

УДК 342.951:351.82(477)

Л. М. Корнута

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ УКРАЇНИ

В юридичній літературі справедливо відмічається, що з усіх галузей і сфер, що регулюються адміністративно-правовими нормами, найбільш складними є ті, які належать до економіки. Економіка — складна поліструктурна система, яка функціонує з метою задоволення матеріальними благами суспільства.

На сьогоднішній час розвиток економічної сфери є одним з найосновніших для будь-якої держави. Високорозвинена ринкова економіка — це оптимальне поєднання засад, притаманних товарному виробництву, та цілеспрямованої політики державного регулювання економічних процесів. Державне управління економікою доповнює ринковий механізм, що в сукупності становить єдину систему макроекономічного управління.

У наш час держава як суспільний інститут є суб'єктом управління, який забезпечує організацію і функціонування всіх елементів соціально-економічної системи. Питання місця і ролі держави в сучасній економіці є одним з центральних як в теорії, так і на практиці. Принципові підходи до вирішення даної проблеми, запропоновані різними науковими школами, істотно відрізняються. З одного боку, широко відома позиція ліберальних економістів, що свідчить про мінімальну роль держави в регулюванні економіки, з іншого боку — наукові школи, які обґрунтовують необхідність активного втручання держави в ринкові процеси. При цьому представники більшості концепцій ставлять перед собою одну і ту ж мету — побудову ідеальної економіки [3].

Зміст державного управління економікою визначається характером функцій, які реалізуються у процесі цієї діяльності. У зв'язку з цим визначення функцій управління має важливе значення для комплексного дослідження та розкриття змісту державного управління економікою. Функції управління економічною сферою необхідно розглядати як певну систему, оскільки саме так розкривається їх суть та значення в управлінні.

Проблемою державного управління економікою та інституційного забезпечення процесу розвитку функцій займаються вітчизняні науковці: О. Бандурка, О. Вінник, О. Зельдіна, В. Лановий, В. Малиновський, А. Манжула, А. Музиченко, О. Рудченко та багато інших. Науковці пропонують новітні підходи до управління економікою. Найбільш системно ці питання опрацьовані у працях Ернесто де Сото, Стаффорда Бира, А. Алчиана, Д. Гарольда, Дж. Скотта. Але результати їх досліджень не завжди можуть бути застосовані в Україні, оскільки потребують попереднього аналізу стану економіки та її позиціонування як системи, що підлягає регулюванню з урахуванням національних особливостей.

Актуальним питанням для розвитку державного управління в економічній сфері є його розгляд та удосконалення як системи функцій. На основі системного вивчення функцій національного управління економічною сферою та ок-

ремих аспектів міжнародного досвіду необхідно виділити перспективи вдосконалення та розвитку функцій державного управління економікою України.

Існують різні підходи щодо класифікації функцій державного управління економікою [9]. Відповідно до системного підходу дослідження проблем державного управління економікою залежно від спрямованості впливу функції поділяють на зовнішні та внутрішні. Виділяють також загальні та спеціальні функції управління. Виділяють також допоміжні функції. Наведені класифікації є найбільш поширеними.

Загальні функції об'єктивно впливають на певні процеси, що відбуваються в економічній сфері. Ці функції є основними, що притаманні будь-якому управлінню, незалежно від того, на якому рівні та в яких галузях вони здійснюються. Загальними функціями державного управління економічною сферою є прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль, управління. Ця класифікація побудована на підставі внутрішньої технології управлінської діяльності.

Спеціальні функції характеризують особливості конкретного суб'єкта чи об'єкта управління. Підстави для класифікації та виділення спеціальних функцій можуть бути різноманітними.

За критерієм забезпечення потреб *допоміжні* функції класифікують за такими групами:

- а) у цілепокладаючій організації — стратегічне та поточне планування;
- б) у необхідних ресурсах — фінансування, матеріально-технічне постачання, транспортне обслуговування, стимулювання, трудові ресурси, кадрове забезпечення;
- в) у впорядкованості, погодженості в діях — керівництва, секретаріат, діловодство тощо;
- г) у постійному вдосконаленні самої системи управління — організація, діагностування, проектування, організаційний розвиток тощо.

Усі класифікації функцій державного управління економікою є умовними. Важливим є те, що для позитивної практичної реалізації функції управління необхідно застосовувати в сукупності. У кожній країні є своя специфіка формування та функціонування системи функцій державного управління економікою. На формування такої системи впливають різноманітні чинники та історичні процеси. Міжнародна практика визначення та застосування функції державного управління економікою свідчить про те, що, в першу чергу, основними напрямками управління для держави є планування, прогнозування та регулювання. Економічно розвинені країни основною задачею в сфері економіки визначають процес регулювання. Звичайно, функція контролю має місце, але вона виступає наслідком та слугує основою забезпечення регулювання. Аналізуючи практику реалізації функцій в державному управлінні України, необхідно відзначити, що, на жаль, в своїй практичній діяльності органи управління на перший план висувують функцію контролю, забуваючи про те, що контроль є кінцевим результатом всієї системи управління. Основою ж управління економікою є її регулювання.

Державне регулювання у сфері економіки ґрунтується на конституційному положенні, а саме (ст. 13 Конституції України) соціального спрямування економіки. Регулювання має за мету органічне поєднання заходів економічного зростання і фінансової стабілізації з активною соціальною політикою, наступним підвищенням житлового рівня населення. Основними напрямками, що охоплюються державним регулюванням у сфері економіки, є: фінансова політика та її стабілізація; грошово-кредитна політика і зміцнення банківської системи; інноваційно-інвестиційна діяльність; прискорення приватизаційних процесів; посилення управління державним сектором економіки; зовнішньоекономічна політика і залучення іноземних інвестицій; подолання платіжної кризи; політика доходів та регулювання заробітної плати; стимулювання малого бізнесу та соціальна політика.

Держава, в інтересах суспільства, визначає і забезпечує правові основи всіх економічних перетворень, захищає економічні інтереси виробників і споживачів, регулює грошовий обіг, формує і розвиває економічно і соціально вигідні сфери. Вона створює і гарантує рівні умови господарюванню, установлює правила поведінки суб'єктів економічних відносин і забезпечує їх стабільність. Однак, здійснення такого регулювання неможливе без використання примусових заходів. Управління економікою містить у собі елементи соціально-економічного аналізу й розрахунку, організаційно-технічні дії та інженерну практику, правове регулювання й різноманітні організаційно-правові форми, а також комплекс методів впливу на керовані об'єкти. Усі зазначені чинники визначають особливості керуючого впливу і структурну побудову механізму управління економікою. Цей механізм складається, по-перше, з системи організаційно-правових структур, по-друге, з системи організаційно-правових методів і форм державно-управлінського впливу на відносини у даній сфері. Організаційно-правові структури — це суб'єкти державного управління економікою. Організаційно-правові методи і форми — це ті засоби і прийоми, що використовуються суб'єктами управління для реалізації своїх повноважень, тобто методи і форми їх управлінської діяльності.

Всі інші функції (планування, організація, мотивація, контроль) не досягнуть своєї мети, якщо не буде результативно здійснюватися функція регулювання. Вона виконує з'єднуючу роль між менеджером і об'єктом, на який спрямована його діяльність. Тільки через здійснення регулювання можливий вплив на об'єкт управління для забезпечення його динамічної рівноваги.

Функція регулювання має також і стимулююче призначення. Якщо інтереси людини збігаються з роботою, то це збільшує ефективність її виконання. Функція регулювання має об'єктивну основу в процесах менеджменту. Щоденно в практиці управління використовується багато різних способів регулювання, які спрямовані на поведінку об'єктів управління.

В результаті правильної дії функції регулювання економічна сфера спроможна усувати всякого роду невизначеності в системі, спроможна зберігати «динамічну рівновагу» стосовно різних впливів.

Тому метою регулювання є збереження стійкості економіки шляхом підтрим-

ки необхідного співвідношення між різними її елементами, своєчасної ліквідації можливих відхилень від установлених норм у функціонуванні об'єктів управління.

Отже, саме *функція регулювання* забезпечує виконання поточних заходів, пов'язаних з усуненням відхилень від заданого режиму функціонування організаційної системи виробництва. Здійснюється вона в процесі оперативного управління спільною діяльністю людей шляхом диспетчеризації на основі контролю й аналізу цієї діяльності.

Ефективність економічного регулювання залежить і від того, як держава забезпечує правову основу і суспільну атмосферу, що сприяють ефективному функціонуванню ринкової системи. Американські професори-економісти К. Р. Макконнелл та С. Л. Брю зазначають, що це передбачає такі заходи, як надання законного статусу приватним підприємствам, визначення прав приватної власності та гарантування обов'язковості отримання контрактів [6].

Однією з основних економічних функцій держави є *створення правового середовища, необхідного для нормального функціонування ринкової економіки*. Проблема полягає в тому, що фактично визначена функція застосовується на практиці як функція правового регулювання, але ефективність її реалізації можна поставити під сумнів.

Держава створює правову базу економіки, тобто визначає права власності, правовий статус ділових підприємств, установлює «правила гри», що регулюють взаємовідносини між фірмами, постачальниками ресурсів та споживачами, роботодавцями та найманими працівниками, зовнішньоекономічну діяльність фірм тощо.

До основних послуг, що їх надає держава, належать: підтримання внутрішнього порядку, запровадження стандартів вимірювання ваги і якості продуктів та створення грошової системи для полегшення обміну товарів і послуг.

Створення і вдосконалення правової бази і системи соціальних послуг сприяє ефективному розподілу ресурсів, забезпеченню ринку грошима, підвищенню якості товарів, попередженню випадків нечесної ділової практики, забезпеченню виконання угод тощо.

Говорячи про перспективи розвитку та вдосконалення функцій державного управління економікою, необхідно виділити *функцію мотивації управлінської праці*, в основі якої знаходиться сама поведінка осіб, що здійснюють управління в економічній сфері. Звичайно, мається на увазі самі державні службовці. Саме від поведінки та вчинків управлінців залежить ефективність управління в цілому. В теорії існують різноманітні підходи до визначення поняття «мотивація» [7].

Мотивація — важлива функція державного управління, в тому числі і в економічній сфері, без якої неможлива ефективна діяльність будь-якого керівника і, відповідно, будь-якого органу виконавчої влади. Згідно із сучасною філософією державного управління, в основу впливу на людей покладено не примус, а мотиваційні регулятори, що побудовані на врахуванні психологічних особливостей людини. Мотивація вимагає від керівників розвинутих здібностей

стей спонукати виконавців до вищого рівня напруження зусиль, досягнення ефективних результатів праці [7].

Важливу роль у формуванні свідомих зусиль відіграють потреби. Їх усвідомлення на основі формування уявлень про цінності, властивості предметів і явищ породжує індивідуальні, групові, колективні інтереси. Вони виявляються у вигляді уваги, намагання задовольнити нові матеріальні і духовні потреби, що є основою формування мотивів поведінки людей. Знання мотивів дій (чи бездіяльності) людини дає змогу виявити її ставлення до праці, організації. Стимулювання до певної діяльності є сукупністю мотивів, з яких один або кілька є вирішальними.

Згідно із сучасною філософією державного управління, в основу впливу на людей покладено не примус, а мотиваційні регулятори, що побудовані на врахуванні психологічних особливостей людини. Мотивація вимагає від керівників розвинутих здібностей спонукати виконавців до вищого рівня напруження зусиль, досягнення ефективних результатів праці. Цікавим є факт, що функція мотивації управлінської праці була розроблена саме для економічної сфери. Однак після удосконалення, дана функція стає універсальною. Не даремно мотивація управлінської праці звертає увагу не лише на професійні якості суб'єкта, що здійснює управління, але і на особисті, які також застосовуються особами у своїй професійній кар'єрі [7].

В Україні для реалізації функції мотивації управлінської праці необхідна реалізація деяких передумов. Ефективним мотиваційним чинником у сфері державної служби є особистий економічний інтерес осіб, що здійснюють управління та в руках яких зосереджуються владні повноваження. Як відомо, матеріальна винагорода українських держслужбовців сьогодні не відповідає обсягу, інтенсивності їх праці та покладеної на них відповідальності. Тому необхідно зробити все можливе для того, щоб державні службовці змогли забезпечити прийнятний в нинішніх умовах матеріальний рівень життя винятково завдяки професійній діяльності, професійним якостям. Для цього слід удосконалити систему оплати праці, уніфікувати структуру зарплати з урахуванням складності функцій, характеру та обсягів робіт, зменшити кількість її компонентів, підвищити стимулюючу роль посадових окладів. Впорядкування схем і посадових окладів, підвищення їх стимулюючої ролі в оплаті праці працівників апарату органів виконавчої влади є вимогою часу згідно затверджених концепцій реформування оплати праці в Україні.

Необхідно також забезпечити оптимальну міжпрофесійну, міжкваліфікаційну, міжпосадову, міжгалузеву диференціацію фінансового забезпечення державних службовців. Умови оплати праці кожного держслужбовця принципово мають співвідноситися з результатами його атестації, оцінкою професійної діяльності та врахуванням міри відповідальності.

Ще одним необхідним фактором, що має значення, є високого рівня кваліфікація та підготовка керівного складу управління в економічній сфері. Звичайно, маєтись на увазі центральний рівень управління виконавчої гілки влади. Керівники повинні володіти високими професійними якостями та органі-

заційним вмінням. Оскільки від правильно визначених вказівок керівників залежить і результат роботи. Не останнє місце відіграють також так звані робочі відносини всередині апарату управління.

Найновішою економічною функцією держави є *стабілізація економіки*. А саме, уряд допомагає приватному сектору досягти повної зайнятості та стабільного рівня цін, збільшуючи або зменшуючи власні видатки, запроваджуючи податки, здійснюючи інші заходи, щоб впливати на сукупні видатки, а отже і на стан економіки. Проблемою в даному випадку є те, що державне втручання в економіку з метою подолання недоліків ринкового механізму не завжди веде до бажаних результатів. Саме тому подолання таких результатів, які є неефективними в практичній реалізації, є важливим чинником для досягнення ефективного управління економікою України.

Таким чином, зазначені заходи сприятимуть покращенню системи функцій управління економікою України та підвищенню ефективності управління в економічній сфері. Необхідно відзначити важливість системно розглядати функції управління економікою в теорії, і практичному застосуванні. Тільки за умови використання системного підходу реалізації функцій управління може бути досягнуто дійсно ефективний результат управління. Також не слід забувати про те, що функції управління не є сталими поняттями. Вони можуть та повинні змінюватись із розвитком суспільства, ринкових механізмів та відносин.

Література

1. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 94. — Ст. 15.
3. Белейченко О. Г. Державне управління ефективністю економіки // Економіка та держава. — 2006. — № 4. — С. 24–26.
4. Егоршин А. П. Управление персоналом / А. П. Егоршин — Н. Новгород : НИМБ, 1997. — 607 с.
5. Лешюхіна І. О. Адаптування функцій державного управління у сфері економіки до інноваційного розвитку // Інвестиції: практика та досвід. — 2008. — № 16 (серп.). — С. 23–25.
6. Макконел К. Р. Економікс / К. Р. Макконел, С. Л. Брю — М. : ИНФРА-М, 1999. — 982 с.
7. Малиновський В. Функція мотивації управлінської праці // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2003. — № 3. — С. 169.
8. Пыжиков А. Управленческая реформа начала 1960-х годов // Вопросы экономики. — 2003. — № 9. — С. 62–76.
9. Фіночко Ф. Специфіка функцій управління // Вісник Академії правових наук України. — 2006. — № 4. — С. 171–178.
10. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки : підручник / Л. А. Швайка — К. : Знання, 2008. — 462 с.
11. Sundaram J. Inequality and Economic Development // World Public Forum «Dialogue of Civilizations». Bulletin. — 2008. — N 8. — P. 153–158.

Анотація

Корнута Л. М. Перспективи розвитку функцій державного управління економікою України. — Стаття.

У статті розкривається сутність державного управління економікою, значення такого управління та перспективи вдосконалення. Зміст державного управління економікою визначається характером функцій, які реалізуються у процесі цієї діяльності. У зв'язку з цим визначення функцій

управління має важливе значення для комплексного дослідження та розкриття змісту державного управління економікою. Функції управління економічною сферою необхідно розглядати як певну систему, оскільки саме так розкривається їх суть та значення в управлінні. Робиться акцент на перспективах розвитку функцій та наводяться рекомендації щодо їх впровадження в Україні.

Ключові слова: економіка, державне управління, функції управління економікою, мотивація, державні службовці.

Аннотація

Корнута Л. М. Перспективи розвитку функцій державного управління економікою України. — Стаття.

В статті розкривається сутність державного управління економікою, значення такого управління і перспективи удосконалення. Зміст державного управління економікою визначається характером функцій, які реалізуються в процесі такої діяльності. В зв'язі з цим визначення функцій управління має важливе значення для комплексного дослідження і розкриття сутності державного управління економікою. Функції управління економічною сферою необхідно розглядати як певну систему, оскільки саме так розкривається їх сутність і значення в управлінні. Акцентується увага на перспективах розвитку функцій, а також визначаються рекомендації по застосуванню їх в Україні.

Ключевые слова: экономика, государственное управление, функции управления экономикой, мотивация, государственные служащие.

Summary

Kornuta L. M. Perspectives of the development of the functions of the state governing by the Ukrainian economics. — Article.

This article discloses the substance of the state governing by the economics, a great importance of such governing and perspectives of its improvement. The essence of the state governing by the economics is determined by the nature of its functions which are realized during the process of its activity in connection with this the disclosing of the functions of governing is of great importance for the complex investigation and the opening of the forms and content of state governing by the economics. But the functions of the management by the economic spheres is absolutely necessary to consider them as a special system because only the whole complex of problems helps to find out its content and significance in management. A special accent is stressed on the developing functions and important recommendations are given according their introduction in the Ukraine.

Keywords: economics, state government, functions of governing by the economics, motivation, statesmen.

УДК 342.925:347.122(477)

І. В. Топор

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ СТАТУС ПРЕДСТАВНИКА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Частина 1 ст. 56 КАС України визначає, що сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника [1]. Таким чином, представник позивача чи третьої особи, який заявляє самостійні вимоги на предмет спору, набуває право звернення до адміністративного суду. Таке право він реалізує від імені тієї особи, яку він представляє в адміністративному судочинстві.

Процесуальне представництво являє собою процесуальну діяльність особи (представника), спрямовану на захист публічних суб'єктивних прав та інте-