висока прозорість і підзвітність НБУ |
| Низька інституціональна міцність і незалежність НБУ | | | Високі інституційні стандарти і незалежність НБУ |
| Фінансування НБУ фіскального і квазі-фіскального дефіцитів | | Відсутність фіскального домінування | |

У кінцевому підсумку за допомогою зміни процентної ставки центральний банк опосередковано впливає на такі макроекономічні показники, як ВВП та інфляція. Такий механізм носить назву **механізму монетарної трансмісії**.

У нормативних документах НБУ середньострокова ціль щодо інфляції встановлена на рівні 5% (досягнення у 2019 році)

Інфляційна ціль в Україні є вищою, ніж у розвинених країнах (2%) з огляду на такі чинники:

- тривала «історія» високої та мінливої інфляції, відповідно і вищі інфляційні очікування;
- очікування щодо швидкості зближення цін в Україні з рівнем цін у країнах-партнерах через вищі темпи зростання продуктивності праці в Україні (ефект Баласса-Самуельсона);

- економіка є більш вразливою до шоків, дія яких викликає значну турбулентність на внутрішньому ринку.

Ціль досягатиметься поступово, запланована траєкторія зниження інфляції відображає:

- компроміс між втратами від високої інфляції (довгостроковими – для потенціального ВВП) та втратами від процесу дезінфляції (через більш жорстку монетарну політику в короткостроковому періоді);

- пристосування адміністративно-регульованих цін до ринково обґрунтованих рівнів.

Режим інфляційного таргетування є доволі складною системою взаємопов'язаних заходів спрямованих на досягнення публічно оголошеного таргету. Кожен з цих заходів (наприклад, перегляд базової процентної ставки) виступає не тільки як інструмент регулювання, але і є важливим джерелом інформації для суб'єктів господарювання відносно подальших заходів центрального банку. Тому оголошення інфляційного таргету супроводжується визначенням низки додаткових характеристик, які б надавали суб'єктам господарювання додаткову інформацію відносно якого часу центральний банк буде дотримуватися оголошеної цілі, який саме показник інфляції буде вибраний в якості таргету, наскільки він буде характеризувати цінову динаміку, в якому «коридорі» повинно знаходитися цільове значення; які заходи будуть застосовуватися органами державного регулювання у випадку відхилення від проголошеного значення рівня інфляції. Відповідь на ці та інші питання надається у визначенні технічних параметрів режиму таргетування інфляції серед яких обов'язковими для визначення є:

- горизонт таргету;
- вид таргету;
- числова інтерпретація таргету;
- процедура підзвітності і відповідальності центрального банку.

Стосовно визначення поняття **горизонту таргету** існує два підходи. Перший ґрунтується на думці, що горизонт таргетування – це часовий період, протягом якого центральний банк має вплив на значення інфляції. В цьому випадку горизонт

таргетування інфляції залежить від можливостей центрального банку прогнозувати результати дії монетарного трансмісійного механізму. Другий підхід визначає *горизонт таргетування як термін часу, протягом якого центральний банк повинен утримувати поставлене Урядом або самостійно встановлене значення таргету*. На відміну від першого підходу, другий підхід передбачає підзвітність центрального банку за дотримання визначеного рівня показника інфляції протягом горизонту таргетування.

Як правило, горизонт таргетування є комбінацією середньо – та короткострокового періоду, який складається з цільового орієнтиру на середньостроковий період (близько 3 років) у поєднанні з щорічним проголошенням значення таргету.

Іншим технічним параметром таргетування інфляції є **вид таргету** – обраний для таргетування один із показників інфляції. Світова практика демонструє, що існує два методи розрахунку показника цін, які обираються в якості таргету: *індекс споживчих цін* або так званий показник «базової» інфляції, який складається безпосередньо центральним банком.

Важливим питанням є вибір **числової інтерпретації таргету** – *точного числового значення або діапазону, в межах якого допускаються коливання таргету*.

Підзвітність та відповідальність центрального банку за дотримання встановленого значення таргету є одним з ключових технічних параметрів ІТ. Система підзвітності складається з двох елементів: *нагляду керуючих органів державного управління і публікації звітів*.

На думку експертів, відповідальність і підзвітність центрального банку є не тільки і не стільки процес інформування про результати грошово-кредитної політики центральних органів законодавчої і виконавчої влади. Подання відповідного звіту передбачає публічну реакцію з їх боку у випадку, коли їх дії призводять до відхилення фактичного значення інфляції від таргету. Кінцевою метою є врегулювання причин порушення режиму, наслідком чого може бути зміна виду і значення таргету.

Одним із ключових аспектів відповідальності і підзвітності Національного є **транспарентність** – *розкриття банком всім*

зацікавленим особам (кредиторам, інвесторам, громадськості) інформації щодо цілей діяльності, правових, інституційних і економічних основ, принципів рішень і їх обґрунтування, даних та інформації, прямо або опосередковано пов'язаних з діяльністю банку, а також умов підзвітності в повному обсязі, в доступній формі та на своєчасній основі.

Основними каналами комунікації є регулярні прес-бріфінги, прес-релізи, зустрічі з експертами, круглі столи, зустрічі з представниками бізнесу, а також публікація Інфляційного звіту, регулярні аналітичні записки, офіційна інтернет-сторінка НБУ (розділ «Монетарна політика»), Вісник НБУ, інші дослідницькі публікації. Зазначені документи дають можливість суспільству не тільки отримувати інформацію про хід проведення центральним банком грошово-кредитної політики, але і формувати власні очікування щодо подальшого розвитку економіки країни. У свою чергу це накладає на центральний банк додаткову відповідальність відносно прозорості у проведенні проголошеної грошово-кредитної політики.

За словами Голови Національного банку, реформа грошово-кредитної політики (перехід до інфляційного таргетування), яку ініціювало Правління Національного банку та підтримала Рада Національного банку, має стати дієвим механізмом забезпечення цінової стабільності в країні після тривалої історії високої і мінливої інфляції. Голова НБУ підкреслила, що значення такої реформи для економіки України можна порівнювати з грошовою реформою 1996 року, якою було запроваджено у обіг національну грошову одиницю – гривню. Адже збереження купівельної спроможності цієї гривні на основі кількісних цілей з інфляції сьогодні було офіційно визнано ключовим завданням грошово-кредитної політики Національного банку України.

Розділ 5.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОПОДАТКУВАННЯ

5.1. Податки і право

Податки є явищем, яке діє у сфері права і значною мірою конвертує з ним, утворюючи з ним явище економіко-правового характеру. Можливість для такої взаємодії податків і права пов'язані з подібністю цих явища. Будучи різними за своєю суттю, вони мають тяжіння один до одного. Щоб зрозуміти цей процес необхідно здійснити порівняльну характеристику оподаткування і права.

По-перше, що варто відзначити що складність принципів права та оподаткування. Право має нормативний характер. Право представлено як система обов'язкових норм. Також це стосується податків. Вони є обов'язковими для своїх підданих. Як і право податки є відбитками, в які закладені відносини між сторонами, які вступаючи в поле цих відносин, зобов'язані регулювати свою поведінку відповідно до них.

Податки та право мають об'єктивний характер. Об'єктивним джерелом першого і другого є держава, тому що вони її невід'ємні атрибути. Цей їх зв'язок з державою визначає не тільки їх семантичне значення, але також сутність, зміст, форми, функції і так далі. Норми поведінки можуть існувати за межами держави або до неї, але вони не будуть правовими нормами, якщо останній відсутня. Також це стосується і податків. Податків стають податками, якщо вони існують в тканині держави, в іншому випадку це буде інше явища. Об'єктивність права і податків більш глибоко, ніж сама держава, тому що внутрішні сили суспільного розвитку викликати ці явища через тканину держави. Така внутрішня сила є бажанням прогресу в досягненні суспільного розвитку. Порядок є основою розвитку, оскільки постійний хаос спрямовано на знищення і в абсолютній формі в природі не

існує. Право і податки впорядковують суспільні відносини, фіксуючи їх у певних правилах поведінки.

Податки і податки мають зовнішні форми свого прояву. Найбільш поширені прояв право є нормою і щоб ставка податку. Звичайним проявом права є норма, для податку – ставка. Це то, що первинно виявляється зовні. Зазвичай зовнішнім проявом права вважаються його джерела, тобто форми, в якій воно виражається: закони та інші нормативно-правові акти, судовий прецедент, міжнародний нормативно-правовий акт, нормативно-правовий договір та інше. Схоже, що це розуміння права декілька завужено, оскільки це формальний його прояв. Право, як і будь-яке явище, містить триєдиний початок походження: сутність, зміст і форму. Форма є зовнішній прояв явища в дійсності. Для права це є суспільні інститути, які регулюються правом і правові відносини. Для податку як явища формою є також податкові інститути і відносини, що вони регулюють.

Право і податки атрибут держави і використовуються єю як інструментарій. Відсутня держава – відсутнє право і податки. Таким чином, говорячи про спільність права і податків, слід розуміти, що держава це то загальне, що містяться в регулюванні суспільних відносин і що вкладається як в право так і в податки.

В багатьох відношеннях концепція права і податків схожі в їх ознаках. Так ознакою права є справедливість та рівна міра волі. При цьому справедливість – це баланс інтересів влади і громадянина, виробника і споживача, роботодавця і працівника, і т. і., а не привілеїв і вирівнювання [1]. Таким чином, коли справа йде про справедливість і міру волі, то це означає, що межі та зміст прав та обов'язків визначаються правилами необхідної поведінки поведінки, які визнаються більшістю населення і є обов'язковими для всіх [1]. Що стосується податків здається протиріччям лічити їх мірою справедливості і волі, тому що весь час підтримується їх фіскальний характер. Але якщо і в праві цю ознаку розглядати як компроміс у суспільстві по збереженню суспільної системи і її розвитку, ми можемо сказати, що податки це – міра справедливості та свободи. Звичайно, податки можуть зіграти вкрай негативно роль у розвитку суспільства. Так,

надмірне оподаткування була однією з причин, французької буржуазної революції 18 століття. Все залежить від розуміння цього явища, яке існує, оскільки зовнішня сторона далеко не завжди відповідає суті явища. Збір податків не є самоціллю держави. Це спосіб, щоб забезпечити виживання людського суспільства. Це щось на зразок контракту між людьми, які віддати частину свого багатства державі з тим, щоб вона захищала права власності громадянина і гарантувала б йому здійснення економічної діяльності в забезпеченні їхнього життя і розвитку. Ніхто б піддає сумніву необхідність існування держави, але вона може бути різною. Такою, що сприяє розвитку суспільства, і такою, яка є тираном до свого народу. Те ж стосується і податків. Потреба в них є очевидною. Але система оподаткування може бути такою, яка сприяє розвитку національної економіки, або такою, що призводить до зубожіння людини. Таким чином, говорячи про податки, є сенс говорити про справедливість і про ступінь свободи.

Ознакою права є нормативність. Нормативність визначає межі можливої і належної поведінки суб'єкта права, визначаючи обов'язки і заборони. Це також можна говорити про податки. Податки також встановлюють дозволи і заборони, визначають обов'язки суб'єктів оподаткування. Якщо цим податок не володітиме, він перестає бути таким. Звичайно, нормативність права є ширше, ніж податок. Але ці явища різномірні по відношенню один до одного, але тим не менше наявність певних характеристик, притаманних різним явищам, дає можливість говорити про точки контакту і відповідний результат впливу.

Ознакою права є також загальна обов'язковість для кожного суб'єкта права цієї держави, який вступає в типові суспільні відносини. За посередством загальної обов'язковості узгоджуються інтереси учасників регульованих відносин. Все це вірно стосовно податків. Вони є мірою відносин між державою і суспільством. Загальність податків виховує людей дотримуватися закону і держави. Всі учасники податкових відносин підлягають обов'язковій сплати податків поза межами їх соціального статусу, оскільки як і право воно забезпечує стабільність державної та суспільної системи.

Основна ознака формальної визначеності права виражається в приписах законів та інших нормативно правових актів. Податки самі по собі, як норми поведінки для учасників податкових відносин вимагають форми своєї реалізації, але їх форма абстрактна, і конкретно, вони використовують інші форми явищ, за допомогою яких вони реалізуються у практиці соціально-економічної дійсності. Основною такою формою є права. Певні закони та інші нормативно-правові акти реалізуючи податки перетворюють їх в податкову систему.

Найбільш важливою особливістю права та податків є їх гарантії з боку держави. Держава створює умови для реалізації права та податків, захищаючи їх у різними засобами, у тому числі примусом. Добровільне дотримання закону і податків можливо, якщо інтереси учасників збігаються з вимогами, які містяться в них. Але коли мова заходить про право та податки, то компроміс між його сторонами може надати держава. Оскільки інтереси суб'єктів права та оподаткування не збігається, то компроміс досягається за допомогою примусової волі держави, що створює державні установи для зберігання цього компромісу. Спільність цієї ознаки для права і податку веде до створення органів державного управління та захисту. Таким чином, можна стверджувати, що юридичні і податкові норми забезпечуються виконанням владної волі держави.

Наявність відповідних ознак права і податків не означає, що ці явища ідентичні. явища ці різноманітні, мають різну сутність. але наявність комплексу схожих ознак дає можливість говорити про їх конвергенцію. Право явище більш широке ніж податки, але наявність аналогічних ознак дає змогу ввести в правову тканину податки, перетворюючи цей процес в економіко-правове явище. Податки, проходячи через тканину прав, підвищують його вплив на податкові відносини, посилюючи публічний характер своїх дій. Таким чином, податки перетворюються на потужний державно-правовий інститут [2]. В реальності важко поділити економіко-правову сторону складової податків, як вони злиті в одну ціле. В теоретичному плані це можливо і необхідно, оскільки дослідження економічних і правових сторін дає можливість глибоко зрозуміти їх суть, а в подальшому синтезуючи їх

отримати більшу ефективність у регулюванні економічних відносин.

Звичайно, що стосується податків, вони мають свої конкретні ознаки того, що поглиблюють відокремлення цього явища від інших. Так Кучерявенко М.П. вважає, що ознаками податків є платіж, закріплений актом компетентного державного органу, нецільовий характер податкових платежів, безумовний характер оподаткування, платіж, який поступає в бюджет, обов'язковий характер вилучення податку, незворотний характер податку, платіж готівкою [3]. Як можна бачити, існує різниця між загальним і особливим. Особливі ознаки податку детально конкретизують податкову систему, розширюючи її кордони, дає можливість вивчити деякі з її елементів в юридичній сфері, більш точно співвідносити об'єктивне та суб'єктивне в застосуванні податків в дійсності.

Право і податки є явищами регуляторного порядку. Точніше, право є управляючим елементом. Воно засновано на управлінні суспільного життя, коли визначені нормативно елементи регулювання і між ними визначені чітко окреслені рамки для взаємодії. Тут держава діє як керуючий суб'єкт, тому в створенні правової системи багато залежить від суб'єктивного елементу, так що недаремно право часто згадується як позитивне. Але все-таки це специфічне управління. Це певною мірою управління не є прямим. Право створює рамки відносини, хоча й не нав'язує конкретного об'єкта. Він сам вирішує, яку форму відносин вибрати. Таким чином, можна вважати таке управління регулюванням. Тому в праві не йдеться мова про правове управління, а про правове регулювання. Але всі податки мають інші особливості регулювання. З одного боку податки, як система управління, конкретніше, ніж право. Це не дає можливості суб'єкту широкого вибору як право. Якщо суб'єкт громадянин, то він підпадає під певну податкову систему і перейти в будь-яку іншу у нього немає можливості. Таким чином, кожна особа чітко прив'язана до певної системи оподаткування. В той же час ми маємо право говорити про податкове регулювання, так як об'єкт оподаткування не стабільний, тобто динамічний. В результаті економічної діяльності він постійно змінюється. Отже, створити стабільну податкову систему дуже

важко. Зміни стану об'єкта призводить до різної податкової бази збору податків, у свою чергу, впливає на фінансовий стан суспільства загалом, у позитивні і негативні сторони. Оскільки економічна тканина це різновид живого організму, то необхідно змінювати оподаткування для підтримки економічної рівноваги. Отже, право стосовно податків може служити в якості системи стабільного управління. Стабільне правове регулювання може бути стабільним по відношенню до тих елементів податкової системи, які самі, як правило, тяжіють до стабільності. Наприклад, принципи, функції, методи, форми, організаційні структури тощо, що більш пов'язано з питаннями оподаткування.

Справа в тому, що правові відносини і податкові відносини конструктивно подібні і складаються з суб'єкта, змісту і об'єкту. Якщо відносно суб'єкта все досить ясно, а зміст це відносини стосовно податків і правові відносини тут надають правову форму податковим відносинам через суб'єктивні права та обов'язки. Об'єкт оподаткування, як ми вже відзначали, входить до динамічної частини і це вписується в регулювання суб'єкта та в зміст податку правовідносин, тому це не буде працювати на об'єкт, тому що він завжди забезпечить розвиток об'єкта і як наслідок, необхідно змінити право з метою забезпечення адекватного управління об'єкта оподаткування. Це приводить нас до висновку, що право впливаючи на податки, створює два рівні податкового регулювання: регулювання суб'єкта і змісту податків та регулювання об'єкта оподаткування. Цей висновок є важливим не тільки з точки зору теорії, але і практики. Такий підхід надає можливість побудувати оптимальну регуляторну систему, розуміючи сенс того як повинна діяти податкова система.

І ще про одну особливість об'єкта оподаткування. Оскільки він тісно пов'язаний з економічними процесами, то піддається дії об'єктивних економічних законів. І, як ми знаємо, вони не залежать від волі людських істот, тобто діють об'єктивно. Керувати економічними законами неможливо, вони діють відповідно до своїх закономірностей. Тому, ми стикаємося з невизначеністю, що може серйозно вплинути на економічний розвиток та оподаткування. Враховувати ці межі можливо тільки через регулювання діяльності, а не економічних законів.

Таким чином, право має потенціал, щоб встановити зв'язок між податками та економічним розвитком, беручи до уваги об'єктивність економічних законів. Все це дає нам право говорити про тісний зв'язок права і податків, а також про їх взаємопроникнення, що забезпечує ефективність системи оподаткування.

Не тільки право впливає на податки, а також навпаки. Потреба правового регулювання податків веде до розвитку права. Він вимагає від нього нових якостей, які до цього не були істотними для нього. Перш за все, виникає потреба в праві як пружної системи. Зміни в оподаткуванні не можуть йти через знищення права і створення нової правової системи. Такий підхід не є прагматичним, оскільки він веде до порушення економічного циклу та соціальних потрясінь, до революції. Зв'язок економіка- податки- право вимагає тісних зв'язків між ними і процеси, які відбуваються в цій тріаді повинні викликати в цих відносинах імпульси для дій і здійснювати зміни, які збалансовують інтереси між собою. Зміни у економіці повинні вести до змін в сфері оподаткування та відповідно правового регулювання. Податкові зміни не повинні негативно впливати на економічний розвиток, а право повинно заважати помилковим управлінським рішенням. Зміни податкового регулювання не повинні перетворюватись у чинник дестабілізації економіки.

Податки є економічним явищем, яке пов'язане з іншими елементами економічної системи. Це також вносить особливості у правове регулювання. Раніше було заявлено, що податки є активним елементом системи виробництва і активно впливають на нього. У цьому сенсі право перетворюється в регулюючу ланку цієї системи. Йдеться проте, що право повинно погоджувати зв'язки між податками і системою відтворення. Правове регулювання повинно не тільки консолідувати зв'язок між податками і відтворенням системи, але й передбачити результат впливу на відтворення. При цьому слід заблокувати негативні наслідки податку на відтворення. Таким чином, право набуває якості регулятора прогнозування прийняття управлінських рішень та координації елементів економічної системи.

Взаємозв'язок права і податків проходить через природне право. Це право як би знаходиться над позитивним правом. Воно передбачає наявність прав людини, наданих йому природою, такі, як право на свободу, рух, власність тощо, які повинні бути у верхньому штабелі правової системи. Але говорячи про природні права людини, замовчується питання природних обов'язків людини. Само по собі право яке б воно не було детермінується відповідальністю. Але кажучи про природні права людини, питання природних обов'язків людини не розглядається. Уявляється, що це не зовсім вірно. Людина з самого початку відповідальна за себе і суспільство. Навряд чи є сенс заперечувати, що людина відповідна за навколишнє середовище, зберігання життєздатності суспільства, за використання власності і багато іншого. В економічній сфері це обов'язок суб'єкта використовувати власність не тільки для себе, але і в інтересах суспільства. Але цей обов'язок сам по собі не реалізується, як і природні права людини. Необхідний механізм їх здійснення через створення державних установ. Один з суспільних інституцій, що реалізують відповідальність у сфері економіки є податки. Як це не дивно виглядає, через них реалізуються як природні права так і природні обов'язки. У зв'язку з цим податкова система це міра обов'язків людини по збереженню розвитку і функціонуванню спільноти на основі результатів економічної діяльності. З цієї точки зору податки це зовсім не важель впливу на суб'єктів господарської діяльності, а міра належної заборгованості суб'єкта по збереженню життєздатності суспільства. Врешті-решт, мета податків, в першу чергу. перерозподіл економічного добробуту суспільства на користь тих, хто об'єктивно не в змозі підтримувати своє існування в цьому світі. Інше питання це реалізація прав і обов'язків природного характеру. Історія красномовно свідчить про складність процесу їхнього впровадження. І в сучасному світі, вони не реалізовані в більшості країн. І сьогодні ми можемо говорити про тенденції їх руху, який має довгу історичну перспективу.

Відносини права і податки також проглядаються через їх взаємозв'язок з таким явищем як управління і управлінність. Право та податки несуть в собі елемент управління.

Характеристики управління вони придбали в процесі їх розвитку і контакту з іншими явищами. Як правило, вважається, що всі суспільні явища поділяються на два шари: базис та надбудова. Право визнається частиною надбудови, податки виходячи із їх економічної суті, повинні бути віднесені до базису. Відстань, з цієї точки зору, між ними є величезною. Тим не менш, ми не можемо заперечувати тісні відносини між ними. Тоді виникає питання: що це за відносини. Відповідь одна: через управління. Управління це також свого роду шар або сфера. Але де вона знаходиться: в базисі чи в надбудові. Відповіді немає, і навряд чи хто думав про це. Але якщо замислитись, можна знайти відповідь. Управління або управлінність не відносяться ні до базису, ні до надбудови. Це самостійне явище, якістю якого є всепроникаємість. Це існує скрізь і пронизує як базис, так і надбудову. Явища, які попадають в цю область, отримують деякі трансформації і стають перетвореними формами розвитку їх сутності. У зв'язку з цим управлінність служить мостом комунікації між базисом і надбудовою, забезпечуючи єдність усього соціально-економічного життя.

Таким чином взаємодія права і податків з управлінністю набуває нової трансформаційної форми, що утворює нове явище – правова система податків. Це нове явище, яке містить правові, економічні та управлінські характеристики. В цілому можна сказати, що ми отримали нове явище синтетичної природи, яке має загальні властивості своїх явищ і в той же час створює якісно нове явище, котре не просто універсально, а єдино по своїй природі, та володіє більшою силою, ніж та з якої була створена. Це схоже на те, що відбувається в природі, коли синтез вихідних елементів створює новий продукт, який може задовольнити наші потреби і створити нову основу для розвитку навколишнього світу.

Податки генерують відносини між суб'єктами, визиваючи обов'язок виконання податкових правил по відношенню один до одного. Таким чином, ми говоримо про відповідальність в податкових відносинах, які зазвичай виступають в якості соціальної відповідальності, що являє собою «діалектичний зв'язок між людиною і суспільством, що характеризується взаємними правами та обов'язками по дотриманню приписів

соціальних норм, їх виконання, що тягне схвалення, заохочення, а в випадках безвідповідальної поведінки, неналежного припису цих норм – обов'язок потерпіти негативні ефекти та їх претерпіння [4]. Але соціальна відповідальність в податкових відносинах не працює, якщо немає правових елементів, тобто соціальна відповідальність переходить у правову відповідальність. Юридична відповідальність є обов'язок претерпіти заходи державного примусу за правопорушення [4]. І зазвичай відповідальність пов'язана з санкціями, які застосовуються до суб'єкта оподаткування. Але відповідальність в податкових відносинах та юридична відповідальність може бути позитивною і негативною [1]. Позитивна це є благо для суспільства і держави, що несе поведінка суб'єкта права. Для оподаткування це може також відбутися, якщо держава за належну поведінку може давати привілеї по розпорядженню своїх доходів. Наприклад, надання благодійної допомоги або рефінансування прибутку у виробництво.

Для податкових відносин більш типовою є негативна відповідальність, яку розуміють як відповідальність за минулу поведінку, яка призвела до порушення правових норм [4].

Враховуючи, що юридична відповідальність реалізується середою реалізації оподаткування, то ми можемо говорити про податкову відповідальність як правові форми забезпечення усунення податкового правопорушення шляхом пре терпіння осуду і несприятливих наслідків майнового характеру.

5.2. Держава і податки в регулюванні економічного циклу

Сучасні економічні процеси суттєво впливають на суспільні відносини. Традиційні підходи до регулювання фінансово-економічної діяльності вичерпали себе, що веде до значних потрясінь соціально-економічного життя. Це в свою чергу потребує від держави заходів до стабілізації та сталого розвитку економіки. Це завдання повною мірою лягає на державне управління, яке повинно підситити ефективність своїх функцій управління в економічній сфері. В цьому

напрямку значний потенціал мають податки як регулювання економічної діяльності. Їх функціональний зміст дає можливість підвищити ефективність державного регулювання економічних процесів.

Життєдіяльність держави в значній мірі забезпечується за рахунок податків. Зрозуміти ж сутність податків і його механізму неможливо тільки з аксіоматичного твердження про необхідність оподаткування, що підказується практикою. Розкрити механізм оподаткування, можливі і припустимі розміри податків, процес їхнього впливу на соціально-економічне життя суспільства, процес відтворення можливо тільки у зв'язку держави і економічної сфери та сутності податкової системи, що забезпечує цей взаємозв'язок [5].

Не рідко економічні відносини в економічних теоріях розглядаються у відриві від держави, а тільки згодом вплив з боку держави на економічну сферу став розглядатися як державне регулювання. Такий підхід не відповідає логіці і самому історичному розвитку. Держава, як найбільш велика система суспільства, з перших днів її виникнення є елементом економічного поля поза залежності від того бере участь вона чи ні у економічних відносинах. Навіть, якщо держава не втручається в економічні відносини вже її наявність є умовою і фоном формування і функціонування економічних відносин. Держава може закріплювати або змінювати існуючі відносини між учасниками економічної діяльності. Мова не йде про те, що вона може вводити або скасовувати економічні закони, а про те, що держава в стані створювати такі умови, що підсилюють або зменшують можливість функціонування економічних законів. Держава, будучи самим великим суб'єктом суспільних відносин, має силу гравітації, що тримає суб'єктів суспільних відносин у своїй орбіті, включаючи і учасників економічних відносин. Образно це можна уявити як гравітаційне поле землі, що тримає у своїй орбіті місяць.

Розглянемо взаємозв'язок держави та економіки ввівши обмеження: держава не бере участь у виробничих відносинах, тобто не є стороною процесу відтворення. У таких рамках зовні здається, що держава і економіка співіснують самі по собі. Але таке враження тільки зовнішнє, оскільки вже через податки

держава зв'язана з економічною системою на стадії розподілу і споживання матеріальних благ. Але крім того своєю присутністю воно впливає на сам процес відтворення матеріальних благ.

Як відомо процес відтворення може бути простим і розширеним, а також скороченим (у зоні циклу, яким є криза) [6]. Звернемося спочатку до впливу держави на рівні простого відтворення. Просте відтворення характеризується однорозмірним, повторюваним циклом відтворення, що ще називається стагнацією і нульовим циклом росту. Стан рівноваги в ньому досить крихкий, оскільки повинні дотримуватися визначені пропорції між функціонуючими елементами економічного циклу.

Якщо цикл простого відтворення являє собою:

I. $100C + 50V + 50m$

II. $100C + 50V + 50m$,

то пропорції зводяться до наступного:

1) $I C + II C = I (C + V + m)$

2) $II (C + V + m) = I (V + m) + II (V + m)$

Тепер у цей процес уводимо новий параметр – державу. Сама держава в цьому процесі не бере участь, але наявність держави вимагає засобів на її утримання. А оскільки воно саме нічого не виробляє, то через податки вилучає безоплатно частину вартості, що створюється в процесі відтворення. Таке вилучення припускає, що пропорції простого відтворення вже дотримуватися не можуть, тому наступний цикл виробництва не може бути забезпечений усіма матеріальними засобами, а отже це веде до руйнування економічної системи і її кризи. Тому в системі тих обмежень і умов, що були прийняті, державі немає місця в економічній системі, а тиск на неї з боку держави через податки веде до руйнування. Але в практиці трохи усе складніше і не так трагічно, оскільки параметри V і m є варіативними. Вартість робочої сили в умовах простого відтворення в більшій або меншій ступені може задовольняти потреби у відтворенні робочої сили, а прибуток, що витрачається цілком на особисте споживання власника засобів виробництва більш-менш може задовольняти його потреби. Це більш-менш є можливістю одержання податків для держави не руйнуючи саму економічну

систему. Якщо це менш дає можливість відтворювати робочу силу і задовольняти необхідні потреби власника засобів виробництва, то більш може бути об'єктом оподатковування з боку держави. Якщо ж границя оподатковування завалює убік не тільки більш, але і менш, то економічна система простого відтворення починає розвалюватися.

При простому відтворенні кількість матеріальних благ, що йде на задоволення потреб працівника й власника засобів виробництва має свою лінійку - починаючи від чисто біологічного відновлення і до задоволення культурних і якісних умов життя. Теж стосується власника засобів виробництва, який може задовольняти свої потреби на рівні простого працівника та на рівні якісних і високоякісних умов життя. Тому навіть в умовах простого відтворення існує можливість якогось накопичення як на стороні робочої чинності так і на стороні власника засобів виробництва. Податкова система держави саме націлена на це можливе накопичення, хоча агентами відтворення воно може бути повністю використане на особисте споживання. Тиск податкового характеру на цю частину повинне бути вкрай зваженим, оскільки його повне вилучення неминуче веде не тільки до економічного занепаду, але й до вибуху державної системи. Прикладом тому є Велика Французька буржуазна революція. Напередодні її королівська влада висмоктувала з населення все що могло, тобто податки вели до голоду простого люду, а третій стан втрачає благ на стільки, що не могло здійснювати нормальний процес відтворення, а його життєвий рівень був набагато нижче дворян. Податкові утиски третього стану і населення здетонували революцію. Тому ідеальним випадком у простому відтворенні є відсутність держави в ньому. Але в реальності оскільки це не можливо, податкова система повинна бути лояльною до відтворення, тобто податки повинні бути мінімальними. Следством цього є недостатність коштів для державної діяльності, яка повинна обмежувати себе в реалізації своїх функцій, практично обмежуючись здійсненням адміністративно-політичної діяльності.

Питання стабільності економіки і її потенційного росту не може бути вирішено саме по собі без участі держави. У сучасних умовах воно є тим інструментом суспільства, яке може

забезпечити досить збалансований розвиток економіки, оскільки має значний організаційний і ресурсний апарат, а місце в суспільстві дозволяє йому впливати на те, що відбувається з процесами виробництва й найбільше адекватно оцінювати й регулювати їх. Інструментарій державного регулювання економіки забезпечує матеріальну базу існування держави.

Незадоволеність буржуазії в епоху феодалізму як раз і полягає в тому, що королівська влада через систему оподаткування намагалася вимагати із власника засобів виробництва не тільки більш, але і менш, що зрештою веде до соціальної революції. Зовні в даному випадку виникає протиріччя між знову сформованими виробничими відносинами і державним устроєм, коли існуюча державна влада через систему оподаткування і державний апарат придушує розвиток економічних процесів. Причому мова зовсім йде не про те, що феодальна влада противилася виробництву заснованому на найманій праці, а про те, що побори феодальної влади за допомогою оподаткування були не справедливі з погляду буржуазії, які вважали, що влада їх оббирає, не дає розвиватися виробництву, веде до руйнування. Тому у визначеному сенсі система оподаткування служила детонатором соціальної революції.

Тепер звернемося до процесу відтворення скороченого типу. З цією метою введемо новий параметр - O - оборотний капітал (вартість сировини, матеріалів, напівфабрикатів). Таким чином, структура капіталу в сфері матеріального відтворення буде мати вигляд:

$$C + O + V + m$$

Припускаємо, що економічна стабільність у країні порушена, а рівень оподаткування залишається стабільним, як і стабільна вартість робочої сили. Якщо структура капіталу перед економічною нестабільністю мала вигляд:

$$100C + 100O + 50V + 50m,$$

то в наступному циклі почнуться деформації, які спочатку почнуть складатися на перемінних витратах, а потім і на

постійних. Первісної деформації піддається прибуток (m), оскільки власник засобів виробництва постарається зберегти на перших етапах дієздатність функціонування капіталу. Припустимо падіння складе 20 одиниць m . Відповідно до цього структура капіталу буде мати вигляд:

$$100C + 100O + 50V + 30m.$$

Але в даному випадку, не враховувалися податки. Якщо ж припустити, що податки (N) складають 20 одиниць, то формула буде мати вигляд:

$$100C + 100O + 50V + 10m.$$

У даному випадку спостерігається зменшення прибутковості капіталу, хоча катастрофи немає. Допускаємо, що ті ж несприятливі умови залишаються, то структура капіталу в наступному циклі буде мати вигляд:

$$100C + 100O + 50V + (-) 30m.$$

У даному випадку спостерігається збитковість підприємницької діяльності. Виникає проблема компенсації 30 одиниць не отриманого прибутку у виді збитку. Один з варіантів – це одержання кредиту і спроба зробити організаційні заходи для стабілізації ситуації. Але припустимо, що додаткових ресурсів немає, а організаційні заходи щодо стабілізації відсутні. Це означає, що функціонуючий капітал зменшиться на 30 одиниць. Виникає питання як і на що ляжуть збитки. З огляду на допущення, що V – величина стабільна, то ясно, що проблема виникає у відношенні C і O . Оскільки засоби виробництва зношуються не моментально, а поступово, об'єктом покриття збитків стане амортизація (допустимо 10 одиниць). Отже інша частина збитків ляже на оборотні кошти (20 одиниць), що після реалізації будуть виступати у виді грошової маси. Тому на початку циклу функціонуючий капітал буде мати вигляд:

$$90C + 80O + 50V.$$

Допускаємо, що в цьому циклі руху капіталу економічна кон'юнктура трохи покращилася і збитків немає, як і прибутку. Тому по закінченню циклу структура капіталу буде мати вигляд:

$$90C + 80O + 50V + 0m.$$

Здавався б це початок стабілізації, якби не податки, які потрібно платити державі в 20 одиниць. У даному випадку самим уразливим елементом капіталу є оборотні кошти, що після реалізації продукції перетворюються в гроші й акумулюються на розрахунковому рахунку. Тому в наступному циклі капітал буде мати вигляд:

$$90C + 60O + 50V.$$

І дана ситуація вже рівносильна катастрофі. Логіка даного прикладу приведена на користь того, що при економічній нестабільності податки можуть відігравати роль детонатора банкрутства власника засобів виробництва. Висновок, що напрашується зводиться до наступного. В умовах нестабільної економіки і кризових явищ, держава, що не бере участь у процесі функціонування капіталу, може тільки через сформовану систему оподаткування вести до руйнування економічної системи, занурюючи все суспільство в найтяжку соціально-економічну кризу. У даних умовах самозбереження капіталу веде неминуче до тіньової економіки, оскільки відхід від податків дає шанс на виживання. Звідси також впливає необхідність еластичності в питаннях оподаткування і необхідність державного регулювання економічних процесів перешкоджаючих дестабілізації економіки. Викладене ж є суцільно теоретичним викладом, однак воно підтверджується практикою постсоціалістичного розвитку радянських республік. Гострота недостачі обігових коштів з першої третини дев'яностих років 20-го століття саме зв'язане з тим, що йшов інтенсивний процес вимивання обігових коштів завдяки

сформованій системі оподаткування. Це привело як до посилення кризи, так і до інфляції, і дезбалансуванню бюджетів, а також до розвитку тіньової економіки.

Тепер розглянемо вплив держави через оподаткування на розширене відтворення.

$$100C + 100O + 100C + 100m.$$

Оподаткування, допустимо, буде складати 40 одиниць. Особисте споживання власника засобів виробництва 20 одиниць. У даному випадку вільними залишаються 40 одиниць прибутку, який можна пустити на розширення виробництва, які нехай розподіляються у наступній пропорції 10 одиниць – С, 20 одиниць – О і 10 одиниць – V. Норму прибутку будемо вважати від V у розмірі 100 %. У такому випадку наступний цикл капіталу буде мати вигляд:

$$110 C + 120 O + 110 V + 110m.$$

Ті ж параметри зберігаємо в наступних циклах:

$$\begin{aligned} &112.5C + 125O + 112.5V + 112.5m \\ &123.1C + 146.2O + 123.1V + 123.1m \\ &136.4C + 172.8 O + 136.4 V + 136.4 m \\ &150.5 C + 201 O + 150.5 V + 150.5 m \\ &178.1 C + 246.2 O + 178.1 V + 178.1 m \end{aligned}$$

Дана динаміка дозволяє зробити наступні висновки: стабільне оподаткування в розумних межах в абсолютній або відносній величині дозволяє зберігати мотивацію власника засобів виробництва до своєї діяльності. Крім того це позитивно впливає на інших учасників виробничого циклу. Ріст основного й обігового капіталу означає попит на засоби виробництва, сировину, матеріали, напівфабрикати, а отже стимулює їхній розвиток у інших власників засобів виробництва, що веде до збільшення ринку і росту суспільного капіталу. Ріст засобів витрачених на оплату праці також позитивний сам по собі. Він означає або ріст оплати праці в зв'язку з ростом

продуктивності праці, або залучення в процес виробництва нової робочої сили, що веде до підвищення зайнятості населення. У таких параметрах держава не є тягарем для суспільства, не заважає розвитку виробництва і не веде до протиріч між державою й економічною системою. Тому держава з самого початку повинна розуміти, що основою його нормального функціонування є розширене виробництво і сприяти його розвитку, що є мотивом державного регулювання економіки за допомогою оподаткування.

Тепер розглянемо вплив держави і її системи оподаткування в умовах інфляційних процесів. Допустимо, що рівень інфляції складає 20 %, а маса податків залишається на рівні 40 одиниць.

Якщо первинний цикл капіталу складає:

$$100C + 100 O + 100 V + 100 m,$$

а за умови, що власник засобів виробництва не збільшує ціну реалізуємої продукції, наступний цикл при попередніх параметрах виглядає так:

$$112.5 C + 125 O + 112.5 V + 112.5 m.$$

Але з огляду на інфляцію в 20 % капітал знеціниться на 20 %. Тому в реальних цінах цикл буде виглядати так:

$$90 C + 80 O + 90 V + 90 m.$$

Вже в цьому циклі видні диспропорції, особливо, що стосується обігового капіталу, оскільки оборотні кошти не забезпечують завантаженість засобів виробництва і робочої сили. При колишній системі тільки 30 одиниць m можуть бути спрямовані на підтримку виробництва ($90 - 20 m - 40 N$), що є недостатнім для реального наповнення капіталу навіть на рівні першого циклу. Тому навіть враховуючи, що держава одержує менше реальних податків у грошовому вираженні і звужується база його нормального функціонування, варто визнати, що навіть нормальний рівень оподаткування в умовах розширеного

виробництва стає тягарем для функціонування капіталу і веде до його руйнування, а отже негативно впливає на економічні процеси. Тому держава і її система оподаткування впливають на процес відтворення так як це відбувається в умовах скороченого відтворення.

У реальності власник засобів виробництва намагається зберегти від знецінення свій капітал, збільшуючи ціну продаваного товару на 20 %. Подивимося, що відбувається в цій ситуації. Вихідний цикл руху капіталу:

$$100 C + 100 O + 100 V + 100 m.$$

З огляду на інфляцію, власник засобів виробництва намагається реалізувати свій капітал не за 400 одиниць, а за 480 одиниць, тобто на 20 % більше. Змінимо параметр оподаткування. Будемо вважати його не абсолютною, а відносною величиною, тобто 40 %.

Тоді в модифікованому (інфляційному) виді перший цикл буде супроводжуватися різким зростанням прибутку – 180 одиниць. Розподіл його буде наступним:

- 72 одиниці (40%) – податки,
- 24 одиниці – на особисте споживання власника засобів виробництва,
- 84 одиниці – на розширення виробництва.

Наступний цикл буде мати вигляд:

$$121 C + 142 O + 121 V + 121 m.$$

Зовні йде розширення виробництва, але тут уже різні бази функціонування, тому приведемо другий цикл до бази першого циклу, тобто зменшимо величини функціонуючого капіталу на 20 %. Тоді другий цикл буде мати вигляд:

$$96.8 C + 113.6 O + 96.8 V + 96.8 m.$$

У даному випадку вже вбачаються диспропорції, хоча загальна сума капіталу складає 404 одиниці, що на 4 одиниці більше чим первісний капітал.

Подивимось, що нам дає третій цикл при збереженні інфляції 20 %. Сукупний капітал після другого циклу складе 505 одиниць. Реалізація його на 20 % дорожче, дасть приріст 101 одиницю, тобто 606 одиниць. Прибуток відповідно складе 222 одиниці. Розподілимо її як і раніше:

- 88,8 одиниць – складуть податки,
- 24,8 одиниці – особисте споживання власника засобів виробництва.

Сума капіталу кладе:

$$150.6 C + 201.2 O + 150.6 V + 150.6 m.$$

Тепер приведемо це до первісної бази першого циклу. Третій цикл буде мати вигляд:

$$96.4 C + 91.8 O + 96.4 V + 96.4 m.$$

Порівняємо цикли руху капіталу:

1) в інфляційному русі

$$100 C + 100 O + 100 V + 100 m$$

$$121 C + 142 O + 121 V + 121 m$$

$$150.6 C + 201.2 O + 150.6 V + 150.6 m$$

2) без інфляційного впливу:

$$100 C + 100 O + 100 V + 100 m$$

$$96.8 C + 113.6 O + 96.8 V + 96.8 m$$

$$96.4 C + 91.8 O + 96.4 V + 96.4 m$$

Порівняння показує як би благосну картину розвитку виробництва, незважаючи на середній рівень інфляції. Реально відбувається фактичне повільне знецінення капіталу і порушення пропорцій у його структурі, незважаючи на ріст капіталу на 20 %, у кожному циклі при його реалізації. Очевидно є додаткова причина, що негативно впливає на рух капіталу. Джерелом інвестування є прибуток і незважаючи на його направлення на розширення виробництва відзначається реальне звуження відтворення. Тому звернемо увагу на масу прибутку без інфляційного впливу. Він має стійку тенденцію до

зниження. У наших допущеннях ми визначили базу оподатковування в 40 %, що дорівнює в першому циклі руху капіталу 40 одиниць. Це означає, що по приведеній базі в наступних циклах ця величина в абсолютному виді залишається у 40 одиниць. Наслідком цього є недовкладення засобів із прибутку в розширення виробництва. Тому при інфляційному русі навіть стабільна база оподатковування починає тяжити над прибутком і веде до реальної стагнації руху капіталу і поступовому підштовхуванню виробництва до економічної кризи. Якщо економічна криза в умовах ринкового господарства, звичайно, зв'язується з надлишком товару на ринку, тобто перевищенням пропозиції над попитом, то в даному випадку інфляція у взаємодії з оподатковуванням можуть реально вести до економічної кризи, що і відбулося на пострадянському просторі в 90-х ХХ століття.

У цілому можна узагальнити, що наявність держави з її системою оподатковування, навіть без його втручання в економічні процеси є істотним чинником руху суспільного капіталу як від можливості його нормального розвитку, так і до обставин, які можуть гальмувати розвиток економічних процесів, а в ряді випадків є детонатором розвитку соціально-економічної кризи і руйнування економічної системи.

5.3. Правовий механізм державного регулювання податків

Істотною складовою державного регулювання податків є його правовий механізм. У науковій літературі відзначається, що розробка механізму правового регулювання недостатньо пояснює це явище [10, с. 74]. Ідея правового механізму була висунута у свій час Н. М. Александровим, який розрізняв у механізмі правового регулювання дві сторони – нормативну та прояв впливу норм на суспільні відносини [7]. Важливою роботою в цьому напрямку стала монографія С. С. Алексєєва «Механізм правового регулювання в соціалістичній державі» [8], який виділив три основні елементи правового регулювання:

- юридичні норми (нормативна основа);
- суб'єктивні права та обов'язки (правовідносини);
- акти реалізації прав і обов'язків [8].

Такої ж позиції дотримується Ю.Н. Оборотов [12, с. 188].

Н.І. Матузов розглядає правовий механізм як набір юридичного інструментарію, використовуюваного для впливу на суспільні відносини. О.Ф.Скакун визначає механізм правового регулювання як процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, чинений за допомогою системи правових прийомів і форм із метою задоволення суспільних і особистих інтересів, забезпечення правопорядку [13, с. 697]. А.Ф.Крижанівський вважає, що «механізм правового регулювання – це цілісна система правових засобів, за допомогою яких право здійснює впорядкування суспільних відносин».

Не втягуючись у дискусію про механізм правового регулювання, оскільки це не є предметом дисертаційного дослідження, відзначимо, що позиція про механізм правового регулювання С. С. Алексеева найбільше чітко визначена, дає можливість бачити його по-елементний склад, зв'язок і взаємодію елементів механізму правового регулювання. Від себе помітимо тільки, що механізм правового регулювання повинен породжувати результат, що впливає на обсяг самого регулювання [10, с. 75].

«Норма права – це споконвічний елемент і нормативна основа механізму правового регулювання» [13, с. 680].

Першим елементом механізму правового регулювання є норма права. Норма права являє собою загальнообов'язкове правило поведінки [12, с. 188], яке контролює (регламентує) суспільні відносини. «Характер регулюючого впливу нормативної основи механізму правового регулювання залежить від того, як впливає право шляхом зобов'язального примусу, або шляхом дозволу чи заборони» [13, с. 68]. Тому «норма права узагальнено моделює бажане з погляду його інтересів поведінку членів суспільства в суспільних відносинах певного предметного виду [8, с. 162]. Норма права – свого роду штамп, у якому формалізовані суспільні відносини з погляду держави. Регламентація відносин дає можливість стабілізувати суспільні відносини, помістивши кожного учасника в

«клітинку» суспільного організму, яка забезпечує його функціонування. Взаємодіючи між собою, вони утворюють суспільний організм, надаючи йому цілісність і життєздатність. З погляду держави, важливо визначити середовище цієї «клітинки», якою виступає норма права, оскільки від цього залежить життєздатність усього суспільного механізму. Неправильне її визначення веде від суспільних деформацій аж до загибелі самого суспільства. Тому, з погляду державного регулювання, норма права повинна об'єктивно відбивати існуючу реальність, сприяючи її розвитку.

При всій своїй реальності, норма права є абстрактним явищем, тому що, ця теоретична конструкція реалізує себе через статті законодавства, тобто, через нормативно-правові акти [14], які мають наступні переваги: чітко, ясно, однозначно формулюють зміст ; дозволяють оперативно змінювати або усувати еротичну норму; дозволяє здійснювати впорядкування, узгодження, систематизацію численних правових норм [12, с. 125]. Таким чином, нормативно-правові акти створюють динамічну основу механізму правового регулювання.

Наступний елемент механізму правового регулювання – правовідносини, – переводять конкретні зміни обставин на рівень суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [12, с. 188]. Право, обволікаючи відносини, тобто, підкоряючи їх певним правилам, наділяє сторони з боку держави певними правами та обов'язками, а відносини між ними будуються згідно встановлених правил. Звідси випливає, що учасники здобувають компетенцію правоволодіючого або правозобов'язуючого характеру. Звичайно поняття компетенції застосовується до державних органів, а інші суб'єкти оцінюються, як володіючи правами або обов'язками. Проте, кожне з них є для них індивідуальною компетенцією, тому що містять права і обов'язки. Тому є підстави говорити про механізм правового регулювання, характеризуючи правовідносин як його елемент, про індивідуальну компетенцію його суб'єктів, яка може бути правоволодіючого або правозобов'язуючого.

Як елемент механізму правового регулювання, правовідносини спрямовані на їхнє виникнення, зміну або припинення. Механізм правового регулювання зв'язує своїх

суб'єктів через правовідносини. Але це не є самоціль. Кінцевою метою є одержання позитивного результату для учасників суспільних відносин. Тому результативність правовідносин виражається через правові наслідки, які воно викликає у учасників суспільних відносин. Але ці відносини можуть бути регламентовані та не можуть бути переформатовані винятково по їхній волі. Це може відбуватися тільки в межах наданих їм прав і обов'язків, тому що в протилежному випадку відносини будуть нелегітимними (тобто, протизаконними) або зовсім як такі не відбудуться.

Третім елементом механізму правового регулювання є реалізація прав і обов'язків [8, с. 213; 12, с. 188; 13, с. 682]. Разом з тим Скакун О.Ф. підрозділяє цей елемент, виділяючи також акти застосування права в механізмі правового регулювання. При цьому в першому випадку, розуміючи під актами реалізації прав і обов'язків фактичну поведінку суб'єктів правовідносин, а в другому випадку – це видання державно-владного акту – акту застосування норм права, який забезпечує виникнення, зміну або припинення правових відносин « [13, с. 682-683].

Ю.Н. Оборотов розглядає акти реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків як правозастосовні акти [12, с. 188]. Позиція Ю.Н. Оборотова представляється більш близькою нам. Розгляд актів безпосередньої реалізації прав і обов'язків як фактичної поведінки суб'єктів правовідносин усе ж ближче до правовідносин. Правовідносини виникають із дій, немає дії – немає правовідносин. Вони формуються із дії. Тому дію слід розглядати у зв'язку із правовідносинами, а можливо і як її складову частину, яка є її динамічну частину, на відміну від прав і обов'язків, які в правовідносинах є статичною частиною.

Акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків являють собою правозастосування. «Правозастосування полягає в здійсненні вповноваженим суб'єктом різнорідних правозастосовних дій основного та допоміжного характеру, які одержують вираження в специфічних правових актах, іменованих актами застосування права [12, с. 188].

Правозастосовні акти реалізують норму права в конкретній дійсності. Вони застосовують диспозицію або

санкцію самої правової норми. Внаслідок цього вона перетворює правозастосовний акт в акт індивідуально-правового характеру. До важливих елементів механізму правового регулювання відносяться правовідносини. Правові відносини тісно пов'язані з нормами права. Норми права встановлюють моделі тих суспільних відносин, в які люди зобов'язані або можуть вступати, тобто це результат дій відповідних «норм права, їх втілення в життя». Правовідносини складаються із наступних елементів: суб'єкт, об'єкт, зміст.

Коло суб'єктів оподаткування є найбільш поширеним в правовому регулюванні. До них відносяться юридичні та фізичні особи, резиденти та нерезиденти, та будь-які інші особи майнової та немайнової сфери. Правовий статус суб'єктів не однаковий і залежить від того місця яке вони займають в системі оподаткування. Втім, їх можна поділити на дві групи: платники податків та одержувачі податків. В особі останніх виступають органи державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють збір, утримання сум податків, їх використання та нагляд і контроль за платниками податків. Таким чином, ці відносини можна кваліфікувати як сферу публічного права, де відносини складаються в рамках нерівності сторін. Втім, ці відносини не односторонні. Тут праву державних органів відповідають певні обов'язки у відношенні платників податків. Це у першу чергу їх зобов'язаність не перевищувати свої повноваження, а в разі порушення нести відповідальність перед платниками податків.

Публічний характер суб'єктів оподаткування веде до особливостей правовідносин. По-перше, вони складаються в сфері державного управління. Вони не тільки опосередковують відносини між суб'єктами оподаткування, але через себе реалізують державну податкову політику. Державна політика передує державному управлінню. В оподаткуванні метою державної політики є здійснення соціально-економічної рівноваги між різними верствами населення, між державою і суспільством. Втім, податкова політика явище суб'єктивно-об'єктивне. З одного боку посередством неї держава вирішує своє бажання утримання та розвитку держави, а також вирішує задачу суспільної стабільності. Але це бачення державного

апарату в цілому, а тому в ньому відбиваються інтереси державної бюрократії, що веде до прагнення мати кошти для його утримання та благополуччя. З іншого боку сама економічна система є об'єктивною в своїй основі, а тому потребує урахування її функціонування та розвитку. Тому податкова політика держави ґрунтується на взаємодії цих двох складових. Ця взаємодія, як протиріччя вирішується шляхом суспільного впливу на державу. Коли податкова політика вироблена, вона спускається на рівень державного управління як механізм реалізації державної податкової політики. Ціллю державної політики є ефективне управління її реалізації посередством організаційно-правового механізму. Тому для правовідносин між державою і суб'єктами оподаткування необхідно виробити відповідний порядок взаємозв'язків між суб'єктами оподаткування.

Особливістю правовідносин оподаткування є наявність державного органу як сторони у стосунках з іншими суб'єктами оподаткування. Це суттєва риса державного регулювання оподаткування. Якщо відсутній державний орган, такі відносини не будуть податковими. Наявність державного органу означає, що він діє владно від імені держави. Тому наділений владними повноваженнями по відношенню к суб'єктам оподаткування. Це означає, що правовідносини між державним органом і суб'єктами оподаткування будуються в рамках нерівності сторін. У державного органу зосереджуються права, а у суб'єктів оподаткування – обов'язки. Але така конструкція не є абсолютною. Рамки повноважень та обов'язків детерміновані правом. Воно встановлює правила для суб'єктів, де правам відповідальність обов'язки, а обов'язкам права. Це створює відповідний порядок у правовідносинах, бо кожна із сторін не має права порушувати рамки правової норми. Це тягне виникнення юридичної відповідальності. Відповідальність завершує правову конструкцію суб'єктних правовідносин. Вона застосовується як до державного органу, так і до суб'єкта оподаткування. Втім слід зауважити, що в діючому податковому законодавстві ця відповідальність асиметрична. В основному її несе платник податків, а відповідальність державних органів декларується, щодо механізму притягнення

посадовців та органів державного управління вона не існує. Все закінчується загальними нормами про їх відповідальність, а науковий підхід до її будування відсутній.

«Юридичний зміст являє собою суб'єктивні права і обов'язки учасників правового відношення» [2, с. 281]. Для податкових правовідносин – це можливість і міра дії суб'єкта податкових відносин у взаєминах один з одним, відповідно до правової норми. Стосовно до державних органів це можливість встановлювати податки, стягувати їх, визначати напрямок податків, встановлювати календар їх сплати, контролювати правильність сплати податків, залучати недобросовісних платників до різних форм юридичної та адміністративної відповідальності.

Таке право визначається його компетенцією, за межі якої державний орган не має права виходити. Тому це міра можливого в діях державних органів у податковій сфері, яка визначається повноваженнями. Для платника податку суб'єктивне право – це межі його можливості пов'язаних з оподаткуванням. Для платника податку суб'єктивне право – це межі його здатності, що пов'язані з оподаткуванням. Наприклад, використати ту чи іншу форму діяльності в залежності від якої змінюється для нього оподаткування (відмова використання підакцизних товарів, використання форми малого чи середнього підприємства). Юридичний обов'язок – це діяльність суб'єкта оподаткування в напрямку його винного обов'язку. Для суб'єктів оподаткування – це обов'язок виконувати податкові форми і правила. Так суб'єкти оподаткування повинні платити податки, дотримуватись термінів їх сплати, платити ставки податків та інше.

Суб'єктивне право і юридичний обов'язок є структуровані явища. Структура суб'єктів податкових правовідносин включає у себе повноваження. Вони включають в себе: повноваження по правовиконанню своїх власних дій, правовиконання від інших осіб і повноваження вимоги правового захисту. Правовиконання дає можливість державному органу у сфері оподаткування здійснити юридичні дії по відношенню до суб'єкта оподаткування у вигляді право вимоги на матеріали по їх діяльності та дотриманню податкового законодавства .

Правовиконання податкового законодавства від інших означає право вимоги на відповідні дії від зобов'язаного суб'єкта оподаткування, тобто дій, що пов'язані з податковим законодавством, правилами сплати податків, формами звітності (накладні, звіти та інше), податками, платежами та багато іншим. Правомочність вимоги для суб'єкта оподаткування це право звертатися подати до влади за порадою, підтримкою і захистом у разі порушення його суб'єктивного права з боку державного органу. Порушення податкового законодавства призводить до державного примусу, якщо сторона праввідносин не виконує свої обов'язки (накладати санкції, оскаржувати дії чиновників, залучати до адміністративної та фінансової відповідальності).

До складу податкового зобов'язання входять такі вимоги:

1. Виконання певної дії або утримуватися від них, тобто виконувати податкове законодавство, не порушувати його, надати доступ контролюючим органам до податкових об'єктів, надавати звітність та фінансові документи, що пов'язані з виплатою податків.

2. Реагувати на законні вимоги владної сторони, тобто ліквідувати зауваження сторони, яка здійснює перевірку з питань порушення податкового законодавства, виконувати їх приписи, надавати послуги для проведення перевірки.

3. Нести юридичну відповідальність за свої дії у формі майнової, фінансової, адміністративної, дисциплінарної та кримінальної відповідальності за порушення податкового законодавства.

Суб'єкти праввідносин оподаткування з одного боку виступають органи державної влади, з іншого боку, платники податків. Характер цих відносин різний. З точки зору економіки це відносин між державою та платниками податків з приводу існування держави та здійснення суспільних функцій. Але з точки зору функціонування всієї податкової системи, ми бачимо, що це відносини між особами, які володіють матеріальними цінностями і створюють їх, і тими, хто вилучає їх на користь держави, тобто це відносини не економічного характеру, тому що тут немає обміну товарів або створення майнових цінностей, а здійснюється перерозподіл цих

цінностей. Такі відносини носять публічний характер, а тому є управлінськими. Управлінські відносини, не пов'язуються з еквівалентності між учасниками, а оптимізацією публічних або корпоративних відносин, які можуть бути економічні, соціальні, організаційні, політичні та інші.

Суб'єктами механізму податкових відносин є органи державної влади і платники податків. Платники податків можуть бути у вигляді юридичних та фізичних осіб. У цьому випадку юридичними особами є інституційні утворення, що мають майно, беруть участь у цивільному обороті і несуть юридичну відповідальність за свої дії. Для податкових відносин немає значення чи є юридична особа по своїй суті організацією, метою яких є отримання прибутку або це некомерційна організація. Важливим є інше: чи є вони як такі об'єкти оподаткування, чи ні.

Як юридичні особи такі організаційні утворення, наділені правовим статусом юридичної особи, яка включає в себе права, обов'язки та гарантії. У сфері оподаткування права юридичної особи представлені закону та являють собою можливість здійснювати діяльність, пов'язану з оподаткуванням (вибір податкової системи, самостійне нарахування та сплата податків). Обов'язки юридичної особи в сфері оподаткування чітко визначаються законом. Це обов'язок платити податок, визначення об'єктів оподаткування, податки, сплата податків тощо. Гарантії виступають каталізаторами в системі оподаткування. Гарантії захищають інтереси суб'єктів податкових відносин від порушення іншими користувачами. В першу чергу до них слід віднести норми захисту від неправомірних дій сторін. Це особливо стосується органів державної влади, які користуючись своїм привілейованих положенням часто порушують свої повноваження частіше за все шляхом перевірочних актів, які непрямим або прямим методом суперечать законодавству. Гарантії також проявляють себе у здатності оскаржувати дії податкової служби по факту їх діяльності щодо оподаткування суб'єктів.

Останнім елементом механізму правового регулювання оподаткування є акти безпосередньої реалізації здійснення прав і обов'язків. Особливістю цих актів з питань оподаткування є їх

правова природа. Це індивідуально-правові акти (інша назва для цих актів – не правові). Вони відрізняються тим, що адресовані конкретному платнику податків. Такі акти зазвичай видаються органами державної влади, які виконують функції оподаткування. Частіше всього це акти перевірки господарюючих суб'єктів, акт про розстрочку платежу податків або отримання податкового кредиту, акт на перевірку суб'єкту оподаткування. Таким чином, акти реалізації прав та обов'язків у сфері оподаткування, додають руху податковим правовідносинам де сторони зобов'язані виконувати певні дії. Це гарантує виконання зобов'язань у податкових правових відношеннях і дотримання правових заборон.

Важливою умовою для індивідуально – правових актів є дотримання законності як по формі акту так і по змісту. Ці акти, хоча і правові, в той же час по характеру взаємодії між органами державної влади та платниками податків є актами державного управління і відносяться до регуляторних актів. Невиконання вимог законності повинно привести до скасування актів управління у сфері оподаткування, визнання частково або повністю недійсними. Акт може бути визнаний недійсним, якщо він прямо суперечить закону і при цьому не повинен виконуватися. У сфері оподаткування така ситуація відбувається, але його невиконання важко для платника податків, оскільки він знаходиться під тиском податкових та інших державних органів. Тому є більш доцільним є оскарження акта у суді.

Треба мати на увазі, що рішення судової влади лише фіксує факт скасування акту без будь-яких негативних наслідків для податкового органу. І якщо немає жодних наслідків, то немає прямого сенсу, щоб виробляти такі акти. Уявляється, що рішення суду має не тільки скасувати актів, а й довести до правосуддя чиновників до різних видів юридичної відповідальності.

Таким чином, механізм правового регулювання оподаткування представляє систему елементів взаємин між суб'єктами в податковій сфері, які опосередковуються правом, на протигагу тому, що механізмом правового регулювання зазвичай вважають законодавство.

5.4. Оподаткування як інструмент державного регулювання економічних процесів

Оподаткування з боку держави об'єктивно за своєю природою і це є аксіомою. Вся історія розвитку людського суспільства пов'язана з тим, що держава збирає податки від своїх підданих. Визначально держава була суб'єктом суспільства, яка не виробляла матеріальні блага, а для його утримання необхідні матеріально-фінансові засоби. Отримати їх можливо за рахунок тих, хто мешкає на території цієї держави.

Будь-яке суспільство для свого самозбереження повинно вирішити три з найбільш важливих завдань: підтримувати впорядкованість соціальних відносин, забезпечити економічний розвиток та соціально-гуманітарне регулювання суспільних відносин. Ці завдання взаємопов'язані і взаємозалежні між собою, що вимагає створення механізму для відносин між ними та інститутів, що забезпечать їх взаємозв'язок. Ці завдання функціонування суспільства перетворюється на функції, які здійснюються через інститути, створені в середовищі суспільства. Завдання підтримки впорядкування суспільних відносин виражається як адміністративно-політична функція, яка знаходиться в процесі історичного розвитку покладається на державу. Спочатку держава не пов'язана з економічним розвитком або соціально-гуманітарним регулюванням тому, що специфіка розвитку зосереджена на адміністративно-політичній функції. Реалізація цієї функції відірвана від процесу створення матеріальних благ, але в той же час, її реалізація вимагає матеріальних і фінансових ресурсів. Можливість отримання їх на ранніх етапах формування і розвитку держави призводить до двох напрямків економічної політики держави, це – оподаткування підданих держави і захоплення матеріальних і фінансових ресурсів за її межами. Оскільки податкова база є недостатньою для підтримання держави, це штовхає її на агресію по відношенню до своїх сусідів. За рахунок їх держава намагається поповнити свою скарбницю, а також розширити число своїх підданих, які б платили податки своїм завойовникам. Таким чином, існують постійні війни у далекій давнині, що є джерелом влади держави. Тим не менш, цей

ефект хибний. Якщо витрати держави на війну перевищують прибуток від війни, це призводить до проблем, стан держави послаблюється і може стати здобиччю сильнішого. Оподаткування вже в давнину грало значну роль у розвитку та форми держави. Якщо податки забезпечували утримання держави або вона не вимагає дорогого обслуговування, то вона може бути не агресивною по своїй природі і може існувати у вигляді малої держави, як це було в стародавній Греції. Римська держава побудувала свій розвиток виключно на розширенні, що дозволило у певний період часу, відмовитися від податків або запровадити значні стимули з цього своїм підданам. Були і тимчасові варіанти, коли податки здатні були побудувати сильну державу, яка згодом використала цей фактор для захоплення сусідніх територій (Єгипет).

Ця практика зазвичай продовжувала недавню історію, хоча її форми, особливо починаючи з другої половини 20-го століття переживають значні зміни. Пряма військова експансія стає неекономічною та її місце займає економічна експансія, яка в сучасних умовах стає все більш прибутковою. Експорт капіталу в будь-якій формі розширює податкову базу для держави, від якої виходять інвестиції, так як приватний капітал і громадяни, які працюють за кордоном є суб'єктами оподаткування для держави-донора капіталу або робочої сили.

Різновидом податків є платежі, які включають митні збори і акцизний податок. Ці податки є дуже зручними, оскільки вони відносяться до непрямих податків, їх не сплачують власники товарів, оплата відбувається через кінцевого споживача, який має вибір придбання цього продукту, або її відмови. Ці характеристики призвели до їх широкого використання як в умовах феодалізму так і ранніх стадіях капіталізму, коли вони були найбільш важливими статтями доходів державного казначейства.

Розвиток сучасного стану держави характеризується розвитком його сутності в напрямку соціалізації. Західні країни прагнуть побудувати соціальну державу. Положення соціальної держави, закріплено в Конституції України в ст. 1. Соціалізація держави вимагає не лише зміни його внутрішньої структури, а й великих матеріальних витрат. Чим більше коштів у держави,

тим швидше вирішуються соціально-гуманітарні питання. Наявність таких коштів може забезпечити оподаткування. Однак, акцент в оподаткуванні держава для соціальних цілей не здійснює, так що кількість коштів до них саме по собі варіативно. Зміцнити вплив системи оподаткування на суспільні процеси необхідно, тому необхідно надати певним видам податків соціальний статус, тобто податки повинні йти виключно для соціальні цілі а в їх структурі встановлювати нормативи від загального рівня податків, які повинні бути спрямовані на вирішення соціальних проблем, а в їх структурі, встановити норми, які визначають найбільш істотні питання соціального захисту населення.

Податкове регулювання відіграє важливу роль у відносинах між капіталом та працею. Держава не регламентує саморегуляцію зарплати, яку власник оплачує співробітнику, крім мінімальної заробітної плати, яка є поріг для соціального захисту працівників. Але за допомогою оподаткування можливо перерозподіляти новостворену вартість, установивши різні податкові ставки на дохід та фонд оплати праці. З їх допомогою у випадку надмірної експлуатації праці можна вплинути на рівень надлишку доходів, так що б власник спрямовував їх на оплату праці або безпосередньо вилучати їх в бюджет спрямовуючи їх в майбутньому для соціальних цілей.

Як відомо рух економічних процесів має циклічний характер. Держава намагається регулювати процес циклічності, як запобігаючи перегріву економіки так і економічної кризи. Одним з найважливіших інструментів такого регулювання є оподаткування. Його використання може бути стримуючим чинником на рух економічного циклу. В період швидкого економічного зростання споживання росте швидше, ніж попит на товар на ринку, особливо невідповідність між попитом і товарів може бути на структурі товарів і послуг. Можуть виникнути надмірний попит, який може насправді бути фіктивним в своїй суті. За таких обставин існує тенденція зростання цін на затребуваний продукт, що призводить до надприбутків виробників товарів. Через державне оподаткування є можливість вилучати прибутки підвищенням податків на певні види товарів. В умовах економічного спаду, коли існують

труднощі реалізації товарів на ринку, перед урядом стоїть завдання підтримки попиту і стимулювання інвестицій. Інструменти держави, що б регулювати цей процес можуть бути різними, але знову тут важлива роль належить оподаткуванню. Протягом цього періоду може бути зниження податків для деяких груп товарів і зменшення податкового навантаження для інвестицій, використання відтермінування оплати податків, а в деяких випадках, зняття податків в цілому. Все це вимагає від держави чітко відрегульованого механізму оподаткування, пов'язаного з рухом економічних процесів, як на макро, так і на мезо і мікрорівні.

Розвиток економіки призводить до ущільнення економічного простору, що призводить до ускладнення економічних відносин та боротьбі інтересів осіб, що здійснюють господарську діяльність. Таке зіткнення призводить до втрати суспільного капіталу. Втрата капіталу окремого власника це є його трагедія, яка не стосується інших, або для інших це може бути навіть корисним. Але з точки зору суспільства та держави, таких збитки не завжди байдужі. Вони викликають скорочення робочих місць, зростання безробіття, збільшення виплат по безробіттю, що лягає на плечі держави. Це означає, що держава повинна підтримувати всіх і кожного. Якщо власник капіталу не може побудувати свій бізнес, його банкрутство є закономірним результатом своєї діяльності. Але в деяких випадках, ринкові коливання, структурні зміни в економіці, стихійні лиха і так далі може призвести до пошкодження добре організованому капіталу особам і в таких випадках, державна підтримка є обґрунтованою, оскільки при руйнації таких структур втрати накладаються на суспільство і витрати держави можуть істотно перевищувати допомогу яку може надати держава. В цей період держава може включати механізм оподаткування, який дозволив би власнику капіталу реструктурувати свою діяльність і здійснювати фінансове оздоровлення. При цьому протягом певного періоду стосовно таких осіб можуть бути введені пільги на оподаткування, такі як відстрочка сплати податків або звільнення від податків, не кажучи вже про інші режими регулювання. Таке податкове регулювання може давати позитивний результат і сприяти

виживанню економічної структури, тому що при цьому, держава не інструментом знищення, але скоріше засобом для стимулювання активізації власних дій.

Податки є важливим інструментом для управління зовнішньоекономічною діяльністю. Це непрямі податки до яких включають акцизи та митні збори, за допомогою яких держава дуже серйозно може регулювати економічні відносини. Зовнішній і внутрішній ринок знаходяться у взаємовідносинах, і в умовах зростаючого розподілу праці на світовому ринку цей зв'язок посилюється. Зовнішній ринок може мати корисні, так і негативні наслідки на внутрішньому ринку. Відсутність товарів на внутрішньому ринку може бути компенсовано на імпорт, який б сприяв плавному руху капіталу в межах країни. Але залучення товарів, що ввозяться в країну вимагає розрахунків за них за рахунок валюти, золота або експорту товарів з країни. Загалом, повинен бути баланс еквівалентного значення під час імпортування або експортування, що стабілізує вплив на економічний розвиток країни. Досягти його досить складно, оскільки імпортера цікавлять реальні гроші або нееквівалентний товарний обмін. Все це може викликати серйозні пошкодження національної економіки до фінансової або економічної кризи. За таких обставин це стає функцією державного регулювання системи «імпорт-експорт». Інструментарій тут різний, починаючи від прямих заборон. Але в цій системі істотна роль належить акцизам та митам. У зв'язку з цим метою впровадження акцизних зборів і податків не слід розглядати їх як засіб поповнення державного бюджету, а як засіб підтримки балансу системи «імпорт-експорт». У цьому випадку, формуючи податки на імпорт і експорт можна досягти сприятливого впливу на національну економіку стимулюючи її розвиток.

Є й інші причини, що сприяють використанню непрямого оподаткування у зовнішньоекономічній діяльності – це є активна зовнішня інтервенція на внутрішньому ринку, слабкість національного ринку, відносна відсутність товарів на внутрішньому ринку та інше.

Розширення зовнішньої торгівлі вітчизняного ринку може бути, щоб витіснити вітчизняних виробників з ринку, захопити цей сегмент і встановлення своїх правил на ньому, яка буде мати

згубні наслідки для національної економіки. Так зовнішня експансія на російському ринку алюмінія 90-х років ХХ століття стало причиною пошкодження національної економіки. Захопивши саму виплавку алюмінію іноземні інвестори почали чинити тиск на компанії, які займаються видобутком алюмінієвої сировини з метою зменшення закупівельної ціни, що загалом і змогли зробити. У свою чергу, переробні компанії поліпшити свої доходи. У таких випадках, разом з іншими заходами оподаткування може використовуватися як інструмент з обмеження іноземного капіталу у вигляді податків на імпортовані капітал в певних областях економічної діяльності та податкові зміни ставок на певні види продукції, де іноземний капітал перевищує допустимі відсотки від їх участі в продуктивну діяльність.

Протекціоністська діяльність держави виникає, коли продукція вітчизняного виробника менш конкурентоспроможна порівняно з іноземною і збереження національного характеру цього сектору для держави є пріоритетом. Прикладом є Сполучені Штати щодо імпорту сталі, коли уряд встановлював квоти і вищі митні збори на імпорт сталі в країну. Недотримання цього правила в Україні протягом 90-х років відносно легкої промисловості, серйозно підривало рівень виробництва наприкінці 90-х років був тільки 15% від 1990 року. Таким чином, використання непрямого оподаткування при ввезенні в країну певних товарів в деяких випадках виправдано.

Більш широке використання непрямого оподаткування використовується не тільки при імпортуванні товарів, але також при експортуванні, якщо це може привести до нестачі товарів на внутрішньому ринку, або коли держава не зацікавлена в експортуванні нової техніки та технологій за кордон. Так надлишковий експорт зерна урожаю 2002 року з України у 2003 році, викликав урядову проблему з о придбання зерна за кордоном, який поза сумнівом шкодить народногосподарському комплексу. Питання продажу ресурсів за кордон повинні бути пов'язані із щільними розрахунки, і з достатньою наявністю у держави резервів, на основі чого мають базуватися митні збори на експорт продукції.

Держава від рівня своєї присутності в системі суспільних відносин має можливість найбільш прогнозованого бачення економічних процесів, що відбуваються і відчуває необхідність вирішення тих або інших суспільних потреб. Отже виникає мотив державного регулювання із сприяння певним економічним заходам. Часто ці напрямки асоціюються з непривабливими об'єктами для бізнесу як об'єкта капітальної програми через довгий термін повернення інвестицій або низької прибутковості цього виду діяльності. Звичайно при цьому держава може взяти на себе розвиток економічної діяльності залучивши її до державного сектору економіки. Але є ще один спосіб використання оподаткування як інструменту для залучення приватного капіталу у потрібні сфери економічної діяльності, що може бути більш підходящим для держави вилучати кошти з бюджету. Мета полягає в створенні на цих напрямках режим найбільшого сприяння, включаючи оподаткування. З цією метою на декілька років знімають податки не тільки на прибуток підприємств, а також на додану вартість та інші. І тільки при досягненні певних параметрів можуть бути введені поступово ті чи інші види податків. У цьому випадку може бути використаний податковий договір між державою і суб'єктом підприємницької діяльності, відповідно до якого держава візьме на себе зобов'язання в галузі оподаткування, а інша сторона здійснить свою підприємницьку діяльність в період з пільговим оподаткуванням. Це дозволить забезпечити стабільність у відносинах держави і суб'єкта інвестиційної діяльності та дозволить підвищити привабливість сфери його діяльності.

Держава здійснює свою діяльність у сфері так званих суспільних благ. В даному випадку йдеться про такі об'єкти життєдіяльності суспільства, які не можуть бути предметом приватної власності капіталу (наприклад, ви не можете приватизувати вулицю міста), або об'єкт, з огляду на обставини, не дає прибутку (наприклад, водопровідна і каналізаційна системи в місті). Але без цих суспільних благ немислиме життя сучасного суспільства. І держава змушена витратити величезні кошти для їх обслуговування та розвитку. Однак, практика сучасної розвинутої країни показує, що

існують можливості залучення інвестицій у цю сферу недержавного сектору. Наприклад, у басейні річки Рейн Німеччині поступово вдалося створити умови, де система водопостачання та водовідведення була передана до рук приватного капіталу і сектор поступово став вигідний і привабливий для бізнесу. У цьому випадку, оподаткування може сприяти цієї тенденції. Обслуговуючи цей сектор недержавні компанії, сектор можуть бути звільнені від податків, що створить можливість заробляти дохід у розмірі стимулюючі таку діяльність.

Оподаткування як інструмент державного регулювання економічних процесів аналіз показує, що податки це ефективний засіб регулювання економічних відносин. Однак, в Україні, цей інструмент використовується скоріше як тільки фіскальний інструмент діяльності держави, а може бути використаний як ефективний регулятор економіки на всіх рівнях.

Список використаної літератури:

- 1 Скакун О.Ф. Теорія держави : права. Підручник, - Харків : Еспада, 2009. - с. 248 (752с.)
- 2 Соколовска А.М. Податкова система держави : теорія і практика становлення. - К. : Знання-Прес, 2004. - с. 13 (454 с.)
- 3 Податкове право : навч. посібник / Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, Д.А. Кобильнік та ін. - К. : Юрінком Інтер, 2003. - С. 37-39 (400 с.)
- 4 Общетеоретическая юриспруденция : учебный курс : учебник / под ред. Ю.Н.Оборотова. - О.: Фенікс, 2011. - С. 295 (436 с.)
- 5 Юткина Т.Ф. Налоговедение: от реформы к реформе. - М.: ИНФА, 1999. - С. 30. - 293 с.
- 6 Экономическая теория. // Под ред. А.И.Добрынина, Л.С. Тарасевича. - СПб: Изд. СПб ГУЭФ, Питер, 2008. - С. 54. - 170 с.
- 7 Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Александров Н.Г. - М.: Госюриздат, 1961. - 271 с. - С. 10
- 8 Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / Алексеев С. С. - М; «Юридическая литература», 1966 г. - 187 с. - С. 11.
- 9 Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права./ Васильев А.М. - М., Юрид. Лит., 1976. - 264 с. - С. 16.
- 10 Марущак П.В. Планування в умовах ринкової економіки. / Марущак В.П. - Одеса: Пальміра, 2008. - 284 с. - С. 47.
- 11 Масиц И.В. Ценообразование (управление ценообразованием в организации): Учебник. М.: Экономистъ, 2004. - 448 с. - С. 50.
- 12 Общетеоретическая юриспруденция: учебный курс: учебник/ под ред. Ю.Н. Оборотова - О. Феникс. 2011. - 436 с. - С. 188.
- 13 Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник./ О.Ф.Скакун - Харків: Еспада, 2009 - 752 с. - С. 67.

14 Никитин С. Инфляция и антиинфляционная политика: зарубежный и отечественный опыт / С. Никитин, М. Степанова // МЭ и МО. – 2008. – № 4 – 106 с. – С. 16-20.

15 Сутырин С. Ф. Погорлецкий А.И. Налоги и налоговое планирование в мировой экономике / Под ред. Сутырина С. Ф. – СПб.: Изд-во В.А.Михайлова, Изд-во «Полиус», 1998. – 577 с.

16 Крестовская Н.Н., Матвеева Л.Г. Теория государства и права : Элементарный курс. – Х.; Одиссей, 2007 – 384 с.

17 Общетеоретическая юриспруденция : учебный курс : учебник /под ред. Ю.Н.Оборотова / – О.: Фенікс, 2011, – 436 с.

18 Адамик Б.П. Національний банк і грошово-кредитна політика: Навч. посібн. – Тернопіль: Карт-бланк, 2002. – С. 23.

19 Гребеник Н. Основні віхи у формуванні та проведенні грошово-кредитної (монетарної) політики в Україні. Стаття друга. Розвиток і оптимізація механізмів та інструментів монетарної політики / Н. Гребеник // Вісник Національного банку України – 2010. – № 2. – С. 10-15.

20 Груй А. Лепушинський В. Застосування валютних інтервенцій як додаткового інструменту за режиму інфляційного тергетування: приклад України / А. Груй, В. Лепушинський // Вісник Національного банку України, грудень 2016. – С. 58.

21 Данилишин О. А. Сучасні інструменти грошово-кредитної політики як важливий чинник забезпечення економічного зростання в Україні / О.А. Данилишин // Регіональна економіка №2. – 2008. – С. 153.

22 Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / [Геєць В.М., Александрова В.П., Артьомова, Т.І., Бажал Ю.М. та ін..] – К . : Ін-т екон. прогноз. : Фенікс, 2003. – 1008 с.

23 Звіт Правління Національного банку України щодо проведення грошово-кредитної політики в першому півріччі 2017 року: Рішення Правління Національного банку України 13 липня 2017 року №439-рш. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=51942275>.

24 Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. –

№30. – Ст. 141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

25 Лисенко Р. Сучасні стратегії грошово-кредитної політики / Р. Лисенко // Україна фінансова. інформаційно-аналітичний портал Українського агентства фінансового розвитку. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.u-fin.com.ua/analit_mat/gkr/034.htm.

26 Ліквідність банківської системи України: Науково-аналітичні матеріали / В.І. Міщенко, А. В. Сомик. – К. : НБУ, Центр наукових досліджень, 2008. – Вип. 12. – 180 с.

27 Михайловська І.М. Гроші та кредит : навч. посіб. / І.М. Михайловська, К.Л. Ларіонова. – Львів:Новий Світ – 2000, 2006. – 431 с.

28 Мишкин Ф. Экономическая теория денег, банковского дела и финансовых рынков: Учебное пособие для вузов / Пер. с англ. Д. В. Виноградова под ред. М.Е. Дорошенко. – М. : Аспект Пресс, 1999. – 820 с.

29 Моисеев С. Р. Денежно-кредитная политика: теория и практика : учеб. пособие. – М. : Экономистъ, 2005. – 652 с. – С. 310-311.

30 Монетарна політика Національного банку України: сучасний стан та перспективи змін / За ред. В.С. Стельмаха. К.: Центр наукових досліджень Національного банку України, УБС НБУ, 2009. – 404 с.

31 Національний банк і грошово-кредитна політика: Підручник / За ред. д-ра екон. наук, проф. А.М. Мороза та канд. екон. наук, доц. М.Ф. Пуховкіної. – К.: КНЕУ, 1999. – 36 с.

32 Основні засади грошово-кредитної політики на 2018 рік та середньострокову перспективу: Рішення Ради Національного банку України від 12 вересня 2017 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/vr037500-17>.

33 Про внесення змін до нормативно-правового акта Національного банку України : Постанова Правління Національного банку України від 20 липня 2013 року №242. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1181-13>.

34 Про встановлення максимальної процентної ставки за залученими коштами на умовах субординованого боргу:

Постанова Правління НБУ від 30 грудня 2010 року №592. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v_592500-10.

35 Про встановлення процентних ставок за зовнішніми запозиченнями резидентів: Постанова Правління НБУ від 3 серпня 2004 року №363. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0363500-04>.

36 Про діяльність Правління Національного банку України щодо виконання Основних засад грошово-кредитної політики в січні – вересні 2017 року: Рішення Ради Національного банку України від 31 жовтня 2017 року №50-рд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/vr050500-17>.

37 Про затвердження Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні: Постанова Правління Національного банку України від 28 серпня 2001 року №368. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0841-01>.

38 Про затвердження нормативно-правових актів Національного банку України: Постанова Правління Національного банку України від 10 серпня 2005 року №281. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0950-05>.

39 Про затвердження Положення про застосування Національним банком України стандартних інструментів регулювання ліквідності банківської системи: Постанова Правління Національного банку України від 17 вересня 2015 року №615. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0615500-15>.

40 Про затвердження Положення про основи процентної політики Національного банку України : Постанова Правління Національного банку України від 21.04.2016 № 277. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0277500-16>.

41 Про затвердження Положення про порядок формування та зберігання обов'язкових резервів банками України та філіями іноземних банків в Україні: Постанова Правління Національного банку України від 11 грудня 2014

року № 806. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0806500-14>.

42 Про затвердження Порядку розроблення Основних засад грошово-кредитної політики та здійснення контролю за її проведенням: Рішення Ради Національного банку України від 31 січня 2017 року № 2-рд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/vr002500-17>.

43 Про затвердження Стратегії валютних інтервенцій Національного банку України на 2016 – 2020 роки: Рішення Правління Національного банку України від 6 вересня 2016 № 261-рш. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/vr261500-16>.

44 Про зміну порядку формування та зберігання обов'язкових резервів : Постанова Правління Національного банку України від 18 грудня 2014 р. № 820. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=12955164>.

45 Про Національний банк : Закон України від 20 травня 1999 р. №679-XIV // Відомості Верховної Ради України – 1999. – № 29. – Ст.238. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.

46 Про Основні засади грошово-кредитної політики на 2016 – 2020 роки Постанова Правління НБУ від 18 серпня 2015 року № 541 <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0541500-1>

47 Про розмір облікової ставки: Рішення Правління Національного банку України від 26 жовтня 2017 року № 688-рш. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=57732380.

48 Про схвалення Інфляційного звіту: Рішення Правління Національного банку України від 27 жовтня 2016 року № 373-рш.

49 Про схвалення Прогнозу економічного та соціального розвитку України на 2017 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2018 і 2019 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 01 липня 2016 року № 399. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/399-2016-п>.

50 Сомик А.В. Перспективи удосконалення процентної політики Національного банку України / Сомик А.В. //

Ефективна економіка. – 2014. – № 11 [Електронний ресурс]. –
Режим доступу :
<http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3494>.

51 Сомік А. В. Особливості інструменту мінімальних резервних вимог євро системи / А. В. Сомік // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2013. – № 2(17).

52 Центральний банк та грошово-кредитна політика: Підручник / Кол. авт.: Мороз А.М., Пуховкіна М.Ф., Савлук М.І. та ін.; За ред. д.е.н., проф. А.М. Мороза і к.е.н., доц. М.Ф. Пуховкіної. – К.: КНЕУ, 2005. – 556 с. – С. 175–180.

Наукове видання

Бачинська Катерина Володимирівна
кандидат наук з державного управління

Марущак Володимир Петрович
доктор наук з державного управління, професор

Марущак Олена Іванівна

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ,
ПЛАНУВАННЯ, ФІНАНСИ**

Монографія

Відповідальний за випуск *О.В. Патик*

Підписано до друку 19.12.2017.
Формат 60x84/16. Папір друкарський.
Гарнітура «DejaVu Serif». Друк цифровий.
Обл.-вид.арк. 11,1. Тираж 300 прим. Зам. № 1/01.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України
Свідоцтво ДК № 1434
від 17 липня 2003 р.
65009 м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 705-97-48
www.oridu.odessa.ua

