

**Володимир Марущак***завідувач кафедри державознавства і права**ОРІДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., професор***Катерина Бачинська***доцент кафедри державознавства і права**ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.***ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У СФЕРІ ЕКОНОМІКИ**

*У статті висвітлюються питання функцій державних адміністрацій у регулюванні економічної діяльності. Досліджено вплив державних адміністрацій на функціонування процесу відтворення та визначення потенціалу економічного розвитку в державному регулюванні ринкової економіки. Здійснено аналіз функцій державних адміністрацій у сфері економіки, який показав, що існують значні резерви для підвищення ефективності їхньої діяльності з регулювання економічних відносин. Встановлено необхідність точно визначити економічних функцій і функції державного управління державних адміністрацій в економічній сфері.*

**Ключові слова:** державні адміністрації; державне управління; функції державних адміністрацій; економічне регулювання.

**Volodymyr Marushchak***Head of State Studies and Law Department, ORIPA NAPA under the President of Ukraine,**Doctor in Public Administration, Full Professor***Ekaterina Bachynska***Associate Professor of State Studies and Law Department,**ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration***FUNCTIONS OF STATE ADMINISTRATIONS IN THE SPHERE OF ECONOMY**

**Problem statement and relevance.** *Modern economic processes have a significant impact on social relations. Traditional approaches to government regulation have exhausted themselves, leading to significant upheavals in socio-economic life. Therefore, there is a need for the state to take measures to stabilize the economy and its sustainable development. State administrations have considerable potential in regulating economic activity in this direction. Their functional content makes it possible to increase the efficiency of state regulation of economic processes.*

*New approaches to managing economic processes are becoming more relevant. Scholars and government officials are increasingly debating this issue.*

**Purpose and tasks of the article.** *The purpose of this article is to reveal the influence of public administrations on the functioning of the process of reproduction and to determine the potential of economic development in state regulation of a market economy.*

**Exposition of basic material.** *Today, the question of the essence of the function of state administrations in the sphere of economic regulation is important. In order to determine the functions of state administrations in economic processes, it is necessary to determine, first, what is actually a function and second, to understand the functions of public administration and regulation in the economy. Only then can one focus on which of these functions are inherent in local state administrations. The main normative act that determines the place of state administrations in economic regulation is the Law of Ukraine «On Local State Administrations» of April 9, 1999. However, some researchers believe that this law does not clearly specify what and how state administrations in the economic sphere should regulate. The tasks of state administrations in the sphere of economy, fixed in the Law, do not reflect the reality that exists in reality, since their activity goes far beyond the provisions of the Law of Ukraine «On Local State Administrations».*

*The state administrations do a great deal of work on infrastructure development in the region, industry, agriculture, transport and other sectors of the national economy. At the same time, this activity is not legally enshrined.*

*In practice, there is a situation where the President and the Cabinet of Ministers place many complex tasks before state administrations, and it is extremely difficult for them to carry out their activities as a center of economic development of the region, due to lack of authority and appropriate legislative framework. Hence the many shortcomings in the activities of public administrations in the effective regulation of economic relations in the region.*

*The tasks of local state administrations have formed based on the two components:*

*-state regional policy in the economic sphere;*

*- the functions that they should perform based on the economic policy of the state and the objective need to regulate the economic processes in the region as centers of the economic system.*

*An analysis of the role and functions of public administrations in the sphere of economy shows that there are significant reserves for improving the efficiency of their activities in regulating economic relations.*

**Conclusions.** *Thus, it is necessary to define clearly the economic and public administration functions of public administrations in the economic sphere. An important issue is the development of a mechanism for implementing these functions in a territorial context. It is important to define the boundaries of possible and necessary regulation of economic relations by*

*public administrations. In addition, a prerequisite is a more specific consolidation of the powers of public administrations in the economic sphere and their clear regulatory regulation.*

*Key words: state administrations; public administration; functions of state administrations; economic regulation.*

**Постановка проблеми**

Сучасні економічні процеси суттєво впливають на суспільні відносини. Традиційні підходи до регулювання державного управління вичерпали себе, що веде до значних потрясінь соціально-економічного життя. Це, в свою чергу, потребує від держави заходів до стабілізації економіки та її сталого розвитку. Це завдання повною мірою лягає на державне управління, яке повинно підвищити ефективність своїх функцій управління в економічній сфері. В цьому напрямку значний потенціал мають державні адміністрації в регулюванні економічної діяльності. Їх функціональний зміст дає можливість підвищити ефективність державного регулювання економічних процесів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Дослідження даної проблематики в галузі державного управління на сьогодні майже не розробляються. Аналіз функцій державних адміністрацій у регулюванні економічної діяльності є недостатньо висвітленим в публікаціях з теорії державного регулювання економіки.

**Мета**

Метою даної статті є розкриття впливу державних адміністрацій на функціонування процесу відтворення та визначення потенціалу економічного розвитку в державному регулюванні ринкової економіки.

**Виклад основного матеріалу**

Нові підходи до управління економічними процесами стають усе більш актуальними і всі частіше обговорюються вченими і представниками органів державної влади. Створення діючих механізмів економічного управління та регулювання повинне підвищити ефективність державної економічної політики і забезпечити відповідне регулювання економічного розвитку. Можливість правильної відповіді на дані проблеми первинно лежить у з'ясуванні того, що здійснює державна адміністрація в економічній сфері, які її функції, можливості й межі регулювання в економічній сфері, наскільки адаптивна природа такої діяльності до економічних процесів.

Таким чином гостро постає питання про сутність функції державних адміністрацій в сфері економічного регулювання. Для визначення функцій державних адміністрацій в економічних процесах необхідно по-перше визначити, що власне є функцією, а по-друге, зрозуміти функції державного управління та регулювання в економіці. Тільки тоді ми зможемо зосередитись на тому, які з цих функцій притаманні місцевим державним адміністраціям. Ускладнює проблему і те, що не існує чіткого визначення функції, тим більше єдиного вичерпного визначення функції державного регулювання та управління економікою [1, с. 200–201].

Слово «функція», згідно енциклопедичного словника, у найбільш загальному значенні означає зо-

бов'язання виконання визначеної роботи, проявів діяльності, призначення, виконання тощо. [2, с. 1449]. Тобто, під функцією розуміють:

- 1) стійкий спосіб активної взаємодії речей, при яких зміна одних об'єктів заподіює зміну інших;
- 2) роль, що виконується визначеним елементом соціальної системи для здійснення цілей і інтересів соціальних груп і класів;
- 3) залежність між різними соціальними процесами, що виражається у функціональній залежності перемінних;
- 4) стандартизована соціальна дія, що регулюється визначеними нормами і контролюється соціальними інститутами [3, с. 379];
- 5) у філософії: явище, залежне від іншого і яке змінюється поступово за змінами цього іншого явища;
- 6) в математиці: закон, за яким кожному значенню перемінної величини (аргументу) ставиться у відповідність деяка певна величина, а також сама ця величина;
- 7) робота, що проводиться організмом;
- 8) роль, значення будь-чого;
- 9) обов'язки, коло діяльності.

Якщо виходити з цих визначень, то можна вважати насамперед, що функція є процесом, дією, яка має свої зовнішні та внутрішні ознаки, а також може бути роллю, яку виконують одні елементи для інших. Але саме процес, рух, є головною рисою функції. До того ж, функція є процесом трансформації, у якому ми маємо на вході якісь дані, показники, а також якісь бажані результати, до яких має привести функція. Для корекції, впливу на функцію, або безпосереднього управління нею повинні бути створені певні інститути та механізми. Але під кутом зору функції у сфері економіки різні дослідники розрізняють різні поняття функції держави у сфері економіки.

Наприклад, В.Я. Малиновський зазначає, що в управлінні під функцією слід розуміти основні базові види діяльності, які повинні здійснюватися управліннями. Функції управління – основа для формування структури системи, що управляє, і взаємодії її компонентів [1, с. 200]. Це визначення досить чітко вказує на те, що функція є процесом, який здійснюється керівними структурами та провідну роль функції та її визначення у процесі управління. Водночас, В. Я. Малиновський робить зауваження, що функція управління має подвійну природу. З одного боку вона є процесом, з іншого – вона є роль, яку відіграють суб'єкти державного управління. Проте дане визначення не дає чіткого та повного поняття функції управління, оскільки воно не задає які саме види діяльності повинно вважати основними. А визначення функції, як основи для формування структури системи робить функцію чимось статичним, незмінним, на той час як функція є динамічною, і рух є головною рисою, яка її визначає. Це суперечить другій частині визначення, що функція є основою для взаємодії компонентів системи управління.

Автори книги «Державне управління: основи те-

орії й організації» пропонують наступне визначення: «Функції державного управління – це роль, що виконує державний апарат (управляюча система держави або її елементи) для того, щоб спонукати, направити, організувати суспільну життєдіяльність (керовані державою об'єкти), зробити на неї вплив для досягнення поставлених цілей.» [4, с. 407]. Однак з таким визначенням не можна погодитися. Перше за все, воно занадто загальне за своїм змістом, на той час як поняття функції повинне бути конкретним. Так, серед визначень функції є поняття ролі, однак поняття функції державного керування в даному випадку не розкривається, оскільки з визначення випливає висновок, що державне управління є наслідком роботи державного апарата. Таким чином, будь-яка діяльність державного апарата стає функцією управління. Розкриваючи функції державного управління через діяльність державного апарату, автори звужують поняття функцій до функціонування державного апарату та здійснення ним регуляторно-управлінських функцій, точніше, однієї функції, оскільки поняття ролі та вираженого через неї впливу мають на увазі тільки одне визначення функції, на той час як визначення функції є багатоскладовим і уособлює у собі не одну дію чи захід, а декілька. Інакше кажучи, дане визначення акцентує визначення функції державного управління на ролі, випускаючи з поля зору процес. До того ж, кажучи про спонукання, направлення, організацію та вплив, до безпосереднього управління можна віднести тільки організацію, тому що спонукання, направлення та вплив відносять до непрямих заходів, на той час як поняття управління має у своїй основі частіше безпосередній вплив. До того ж автори визначення виключають з нього управління безпосередньою діяльністю.

У ринковій економіці управління економічними елементами можливе тільки за умови економічної функції. Реалізація економічних функцій державним шляхом, перехід суб'єктів у власність держави неминуче приводить до поступової трансформації економіки у економіку адміністративно-командного типу. Крім того, говорячи про поставлені цілі, автори визначення не згадали, яку власне мету має на увазі визначення. Через те поняття цілі є незрозумілим. Поняття «суспільна життєдіяльність» також не виражено в конкретному формулюванні. У цілому, виникає досить розпливчате уявлення про поняття функції державного управління, причому сутність цієї функції не розкривається.

Деякі вчені особливий акцент роблять на тому, що функції державного управління – це частина змісту управлінської діяльності, що характеризуються визначеною самостійністю, однорідністю, складністю і стабільністю владного-організуючим впливом суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значимих потреб об'єкта управління [1, с. 202]. Але це визначення також не відображає змісту функції, оскільки по-перше, зводить поняття функцій до частин управлінської діяльності, в той час як поняття функцій державного управління значно ширше, а по-друге, робить акцент на складових частинах функцій та їх характеристиках замість їх визначення як дій. Крім того, дане визначення не дає зрозуміння понять «життєво значущих потреб» та самого об'єкта управління.

Власне кажучи, певні науковці взагалі відхиляються від поняття функції державного управління чи регу-

лювання. Прикладом може бути навчальний посібник Л. І. Дідківської та Л. С. Головки [5], у якому є перелік функцій державного регулювання економіки, але поняття самих функцій державного регулювання економіки відсутнє.

Аналізуючи вищезгадані визначення, можна в них знайти спільні риси, а саме:

- функція державного управління є продуктом діяльності управлінського апарату;
- функція державного управління є процесом, який відбувається на об'єктивній основі і підкорений об'єктивним процесам і водночас роллю, яку відіграють суб'єкти державного управління, серед яких знаходяться місцеві державні адміністрації, що вказує на її подвійну роль;
- функції державного управління спрямовані на стимулювання економічних процесів та економіко-соціального середовища, та покликані нівелювати негативні процеси та ізолювати для подальшого демонтажу ті частини економічного середовища, які відіграють негативну роль у формуванні економіки.

Місцеві органи влади відіграють три ключові ролі у економічному розвитку регіону. Перша полягає у забезпеченні керівної ініціативи при формуванні регіональної економічної політики, вироблення стратегії розвитку регіону. У цій ролі здійснюють аналіз існуючого стану розвитку економіки регіону, визначають ключові моменти впливу та формують уяву про майбутні економічні перспективи регіону. Друга роль – в адмініструванні розроблених конкретних програм та проектів розвитку регіону, вироблення конкретних заходів для досягнення поставлених цілей, контроль і реалізація цих заходів для отримання запланованого результату. Третя роль полягає у створенні сприятливого середовища для мобілізації всіх ресурсів економічного розвитку та найбільш ефективного їх використання [6, с. 22]. Але з цих визначених ролей жодну не можна назвати економічною функцією. Формування регіональної політики відноситься до таких функцій, як планування та прогнозування. Друга роль – адміністрування розроблених програм та проектів розвитку зводиться до моніторингу та контролю, і є взагалі суго управлінською функцією і саме тому не може бути економічною. Таким чином, створення сприятливого середовища також є функцією управлінського порядку, оскільки зводиться до акумулювання та перерозподілу економічних ресурсів з метою їх ефективного використання. Тому всі згадані функції неможливо віднести до суто економічних, а можна віднести тільки до управлінських функцій в економіці.

Основним нормативним актом, що визначає місце державних адміністрацій в економічному регулюванні, є Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року [6]. Разом з тим, деякі дослідники вважають, що цей закон, стосуючись питань економічного регулювання, досить розпливчасто підходить до того, що і як повинні регулювати державні адміністрації в економічній сфері.

Функціонування сучасної економіки передбачає втручання держави в економічні відносини як активного суб'єкта господарювання. Причина цього явища полягає в тому, що є необхідність створювати державні підприємства у тих галузях економіки, що відігра-

ють провідну роль у забезпеченні відповідного рівня національної безпеки країни. До таких галузей відносять оборонну промисловість, залізничний транспорт, зв'язок та деякі інші. Крім того, державні підприємства забезпечують заповнення тих ринкових ніш та напрямків задоволення соціальних потреб суспільства, в яких внаслідок низької норми прибутку (або навіть в умовах повної відсутності прибутковості) підприємства інших форм.

Усі розглянуті види дій у сфері економіки присутні в діяльності державних адміністрацій, оскільки в межах своїх компетенцій вони здійснюють і вплив, і регулювання, і управління, що виходить від характеру взаємозв'язків із суб'єктами, які знаходяться на її території. Тому й у Законі про державні адміністрації варто було б увести не тільки норму про цілі діяльності державної адміністрації, а також норму, яка би визначала способи реалізації цілей і відповідні їм механізми.

Відповідно до мети діяльності державної адміністрації повинні формуватися їхні задачі в економічному середовищі. Згідно ст.2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [6] місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Зафіксовані в Законі завдання державних адміністрацій у сфері економіки не відбивають тієї реальності, що існує в дійсності, оскільки їхня діяльність виходить далеко за ті рамки, що зазначені в ст.2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Навіть сам зміст Закону вказує на те, що на місцеві державні адміністрації покладається завдання щодо регулювання в зовнішньоекономічній сфері, а в обласних державних адміністраціях існують відповідні управління по регулюванню інвестиційної діяльності та інше. Державні адміністрації проводять велику роботу з питань розвитку інфраструктури регіону, розвитку промисловості, сільського господарства, транспорту й інших галузей національної економіки. У той же час ця діяльність законодавчо не закріплена. На практиці складається ситуація, коли Президент і Кабінет Міністрів ставлять перед державними адміністраціями багато складних завдань, а здійснювати свою діяльність як центра економічного розвитку регіону їм украй важко, через відсутність повноважень та відповідної законодавчої бази. Звідси багато недоліків у діяльності державних адміністрацій по ефективному регулюванню економічних відносин у регіоні.

Завдання місцевих державних адміністрацій повинні формуватися на основі двох складових:

- державної регіональної політики в економічній сфері;
- тих функцій, що вони повинні здійснювати виходячи з економічної політики держави й об'єктивної необхідності регулювання економічних процесів у регіоні як центрів економічної системи.

Державна регіональна політика в економічній сфері – це ті напрямки діяльності державних органів управління по забезпеченню економічного функціонування території, що відповідають рішенням задач по їх розвитку. Політика через законодавство формує концепцію державних адміністрацій і їхню структуру, що у стані забезпечити реалізацію політики держави, але політика держави в цій сфері суб'єктивна по своїй природі. Вона формується під впливом різних факторів громадського життя і не завжди прагматична та об'єктивна. Тому в ній можуть міститися корисні за змістом питання, але на практиці для їхньої реалізації не існує відповідної бази. Тому більш об'єктивною стороною формування діяльності державної адміністрації є її функції в економічній сфері. І якщо державна регіональна політика буде відповідати функціям, то вона буде більш зваженою і реалістичною, а діяльність державних адміністрацій - більш об'єктивною.

Функції, які органи державного управління – у тому числі й державні адміністрації здійснюють у сфері економіки – звичайно називають економічними функціями державного органу. Але таке твердження викликає заперечення. Так, економічною функцією державних адміністрацій вважається складання і виконання регіональних програм соціально-економічного розвитку. Якщо замислитись, то мова йде про суто управлінську функцію – планування, що опосередкує через себе економічні відносини. Представляється, що економічна функція – це функція, у якій економіка продовжує себе здійснювати, виконуючи частину функціонування економічного процесу. Так, товаровиробник, виробляючи товари, здійснює економічну функцію – виробничу. Банк також здійснює економічну функцію – акумулювання фінансових засобів і надання кредитів. Тому можна зробити висновок - у сфері економіки є дві функції: економічні функції і функції управління в сфері економіки, що забезпечують її функціонування. Можна також говорити і про третій варіант, коли перша і друга функції поєднані в єдине ціле. Такою змішаною функцією в діяльності державної адміністрації є бюджетна функція. Бюджет є частиною економічного процесу зв'язаного з перерозподілом фінансових ресурсів. Ця функція представлена у визначеній частині в діяльності тих або інших державних органів. Разом з тим, реалізуючи цю функцію, вони управляють бюджетним процесом, починаючи від розробки бюджету, і закінчуючи його реалізацією. І вже тут ми зіштовхуємося з такими функціями управління, як планування, координація, організація, контроль та інші при домінуючій функції планування. Тому оцінюючи функції в економіці, що визначні в ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», можна вважати, що одні з них є суто управлінські (планування соціально-економічного розвитку регіону), другі – економічні (розробка і виконання бюджету регіону), а інші - змішані, тобто управлінсько-економічні (зовнішньоекономічні).

Державні адміністрації є органами державного управління, тобто для них характерне виконання управлінських функцій, у тому числі й у сфері економіки. Виходячи з запропонованої класифікації, можна затверджувати, що для державних адміністрацій характерна тільки одна економічна функція - складання і виконання бюджету, і при тому ця функція в значній ступені має змішаний характер, а всі інші - це функції управління у сфері економіки. Об'єктом цих функцій можуть бути найрізноманітніші економічні процеси: економічний розвиток, промисловість, транспорт, зовнішньоекономічна, інвестиційна діяльність та інше.

Прикладом з'ясування сутності управлінсько-економічної функції та функції державного управління в економіці може бути монографія «Державне управління: основи теорії й організації», автори якої розділяють економічні функції держави на внутрішньоекономічні й зовнішньоекономічні. До внутрішньоекономічних вони відносять вироблення і координацію державою економічної політики, тобто стратегію і тактику економічного розвитку країни в оптимальному режимі; регулювання відносин між громадянами і їхніми організаціями в економічному житті суспільства. До зовнішньоекономічного відносяться: розвиток взаємовигідного економічного співробітництва з державами і групами держав на міжнародній арені, участь у міжнародному поділі праці, обміні новітніми технологіями, координації товарообігу, розвитку кредитно-грошових зв'язків. Якщо розглянути внутрішні економічні функції держави, то можна зрозуміти, що координація і вироблення державної економічної політики не відноситься до економіки в силу свого визначення. Економічними функціями держави можна назвати тільки ті, через які економіка реалізує себе за допомогою держави, тобто, ті функції, що використовують для свого втілення об'єктивні економічні закони через механізм держави. Координація відноситься до функції управління в економіці, але ніяк не до економічної. Відповідно, регулювання відносин між громадянами і їхніми організаціями в економічному житті суспільства теж не можна віднести до економічної функції. Регулювання відносин у даному випадку є функцією соціальної, регулятивної, а в застосуванні до економічного життя суспільства є функцією керування в економіці.

Що стосується зовнішніх економічних функцій держави, то до економічного можна віднести розвиток кредитно-грошових зв'язків. Всі інші також є або дипломатичними (розвиток взаємовигідного економічного співробітництва з державами і групами держав на міжнародній арені, обміні новітніми технологіями), або до функції управління в економіці (участь у міжнародному поділі праці і координації товарообігу).

Контроль за виконанням документів і прийнятих рішень є невід'ємною функцією управління, необхідним елементом організації управлінської діяльності і важливої складовою економічного процесу. Побудова незалежної держави, створення в ній ринкової економіки неможлива без чіткої державної політики та механізмів її реалізації, одним з елементів якого є державний контроль. Саме тому проблема державного контролю, удосконалення його дієвості особливо актуальна на сучасному етапі. Він виступає запорукою покращання соціально-економічної ситуації як у державі в цілому, так і в окремих регіонах. Основна мета контролю в

соціально-економічному розвитку регіону полягає у дотриманні відповідними органами виконавчої влади, доцільного та економічного витрачання коштів, підвищенню ефективності державного регулювання в цій сфері. Проте на практиці місцева виконавча влада, яка найкраще володіє інформацією про ситуацію, що склалася на місцях, дуже часто не має необхідних контрольних важелів. А це зменшує її можливості при запобіганні у деяких випадках можливим порушенням та зловживанням з боку різних організацій і структур. Виходячи з того, що саме місцеві органи державного управління відповідають за ситуацію у певному регіоні, їм повинні бути надані контрольні повноваження, які повинні бути чітко прописані. Функцією управління є контроль, тобто перевірка діяльності суб'єктів управління. Спочатку державні адміністрації задумувалися, як контролюючі органи і ця функція на сьогоднішній день зберігається для них однією з основних. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» надає широку повноваження державним адміністраціям по контролю в сфері економічної діяльності. Однак ці повноваження не вичерпуються тільки даним Законом, вони також відображені в підзаконних нормативних актах Кабінету Міністрів щодо тих структурних підрозділів, що входять до складу державних адміністрацій. Контроль, що здійснюють державні адміністрації, переважно стосується тих, хто не підвідомчий їм. Тому можна зробити висновок, що така діяльність носить наглядовий характер.

Найважливішим напрямком контролю з боку державних адміністрацій є контроль за дотриманням законності, згідно Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [6]. У той же час Закон не розкриває механізму здійснення цього контролю, конкретної компетенції державних адміністрацій, форм і процедур відповідальності за порушення законності в економічних відносинах. Усе це повинно знайти відображення як доповнення до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», або у виді відповідних нормативних актів Кабінету Міністрів України.

Однією з основних функцій державного управління є організація. У радянський період органи державного управління використовуючи організаційну функцію створювали чітку систему управління в сфері економічних відносин. Варто підкреслити, що не саму систему управління, а саме керівництво. Управління і керівництво – це не тотожні поняття, хоча зовні вони дуже схожі. Керівництво припускає жорстко централізовану систему підпорядкування, коли команда, віддана центром повинна виповнюватися в точній відповідності з прийнятим рішенням. Це позбавляє всі нижчестоящі рівні можливості маневру, самостійного ухвалення рішення, не враховує особливостей об'єкту регулювання, гарантій суб'єкта управління у відношенні органа, що віддав команду. Управління за своєю природою еластично. Діяльність державних органів, заснована на управлінні, формує мету і задачі для суб'єкта управління, гарантує умови для їхнього досягнення, взаємну відповідальність сторін, самостійність суб'єкту в досягненні цілей і задач, поставлених перед ним з урахуванням особливостей функціонування об'єкта керування.

Сучасний період розвитку держави повинний використовувати організаційний потенціал діяльності

державних адміністрацій в економічній сфері. Діяльність підлеглих їм структур повинна підтримуватися і стимулюватися. Варто вести пошуки найбільш раціональних структур організації в регулюванні економічних відносин, створюючи умови зацікавленості в них структур бізнесу й інших учасників економічного процесу. У цьому відношенні організація ефективної економіки регіону повинна будуватися на співробітництві, що задовольнило б як державні адміністрації, так і іншу сторону. З цією метою могли б створюватися прозорі і спрощені структури державних адміністрацій, які б сприяли подоланню бюрократичних рогадок для тих, хто дійсно хоче розвиватися і піклуватися не тільки про свій прибуток, але і про державні і регіональні інтереси.

Важливою функцією державного управління є координація. В умовах ринкової економіки роль цієї функції в діяльності державних адміністрацій зростає. Це зв'язано з тим, що абсолютна більшість суб'єктів економічної діяльності не підлегла місцевим державним адміністраціям, що викликає труднощі в їхній діяльності при регулюванні економічних відносин. Адміністративно виконувати те, що необхідно державній адміністрації прямо неможливо, тому у відносинах із суб'єктами підприємницької діяльності необхідно погоджувати свої інтереси з їхніми інтересами. Одним з напрямків координації можуть служити адміністративні договори, тобто договори в сфері управління, що здебільшого можуть застосовуватися між непідлеглими один одному суб'єктами. У науковій літературі питання про адміністративні договори розроблено недостатньо. У практиці дані види договорів застосовуються рідко і не мають розробленої методологічної і нормативної бази. Для державних адміністрацій використання адміністративних договорів є одним з ефективних інструментів регулювання економічних відносин.

Однією з центральних функцій державного управління є планування. Дана функція закріплена за державними адміністраціями згідно ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», у вигляді програм соціально-економічного розвитку. Планування дає можливість через прогнозування і програмування не тільки оцінити положення в економіці регіону через визначені проміжки часу, але і побудувати свою діяльність таким чином, щоб цілі і задачі визначеного періоду майбутнього були досягнуті, а також побудувати свої взаємини з іншими суб'єктами управління так, щоб останні були залучені в цю систему і зацікавлені у виконанні програм соціально-економічного розвитку регіону.

Трансформаційні процеси в економіці вимагають використання сучасних видів планування в діяльності державних адміністрацій і до яких варто віднести індикативне і стратегічне планування. Розробка і впровадження цих систем планування далеко відстає від світової практики і навіть від практики країн центральної і східної Європи, які обрали шлях ринкової економіки. Разом з тим, досвід цих країн безумовно підвищив би якість прогнозування і програмування на регіональному рівні. Треба зауважити, що ті програми соціально-економічного розвитку, що розробляються державними адміністраціями, в основі є декларативними, а не системними документами, що практично не роблять впливу на економічний розвиток регіону.

Згідно законодавства, одним з головних завдань місцевих державних адміністрацій є виконання дер-

жавних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони навколишнього середовища, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншостей – також програм їхнього національно-культурного розвитку. Однак у законі не зазначено, яким чином цього досягнути. Що ж стосується повноважень місцевих державних адміністрацій, те і тут закон не вказує нічого конкретного. Наприклад, місцева державна адміністрація має право розробляти різні програми, але яким чином це необхідно робити? Чи впливає, що для цього створювати спеціальний підрозділ або залучати фахівців зі сторони? У законі не зазначений механізм реалізації повноважень і обов'язків державних адміністрацій. Важко сказати, чи є це позитивним або негативним моментом. З одного боку, відсутність спеціалізованого законодавчо закріпленого механізму дозволяє місцевим державним адміністраціям більш гнучко реагувати на які-небудь зміни, з іншого боку – саме відсутність чітко закріпленого механізму приводить до того, що кожна організація починає створювати програми виходячи зі своїх власних критеріїв доцільності. А це, у свою чергу приводить до того, що багато програм починають перехреснуватися між собою, отчого їхня ефективність знижується.

Аналіз ролі і функціональної спрямованості діяльності державних адміністрацій у сфері економіки показує, що існують значні резерви для підвищення ефективності їхньої діяльності по регулюванню економічних відносин.

Можна стверджувати, що відсутній системоутворюючий підхід до регулювання економічних відносин з боку державних адміністрацій. В основі блоку регулювання економічних проблем повинна лежати мета, що була б сформульована державою перед державними адміністраціями в рішенні економічних проблем. Нажаль, постановка цілеутворювання в Законі відсутня. Метою ж діяльності державних адміністрацій можна вважати забезпечення співіснування економіки регіону і її розвитку шляхом регулювання або впливу на неї.

Таким чином, необхідно точно визначити економічні функції і функції державного управління державних адміністрацій в економічній сфері. Дуже важливо розробити механізм реалізації цих функцій у територіальному розрізі, тому що без механізму їхньої реалізації дані функції залишаться просто абстракціями. Не менш важливо визначити межі можливого і необхідного регулювання економічних відносин з боку державних адміністрацій, оскільки недостатність регулювання як і зайва зарегульованість економічної діяльності ведуть тільки до її гальмування. Необхідно також більш конкретне закріплення повноважень державних адміністрацій в економічній сфері і чітке їхнє нормативне регулювання, що дає можливість діяти в межах закону і на основі закону, а для інших осіб створить більш сприятливі умови співробітництва з державними адміністраціями. Руху в цьому напрямку зміцнить державні адміністрації в ролі центрів державного регіонального регулювання економічних систем.

#### Висновки

робити механізм реалізації цих функцій у територіальному розрізі, тому що без механізму їхньої реалізації дані функції залишаться просто аб-

#### Література.

1. Малиновский В. Я. Державне управління: навч. посіб. 2-ге вид., доповн. та переробл. Київ: АТІКА, 2003. 576 с.

2. Советский Энциклопедический Словарь / глав. ред. А. М. Прохоров. Москва, 1989. 1632 с.

3. Социологический энциклопедический словарь (рус., англ., нем., фр., чеш. языках) / ред. Г. В. Осипов. Москва: издательская группа «Инфо-Норма», 1998. 488 с.

4. Государственное управление: основы теории и организации / ред. В. А. Кобзаренко Москва: Статут. 2000 – 287с.

5. Дідківська Л. І., Головка Л. С. Державне регулювання економіки: навч. посіб. Вид. 2. Київ, «Знання-Прес», 2002. 213с.

6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>