

Харківський національний  
економічний університет

# *Управління розвитком*

*Всеукраїнська науково-практична конференція  
"Актуальні проблеми державного управління  
та державної служби в умовах  
постіндустріальної економіки"*

*26 лютого 2010 року*

*Секція 1*

*"Проблеми теорії та практики державного управління"*

*Секція 2*

*"Проблеми ефективності державної служби в сучасних умовах"*

*Секція 3*

*"Управління комунікаційною політикою  
в умовах постіндустріальної економіки"*

*Секція 4*

*"Державне регулювання соціально-економічних процесів  
в умовах постіндустріальної економіки"*

*Збірник наукових робіт*

*№ 8 (84) 2010*

*видається 2 рази на рік*

*Харків · ХНЕУ · 2010*

Засновник і видавець ХНЕУ.

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації КВ № 5948 від 19.03.2002 р.

Затверджено на засіданні  
вченої ради університету,  
протокол № 7 від 25.05.2010 р.

**Редакційна колегія**

**Пономаренко В. С.** — докт. екон. наук, професор (головний редактор)

**Афанасьєв М. В.** — канд. екон. наук, проф.

**Внукова Н. М.** — докт. екон. наук, проф.

**Грігорян Г. М.** — докт. екон. наук, проф.

**Гриньова В. М.** — докт. екон. наук, проф.

**Дікань Л. В.** — канд. екон. наук, проф.

**Дороніна М. С.** — докт. екон. наук, проф.

**Іванов Ю. Б.** — докт. екон. наук, проф.

**Кизим М. О.** — докт. екон. наук, проф.

**Клебанова Т. С.** — докт. екон. наук, проф.

**Левикін В. М.** — докт. техн. наук, проф.

**Малярєвський Ю. Д.** — канд. екон. наук, доц.

**Назарова Г. В.** — докт. екон. наук, проф.

**Орлов П. А.** — докт. екон. наук, проф.

**Пушкар О. І.** — докт. екон. наук, проф.

**Сєдова Л. М.** — відповідальний секретар

**Тридід О. М.** — докт. екон. наук, проф.

**Українська Л. О.** — докт. екон. наук, проф.

**Хохлов М. П.** — докт. екон. наук, проф.

**Ястремська О. М.** — докт. екон. наук, проф.

(заступник головного редактора)

**Поштова адреса**

**засновника і видавця:**

61001, Україна, м. Харків, пр. Леніна, 9а

Головний редактор **Пономаренко В. С.**

**Конт. телефон:** (057)702-03-04

**Поштова адреса редакції:**

61001, Україна, м. Харків,  
пров. Інженерний, 1а, 1 під'їзд

Зав. редакції **Сєдова Л. М.** (057)758-77-05

Редакція (057)758-77-04

Редактор **Дуднік О. М.**

Комп'ютерна верстка **Сосненко Л. С.**

**E-mail:** vydav@ksue.edu.ua

Відповідальність за достовірність фактів, дат, назв, імен, прізвищ, цифрових даних, які наводяться, несуть автори статей.

Рішення про публікацію статті приймає редакційна колегія. У текст статті без узгодження з автором можуть бути внесені редакційні виправлення або скорочення.

Редакція залишає за собою право їх опублікування у вигляді коротких повідомлень і рефератів.

При передрукуванні матеріалів посилання на збірник обов'язкове.

Підписано до друку 25.05.2010 р.

Формат 84×108 1/16. Panip MultiCopy.

Ум.-друк. арк. 17,5. Обл.-вид. арк. 22,05. Тираж 500 прим. Зам. № 399.

Ціна договірна.

Видавець і виготівник — видавництво ХНЕУ, 61001, м. Харків, пр. Леніна, 9а.

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів видавничої справи

© Харківський національний  
економічний університет, 2010

© Видавництво ХНЕУ,  
дизайн, оформлення обкладинки, 2010

# Зміст

## Секція 1 "Проблеми теорії та практики державного управління"

Баран М. П. Державні механізми регулювання розвитку вищої освіти України.....	5
Вацьковски К. С. Реформирование научно-исследовательской деятельности высших учебных заведений Польши.....	6
Гордjenко Л. Ю., Галан О. В. Проблеми реформування пенсійної системи України.....	9
Ганоцька С. О. Регламентация дій у професійній діяльності державних службовців України.....	12
Городнов В. П., Кукін І. В. Методологічні основи вирішення проблем теорії і практики державного управління.....	14
Денисова В. В. Розвиток пенсійної реформи в Україні.....	16
Перетяка О. П. Проблемы развития "третьего сектора" в Украине.....	20
Кукін І. В. Удосконалення визначення основних функцій управління органів державної влади та місцевого самоврядування.....	22
Лук'янов О. П. Сучасні критерії якості надання послуг органами державної влади та місцевого самоврядування.....	24
Савков А. П. Виборча кампанія як механізм удосконалення якісних характеристик соціального простору.....	27
Рясна А. І. Проблеми правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування на сучасному етапі.....	29
Коваль Т. О., Нікіпелова Є. М. Шляхи вдосконалення управління спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст області.....	31
Лахижа М. І. Теоретичні та практичні проблеми управління системою державної (цивільної) служби у Російській Федерації.....	34
Степанов В. Ю. Електронна демократія як тенденція розвитку громадянського суспільства.....	35
Сас Н. М. Об'єктивні та суб'єктивні чинники гальмування інноваційних процесів в Україні.....	37
Сьмєва К. В. Особенности государственного управления солидарной пенсионной системой.....	40
Гордjenко Л. Ю., Злобіна Н. М. Вивчення потреб споживачів державно-управлінських послуг в органах державної статистики.....	42
Соболь М. П. Аналітичне забезпечення процесу управління ризиками в контексті системи прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.....	45
Черешнюк О. В. Інформаційно-комунікаційне забезпечення державно-управлінських рішень.....	46

## Секція 2 "Проблеми ефективності державної служби в сучасних умовах"

Ушкальов В. В., Григоренко А. М. Застосування новітніх психотехнологій з метою підвищення ефективності діяльності державних службовців.....	49
Костильова Н. В., Жернов Є. С. Питання мотивації та матеріального заохочення державних службовців.....	51
Красніков О. І. Проблеми проведення контролю за додержанням законодавства про страховий фонд документації у регіонах України.....	53
Кабанець А. Г. Напрямки підвищення ефективності державної служби в Україні.....	54
Ушкальов В. В., Коваль Н. В., Колеснік Д. Э. Психологічні аспекти підвищення ефективності діяльності державних службовців.....	57
Олешко А. М. Вплив професійного та морально-етичного рівня керівників на запобігання проявів корупції в органах виконавчої влади.....	59
Пашко Л. А. Сучасне бачення професійного оцінювання людських ресурсів у системі державної служби України.....	61
Гришина І. В. Аналіз факторів мотивації державних службовців.....	62
Словіцька Т. В. Особливості кар'єрної та посадової моделей проходження державної служби.....	65



### Секція 3 "Управління комунікаційною політикою в умовах постіндустріальної економіки"

<b>Алейникова Н. О.</b> Застосування новітніх технологій для формування іміджу державної служби в умовах інформаційного суспільства.....	69
<b>Інкін М. В.</b> Проблеми функціонування комунікативних підрозділів в органах виконавчої влади України.....	71
<b>Плехневич А. М.</b> До питання про інформаційне право України .....	73
<b>Наумік К. Г.</b> Управління комунікаційною політикою в умовах постіндустріальної економіки .....	74
<b>Кульчицька О. В.</b> Організація взаємодії та удосконалення діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України .....	76

### Секція 4 "Державне регулювання соціально-економічних процесів в умовах постіндустріальної економіки"

<b>Безгин К. С.</b> Исследование методов совершенствования процесса создания потребительской ценности.....	78
<b>Ботезат О. П.</b> Земельні ресурси як стратегічний ресурс держави.....	81
<b>Бугаєнко Н. М.</b> Регулювання державної допомоги: сутність та соціально-економічні наслідки.....	82
<b>Вірлич Є. М.</b> Державне регулювання однозначного застосування економічної класифікації видатків бюджету: регіональний аспект .....	84
<b>Аведян Л. Й., Власенко М. В.</b> Прогнозування залишків коштів на рахунках бюджетних установ, відкритих у Головному управлінні ДКУ у Харківській області, при використанні кореляційно-регресійного аналізу.....	86
<b>Дорошенко І. В.</b> Державне регулювання економіки щодо подолання економічної кризи.....	89
<b>Григоренко Н. В., Григоренко А. М.</b> Система чинників, що впливають на ефективність управління персоналом підприємства.....	91
<b>Аведян Л. Й., Корабельникова Ю. О.</b> Удосконалення механізму використання бюджетних коштів у місцевому самоврядуванні в умовах постіндустріальної економіки.....	93
<b>Куць Т. В.</b> Теоретичні засади реалізації конкурентної політики у сфері державних закупівель.....	95
<b>Дороніна О. А., Борданова Л. С.</b> Оцінка ролі державної служби зайнятості у працевлаштуванні молоді.....	96
<b>Волоснікова Н. М.</b> Макроекономічні засади регулювання діяльності природних монополій в Україні.....	99
<b>Аведян Л. Й., Липчанська А. В.</b> Проблеми та суперечності організації міжбюджетних відносин, що виникають із запровадженням нового Бюджетного кодексу України.....	101
<b>Григоренко Н. В.</b> Розвиток системи методів відбору працівників в управлінні персоналом підприємства.....	104
<b>Аведян Л. Й., Міленко В. Я.</b> Шляхи удосконалення фінансового контролю в органах Державної контрольно-ревізійної служби.....	105
<b>Олфіренко Л. Д.</b> Удосконалення державного регулювання інвестиційної діяльності в забезпеченні економічного розвитку виробничих компаній.....	108
<b>Польовик О. А.</b> Проблеми та напрями удосконалення формування місцевих бюджетів в Україні.....	109
<b>Пономаренко А. А., Рыбалко К. В.</b> Современные проблемы и перспективы развития малого предпринимательства в условиях переходной экономики Украины.....	112
<b>Ремізова Т. А.</b> Державні цільові програми як інструмент реалізації пріоритетів соціально-економічного розвитку.....	114
<b>Попельныхов Р. В.</b> Державне регулювання макроекономічної стабільності та вплив на інвестиційну активність.....	117
<b>Аведян Л. Й., Усачова Т. В.</b> Сучасний державний фінансовий контроль як інструмент державного регулювання господарської діяльності .....	118
<b>Хромов М. І.</b> Принципи організації та чинники державного управління системою професійної орієнтації.....	121
<b>Ульянченко Ю. О., Винокурова О. І.</b> Економічна безпека в Україні.....	123
<b>Чечель О. М.</b> Оптимальне економічне зростання як пріоритетне завдання державного управління економічними процесами.....	124
<b>Юрійчук С. М.</b> Структура видатків місцевих бюджетів України .....	126
<b>Аведян Л. Й., Федан В. А.</b> Аналітично-програмний комплекс узагальнення інформації про казначейське виконання бюджетів.....	130
<b>Отенко В. І., Варцаба В. І.</b> Моделі стратегічного вибору .....	132

# Секція 1

## "Проблеми теорії та практики державного управління"

УДК 336.12

Баран М. П.

### ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

*Анотація. Розглянуто проблеми державної підтримки розвитку вищої освіти в Україні.*

*Аннотация. Рассматриваются проблемы государственной поддержки развития высшего образования в Украине.*

*Annotation. The problems of the state support of development of higher education in Ukraine are considered.*

*Ключові слова: державне регулювання вищої освіти, механізм регулювання освітньої галузі, державна політика в освітній галузі.*

Незважаючи на різноманіття традиційних та нових стратегій управління вищою освітою, основними пріоритетами ведення державою політики в галузі освіти залишаються підвищення доступності, якості і фінансової ефективності в секторі вищої освіти.

Станом на сьогодні у держави є як мінімум три ефективні механізми організації діяльності у сфері освіти, яка, у свою чергу, також формує державу. Зважаючи на значні можливості впливу держави на освіту, виділяються найбільш вагомими серед них – це законодавчий, фінансовий важелі та державна ідеологія.

Вплив держави на освіту через законодавство дозволяє здійснювати нормативно-правове регулювання освітньої діяльності. Важливість вдосконалення освітньої нормативно-правової бази, відповідно до змін, спричинених входженням нашої держави в освітній європростір, є незаперечною. При розробці нового законодавства чи адаптації сучасного потрібно акцентувати увагу керівних органів на таких моментах, як науково-інноваційна діяльність, інтелектуальна власність, розробка механізмів забезпечення якості і фінансової надійності державних ВНЗ, тенденція до створення нових навчальних закладів (віртуальні університети тощо).

Динаміка ринкових відносин стимулює пошук нових схем фінансування, на основі яких прибуток надходитиме від експлуатації майна ВНЗ, платного навчання, спонсорської допомоги, наукової діяльності, грантів тощо. Розробка державою фінансових механізмів регулювання повинна стимулювати ВНЗ до якісної ефективної науково-освітньої діяльності, відповідно до якої будуть розподілятися бюджетні кошти. Сьогодні, коли мова йде про розширення каналів фінансування освітньої галузі, держава повинна стати не єдиним джерелом фінансового забезпечення вищої освіти, проте найвагомішим. Механізм фінансового забезпечення зазнає змін у напрямі все більшої диверсифікації джерел фінансування освіти, зменшення державної частки в загальному обсязі фінансових ресурсів освіти. В Україні державне фінансування освіти хоча і зазнає значної трансформації у світлі глобалізаційних процесів, проте потребує подальшого вдосконалення.

Практика державного фінансування освітньої галузі не може бути сталою і незмінною. Необхідність підвищення її економічної ефективності потребує вдосконалення всього фінансового механізму: податкової бази, нормативного визначення обсягів фінансування, системи міжбюджетних відносин. Нагальною є потреба формування прозорого, цільового, стимулюючого характеру фінансування бюджетних сфер і освіти, у тому числі з посиленням елементів відповідальності, та зменшення впливу суб'єктивних чинників (ручного керівництва) на процес прийняття фінансових рішень у системі освіти.

Проблемам фінансового забезпечення розвитку вищої освіти і науки України у трансформаційний період, аналізу сучасного стану фінансового забезпечення закладів вищої освіти, дослідження впливів витрат на освіту, на соціально-економічний розвиток суспільства, визначення джерела фінансування вищої освіти, розробки рекомендацій щодо удосконалення фінансового забезпечення сфери вищої освіти присвячені монографії Т. Боголіб "Фінансове забезпечення розвитку вищої освіти і науки в трансформаційний період" [1], С. Салиги та В. Гельмана "Фінансове забезпечення вищої освіти" [2] та ін.



У процесі вивчення наукової літератури з питань модернізації фінансового механізму впливу держави на освітню галузь можна зробити ряд висновків теоретико-методологічного характеру щодо вирішення проблеми фінансового прогнозування вищої освіти: заміна затратного механізму виділення коштів з державного бюджету на цільовий; диференційований підхід з виділення ВНЗ коштів із державного бюджету відповідно до результатів моніторингу та оцінки рівня теоретичної і практичної підготовки випускників, професорсько-викладацького штату та наукових співробітників, стану матеріально-технічної бази навчального закладу та інших факторів; перехід від централізованої структури розподілу бюджетних коштів до децентралізованої.

Третім, не менш значущим, фактором впливу держави на освітню систему є державна ідеологія, яка здатна сприяти чи пригнічувати прагнення громадян здобувати освіту, ознайомлюватися з модернізаційними тенденціями у даній галузі, підтримувати національні традиції, оволодівати міжнародним досвідом, займатися науковою діяльністю тощо. Державна ідеологія повинна проявлятися у законодавчому та практичному підтвердженні того, що освіта є найбільшим пріоритетом країни, її стратегічним ресурсом, основним фактором державної та суспільної безпеки, економічної, політичної, інтелектуальної, культурно-національної конкурентоспроможності, історичної самоідентифікації та самоствердження України у Європросторі.

Як бачимо, у взаємозв'язках держави та освітньої галузі налагоджується певна система взаємовпливів, частина яких здійснюється через закони та інші нормативно-правові документи, друга – через знання та наукові дослідження. У процесі еволюціонування даних взаємозв'язків їх впливи удосконалюються, модернізуються, враховуючи вимоги часу. Особливо помітно це тепер, у період глобальних перетворень, що відбуваються у всіх сферах суспільства.

Сьогодні важливо, щоб державна політика в галузі вищої освіти відповідала світовим тенденціям, а не залишалася на узбіччі прогресу, а це можливо при поступовому, але наполегливому реформуванні системи вищої освіти та управлінні нею.

---

**Література:** 1. Боголіб Т. М. Фінансове забезпечення розвитку вищої освіти і науки в трансформаційний період : монографія / Т. М. Боголіб. – К., 2006. – 508 с. 2. Салига С. Я. Фінансове забезпечення вищої освіти : монографія / С. Я. Салига, В. М. Гельман. – Запоріжжя : ЗЦНТЕІ, 2007. – 252 с.

---

**Вацьковски К. С.**

УДК 336.12

## **РЕФОРМИРОВАНИЕ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ ПОЛЬШИ**

*Анотация. Рассмотрены основные положения реформирования научно-исследовательской деятельности польских высших учебных заведений. Приведен пример опыта Варшавской политехники по усовершенствованию научно-исследовательской деятельности.*

*Анотація. Розглянуто основні положення реформування науково-дослідної діяльності польських вищих навчальних закладів. Наведено приклад досвіду Варшавської політехніки щодо удосконалення науково-дослідної діяльності.*

*Annotation. The basic foundations of reform of R&D activity at Polish universities are described. The improvement of this sphere of activity on the example of the Warsaw University of Technology is given.*

*Ключевые слова: деятельность высших учебных заведений, реформирование высшей школы, модернизация информатической инфраструктуры.*

После вхождения Польши в состав Европейского Союза (ЕС) процессом реформирования были охвачены все сферы общественной жизни, в том числе и высшая школа, которая включает публичные академические и непубличные высшие учебные заведения. В свою очередь к публичным академическим учебным заведениям относятся 18 университетов, 17 политехник, 5 экономических вузов, 6 педагогических вузов, 6 сельскохозяйственных вузов, 6 академий физического воспитания и одна теологическая академия. Кроме того, к публичным вузам относятся государственные профессиональные вузы, которых по состоянию на 31.12.2009 г. в Польше насчитывалось 36 единиц. По данным Министерства науки и высшего образования [1], на 12.03.2010 г. в Польше насчитывалось 482 непубличных вуза.

---

© Вацьковски К. С., 2010

Реформа высшей школы соответственно проекту Министерства науки и высшего образования предусматривает значительное повышение роли вузовской науки согласно закону, принятому 18 марта 2010 г. [2]. Так, одним из стандартных проектов реформы является концепция создания ведущих национальных научных центров, соответственно которой все публичные и непубличные учебные заведения смогут принять участие в конкурсе на получение такого статуса.

Основные положения реформы высшей школы:

1. Больше денег лучшим вузам. Финансирование вуза должно основываться на эффектах от научной деятельности. Больше всего денег получают лучшие учебные заведения в результате конкурсной процедуры. Будет создан при Министерстве науки и высшего образования специальный фонд качества, из которого будут финансироваться научные подразделения вуза, институты и исследовательские единицы, которые получают статус Ведущего национального научного центра (ВННЦ) или отличительную оценку Польской аккредитационной комиссии. В 2011 г. в результате конкурсов будут созданы четыре ВННЦ, которые в течение пяти лет будут получать дополнительно свыше 10 млн злотых. Статус ВННЦ будет предоставлять преимущество в получении как бюджетных средств, так и средств из фондов ЕС на финансирование инвестиций и исследовательской аппаратуры.

2. Больше автономии вузам. Вузы, в которых осуществляются защиты научных работ на степень доктора наук, смогут самостоятельно открывать новые научные направления. Вузы также смогут проще распоряжаться своим имуществом. Должно также расширяться взаимодействие вузов с социально-экономической средой. В частности, предусматривается совместное обучение с работодателем и под его заказ.

3. Более простая научная карьера. Предусматриваются прозрачные конкурсные процедуры на вузовские должности и большая открытость для зарубежных исследователей. Изменяются также принципы на получение степени кандидата и доктора наук. Процедура получения степени кандидата наук сократится с 11 до 6 месяцев. Изменяются также принципы предоставления титула профессора.

4. Больше прозрачности в вузах. Научным работникам будет предоставлена возможность трудоустройства только на двух штатных должностях. Будет запрещена служебная подчиненность, которая могла бы привести к необъективным решениям и необъективным научным оценкам. Речь идет о служебном покровительстве родственникам и кумовстве в вузах.

5. Бесплатное получение второго образования для наиболее способных студентов. Каждый студент государственного вуза получит пул пунктов, который обеспечит ему бесплатное обучение по одной специальности. После исчерпания пунктов его обучение на последующих специальностях будет платным. Бесплатно по двум специальностям смогут обучаться только лучшие студенты. Будет таких около 10 % по каждой из специальностей. Лимит пунктов не охватывает международных специальностей.

6. Больше помощи студентам. Изменяются принципы предоставления материальной помощи студентам и аспирантам. На материальную помощь будет выделено 75 % всех средств. Повышен также будет порог дохода, связанный с социальной стипендией. Предложен также каталог бесплатных услуг для всех студентов как публичных, так и непубличных вузов. Бесплатными будут, например, экзамены (повторные, дипломные), а также представление и оценка дипломной работы и выдача вкладыша к диплому.

Соответственно пакету законов, относящихся к реформированию науки и высшей школы на период 2012 – 2020 гг., в Польше предусмотрено создать ученым условия для обеспечения конкурентоспособности на европейском и мировом рынках [3].

Реформа усилит систему финансирования науки путем привлечения независимого Комитета оценки научных организаций (КОНО) на основе транспарентных принципов оценки труда всех исследовательских институтов, и те из них, которые достигнут наилучших научных результатов, смогут рассчитывать на большую финансовую поддержку государства. В результате реформирования в Польше будет создан независимый от политиков Национальный центр науки (НЦН), что даст возможность именно выдающимся ученым решать о разделении публичных средств на основные исследования. Существующий в настоящее время Национальный центр исследований и развития (НЦИР) будет отвечать за разработку стратегической для развития Польши программы исследований, задачей которой будет также привлечение хозяйственных объектов к сотрудничеству с научным сектором, что даст в результате возможность предпринимателям получать гранты на исследования без дополнительных барьеров.

Реформой также предусмотрена специальная поддержка молодым ученым и исследователям. Национальный центр науки будет предназначать не менее 20 % своих средств на исследования, проводимые молодыми учеными. Реформа науки облегчит молодым старт к национальной и международной карьере также благодаря введению контрактного трудоустройства и конкурса на научные должности.

Реформа предполагает поддержку тех учебных заведений, в которых будут создаваться хозяйственные единицы (центры прибылей), которым предоставлено право самофинансирования за счет выполняемых ими проектов, участия в конкурсах, в том числе за счет средств различных фондов Европейского Союза и т. п.

Особенно поощряются реформой новые процессы, ориентированные на инновации в сфере R&D, а также проекты по совершенствованию организации инфраструктуры ИТ НИИ. В данном случае предлагается разработка и внедрение таких организационных и информатических решений, как базы знаний, платформы групповой коммуникации, процессы накопления идей и дальнейшей



их обработки, присоединение НИИ к международным сетям типа: CASPAR, касающихся методов управления доступом к научным данным; DRIVER, касающихся способов интеграции репозиториев научной информации; SEADATANET, ориентированной на создание общеевропейской инфраструктуры для эффективного управления и интеграции данных о морских ресурсах, и т. п.

Определенный опыт по реформированию научного сектора высшей школы Польши накоплен на кафедре информатических систем Варшавского технологического университета "Варшавская политехника" при выполнении проектов, направленных на повышение эффективности реализации исследовательских процессов в результате модернизации информатической инфраструктуры, а также создания платформы услуг управления исследовательскими процессами. В частности, при участии автора была осуществлена попытка уточнения потребностей и способов решения проблем потенциального бенефицианта посредством предложения вариантов усовершенствования системы управления исследовательскими процессами и проектами (в том числе реализуемых в рамках фондов ЕС) непосредственно в организациях бенефицианта, опираясь на практические и стандартные решения, получившие свое применение в некоторых странах ЕС, например в Испании.

Основными проблемами польских потенциальных бенефициантов являются: трудности в подготовке проектной документации, связанной с хлопотанием о получении дотаций из структурных фондов; отсутствие квалифицированных кадров, осуществляющих помощь по обслуживанию вышеуказанных проектов в рамках всего их жизненного цикла, то есть от этапа разработки запроса на получение помощи и до полного осуществления проекта (особенно на уровне малых и средних предприятий (МСП)); отсутствие процедур и стандартов (норм), регулирующих процедуры подготовки, реализации и финансовых процедур по проектам; отсутствие соответствующих информатических инструментов, обеспечивающих обслуживание этих проектов, и т. п.

О масштабе данной проблемы свидетельствуют, например, последние попытки, связанные с оформлением и внесением заявок на дофинансирование в рамках Операционной программы инновационной экономики (ОП ИЭ), действие 8.1. "Поддержка экономической деятельности в области электронной экономики", а также в конкурсах Операционной программы человеческого капитала (ОП ЧК), по которым в период с 16 февраля 2009 г. по 31 марта 2009 г. принято всего 1122 (!) заявки на дофинансирование проектов на общую сумму 2 144 538 543,48 польских злотых.

При участии автора с использованием испанского опыта осуществляются разработки, направленные на стандартизацию, обеспечивающую поддержку процесса создания новых продуктов и услуг; повышение конкурентоспособности национальной промышленности и охраны окружающей среды; усовершенствование научно-исследовательской деятельности с привлечением вузовских ученых.

Реализация операционной цели вышеуказанного проекта – повышение эффективности осуществления исследовательских процессов в результате модернизации информатической инфраструктуры, а также создания платформы услуг управления исследовательскими процессами – требует: определения сфер исследования Института Y, поддерживаемых вышеуказанной системой; создания модели (в том числе разработка дефиниции), а также функционально-организационных структур исследовательских процессов; повышения качества исследований, реализуемых с помощью использования различных исследовательских средств и средств на основе применения современных IT-приложений и технологий; обслуживания цифровой обработки документации, результатов и проектов посредством внедрения процедур и инструментов для цифрирования, каталогизации и автоматического переноса данных, а также анализа; централизации надзора над научными и коммерческими проектами, реализуемыми в Институте Y посредством стандартизации и имплементации международных стандартов исследовательских процедур, внедрения технологических решений и методологий осуществления исследовательских проектов; предоставление доступа к знаниям, а также кооперация с коммерческими и научно-исследовательскими субъектами при помощи Исследовательского портала; интегрирование вышеуказанной системы с финансово-учетными (ФУ), а также кадрово-зарплатными (КЗ) системами с целью облегчения текущего размещения средств и финансового контроля заказов, реализуемых в рамках исследовательских процессов. Такая система должна: иметь возможность гибкого выявления расчетных счетов и обслуживания предъявленных структурой бухгалтерских счетов; быть разработана на основе применения современных ICT-технологий; обладать модульной структурой, позволяющей восполнять отсутствующие или необходимые в будущем модули; иметь возможность импорта данных их составных частей из систем ФУ и КЗ; обеспечивать интеграцию модуля ФУ с модулем КЗ; обеспечивать конструирование финансового плана и бюджетов проектов; обеспечивать сотрудничество с банковской системой; предоставлять возможность экспортировать данные к / из других используемых в Институте Y бизнес-офисных приложений; обеспечивать архивацию (и доступность) документации исследовательских проектов; обеспечивать интеграцию и функционирование (в рамках системы обслуживания заказов) исследовательских процессов, управляемых вышеуказанной системой.

Таким образом, такая система обеспечивает:

доступ к исследовательским инструментам и результатам анализа, другим научно-исследовательским единицам, а также создание мультидисциплинарного панеля экспертов;

создание соответствующей платформы, а также визуализации исследований при сотрудничестве с национальными и международными научными организациями.

К основным результатам деятельности по совершенствованию сферы R&D НИИ можно отнести: расширение деятельности Института (за счет внедрения соответствующих организационных



процедур и IT); повышение эффективности проектов R&D; ускорение развития Института (например, за счет присоединения его к международным научным сетям); стимулирование инновационности исследователей (за счет предоставления им возможности участвовать в научных и прикладных проектах); повышение конкурентоспособности Института и т. п.

В дальнейшем предполагается тиражирование проектных решений по стандартизации и информатизации научно-исследовательской инфраструктуры в совместных программах вузов, научно-исследовательских институтов и иных хозяйствующих объектов.

**Литература:** 1. <http://www.nauka.gov.pl/szkolnictwo-wyzsze/system-szkolnictwa-wyzszego/uczelnie/uczelnie-niepubliczne/wykaz-uczelni-niepublicznych/> [07.04.2010]. 2. <http://www.nauka.gov.pl/szkolnictwo-wyzsze/reforma-szkolnictwa-wyzszego/> [07.04.2010]. 3. <http://www.nauka.gov.pl/ministerstwo/aktualnosci/aktualnosci/artukul/reforma-nauki-przyjeta-przez-sejm/> [07.04.2010].

УДК 330.59.319.3

**Гордієнко Л. Ю.**

**Галан О. В.**

## **ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

*Анотация. Розглянуто основні проблеми реформування державної пенсійної системи України. Проаналізовано видатки Пенсійного фонду порівняно з доходами держбюджету, а також трансферти держбюджету Пенсійному фонду. Обґрунтовано запровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи.*

*Аннотация. Рассмотрены основные проблемы реформирования государственной пенсионной системы Украины. Проанализированы расходы Пенсионного фонда сравнительно с доходами госбюджета, а также трансферты госбюджета Пенсионному фонду. Обосновано внедрение общеобязательной накопительной пенсионной системы.*

*Annotation. The main problems of reforming the Ukrainian Pension system are examined. The outlays of Pension Fund in comparison with the income of the state budget and transfers of the state budget to the Pension Fund are analyzed. The implement of the obligatory accumulation Pension system is grounded.*

*Ключові слова: пенсійна система України, солідарна система державного страхування, пенсійна реформа.*

Питання реформування державної пенсійної системи є актуальним і пріоритетним, якщо країна хоче досягти стабільного економічного зростання і добробуту своїх громадян. Пенсійна реформа є комплексним процесом, який поєднує у собі розмаїття поглядів та пропозицій. Питання пенсійної реформи розглядаються широким колом фахівців, серед яких слід виділити групу спеціалістів з питань пенсійної реформи Проекту USAID "Розвиток ринків капіталу", очолювана Грегом МакТаггартом, старшим міжнародним радником з питань пенсійної реформи, віце-президента КУА "КІНТО" А. Федоренко та директора ТОВ "Всеукраїнський адміністратор пенсійних фондів" Т. Салникову, спеціалістів Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України, Науково-дослідного інституту фінансового права, крім того, представників Федерація роботодавців України тощо.

У зазначеній статті розкрито основні проблеми існуючої пенсійної системи України та проблеми її реформування.

Пенсійна реформа в Україні розпочата у 2004 році, її суть полягає в тому, що відповідальність за пенсійне забезпечення з держави частково перекладається на самого громадянина, а досягається це завдяки впровадженню трирівневої пенсійної системи.

Перший рівень – це солідарна система загальнообов'язкового державного страхування, тобто та пенсія, яку отримують більшість громадян залежно від трудового стажу та сплачених до Пенсійного фонду України страхових внесків.

Другий рівень – накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яка також буде обов'язковою для всіх. Громадяни сплачуватимуть внески із зарплати,



у підсумку це буде своєрідний депозит. Людина в такий спосіб заощаджує кошти, їх облікують на рахунку, відповідні компанії інвестують в економіку, на них нараховують відсотки і, коли людина досягне пенсійного віку, із цієї системи отримуватиме ще одну частину пенсії. Розмір залежатиме від накопиченої суми. З цього рахунку при виході на пенсію працівник буде одержувати виплати, розмір яких буде залежати від суми коштів, акумульованих на персональному рахунку разом з виплатами із солідарної системи.

Третій рівень – недержавне пенсійне забезпечення. У нас існують недержавні пенсійні фонди, з якими громадяни укладають відповідні договори та добровільно сплачують внески.

Діюча в Україні солідарна система пенсійного забезпечення, коли фактично пенсії виплачуються за рахунок працюючого населення, суттєво залежить від демографічної ситуації. Система вже не справляється зі своїми завданнями.

Ресурси солідарної системи, що акумулюються у Пенсійному фонді України (ПФ), формуються за рахунок власних доходів фонду, трансфертів з держбюджету та невеликої суми надходжень з фондів обов'язкового страхування.

Поступово обсяги видатків Пенсійного фонду стали наблизитися до рівня доходів держбюджету. У 2005 році вони становили 73,3 % доходів казни, у 2008 році – 75,6 %, у 2009 році – близько 84,5 %. Співвідношення видатків Пенсійного фонду та надходжень до держбюджету наведено на рис. 1.

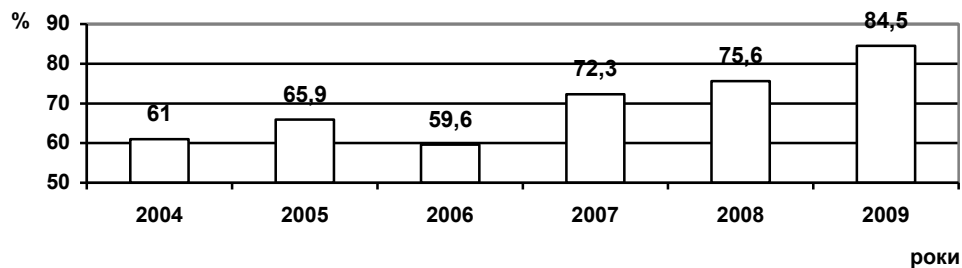


Рис. 1. Видатки Пенсійного фонду порівняно з доходами держбюджету, 2004–2009 роки, %

У країні фактично утворився "другий держбюджет". Наприклад, за даними Пенсійного фонду України, потреба грошей для виплати пенсій у серпні 2009 року становила 13,7 млрд грн, в той час як доходи казни за липень склали 13,8 млрд грн, як повідомляє журнал "Політичний оглядач" [1].

Разом зі збільшенням видатків Пенсійного фонду, рік за роком зростають трансферти для нього з держбюджету. Якщо у 2003 році їх обсяг дорівнював нулю, у 2004 році – 5,9 млрд грн, то у 2009 році – 13,1 млрд грн. Динаміка наданих трансфертів за період 2003 – 2009 рр. наведена на рис. 2.

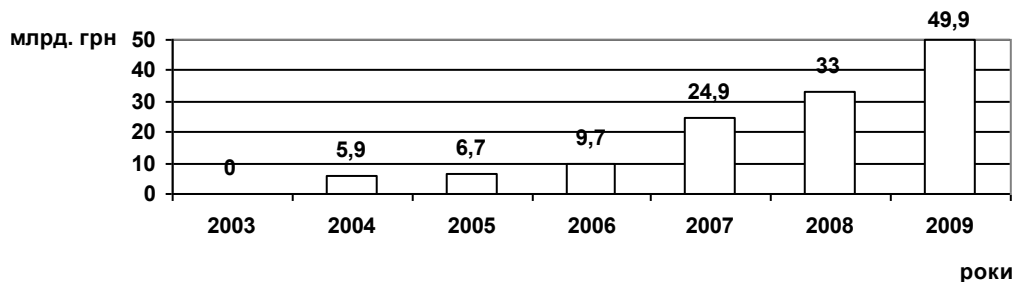


Рис. 2. Трансферти держбюджету Пенсійному фонду, 2003 – 2009 роки, млрд грн

Варто відзначити, що кількість пенсіонерів щороку зменшується. Проте загальна кількість працюючого населення з кожним роком також скорочується, до того ж більшими темпами. Відповідно зростає і податкове навантаження.

У 2005 році на 47,2 млн осіб припадало 14,1 млн пенсіонерів (29,9 %), у 2006 році це співвідношення складало 46,9 до 14 млн осіб (29,9 %), у 2008 році – 46,06 до 13,7 млн (29,7 %) [1]. Тобто загальна тенденція у країні є досить невтішною.

Крім того, зараз наша країна має один із найвищих рівнів старіння у Європі, а показники народжуваності — одні з найнижчих. За прогнозами Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України, частка осіб віком 60 років і старше й надалі швидко зростатиме й сягне у 2050 році 32 %, співвідношення кількості населення пенсійного й працездатного віку (демографічне навантаження на пенсійну систему) становитиме 72 % [2].

Слід відзначити, що вже нині у пенсійній системі України на 10 платників внесків припадає 9 пенсіонерів, а за незмінності рівня участі населення у пенсійному страхуванні до середини 2020-х років кількість пенсіонерів може перевищити кількість платників [2].

Отже, солідарна пенсійна система страхування не витримує демографічних ризиків. Для компенсації майбутнім пенсіонерам, які працюючи не зможуть забезпечити собі достатній рівень пенсії, необхідна обов'язкова накопичувальна система як гарантія того, що після досягнення пенсійного віку людина не залишиться без засобів до існування, і як одна з форм зменшення ризику пенсійної системи, оскільки солідарна система більш чутлива до демографічних ризиків, а накопичувальна система більш чутлива до фінансових ризиків. Саме розподілення ризиків за різними системами і може гарантувати належний рівень пенсій майбутнім пенсіонерам. Крім того, акумулювання коштів у Накопичувальному фонді, а у випадках, передбачених законом, – у недержавних пенсійних фондах, створить потужне джерело довготривалих інвестицій в економіку країни. Адже відкладені таким чином на старість гроші мають не просто інвестуватися у вітчизняну економіку, а й вигідно "прирости".

Прикінцевими положеннями Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" [3] встановлено низку умов, від виконання яких залежить прийняття Закону щодо спрямування частини страхових внесків до Накопичувального фонду. Зазначені умови поділено на дві основні групи: економічні та технічні. Економічні умови: економічне зростання країни протягом 2-х останніх років, а саме те, якщо в кожному з них валовий внутрішній продукт зростає не менш ніж на 2 відсотки порівняно з попереднім роком; збалансованості бюджету Пенсійного фонду відповідно до міжнародних стандартів; забезпечення фінансування з державного бюджету втраченої частини страхових коштів у солідарній системі. Технічні умови: повне впровадження персоналізованого обліку та створення системи автоматизованого звітування щодо стану накопичувальних пенсійних рахунків застрахованих осіб, створення програмно-технічного комплексу для системи збирання страхових внесків до Накопичувального фонду, сумісного з системою електронних переказів банків; набуття досвіду роботи системи недержавного пенсійного забезпечення.

Проте пенсійна система України цим вимогам не відповідає. Вона не забезпечує достойний рівень пенсії, створює проблеми у фінансовій системі країни, надмірно тисне на бізнес, є джерелом шкідливих популістських обіцянок.

Через незавершеність пенсійної реформи, відсутність другого її рівня, слабку розвиненість третього рівня усі пенсійні зобов'язання, як зазначає Віталій Мельничук, віце-президент ВАТ "КІНТО", канд. екон. наук, доцент, народний депутат України першого скликання [4], нині покладаються винятково на державу, хоча їх слід було б рівномірно розподілити між державою, бізнесом та громадянами. На це і має бути спрямований нинішній етап пенсійної реформи.

Негативним наслідком гальмування пенсійної реформи є те, що сьогодні поточні зобов'язання Пенсійного фонду виконуються за рахунок держбюджету, що мінімізує здатність уряду стимулювати економіку за рахунок вільних пенсійних коштів, особливо зараз, в умовах кризи.

Реформа солідарної системи здійснюється дуже повільно. Накопичувальна система пенсійного забезпечення діє, однак без підтримки держави та за відсутності другого рівня, який планувалося ввести ще в 2007 році. А розвиток третього рівня відбувається дуже повільно.

Згідно з проектом концепції пенсійної реформи в Україні [4], її реалізацію заплановано здійснити у два етапи протягом 2010 – 2017 років, впровадження накопичувальної системи планується на другому етапі у 2014 – 2017 роках.

Реалізація Концепції передбачає, що загальнообов'язкова накопичувальна система пенсійного страхування дозволить поліпшити пенсійне забезпечення майбутніх поколінь пенсіонерів, які не зможуть одержувати адекватні розміри пенсій винятково за рахунок солідарної пенсійної системи. При цьому впровадження зазначеної системи пенсійного страхування обумовить зменшення дохідної частини в солідарній системі, що буде мати потребу в додаткових заходах щодо оптимізації видаткової частини бюджету Пенсійного фонду при впровадженні другого рівня системи пенсійного забезпечення.

Крім того, на макрорівні пенсійна система покликана сприяти економічному розвитку держави через вклад у фінансову стабільність, рівномірний та адекватний податковий тиск, акумулювання та інвестування "довгих" пенсійних грошей в економіку країни [5].

Слід погодитися з думкою Віталія Мельничука [4], відповідно до якої грамотне запровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи може стати каталізатором наступних позитивних тенденцій.

1. Підвищиться рівень соціального захисту населення завдяки безпосередній участі громадян у накопичувальних пенсійних програмах.

Зараз люди сприймають пенсійну систему як знеособлену сплату податку з надією, що потім їм нарахують пристойну пенсію. Накопичувальне ж пенсійне забезпечення базується на індивідуальних рахунках учасників. Воно створює умови, які дозволяють людям сприймати внески як особисті персональні заощадження, які будуть їм повернені після досягнення пенсійного віку.

2. Країна зможе накопичувати довгострокові інвестиційні ресурси, які будуть використані на розвиток інфраструктури та виведення економіки з фінансової кризи.

3. Знизиться вартість грошей, виникне зацікавленість вітчизняних інвесторів у розширенні внутрішніх запозичень через випуск боргових цінних паперів та здійснення IPO (initial public offering – первинна публічна пропозиція) на українському ринку капіталу.

4. Прискориться розвиток недержавного пенсійного забезпечення, добровільна участь громадян у формуванні власної пенсії, посиляться їх інтерес до інструментів фондового ринку.

Це також дозволить переорієнтувати частину коштів із споживчого ринку на фондовий, зв'язже надлишкову грошову масу та стримає інфляцію.



5. Зміцниться фінансова стабільність в Україні шляхом зміни співвідношення іноземного та українського капіталу на фондовому ринку на користь вітчизняного.

Як свідчать розрахунки Мінекономіки, бюджет ПФ у разі поступового охоплення громадян другим рівнем накопичувальної пенсійної системи втрат не відчує. Йдеться про варіант, коли обов'язкові платежі до другого рівня в рік запровадження системи будуть здійснюватися лише на користь осіб, яким виповниться 40 років. На це із ПФ буде перерозподілено 700 млн грн – 0,4 % видатків відомства [5].

Наступного року, після впровадження накопичувальної системи, коло платників можна розширити за рахунок осіб наступної вікової групи, аж до повного охоплення всього зайнятого населення. Швидкість цього процесу має відповідати економічним можливостям держави.

Для запровадження другого рівня пенсійної системи необхідно прийняти відповідний закон, передбачивши там спрямування частини обов'язкових страхових внесків із солідарної системи до недержавних пенсійних фондів.

Потрібно також розробити комплекс заходів, які мають здійснювати міністерства та відомства для впровадження другого рівня з визначенням терміну запровадження, вікового цензу учасників та розміру страхових внесків.

Таким чином, ефективне і системне реформування пенсійної системи України забезпечить рівень життя людей похилого віку та інших категорій громадян, які втратили працездатність, відповідний їх життєвим потребам; створить дієві механізми захисту прав та інтересів громадян; забезпечить стабільність функціонування та прозорість пенсійної системи.

---

**Література:** 1. Пенсійна політика: Ефективна і зрозуміла [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pension.com.ua/articles/121.html>. 2. Про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rv.gov.ua/sitenew/dubensk/ua/1333.htm>. 3. Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" № 1058-VI від 09.07.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1058-15>. 4. Концепція подальшого проведення пенсійної реформи, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.10. 2009 р. № 1224-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1224-2009-%F0>. 5. Пенсійна система: три кроки до ситої старості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.uaib.com.ua/news/mass\\_media/106828.html](http://www.uaib.com.ua/news/mass_media/106828.html).

---

**Ганоцька С. О.**

УДК 35.084

## РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ДІЙ У ПРОФЕСІОНАЛЬНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ УКРАЇНИ

*Анотація. Розглянуто питання повільного підвищення якості послуг у державному секторі та об'єктивного оцінювання результатів діяльності державних службовців. Вивчено можливість забезпечення ефективності від впровадження системи управління якістю та упорядкування функціонального наповнення в системі "органи влади – державний службовець – споживач".*

*Аннотация. Рассматриваются вопросы медленного повышения качества услуг в государственном секторе и объективного оценивания результатов деятельности государственных служащих. Исследована возможность обеспечения эффективности от внедрения системы управления качеством и упорядочение функционального наполнения в системе "органы власти – государственный служащий – потребитель".*

*Annotation. The questions of sluggish raising the quality of service in the state sector and impartial assessment of results of state servants activity are studied. The possibility of providing the efficiency for introduction of the quality system control and organization of the functional filling in the system "state power – a civil servant – user" is worked up.*

*Ключові слова: система управління якістю, регламентація діяльності, державні управлінські послуги.*

Суспільно-політичні трансформації, що відбуваються в Україні, супроводжуються змінами державно-управлінських відносин та здійсненням комплексу системних перетворень у системі дер-

---

© Ганоцька С. О., 2010

жавної служби України, які мають забезпечити результативну та ефективну діяльність органів державної влади, спрямовану на досягнення європейських стандартів якості життя громадян України.

Одним із шляхів адаптації інституту державної служби до європейських стандартів з урахуванням національних особливостей стало ухвалення в 2006 році Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади" з урахуванням Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленої Законом України від 21.11.2002 р. № 228-IV та прийняттям середньострокової Програми розвитку державної служби на 2005 – 2010 роки, відповідно до якої професійний чинник діяльності державних службовців стає визначальним критерієм оцінки якості діяльності органів влади та місцевого самоврядування [1 – 3].

Ключове питання в контексті змін публічного адміністрування відповідно до міжнародних стандартів якості – орієнтація на споживача послуг. На даному етапі впровадження системи управління якістю в органах державної влади та місцевого самоврядування виникає необхідність глибокого перегляду функціональної наповненості органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з метою усунення дублювань та спрощення підходів до підготовки та впровадження управлінських рішень на рівні "влада – споживач", упорядкування професійної діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування відповідно до функціонального наповнення системи "орган влади – державний службовець – споживач".

Аналіз останніх досліджень і публікацій доводить, що міжнародні стандарти якості повинні бути розроблені й індивідуально пристосовані під кожний орган державної влади та місцевого самоврядування.

Міжнародний досвід свідчить, що питання реформ з якості в органах державної влади пов'язані з головними завданнями адміністративної реформи, а саме: децентралізація управління з метою покращення надання послуг споживачам та відповідно підвищення рівня довіри до влади через забезпечення прозорості й відкритості управлінської діяльності та гармонізації відносин "влада – громадяни".

Головне питання, що постає перед керівниками органів влади та місцевого самоврядування, – застосування міжнародних стандартів якості орієнтованих на споживача послуг, через впровадження системи якості в саму структуру організації та глибоке вивчення механізмів її впливу на професійну діяльність державних службовців відповідно до потреб сучасних міжнародних стандартів, які вимагають від державних службовців стратегічного мислення та мобільного підходу до вироблення рішень.

Як показує вітчизняний досвід, проблеми запровадження та застосування міжнародних стандартів якості знаходяться на межі усвідомлення управлінців демократичного змісту і процедур публічної політики та прийняття нових стандартів у застосуванні її технологій вироблення, реалізації та оцінювання; сприйняття громадян як безпосередніх клієнтів послуг, а органів державної влади – як структури, що забезпечують очікування клієнтів; глибокого перегляду функцій органів державної влади відповідно до суспільних потреб та сьогодення.

Починаючи з 2006 року Головним управлінням державної служби України разом з міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади проведена робота з функціонального обстеження міністерств України (вертикального типу), яке було спрямоване на аналіз внутрішньовідомчої діяльності апарату міністерств і проводилось на основі Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади та Методичних рекомендацій щодо заповнення форм, передбачених Порядком і затверджених наказом Голодержслужби України від 29.01.2007 р. № 22, яке проводилось спеціально утвореними для цього робочими групами під керівництвом перших заступників або заступників керівників органів, відповідальних за організацію роботи апарату, яке мало на меті порівняльний аналіз та виявлення міжвідомчих дублювань у виконанні окремих функцій у зазначеній сфері державного управління для побудови раціонального процесу виконання функцій [4].

Упорядкування структури центральних органів влади створює управлінське ядро з наданням владних повноважень з єдністю дій через постійний контроль за виконанням обов'язків та відповідальністю за виконання управлінських рішень, а запровадження системи управління якістю в органах державної влади та місцевого самоврядування забезпечить об'єктивне оцінювання результатів надання послуг для споживачів послуг та дістане відображення у загальних категоріях, таких, як збільшення довіри до влади, забезпечення соціальної злагоди, збільшення економічних благ.

Критеріями якості публічних послуг є показники, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів споживачів послуг, професійність діяльності службовців органів, що їх надають. Кожна установа, яка є суб'єктом надання публічних послуг, повинна аналізувати динаміку рівня задоволеності своїх клієнтів, вивчаючи думку безпосереднього споживача, визначаючи міру позитивного впливу діяльності установи на потреби споживачів.

Оцінка професійної діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування суб'єкта надання послуги щодо відповідності результату наданої послуги міжнародним стандартам якості здійснюється на основі критеріїв оцінки якості адміністративних послуг (згідно з проектом Концепції розвитку системи адміністративних послуг в Україні) – результативність, своєчасність, доступність, зручність, транспарентність, повага до особи, професійність [5, с. 44].

Сучасний стан впровадження системи управління якістю не вивчає повною мірою задоволення потреб споживачів послуг через формальне недотримання правил поведінки державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування до людини як до клієн-



та/споживача, не усвідомлення орієнтації на задоволення очікувань особи, через не усвідомлення державними службовцями та посадовими особами місцевих органів влади взаємозв'язку з клієнтами як споживачами послуг; дещо уповільнене запровадження стандартів якості в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування певним чином через ментальність управлінської еліти щодо підтримки, побудови та поширення системи управління якістю в органи державної влади.

Для ефективного здійснення планових перетворень у системі державної служби повинно бути передбачено чітку регламентацію рішень і дій відповідними інструкціями, які забезпечують: однаковість, безперервність, стабільність діяльності державних службовців незалежно від штатних змін та перегляду наповненості функцій відповідно регламентованих "інструкцій-дій". Для успішного та вдалого запровадження міжнародних стандартів якості в центральні органи державної влади та органи місцевого самоврядування повинна вестись робота професіоналами за участю спеціалістів-практиків для функціонального наповнення та упорядкування складових елементів організації, з ініціативою впровадження проектів "зверху", тобто зі 100 %-м закріпленням у свідомості як керівництва організації, так і кожного працівника щодо успіху спільної роботи та виходу на конкурентоспроможний рівень сприйняття країни на світовій арені як надавача якісних управлінських послуг.

**Література:** 1. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах державної влади" від 11 травня 2006 року за № 614 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=614-2006-%EF>. 2. Наказ Голодержслужби "Про створення спільної робочої групи та затвердження на 2006 рік Плану заходів щодо виконання Програми запровадження системи управління якістю в органах державної влади" від 31.07.06 № 273/221 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.nbu.gov.ua/Portal/soc\\_gum/vios/texts/2008-21.pdf](http://www.nbu.gov.ua/Portal/soc_gum/vios/texts/2008-21.pdf). 3. Наказ Держспоживстандарту "Про внесення змін до спільного наказу Голодержслужби та Держспоживстандарту" від 31.07.06 № 273/221 від 04.04.07 № 107/77 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=66107&cat\\_id=53688](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=66107&cat_id=53688). 4. Узагальнений звіт про результати проведеної роботи з функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади. Функціональне обстеження 07.05.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/funkcionalne-obstezhennya/funkcionalne-obstezhennya.html>. 5. Карпенко О. А. Діяльність органів публічного управління в системі соціально-економічних відносин : навч.- метод. посібн. [Текст] / О. А. Карпенко, О. Б. Білявська. – К. : НАДУ, 2008. – 56 с.

**Городнов В. П.**

УДК 519.86

**Кукін І. В.**

## **МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Анотація. Показано структуру методологічних основ, варіант цілей управління й компоненти концепції розробки моделей, необхідних для прогнозу результатів державного управління.*

*Аннотация. Показана структура методологических основ, вариант целей управления и компоненты концепции разработки моделей, необходимых для прогноза результатов государственного управления.*

*Annotation. Methodological bases structure, the variants of management purposes and the components of models development concept which are necessary in the state management results forecast are shown.*

*Ключові слова: моделювання соціальних процесів, прогнозування, модель діяльності державного органу.*

В основі більшості видів людської діяльності (вирішення проблем безпеки держави, управління економікою міста, області, держави або бізнесом та ін.) лежить прагнення досягти бажаного результату чи мети. Через широкий спектр керованих та некерованих параметрів практично неможливо досягти бажаних результатів без використання адекватних реальності моделей предметної

© Городнов В. П., Кукін І. В., 2010



області. У державному управлінні процес моделювання діяльності органу управління ускладнюється через неможливість однозначного визначення функції ефективності діяльності лише економічними показниками, тому що здійснення державою соціальної функції шляхом перерозподілу ресурсів в окремих випадках стримує економічні можливості.

Проблематика моделювання у сфері державного управління досліджувалась у роботах Л. Гулика, С. О'Доннела, Маліновського В. Я., Одінцової Г. С., Гордієнко Л. Ю. Проте у проведених дослідженнях недостатньо уваги приділялось підходам до моделювання діяльності державних органів влади щодо одночасного виконання ними обмежено сумісних функцій – перерозподілу наявних ресурсів держави в соціальній сфері та вирішення завдань економічного зростання.

Метою роботи є визначення підходів до створення сучасних моделей органів управління державної влади та місцевого самоврядування для більш якісного врахування економічних та не-економічних факторів і параметрів у сфері державного управління.

Одним з бажаних результатів управління економікою району, міста, області або держави бажаним може бути створення соціально-економічної стабільності й благополуччя населення. Щораз для досягнення бажаного результату виникає необхідність вибору шляхів, способів, заходів, послідовності дій з урахуванням відомих, невідомих і випадкових факторів й умов, з найменшими витратами сил і коштів, що в більшості випадків вимагає прогнозування результатів залежно від умов і варіантів дій органу управління для досягнення бажаних цілей.

Для передбачення результатів діяльності часто використовують додатну наукову теорію або методіку, в основі якої використовується аналог реальної дійсності. Поняття "модель" включає будь-який образ реального об'єкта, процесу або явища, що є оригіналом моделі [1].

Моделі, застосовувані в інтересах управління, є інструментом обробки інформації (про минуле, сьогодення й майбутнє) з метою передбачення результатів реальних процесів і визначення дій щодо управління цими процесами. Проте вибухи на АЕС, катастрофи лайнерів у повітрі й на морі та інші негативні явища у суспільстві показують, що не всі моделі є гарними та сприяють успіху в теорії й практиці державного управління.

Проблеми прогнозування в управлінні існують і в багатьох сферах суспільного життя в силу того, що на практиці гарних моделей виявляється в сотні разів менше, ніж поганих. Таке положення об'єктивно пов'язане з відомими філософськими протиріччями й технологічними проблемами [2] розробки й застосування моделей. Методологічні основи вирішення проблем теорії й практики державного управління повинні передбачати використання прогнозу перед кожним прийняттям управлінських рішень, що визначає необхідність застосування або розробки підходящих моделей з гарантованою якістю. Такі розробки можуть бути забезпечені спеціальною концепцією синтезу моделей для процесів державного управління, які відрізняються багатомірністю й складністю формалізації.

Перелік зазначених властивостей вказує на необхідність урахування під час моделювання діяльності державних органів управління трьох взаємозалежних компонентів, а саме – філософських, технологічних і математичних основ як засобів створення максимально адекватних реальності моделей. Філософські основи розкривають діалектику моделювання й включають:

чотири закони моделювання (цілеспрямованість процесу моделювання (визначення мети об'єкта, що моделюється, та мети використання розробленої моделі); інформація щодо побудови моделі знаходиться в будь-яких проявах реального об'єкта внаслідок взаємного зв'язку предметів та явищ; вхідна інформація для побудови моделі не може бути повною внаслідок нескінченної кількості властивостей та параметрів об'єкта, що моделюється; моделювання є циклічним процесом розробки, використання та удосконалення моделі);

три класи моделей (корисні, некорисні, шкідливі).

Як наслідок першого закону моделювання виникають п'ять протиріч (достовірність – оперативність, урахування розвитку реального процесу – фіксована структура, висока точність (деталізація) моделювання – невизначеність початкових даних, випадковість кожної реалізації процесу – необхідність стійких рекомендацій для прийняття рішень, адекватність та неадекватність моделі реальним процесам), які в основному і породжують невдачі в розробках, прогнозах, моделюванні й управлінні. Взагалі філософські основи моделювання визначають межі зміни показників якості моделей, сформованих у математичній частині концепції із застосуванням відомих методів [3].

Таким чином, концепція розробки моделі діяльності державного органу управління може включати засоби подолання протиріч, інструменти виміру й прогнозування якості моделей, а також порядок дій дослідника, що максимально гарантує одержання свідомо гарних моделей у наявний для моделювання час. Технологічною базою моделі можуть бути показники ефективності моделей, ключові положення технології моделювання, формувальна схема прогнозу витрат на розробку моделей, об'єднані єдиною технологією й представлені у формі алгоритму.

---

**Література:** 1. Советский энциклопедический словарь. – М. : Сов. энцикл., 1980. – 1600 с. 2. Горднов В. П. Методология и организация научных исследований : учебн. пособ. / В. П. Гордонов. – Харьков : Изд-во АВВ МВД Украины, 2009. – 214 с. 3. Горднов В. П. Вища математика (популярно, із прикладами) : підручник для студ. екон. спец. вищ. навч. закл. Нар. укр. акад. [Каф. математики і мат. моделювання] / В. П. Гордонов. – Харків : Вид-во НУА, 2006. – 384 с.

## РОЗВИТОК ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

*Анотація. Розглянуто основні проблеми й шляхи розвитку пенсійної реформи в Україні.*

*Аннотация. Рассмотрены основные проблемы и пути развития пенсионной реформы в Украине.*

*Annotation. The basic problems and ways of development of pension reform in Ukraine are considered.*

*Ключові слова: реформа пенсійної системи, рівні пенсійного забезпечення, механізм пенсійного забезпечення*

Соціально-економічні реформи, які провадяться в Україні, зумовили радикальні зміни в житті суспільства. Одночасно відбуваються перетворення в його соціальній структурі. У більшості населення формуються принципово нові ціннісні орієнтири, трансформується комплекс соціальних умов життя людей.

Необхідність докорінних змін у забезпеченні якісних характеристик життя людей є одним із найголовніших завдань соціальної політики незалежної держави. Невід'ємною складовою соціальної політики є пенсійне забезпечення.

Стрімке демографічне старіння в поєднанні з кризою кінця 2008 – 2009 років (значне безробіття та уникнення сплати податків, включаючи внески до Пенсійного фонду, низький рівень середньої заробітної плати тощо) спровокували загострення проблеми. У результаті солідарна система стала фінансово неспроможною забезпечити належний рівень пенсійного забезпечення. Пенсійна система залежить від багатьох складових та показників соціально-економічного розвитку, зокрема від стану ринку праці, рівня і динаміки заробітної плати, дієвості соціальної, податкової, банківської, цінової та інших складових політики держави. Нині проведення пенсійної реформи зіштовхується з багатьма проблемами різнопланового характеру та походження, серед яких виокремимо такі: низька частка заробітної плати у валовому внутрішньому продукті; недостатній для гідного життя розмір пенсій багатьох категорій пенсіонерів; невідпрацьованість системи управління пенсійними ресурсами на принципах соціального партнерства; недостатня ефективність технології набуття пенсійних прав. Необхідність ефективного регулювання відносин щодо формування, розподілу і використання коштів, що спрямовуються на пенсійне забезпечення, вимагає вирішення багатьох проблем теоретичного і прикладного характеру, а також створення організаційно-економічних і правових механізмів здійснення пенсійної реформи.

Сучасна економічна думка нагромадила доволі великий досвід наукового опрацювання реформ пенсійної системи за умов поглиблення демографічного старіння та зростання соціальних ризиків. Основні теоретичні засади реформ викладені у працях зарубіжних вчених та фахівців Р. Агуна, М. Вінера, Е. Джеймса, Е. Ендрюса, А. Іглесіаса, М. Ісаєва, Г. Мактаггарта, В. Роїка, Р. Рофмана, М. Рутковської, Л. Сичової, С. Смирнова, Р. Хольцмана, Е. Фулту, В. Шахова. На чільне місце проблеми пенсійного забезпечення ставили у своїх працях такі вітчизняні науковці, як Т. Кір'ян, І. Кравченко, Е. Лібанова, О. Макарова, Б. Надточій, А. Нечай, В. Новіков, О. Палій, І. Сирота, М. Бойко, М. Шаповал, В. Яценко.

Метою даної статті є узагальнення діючої реформи, визначення шляхів і методів проведення широкомасштабної пенсійної реформи в Україні.

З кожним роком можливості солідарної системи обмежуються, збільшується диспропорція між кількістю пенсіонерів і працюючого населення. За розрахунками фахівців, солідарна система реально може запропонувати пенсію в розмірі не більше 25 – 30 % від середньої зарплати, одержуваної працівником протягом працездатного періоду. У 2004 році в Україні був прийнятий Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" [1], яким була впроваджена 3-рівнева система пенсійного забезпечення: солідарна, накопичувальна й недержавного пенсійного забезпечення. Таким чином, перший рівень становить солідарну систему пенсійних виплат, внески до якої сплачуються усіма працюючими громадянами країни та їх роботодавцями. За рахунок цих коштів і виплачуються страхові пенсії та встановлюється мінімальний рівень пенсійних виплат пенсіонерам. Особам, які мають малий страховий стаж та розмір заробітку, з якого сплачувались пенсійні страхові внески, а отже низькі розміри пенсій, передбачено надання цільової соціальної допомоги, що дозволяє забезпечити їм доходи на рівні мінімальних соціальних стандартів в Україні, які встановлені, виходячи з реальних фінансових можливостей Державного бюджету та Пенсійного фонду. У реформованій солідарній системі розмір пенсії залежить від розміру заробітної плати, з якої сплачувались пенсійні внески та страхового стажу, протягом якого вони сплачувались, що досягається шляхом звільнення Пенсійного фонду від здійснення невластивих йому виплат (тобто розмежування джерел фінансування виплати пенсій, призначених за різними пенсійними програмами)



та впровадження системи персоналізованого обліку відомостей про заробіток та сплату пенсійних внесків, на основі даних якої будуть призначатись і виплачуватись пенсії.

Створення другого рівня пенсійної системи означає запровадження в нашій країні системи загальнообов'язкового накопичувального пенсійного страхування. Суть такої системи полягає у тому, що частина обов'язкових внесків до пенсійної системи (загальний рівень пенсійних відрахувань залишиться незмінним) накопичується у єдиному накопичувальному фонді й обліковується на індивідуальних накопичувальних пенсійних рахунках громадян, які (та на користь яких) сплачують такі внески. Ці кошти повинні інвестуватись в економіку країни з метою отримання інвестиційного доходу і захисту їх від інфляційних процесів. Управління пенсійними коштами повинні здійснювати компанії з правління активами (для яких ця діяльність є професійною і буде ліцензуватись), обраними на конкурсній (тендерній) основі. Безпосереднє зберігання пенсійних активів повинна здійснювати банківська установа – зберігач, яка буде нести відповідальність за цільове використання цих активів. Кошти, що обліковуються на індивідуальних накопичувальних пенсійних рахунках громадян, будуть власністю цих громадян і вони зможуть скористатись ними при досягненні пенсійного віку (або, у випадках передбачених законом, раніше цього терміну, наприклад у випадку інвалідності). Виплати з накопичувального фонду будуть здійснюватись додатково до виплат із солідарної системи.

Перший та другий рівні системи пенсійного забезпечення в Україні становлять систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Третій рівень пенсійного забезпечення передбачено створити у вигляді системи добровільного недержавного пенсійного забезпечення за пенсійними схемами з визначеними внесками, які вимагають менших адміністративних витрат. Основу такої системи будуть становити і на муніципальному рівні, що розширить можливості регіонів у вирішенні соціальних питань.

Законом "Про недержавне пенсійне забезпечення" [2] встановлено дуже детальні вимоги до процедури заснування недержавних пенсійних фондів, системи управління цими фондами та їх активами. Крім того, встановлено чіткі вимоги до компаній (та їх персоналу), що здійснюватимуть: управління пенсійними активами; адміністративне управління пенсійними фондами; надання агентськими послугами у цій сфері. Україна гостро потребує другого, накопичувального рівня пенсійної системи. Упровадження другого рівня активізує розвиток недержавного пенсійного забезпечення, добровільну участь громадян у формуванні власної пенсії, підсилить їх інтерес до фондового ринку. Це, у свою чергу, дозволить переорієнтувати частину коштів зі споживчого ринку на фондовий, що стримає інфляцію. Запровадження обов'язкової накопичувальної системи спирається на досвід функціонування недержавного пенсійного забезпечення.

Неодноразове підвищення мінімального розміру пенсій до розміру прожиткового мінімуму без певних джерел фінансування не збалансоване зі зростанням середньої заробітної плати та фінансовими можливостями Пенсійного фонду України, призвело до фінансової кризи пенсійної системи. Дефіцит грошових коштів Пенсійного фонду з року в рік перекидається державним бюджетом (сумарна частина грошових коштів державного бюджету в 2009 р. становила близько 13,7 млрд грн [3; 4]). На надходження до Пенсійного фонду України також впливає високий рівень демографічного навантаження на працездатне населення (станом на 01.01.2010 р. на обліку у Пенсійному фонді у Харківському районі Харківської області перебуває 339 073 пенсіонери на 13 609 платників податків), а також наявність у значної частини застрахованих осіб пільг зі сплати внесків (спрощене оподаткування) та низька заробітна плата, яка у 1/4 працюючого населення нижче прожиткового мінімуму. Ці фактори посилюють незбалансованість солідарної системи, стримують запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування та негативно впливають на розвиток недержавного пенсійного забезпечення.

В управлінні Пенсійного фонду в Харківському районі середній розмір пенсійних виплат на 1 січня 2010 р. становив 912,81 грн, тобто збільшився порівняно з 2009 р. на 11,4 % (станом на 01.01.2009 р. – 819,49 грн). Крім зрівнялки пенсій допущено ще одне порушення принципу соціальної справедливості у вітчизняній пенсійній системі – нерівні умови призначення пенсій для різних категорій населення, особливо за професійною ознакою, що є елементом дискримінації. Основний фактор диференціації пенсій в даний час – закони, за якими вони призначаються (таблиця).

Таблиця

**Розподіл пенсіонерів за законами, на підставі яких призначено пенсію, і розмір пенсії (за даними управління Пенсійного фонду у Харківському районі станом на 1 січня 2010 р.)**

Категорії одержувачів пенсій	Кількість осіб	Середній розмір пенсії (грн)
1	2	3
Усього пенсіонерів	39 073	912,81
З них за законами: про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування;	37 254	889,62
- за віком	31 194	920,56
- по інвалідності	4 135	743,75
- у зв'язку з втратою годувальника	1 411	625,27
- за вислугою років	514	911,05

1	2	3
Про пенсійне забезпечення;	706	627,14
Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб;	262	1 368,44
Про статус і захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;	298	1 361,44
Про державну службу;	126	2 606,98
Про прокуратуру;	10	5 413,00
Про судову експертизу;	1	1 460,00
Про наукову і науково-технічну діяльність;	390	2 203,44
Про державну підтримку ЗМІ та захист журналістів;	1	1 810,00
Про службу в органах місцевого самоврядування	25	2 882,80

За період введення в дію ЗУ "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" [1], тобто з 2004 року, прийнята низка профільних законів, сформовані основні інститути контролю й регулювання системи, однак це не значить, що вирішено всі проблеми й робота закінчена. Через незавершеність пенсійної реформи, відсутність її другого рівня, слабкий розвиток третього рівня всі пенсійні обов'язання сьогодні покладені винятково на державу, хоча було б справедливо розподілити їх рівномірно між державою, бізнесом і громадянами. На це, власне, спрямована розроблена і схвалена урядом "Концепція подальшого проведення пенсійної реформи" від 14.10.2009 р. за № 1224-р [4].

Метою Концепції є подальше ефективне і системне реформування пенсійної системи України, спрямоване на забезпечення рівня життя людей похилого віку та інших категорій громадян, які втратили працездатність, адекватного їх життєвим потребам, створення дієвих механізмів захисту прав та інтересів таких громадян; забезпечення стабільного функціонування та прозорості пенсійної системи. Удосконалення пенсійної системи та подальше проведення пенсійної реформи здійснюватиметься за такими напрямками: забезпечення стабільного функціонування пенсійної системи; забезпечення соціальної справедливості у солідарній пенсійній системі; формування ефективної, надійної системи недержавного пенсійного забезпечення; удосконалення та спрощення механізму функціонування та забезпечення зрозумілості пенсійної системи для громадян і роботодавців; забезпечення громадського контролю за функціонуванням Пенсійного фонду України; уніфікація пенсійного законодавства. Концепцію [4] передбачається реалізувати протягом 2010 – 2017 років у два етапи.

На першому етапі (2010 – 2013 рр.) передбачається вжити заходів щодо:

запровадження дієвого механізму підвищення пенсій шляхом удосконалення механізму їх індексації з метою усунення диспропорцій у розмірах пенсій, призначених у різні роки;  
забезпечення диференціації розміру мінімальної пенсійної виплати залежно від страхового стажу;

запобігання несвоєчасному проведенню розрахунків за страховими внесками, нарахованими підприємствами, установами та організаціями, з органами Пенсійного фонду України, недотриманню законодавства у сфері пенсійного страхування посадовими особами підприємств, установ та організацій;

внесення законодавчих пропозицій щодо скорочення невиправданих пільг зі сплати страхових внесків, а також ліквідації диспропорції у пенсійному забезпеченні, зумовленої виконанням спеціальних пенсійних програм для деяких категорій громадян, якими встановлено окремі умови пенсійного забезпечення, та поетапного переходу до єдиних правил призначення пенсій;

забезпечення стабільного фінансування пенсійних виплат, ефективного та раціонального використання пенсійних коштів, удосконалення методів фінансового планування, звітності та контролю за їх витрачанням;

внесення змін до законодавства в частині удосконалення порядку перерахування пенсій;

забезпечення прозорості та прогнозованості пенсійної системи і механізмів управління нею;  
легалізації заробітної плати;

запобігання збільшенню фінансового навантаження на роботодавця під час фінансування пенсій працівникам, зайнятим на підземних роботах, на роботах зі шкідливими і важкими умовами праці та на посадах, що дають право на призначення пенсії за віком на пільгових умовах або за вислугу років;

оптимізації максимальної величини заробітної плати (доходу), з якої сплачуються страхові внески, та розміру пенсій;

підвищення на законодавчому рівні вимог до компаній з управління активами, адміністраторів, що здійснюють управління пенсійними активами, зберігачів системи накопичувального пенсійного забезпечення;

створення інформаційно-технічної бази для функціонування обов'язкової накопичувальної пенсійної системи;

обмеження придбання або додаткового інвестування пенсійних активів у цінні папери, випущені юридичними особами, які є пов'язаними особами із засновниками недержавних пенсійних фондів;

забезпечення гарантованого захисту пенсійних активів;

сприяння розвитку недержавного пенсійного забезпечення;  
внесення змін до законодавства щодо формування складу правління Пенсійного фонду України на основі паритетного представництва сторін соціального діалогу та перетворення Пенсійного фонду України в неприбуткову самоврядну організацію;  
опрацювання питання щодо встановлення державних гарантій виплати пенсій застрахованим особам – учасникам обов'язкової накопичувальної пенсійної системи;  
удосконалення регулювання у сфері недержавного пенсійного забезпечення шляхом розширення повноважень органів, які здійснюють нагляд за діяльністю недержавних пенсійних фондів у межах повноважень, визначених законами;  
запровадження економічних стимулів для сплати пенсійних внесків;  
вдосконалення законодавства в частині повноважень здійснення державного нагляду в системі накопичувального пенсійного забезпечення, а також посилення ролі Мінекономіки у запровадженні обов'язкової накопичувальної пенсійної системи та її розвитку;  
вивчення питання щодо участі різних фінансових установ у формуванні накопичень на матеріальне забезпечення громадян після досягнення пенсійного віку.

На другому етапі (2014 – 2017 роки) передбачається:  
завершити підготовку до запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи та здійснити її поетапне запровадження;  
здійснити поступовий перерозподіл страхових внесків між найманими працівниками та роботодавцями з одночасним запровадженням механізму гарантованого компенсуючого підвищення заробітної плати найманому працівникові;  
забезпечити рівноправність громадян у пенсійній системі шляхом запровадження єдиних правил призначення пенсій;  
звільнити бюджет Пенсійного фонду України від не властивих йому виплат;  
запровадити уніфіковану законодавчу базу пенсійної системи;  
забезпечити розвиток накопичувальної системи пенсійного забезпечення;  
розробити обов'язкові професійні пенсійні програми для працівників, зайнятих на робочих місцях, на яких неможливо уникнути впливу шкідливих факторів виробничого середовища та забезпечити їх виконання.

Реалізація Концепції повинна дати змогу забезпечити:  
фінансову стабільність пенсійної системи;  
конституційний рівень пенсійних виплат і дотримання положень Європейського кодексу соціального забезпечення та 102 Конвенції Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення в частині пенсійного забезпечення;  
запровадження справедливого механізму зростання пенсійних виплат;  
створення справедливої, прозорої пенсійної системи;  
поступовий перерозподіл навантаження із сплати страхових внесків між роботодавцем та працівником з одночасним гарантованим підвищенням заробітної плати найманому працівникові, що забезпечить контроль за перерахуванням страхових внесків з боку застрахованої особи – майбутнього пенсіонера;  
розвиток системи недержавного пенсійного забезпечення;  
упровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи;  
примноження обов'язкових страхових внесків громадян в обов'язковій накопичувальній пенсійній системі, передачу накопиченого капіталу у їх власність з правом його успадкування, а також підвищення індивідуальної заінтересованості громадян у сплаті страхових внесків;  
формування джерел довгострокових інвестиційних ресурсів для національної економіки;  
запобігання зростанню фіскального навантаження на роботодавців у частині соціальних нарахувань на фонд оплати праці.

У ході даної статті було проведено аналіз цілої низки проблем, що стоять перед нашою державою в галузі пенсійного забезпечення її громадян. Проте та частина законодавчої бази, що стосується пенсійного забезпечення громадян, все ще має риси, притаманні попередньому командно-адміністративному режимові, тобто явно виражений дисбаланс, що склався у сфері призначення пенсій між категоріями громадян, які тим чи іншим чином були задіяні в державній структурі управління чи в силових структурах з одного боку та всіма іншими з іншого. Тобто депутати Верховної Ради, місцевих Рад і працівники всіх адміністративно-управлінських органів виконавчої влади у центрах і на місцях, міністерств, відомств, управлінь; колишні депутати, партійні та радянські працівники, військовослужбовці та інші одержують високу пенсію, яка в 3 – 5 і більше разів перевищує максимальну трудову пенсію і в 2 – 4 рази – мінімальний прожитковий рівень.

Узагальнюючи викладене приходимо до висновку про те, що у країні необхідне подальше реформування пенсійної системи, яке передбачає такі моменти:

по-перше, має бути створена єдина пенсійна система з розрахунком рівня пенсії залежно від трудового вкладу, тобто професійного рівня і, відповідно, одержуваної зарплати в період роботи, яка б відображала кваліфікацію кожної людини, значимість її діяльності для суспільства і стаж роботи;

по-друге, стратегічною метою ще одного можливого напрямку реформування пенсійної системи має стати трирівнева система пенсій. Вона має включати: страхову пенсію, яка повинна забезпечувати її рівний (або ж з відносно незначною диференціацією) розмір; додаткову пенсію – для реалізації особливих умов надання пільгових пенсій, за якими видатки мають покриватися страху-



вальниками на основі сплати диференційованих за розміром пенсійних внесків; добровільну пенсію, що забезпечуватиметься на основі індивідуального договору та накопичувального принципу формування фондів, тобто це передбачає створення недержавних пенсійних фондів.

**Література:** 1. Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 49–51. – С. 376. 2. Закон України "Про недержавне пенсійне забезпечення" // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 47–48. – С. 372. 3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2009 р." від 11.03.2009 р. № 235 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.yurist-online.com/laws/3035/>. Зміни до Закону "Про державний бюджет України на 2009 р." від 20.10.2009 р. № 529 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [chernivtsy.eu/portal/?page\\_id=2157](http://chernivtsy.eu/portal/?page_id=2157). 5. Концепція подальшого проведення пенсійної реформи в Україні // Вісник Пенсійного фонду України. – 2009. – № 10(88). – С. 20–23.

**Перетяка О. П.**

УДК 35(477)

## **ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ "ТРЕТЬЕГО СЕКТОРА" В УКРАИНЕ**

*Аннотация. Рассмотрены современные проблемы "третьего сектора", неразвитость структур которого используется властью и бизнесом для усиления собственного влияния на общественные организации. Для развития системы социального партнерства в рамках отношений "общество – государство" предложено развивать механизмы общественного диалога, формировать горизонтальные общественные связи.*

*Анотация. Розглянуті сучасні проблеми "третього сектору", нерозвиненість структур якого використовується владою та бізнесом для посилення власного впливу на громадські організації. Для розвитку системи соціального партнерства в рамках відносин "суспільство – держава" запропоновано розвивати механізми громадського діалогу, формувати горизонтальні суспільні зв'язки.*

*Annotation. The modern problems of the "third sector" are discussed. The lack of development of its structures is used by power and business for strengthening of their own influence on public organizations. For development of the system of social partnership within the framework of relations "society – state" it is necessary to develop mechanisms of civil dialog, forming of horizontal public connections.*

*Ключевые слова: "третий сектор", общественные организации, гражданское общество.*

Непременным атрибутом становления гражданского общества, когда общественные организации и государство выстраивают цивилизованные отношения диалога и партнерства, является так называемый "третий сектор" [1]. Последний имеет существенные отличия от "первого" (государственные учреждения и институты) или "второго" (деловые организации, структуры бизнеса) секторов.

В Украине проблемам взаимодействия общественных и государственных структур посвятили свои работы многие специалисты: В. Бебик, В. Горбатенко, Т. Ковальчук, И. Кресина, В. Пащенко, Е. Пожидаев, Ф. Рудич, Г. Щедрова и др. Большинство из них указывают на многоаспектность этих вопросов и признают необходимость их дальнейшего разрешения.

Среди основных признаков организаций третьего сектора выделяют: негосударственный (неправительственный) характер, самоуправление, добровольность, отсутствие коммерческого подхода и получения прибыли, полезность организаций [2]. Именно формирование и развитие третьего сектора определяет становление в стране современного гражданского общества.

Логика объективного общественного развития стран с переходной экономикой требует трансформации социальных отношений и внимательного отношения к формированию структур третьего сектора. Очевидно, что общественные институты, которые зависят от политической конъюнктуры и ориентированы на реализацию задач партийных или деловых кругов, не могут выступать базой зрелого гражданского общества. Такие "карманные" общественные организации, выполняя заказ государственных, политических или бизнес-структур, не способны стать объективными контролерами своих "опекунов".

© Перетяка О. П., 2010

Среди современных проблем развития отечественного третьего сектора наиболее острыми, по мнению автора, являются следующие:

Неразвитость и разобщенность структур гражданского общества.

Значительное влияние на общественные организации со стороны государства, политических партий и бизнес-структур.

Отсутствие продуктивного партнерского гражданского диалога между разными секторами социально-экономической активности в украинском обществе.

Пассивность общественных организаций в их влиянии на деятельность местной власти, на поддержку в стране демократического процесса.

Отсутствие крепких традиций развития политического процесса в стране.

В украинском обществе наблюдается гипертрофированная роль государства, жесткой вертикали исполнительной власти, стремление бизнеса контролировать общественно-политические процессы. Такая ситуация выступает сдерживающим фактором для развития горизонтальных связей между властью, бизнесом и обществом на всех уровнях, не стимулируя участие граждан к объединению для защиты своих интересов. Как только организации третьего сектора начинают себя позиционировать с тем или иным политическим течением, лоббировать интересы конкретных бизнес-групп или встраиваться в государственные структуры, они перестают выполнять такую важную функцию гражданского общества, как контроль за деятельностью власти и бизнеса. Именно третий сектор должен диктовать общественные условия чиновникам и бизнесменам, контролировать их действия, однако действительность чаще всего выглядит иначе.

К сожалению, современные украинские реалии свидетельствуют о том, что общественное движение продолжает находиться в "зачаточном" состоянии. Наблюдаемая институализация третьего сектора не сопровождается качественными изменениями внутри него. В обществе до сих пор не сформирован спрос на гражданскую активность и позицию. Поэтому третий сектор, по сути, варится в собственном соку, ощущая сильное влияние со стороны бизнеса и власти. Кроме того, существует целый ряд опасностей, которые нивелируют гражданскую направленность общественных организаций.

Общественные институты порой легко становятся орудием реализации индивидуальных или групповых эгоистических интересов. Примером тому могут служить многочисленные организации-однодневки, которые используются для одноразовой поддержки той или иной политической акции. Временами амбиции лидеров общественных структур превалируют над здравым смыслом: некоторые такие "активисты" регистрируют и руководят несколькими организациями, которые состоят из 2 – 3 человек. Так как таких руководителей интересует лишь процесс, а не результат общественной жизни, то количество официально зарегистрированных общественных организаций во много раз превышает численность реально действующих.

Важным элементом гражданского диалога могут выступать механизмы согласования общественных интересов, развития системы социального партнерства в рамках отношений "общество – государство". Такое партнерство предполагает использование современных технологий реализации общественной инициативы в формировании государственной политики [3]. Фундаментом взаимодействия власти и институтов гражданского общества является сеть общественных структур и средств массовой информации [4].

Анализ становления и развития третьего сектора в стране показывает наличие следующих негативных тенденций в сфере формирования горизонтальных общественных связей: 1) стремление властных и деловых структур вовлечь в орбиту своего влияния общественные организации в рамках различных политических проектов; 2) создание ресурсной зависимости многих общественных объединений; 3) отсутствие современного законодательного сопровождения в развитии гражданского сектора.

Вышесказанное позволяет с определенным основанием утверждать, что третий сектор в украинском обществе испытывает сложные процессы собственного становления. Отмеченные проблемы его формирования отражают существующие механизмы взаимодействия общества и государства. Преодоление этих проблем возможно при преобразовании структур третьего сектора в активных субъектов формирования государственной политики, регулирующих социальные процессы в соответствии с собственными интересами и потребностями развития.

---

**Литература:** 1. Громадянське суспільство: проблеми і напрями інституційного розвитку : навч. посібн. / уклад. : Ю. П. Сурмін, Т. П. Крушельницька, В. В. Карлова та ін. ; за заг. ред. докт. соціол. наук, проф. Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2008. – 56 с. 2. Ткачук А. Ф. Законодавство для третього сектору: проблеми правового регулювання / А. Ф. Ткачук. – К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2003. – 44 с. 3. Афонін Е. А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войнович. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 160 с. 4. Участь громадян у прийнятті державних рішень. Партнерська взаємодія влади і громадських інститутів в Україні: загальна методологія запровадження, міжнародний досвід / за заг. ред. І. Попова. — К. : Український незалежний центр політичних досліджень, 2006. — 32 с.

## УДОСКОНАЛЕННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ ФУНКЦІЙ УПРАВЛІННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Анотація.* Запропоновано як основні функції управління розглядати організацію, забезпечення, мотивацію та контроль, які характерні для будь-якого підрозділу (або службовця) державної установи.

*Анотация.* Предложено в качестве основных функций управления рассматривать организацию, обеспечение, мотивацию и контроль, которые характерны для любого подразделения (или служащего) государственного учреждения.

*Annotation.* As the basic functions of management it is offered to consider organization, maintenance, motivation and control, which are charactical to any division (or employee) of the state organization.

*Ключові слова:* функції управління, модель органу управління, система державного управління.

Одними з головних завдань державного управління є створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод, формування державної політики у різних сферах суспільного життя, здійснення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку суспільства шляхом організації і забезпечення виконання законів, здійснення державними органами влади і місцевого самоврядування управлінських функцій на підставі, в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Основним джерелом забезпечення діяльності державних органів управління є податки. Збільшення їх обсягів дозволяє підвищувати якість виконання функцій управління, але стримує можливості економічного розвитку суспільства та призводить до зменшення дохідної частини державного і місцевого бюджетів.

Підходи до класифікації основних функцій управління досліджувалась Л. Гуліком, Гордієнко Л. Ю., Гриньовою В. М., Мельниковим В. Я., Одінцовою Г. С. Проте в сучасній теорії державного управління відсутні єдині погляди щодо визначення переліку основних функцій управління. Як правило, вони визначаються для організації в цілому та обмежено стосуються діяльності конкретних структурних підрозділів та посадових осіб (керівник організації, начальник структурного підрозділу та інші посадовці). Це знижує свідомість державного службовця стосовно свого місця і ролі в державному управлінні та ускладнює управління організацією, яка складається з різних за своїм призначенням структурних підрозділів.

Метою роботи є пошук підходів до удосконалення визначення основних функцій управління державних органів влади та місцевого самоврядування.

Забезпечення ефективного управління органами державної влади та місцевого самоврядування здійснюється через функції управління. Загальні підходи щодо їх визначення наведені в [1]. У цілому під функцією виділяють спільні риси діяльності, що визначають: стійки способи взаємодії речей; умови, за яких зміна одних об'єктів спричиняє зміну інших; функціональні залежності змінних у соціальних системах; роль елементів соціальної системи для забезпечення інтересів груп населення; стандартизовані соціальні дії, врегульовані нормативно-правовими актами, виконання яких контролюється певними державними інститутами.

У [1] наводиться аналіз підходів щодо визначення основних функцій управління, як приклад акронім Гулика "POSDCORB" (складається з перших літер назв ключових функцій управління) включає: планування, організацію, укомплектування штату, керівництво, координацію, звітність та складання бюджету. Поряд з цим, в [1] надаються погляди інших дослідників, які відрізняють 5 основних функцій управління: планування, організацію, комплектацію кадрами, мотивацію та контроль. У [2] виділяється 3 підсистеми функцій: предметні (планування, організація, контроль, координація); процесуальні (прийняття рішення, комунікація); соціально-психологічні (делегування повноважень, мотивація).

Функція складання бюджету [1] може розглядатися як процес забезпечення діяльності установи, тобто виконання функції забезпечення. Поряд з цим, треба врахувати, що кожен елемент системи може виконувати не тільки зовнішні функції й внутрішні (наприклад, самоконтроль, самомотивація). Порівняння основних концепцій щодо визначення основних функцій управління дозволяє виявити найбільш поширені функції, які притаманні для установи в цілому, кожного структурного підрозділу та державного службовця: організація, забезпечення, мотивація та контроль.

З метою усунення протиріччя щодо повноти запропонованої моделі вважається за доцільне розглядати решту функцій в рамках визначених основних функцій управління. Наприклад, функцію планування можна включати до функції організації, укомплектування штату – до забезпечення.

Визначені 4 основні функції управління (організація, забезпечення, мотивація та контроль) можуть виступати як зовнішні відносно підпорядкованих елементів системи, так і внутрішні (самоорганізація та самоконтроль, самозабезпечення, самомотивація). Такі властивості дозволяють не тільки будувати складні системи з однотипних елементів й виділяти та враховувати в моделі внутрішні та зовнішні контури зворотного зв'язку. Приклад побудови моделі органу управління наведений на рисунку.

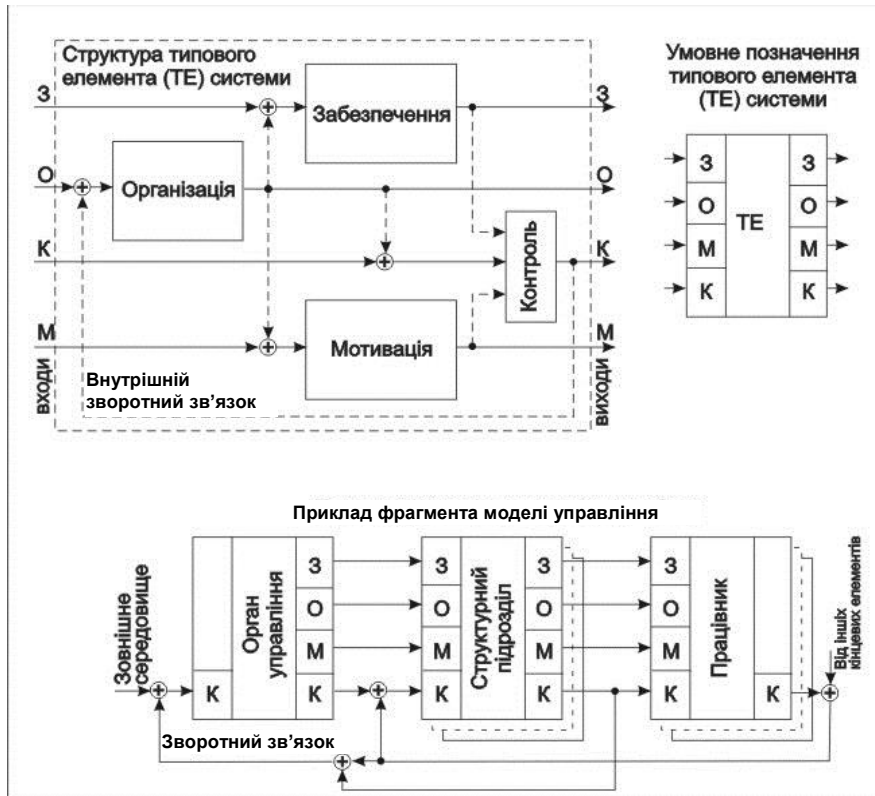


Рис. Варіант моделі органу управління

Реалізація зворотного зв'язку між підпорядкованими елементами системи може здійснюватися через визначені форми звітності, планові та раптові перевірки, в рамках Закону України "Про звернення громадян" через входи та виходи елементів "К" – контроль. Особливістю моделі є відсутність входів ("О" – організація, "З" – забезпечення, "М" – мотивація) у головного елемента та аналогічних виходів у низового елемента.

Приклади можливих напрямків реалізації основних функцій управління наведені в таблиці.

Таблиця

**Приклади напрямків реалізації основних функцій управління за різними видами службової діяльності посадових осіб**

№ п/п	Функції управління	Напрямок службової діяльності керівників	
		Відділ кадрів	Секретаріат
1	Організація	Підготовка нормативно-правових актів з кадрових питань установи	Підготовка нормативно-правових актів з організації діловодства в організації
		Планування та організація роботи структурного підрозділу	
2	Забезпечення	Створення умов для ведення особових справ	Виготовлення бланків печаток та штампів
		Забезпечення персоналу структурного підрозділу робочими місцями, технічними засобами та розхідними матеріалами	
3	Мотивація	Реалізація політики сприяння кадровому зростанню персоналу	Створення умов дотримання персоналом правил поведінки з документами
		Створення сприятливих умов праці в колективі	
4	Контроль	Контроль виконання нормативно-правових актів з кадрових питань	Контроль виконання нормативно-правових актів з діловодства
		Контроль за виконанням посадових інструкцій	



Наявність 3 внутрішніх контурів (організація – забезпечення – контроль – організація, організація – контроль – організація, організація – мотивація – контроль – організація) враховує зворотний зв'язок між функціями управління, який є засобом стабілізації стану елемента системи. Зовнішній контур зворотного зв'язку впливає на стабільність системи в цілому та може бути реалізований через функцію контролю, яка об'єднує два або більше послідовно зв'язаних елементи системи. Для забезпечення стабільності системи та кожного її елемента зворотні зв'язки, згідно з теорією систем із зворотнім зв'язком, повинні бути негативними.

Розгляд як основних функцій управління організацію, забезпечення, мотивацію та контроль дозволяє моделювати складну систему органу державної влади та місцевого самоврядування з послідовно та паралельно з'єднаних однотипних елементів, що значно спрощує аналіз процесів. Утворення зворотного зв'язку між функціями управління дозволяє впливати на стабільність елементів системи. Доцільними напрямками подальших досліджень можуть бути: визначення розрахунку максимально та мінімально доцільного навантаження вищого елемента паралельно підключеними до його виходів підпорядкованими елементами, пошук оптимальної кількості послідовно зв'язаних елементів системи, що ототожнюється з ієрархією структури органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

**Література:** 1. Маліновський В. Я. Державне управління : навч. посібн. / В. Я. Маліновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атака, 2003. – 576 с. 2. Гордієнко Л. Ю. Адміністративний менеджмент : навч. посібн. для слухач. магістр. держ. служб / Л. Ю. Гордієнко. – Харків : ХДЕУ, 2001. – 112 с.

**Лук'янов О. П.**

УДК 351.85

## СУЧАСНІ КРИТЕРІЇ ЯКОСТІ НАДАННЯ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Анотація. Розглянуто проблему впровадження системи управління якістю у сфері надання управлінських послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Здійснено порівняння підходів до розуміння поняття "якість адміністративної послуги". Узагальнено сучасні правові вимоги та наукові погляди щодо визначення критеріїв, за якими можна оцінити якість адміністративної послуги.*

*Анотация. Рассмотрена проблема внедрения системы управления качеством в сфере предоставления управленческих услуг органами исполнительной власти и местного самоуправления. Осуществлено сравнение подходов к пониманию понятия "качество административной услуги". Обобщены современные правовые требования и научные взгляды относительно определения критериев, по которым можно оценить качество административной услуги.*

*Annotation. The question of role and place of organs of executive power and local self-government in the process of satisfaction of necessities and interests of citizens through the grant of high-quality administrative services is studied. The analysis of different approaches to understanding of the concept "administrative services quality" is done. Modern legal requirements and scientist views on the determination of criteria for administrative services-quality management are generalized.*

*Ключові слова: адміністративні послуги, критерії якості адміністративних послуг, система управління якістю.*

Побудова соціальної держави передбачає високу якість надання органами публічної влади адміністративних послуг громадянам. У січні 2010 року на організованому Головдержслужбою України за міжнародною участю форумі під назвою "На шляху до сервісної держави" учасниками заходу шукалися відповіді на питання, як створити ефективну систему управління, яка відповідала б і за розробки справедливих законів, і за охорону довкілля, і за очищення доріг, тротуарів та інше, що зобов'язані забезпечувати органи управління. На цьому форумі вітчизняні державні службовці та дослідники оприлюднили програму адміністративної реформи, мета якої – не допустити, щоб громадяни блукали в пошуках послуг і допомоги довгими й темними владними коридорами.

Ефективність роботи органів влади завжди була предметом уваги вітчизняних науковців. Ефективність влади виявляється у ступені відповідності державно-управлінської діяльності певним вимогам, нормам та стандартам. Проблема їх економічності полягає у мінімізації витрат на цю дія-

© Лук'янов О. П., 2010



льність, а проблема ефективності – в підвищенні якості державного управління при одночасному зменшенні витрат на нього [1, с. 13–15; 2]. За останні роки зроблено чимало напрацювань у даній сфері: розроблено концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг та визначення їх якості; вивчено світовий та вітчизняний досвід впровадження системи управління якістю в органах державного управління на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 стало предметом дослідження лише в останні роки. Демократизоване суспільство стає все більш вимогливим до посадових осіб органів влади, що змушує уряди орієнтувати всю діяльність на максимальне задоволення потреб кожної конкретної людини, запитів та інтересів через надання якісних послуг.

Проблема підвищення якості надання управлінських послуг органами публічної влади в останні роки розглядалася у працях таких вітчизняних дослідників, як Мотренко Т. В., Авер'янов В. Б., Сороко В. М., Бабінова О. О., Занфіров В. А., Пахомова Т. І., Поляк О. В., Тимошук В. П., Рубцов В. П., Шаров Ю. П. [2 – 10]. Однак міжнародні стандарти системи якості постійно вдосконалюються, як і не стоять на місці потреби суспільства, все це вимагає корегування критеріїв якості управлінських послуг у публічній сфері.

Метою статті є визначення критеріїв якості адміністративних послуг відповідно до застосування сучасних вимог системи управління якістю стандарту ДСТУ ISO 9001:2009 та, безумовно, виходячи з вимог закону і потреб суспільства.

У питанні якості адміністративних послуг маємо справу із суб'єктивізмом очікуваного результату. Проте це зовсім не означає, що якість не можна контролювати. Під оцінюванням якості надання адміністративних послуг розуміють перевірку діяльності адміністративного органу щодо надання адміністративних послуг, у тому числі результату такої діяльності, на відповідність офіційно встановленим вимогам або очікуванням споживачів [9, с. 6].

Умови надання послуги визначаються соціальними стандартами. Реалізація загальних стандартів державних послуг має спиратися, перш за все, на визначений Конституцією та законами України рівень забезпечення свобод і гарантій прав громадян. Тому критерії оцінки якості цих послуг мають виходити не тільки зі змісту (характеру) послуг, доцільність запровадження яких має бути відповідним чином доведена, а й із норм цивілізованого спілкування ("соціальної комунікації").

Здійснення оцінювання якості надання адміністративних послуг може визначатися як з погляду держави (внутрішнє оцінювання органу), так і споживачів (зовнішнє оцінювання). Крім того, можна виокремити "змішане" оцінювання, яке здійснюється зовнішнім суб'єктом, а швидше за все відповідальним вищим органом.

Наближення офіційних стандартів до очікувань особи є найважливішим орієнтиром у вдосконаленні системи організації надання адміністративних послуг [5; 8]. Тобто ідеальним є стан, коли вимоги щодо якості з боку споживачів та офіційно встановлені стандарти збігаються.

Оцінювання якості надання управлінських послуг має здійснюватися на основі чітких критеріїв. Такими загально визначеними критеріями є: 1) результативність; 2) своєчасність; 3) доступність; 4) зручність; 5) відкритість; 6) повага до особи; 7) професійність [4; 11]. Ці критерії (показники якості) відбивають певні суспільні цінності, яким мають відповідати самі послуги, та процес комунікації між постачальником послуг і їх споживачем. Безперечно, саме цінності вищого рівня, які є елементом реалізації Конституції України, мають вирішальне значення для якості послуг. Перш за все це рівноправність та законність, які мають бути відображені у процедурах надання послуг громадянам.

Виходячи з цього цивілізовані стандарти соціальної комунікації вимагають від органів управління, зокрема:

- публікувати в засобах масової комунікації інформацію, яким чином можна вільно зв'язатися з відповідальним представником державного органу аби отримати консультацію щодо певної послуги;
- забезпечувати громадськість публічною інформацією про перелік питань, з якими найбільш часто громадяни звертаються до органу ("гаряча лінія");

- передбачити створення довідкових пунктів, зокрема веб-сторінки органу, для розгляду найбільш поширених типів звернень у віддаленому режимі;

- передбачити у приймальнях громадян зали очікування, чітко визначивши, протягом якого часу вони можуть бути прийняті певним державним службовцем, та термін для надання відповіді на їхні запити;

- встановити принципи спілкування посадових осіб з громадянами, наприклад відкритість (оприлюднення телефону, адреси електронної пошти та свого прізвища і посади, міри повноважень і відповідальності), ввічливість, коректність, ясність, конфіденційність, ефективність та своєчасність відповіді на запит;

- створити механізми для здійснення моніторингу дотримання стандартів надання послуг;

- законодавчо визначити та оприлюднити процедуру оскарження для осіб, які незадоволені ставленням до них, включаючи процедуру розслідування та відповіді на скаргу;

- створити механізми для визначення (моніторингу) зворотної реакції громадян щодо якості наданих послуг, наприклад запровадити постійні вибіркові Інтернет-опитування споживачів [4].

Критерій відкритості передбачає поінформованість споживачів послуг про зміст державного управління та про фактори, що обмежують діяльність державних службовців, відповідальних за рішення, а також про те, у який спосіб можна виправити ситуацію у разі неправильних дій службовців.

Доступність визначається як можливість споживачів послуги мати легкий доступ до органів державної влади у зручній для них час, причому інформація про порядок надання послуг має надаватися їм простою і зрозумілою мовою. Пропонується розглядати доступність послуги як фактичну можливість для особи звернутися за її отриманням. Цей критерій включає такі ознаки:



наявність інформації про орган державної влади, у якому можна отримати необхідну послугу (створення довідкових ресурсів – друкованих довідників, телефонних довідників, Інтернет-порталів);

наявність інформації про територіальне розташування органу державної влади (дані про місцезнаходження органу, його віддаленість від споживачів, наявність сполучення громадським транспортом);

сприятливий режим доступу до приміщення органу державної влади (можливість вільного доступу до органу державної влади окремим споживачам послуг без необхідності отримання особливого дозволу для входу у приміщення цього органу та наявність спеціальних приміщень з необхідним сервісом для спілкування);

доступність бланків та інших формулярів (визначається фактичною наявністю таких бланків у достатній кількості). Доступ до бланків та інших формулярів у приміщенні органу державної влади має бути вільним, а їх кількість – необмеженою. Крім того, зразки документів, пов'язані з отриманням послуги, мають бути розміщені в он-лайн – доступні на веб-сайті відповідного органу державної влади та на урядовому веб-порталі.

Одним з факторів, які впливають на якість послуг, є обов'язковість залучення споживачів до співпраці з органом публічної влади, визнання їх активними учасниками процесу надання послуг, за якими вони звернулися.

Оцінювання якості надання публічної послуги споживачем може здійснюватися через управління зворотним зв'язком з ним. Однією з форм такого зв'язку може бути заповнення Картки задоволеності споживача, що здійснюється останнім перед або після отримання підсумкових документів (рішення) щодо наданої послуги [7; 8]. Без наявності у звітній документації про надання послуги заповненої Картки задоволеності споживача послуга не вважається виконаною [9]. У Картці задоволеності споживача клієнт відповідає на такі питання: задоволеність продуктом послуги (якість документів, обґрунтованість рішення або відмови у наданні послуги); ясність і зрозумілість процедури надання послуги, прозорість інформації; дотримання термінів надання послуги; рівень сервісу, ввічливість службовців.

Зручність як критерій, що визначає ступінь урахування інтересів та потреб споживачів послуг при організації їх надання у конкретному органі державної влади, включає:

вільний вибір способів звернення за послугою (перевага у виборі способу звернення до органу державної влади має віддаватися дистанційному отриманню послуги, наприклад електронною поштою). Винятком з цього правила є послуги, що за своєю специфікою потребують особистої присутності громадянина, однак і тут має бути передбачена можливість звернення за послугою через представника;

простоту отримання послуги (ознаками цього є: наявність бланків та мінімізація кількості інстанцій, залучених до надання управлінської послуги). Бажано створити такі умови, щоб споживач мав справу лише з одним органом для отримання очікуваної послуги. Для цього необхідно запровадити системну взаємодію органів державної влади між собою, за якої всі проміжні етапи надання управлінських послуг здійснюватимуться органами влади самостійно, без залучення споживачів-заявників;

чітку організацію особистого прийому споживачів (включає дві ознаки: певний час та впорядкованість особистого прийому громадян);

зручний порядок оплати послуги (орган державної влади повинен створювати умови для цього).

Критерій відкритості передбачає наявність інформації, необхідної для отримання послуги (визначення вичерпного переліку документів, які потрібно подати для отримання послуги, розмір оплати, визначення відповідальної особи за надання послуги) та можливість отримання консультативної допомоги, зокрема телефоном або в електронній формі.

Своєчасність вимагає надання послуги у встановлений термін, що також передбачає у разі неможливості вчасного надання послуги необхідність інформувати споживача про причини такої затримки та про час, протягом якого послуга буде надано.

Критерій професійності вимагає відповідного рівня кваліфікації працівників органу влади, що виявляється під час надання управлінських послуг. Професійність визначається: рівнем спеціальних знань; дотриманням процедури надання послуги; наявністю досвіду роботи з клієнтами; обґрунтованістю вимог, що ставляться до них; конкретністю та коректністю зауважень до поданих документів тощо.

Такий показник, як результативність надання послуг – це спроможність органів державної влади та самоврядування надавати послуги в передбаченому законом обсязі. Причому законна, обґрунтована та своєчасна відмова у наданні послуги в цьому сенсі означатиме позитивну роботу органу, хоч послугу і не було отримано [9].

Згідно з вимогами сучасних моделей якості, оцінювання послуг має здійснюватися з позицій задоволеності не тільки споживача послуги, а й персоналу установи, а також задоволеності локальної спільноти й суспільства в цілому [2]. Оцінювання якості надання послуги персоналом установи здійснюється на підставі звітності про надання послуги. Періодично (щомісяця) звітність про надання послуг аналізується всіма особами, які брали участь у цьому процесі, що забезпечує різноманітність поглядів на одні й ті ж процедури, етапи процесів, процеси в цілому. Обов'язковими умовами побудови системи управління якістю є також чітка регламентація участі (повноважень) кожного з працівників у кожному процесі, визначення послідовності дій і порядку взаємодії учасників у процесі виконання завдання, розроблення та нормативне закріплення стандартів якості для всіх послуг.

Оцінювання якості надання кожної послуги службовцем може здійснюватися через відповіді на такі питання: раціональність процедури; рівень регламентованості й координованості дій учасників надання послуги; рівень дотримання вимог щодо якості отриманого продукту; рівень інформа-

ційного забезпечення процедури; можливість дотримання встановлених термінів надання послуги. Відповідь на кожне питання оцінюється за шкалою, що застосовується для оцінювання споживачем якості надання послуги.

Викладена вище система критеріїв якості надання державних послуг використана для визначення підходу до оцінки якості надання адміністративних послуг у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [12].

Переорієнтація діяльності органів публічної влади на виконання основної функції у вигляді надання державних (управлінських та адміністративних) послуг потребує ретельного аналізу їх повноважень, ревізії із залученням громадськості тих функцій і завдань, які передбачають безпосереднє спілкування з потенційними споживачами послуг.

Запровадження стандартів надання державної послуги має базуватися на законодавчому забезпеченні такої роботи і пов'язане із розробкою адміністративних регламентів, тобто порядку надання послуг у кожному державному органі та органі місцевого самоврядування, прикладом яких є прийняття та впровадження методик застосування системи управління якістю.

---

**Література:** 1. Бакуменко В. Моделювання проблемного поля державно-управлінських реформ / В. Бакуменко, С. Кравченко // Вісник НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 13–21. 2. Пахомова Т. Забезпечення якості та управління нею в органах публічної влади / Т. Пахомова // Право України. – 2003. – № 8. 3. Мотренко Т. Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади / Т. Мотренко // Бюрократ. – 2006. – № 11 – 13. – С. 2–11. 4. Сороко В. М. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В. М. Сороко // Вісник державної служби України. – 2004. – № 3. – С. 11–19. 5. Бабінова О. О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна / О. О. Бабінова // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2(3). – С. 73–78. 6. Авер'янов В. Б. До питання про поняття так званих "управлінських послуг" / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 6. – С. 125–127. 7. Поляк О. В. Механізми надання управлінських послуг органами влади : дис... канд. наук: 25.00.01 – 2006 / Поляк Олександра Василівна. – Харків : ХарРІНАДУ, 2006. 8. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні : наук.-практ. посібник / В. П. Рубцов. – К. : Гнозис, 2002. – 148 с. 9. Тимошук В. П. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. 10. Матеріали роботи групи щодо обґрунтування політики стратегії дій з реалізації пріоритетного напрямку "Запровадження демократичних інституційних стандартів професійної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування" [Електронний ресурс] / Ю. П. Шаров, Л. Г. Штика, С. М. Коник, Л. М. Гогіна. – Режим доступу : <http://www.Academy.gov.ua>. 11. ДСТУ ISO 9001:2009 "Системи управління якістю. Вимоги". – К., 2009. 12. Розпорядження КМУ "Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади" від 15.02.2006 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. – К., 2006. – № 7.

УДК 321:654

**Савков А. П.**

## **ВИБОРЧА КАМПАНІЯ ЯК МЕХАНІЗМ УДОСКОНАЛЕННЯ ЯКІСНИХ ХАРАКТЕРИСТИК СОЦІАЛЬНОГО ПРОСТОРУ**

*Анотація. Розглянуто соціальні аспекти виборчої кампанії як інструмента формування соціального простору.*

*Аннотация. Рассмотрены социальные аспекты избирательной кампании как инструмента формирования социального пространства.*

*Annotation. The social aspects of election campaign as tool of formation of social space are considered.*

*Ключові слова: виборча компанія, соціальний простір, виборчий процес.*

Фрагментарність підходів до виборів не сприяє усвідомленню того факту, що вибори (і парламентські, і президентські) стосуються аспектів демократичності змін, які відбуваються в Українській державі та країні. Очевидно, нині назріла необхідність чіткого усвідомлення усіма дійовими особами виборчих кампаній тієї аксіоми, що вибори як кульмінація політичного процесу є, по суті, вторинним фактором, а не самоціллю. Вторинність виборів пояснюється тим, що вони є лише відображенням, ілюстрацією розвитку основних знакових явищ і тенденцій у суспільстві і, перш за все, посилення чи "затухання" соціального аспекту.

---

© Савков А. П., 2010



Нинішня епоха все частіше надає переконливі свідчення того, що вибори необхідно розглядати як постійно функціонуючий політичний інститут, а не банальний захід, який періодично організовується. Очевидно, що назріла потреба та необхідність усвідомлення усіма зацікавленими дійовими особами того факту, що вибори – це один із засобів структурування більшості політичних інститутів, легітимізації влади, рекрутування політичної еліти, суспільного коригування її якісних характеристик, контролю за реалізацією передвиборчих обіцянок кандидатів, виконання політичних рішень, реалізації не лише виборчих прав громадян, й а й їхнього творчого потенціалу.

Вибори, незважаючи на їхнє розмаїття, визнаються найважливішим атрибутом демократії, їх недостатньо розглядати лише як формальну, винятково політичну, юридичну чи технологічну процедуру ротації кадрів та формування органів влади, оскільки автор вважає, що сучасний виборчий процес має аналізуватись, перш за все, крізь призму притаманної йому соціальної складової. Саме такий підхід має стати пріоритетним, оскільки соціальний фактор у XXI ст. здійснює все вагомий вплив на політичний простір країни, посилюючи залежність ефективності й результативності влади від ефективності функціонування й життєдіяльності суспільства як соціальної системи.

Ще одним свідченням важливості врахування соціальної складової виборів є зарубіжний досвід реалізації виборчого процесу. Як свідчить проведений автором аналіз, у переважній більшості розвинених зарубіжних країн соціально-політичний розвиток суспільства кардинально не змінюється, залежно від правлячої партії чи партійного блоку. Відсутність залежності якісних характеристик суспільного буття від результатів виборчого процесу на Заході пояснюється тим, що соціально-політичний розвиток таких країн базується на єдиній системі цінностей, притаманній більшості дійових осіб виборчих кампаній. У західних демократіях вибори є лише інституціональним механізмом, способом заміщення державних посад у конкурентній боротьбі за голоси виборців [1, с. 15].

На жаль, вітчизняна практика проведення виборчих кампаній свідчить про надмірну, просто-таки кардинальну залежність системи економічних, політичних, морально-ціннісних пріоритетів суспільного розвитку від перемоги на виборах і, як наслідок, приходу до влади тих чи інших політичних груп.

Автор переконаний, що результати виборів безпосередньо впливають на рівень гідного життя, забезпечення старості, стабільності, зростання інтелектуального, освітнього, морального потенціалу населення; соціальної відповідальності як громадян, так і, перш за все, політиків.

Саме тому, на думку автора, що вибори як сучасний політичний інститут повинні розглядатись інструментом та механізмом формування соціального простору.

Очевидно, що така оптимізація сприятиме не лише мінімізації, а й усуненню протиріччя між рівнем постійно зростаючих потреб особистості, наявністю вагомого творчого потенціалу громадян та обмеженими можливостями його реалізації у межах того соціального простору, в якому розміщується життєвий шлях людини. Таке протиріччя є небезпечним не лише для окремої людини, а й для суспільства в цілому, оскільки його наслідками є деградація особистості, посилення її апатії та відчаю, зміцнення у неї хибних морально-духовних цінностей, що призводить до антисоціальної поведінки.

Очевидно: для того щоб держава стала справжнім центром управління суспільними справами, генератором суспільних ідей та морально-духовних цінностей, необхідно, щоб змінилася, з метою осучаснення, сама сутність держави та відповідна теорія управління.

Саме тому пріоритетом є нині, на думку автора, проблема привнесення прогресивних ідей, наукових розробок до вітчизняної сфери державного управління, до політичної й фінансової влади із контролюванням цього процесу громадянським суспільством з метою забезпечення механізму проходження сучасної моделі безпечного суспільного розвитку коридорами політичної та фінансової влади, яка поки що користується іншими орієнтирами, на відміну від громадянських інститутів суспільства [2, с. 134].

Автор вважає, що сучасний виборчий процес в Україні позначений посиленням певних об'єктивних та суб'єктивних тенденцій. Основними серед них є:

1) дискримінація самого політичного інституту виборів, що призводить не лише до розповсюдження скептичного ставлення до них, а й до легалізації практики електорального абсентеїзму. Порівняно із західними країнами, де прибічники абсентеїзму відносяться до соціально "неприятливих" прошарків населення, в Україні це, у більшості випадків, освічені люди, що зневірилися в об'єктивності виборчого процесу;

2) "затухання" політичної активності громадян та мінімізація діалогових способів комунікації влади з громадянами;

3) посилення бізнесової складової у партійному будівництві та ринкових принципів у виборчому процесі;

4) активізація маніпулювання громадською думкою виборців з боку партійних структур, органів державної влади та засобів масової інформації.

Свідченням виродження політики як форми регулювання соціальних відносин та підміни прагматичним адмініструванням є той факт, що особи з "медійними" обличчями стали слугувати рекламою для тієї чи іншої партії. Вступ відомих людей у партію, нав'язлива демонстрація ними своїх політичних поглядів, уподобань остаточно перетворюють політику в шоу, а партія починає асоціюватися не з принципами та програмою, а з обличчями [1, с. 17–18];

5) домінування регіональної влади та регіональної еліти у зонах "керованого" і, як результат, передбаченого голосування;

6) відсутність чесної, прозорої політичної конкуренції між кандидатами та партіями на основі партійних передвиборчих програм та принципів;

7) посилення державної влади на основі використання нових інформаційних технологій (НІТ) і, як наслідок, різкого підвищення її можливостей для тотального управління суспільством. Ця тенденція є свідченням переходу до нового в системі "людина – суспільство – держава", у якому держава стає основним гравцем і повністю підкорює собі людину-особистість.

**Література:** 1. Выборы в России: вчера, сегодня, завтра : сборник статей / под общ. ред. С. В. Устименко. – М. : Изд-во РГСГ, 2007. – 96 с. 2. Иванов В. Н. Управленческая парадигма XXI века : учебн. пособ. для вузов. Т. 1 / В. Н. Иванов, А. В. Иванов, А. О. Доронин. – М. : МГИУ, 2002. – 180 с.

УДК 342.951

**Рясна А. І.**

## **ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

*Анотація. Розглянуто актуальні питання правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування.*

*Аннотация. Рассматриваются актуальные вопросы правового регулирования деятельности органов местного самоуправления.*

*Annotation. The actual pressing questions of legal regulation of activity of local governments are considered.*

*Ключові слова: правове регулювання, місцеве самоврядування, законодавчі та інституційні перетворення.*

Розбудова України як суверенної й незалежної, демократичної, соціальної, правової держави висуває певні вимоги не тільки до громадян і політиків, а й до державних інституцій. І до таких вимог належить не лише впорядковане правове поле, що дає змогу країні бути правовою. Водночас необхідно мати розвинену систему місцевого самоврядування, що зробить її демократичною. У цілісному комплексі розробки адміністративної реформи в Україні, що по суті є пошуком нової, якісно кращої моделі співвідношення і взаємодії суспільно-державних інститутів, місцевому самоврядуванню об'єктивно відводиться одне з провідних місць. Саме в чіткій, реально діючій системі місцевого самоврядування зосереджується конструктивний потенціал, здатний за умов адміністративного реформування скласти децентралізовані самоврядні інститути українського суспільства на противагу існуючому в Україні державному управлінні. Даний потенціал при наявності добре розробленої адміністративної політики держави може слугувати джерелом формування в Україні громадянського суспільства та правової держави. Питаннями правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема, виконавчих органів, у вітчизняній науці займаються Григор'єв В. О., Корнієнко М. І., Кравченко В. В., Пітцик М. В., Любченко П. М., Тодика Ю. М., Фрицький О. Ф. та інші вчені. У той же час на сьогодні ця проблема ще залишається дуже актуальною в умовах політичної нестабільності в Україні і тому потребує комплексного наукового підходу.

Отже, метою даної роботи є висвітлення та аналіз інститутів місцевого самоврядування як первинних елементів у системі самоврядності українського суспільства, в сукупності із співвідношенням з органами держави на сучасному етапі розвитку української держави й актуалізації питання щодо адміністративної реформи. Суспільство очікує, що адміністративна реформа повинна проводитися в інтересах громадян України, і служіння їм має бути пріоритетним завданням виконавчої влади та місцевого самоврядування. Це означає, що в першу чергу діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб повинна бути спрямована на забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян, а також на надання адміністративних послуг. Держава повинна відмовитися від намагання владарювати над суспільством і може втручатися у сферу приватного життя та приватної ініціативи лише у тих випадках, коли це обґрунтовується реальною необхідністю забезпечення суспільних інтересів. Досягненню цих цілей повинні сприяти підвищення публічності і прозорості діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також відповідальності їх посадових осіб [1]. Значним досягненням для демократизації суспільства за роки незалежності України є закріплення на конституційному рівні статусу місцевого самоврядування: стаття 7 Конституції України [2] встановлює, що в Україні визнається і



гарантується місцеве самоврядування, йому також присвячений XI розділ Конституції України. На основі даних конституційних норм був прийнятий Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" [3], а ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування суттєво наблизила дану галузь законодавства до європейських стандартів. На перший погляд, як бачимо, діяльність органів місцевого самоврядування має достатню правову основу для всебічного функціонування і розвитку в умовах законодавчого закріплення багатьох прав і свобод. Але, як виявляється на практиці, численні колізії виникають з цього приводу, а з них, у свою чергу, породжуються суперечності між суб'єктами публічних правовідносин, в чому пересічні громадяни, учасники місцевої громади, не зацікавлені, оскільки в такому випадку не вирішуються численні питання місцевого рівня, а якщо це має великомасштабний характер, то можна вже говорити про "хворобу" цілих регіонів нашої держави. Аналіз законодавчих актів, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування України, показує, що від початку воно було недосконалим, але на теперішньому етапі, його проблеми суттєво загострилися в силу певних факторів й обставин. Звісно, цих факторів багато і вони між собою взаємообумовлюються. Проте вони простежені, систематизовані науковцями і на сьогодні існує їх докладний перелік, починаючи із законодавства і завершуючи правосвідомістю. Так, за роки незалежності України хотілося і можна було б зробити більше, щоб самоврядування посіло гідне місце у системі публічної влади в Україні, але негативну роль у цьому відіграв психологічний аспект: неготовність значної частини депутатів усіх рівнів, державних чиновників та й пересічних громадян до сприйняття таких основних положень чи елементів місцевого самоврядування, як його автономність і самостійність у вирішенні всіх питань місцевого життя за наявності достатнього фінансування. Отже аналіз сучасного стану системи місцевого самоврядування свідчить, що дане питання необхідно розглядати в комплексі з іншими суспільними регулятивними елементами. Одним із таких найвпливовіших є державне управління, з яким самоврядування знаходиться у своєрідному діалектичному співвідношенні боротьби протилежностей. На стику двох систем – місцевого самоврядування і місцевої державної виконавчої влади – можна спостерігати протиріччя, втілені у вертикалі нормативно-правових актів, що є нічим іншим, як колізіями. І на базовому, і на регіональному рівнях самоврядування існують проблеми, вирішення яких є умовою подальшої децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування. Надзвичайно проблемним залишається адміністративно-територіальний устрій – просторова основа системи владних органів. Цей чинник суттєво не змінився за останню чверть століття. Значні диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями унеможливають єдиний підхід у управлінні, притаманний унітарній державі. Розміри найбільшого та найменшого регіонів України різняться в кілька разів, а чисельність населення районів – у десятки. Але завдання, які стоять перед органами місцевого самоврядування в цих районах, абсолютно однакові. Великою проблемою місцевого самоврядування є віддаленість органів влади від своїх адміністративно-територіальних одиниць. Усім знайомі ситуації, коли райони простягаються на півтори сотні кілометрів або села розташовані за кілька десятків кілометрів від районних центрів.

Окрема значна проблема – розподіл повноважень між місцевими органами влади. Бюджетна система України настільки централізована, що це значно обмежує фінансову самостійність місцевого самоврядування. Є велике коло питань, де законодавством передбачено організаційну роль місцевих державних адміністрацій. А це вже обмеження самостійності місцевого самоврядування, теж передбаченого законом.

Але найбільша проблема – ресурсна неспроможність територіальної громади організувати та здійснювати місцеве життя.

Діяльність будь-якого організаційного утворення залежить від конкретних людей – фахівців. У сільській громаді – це, насамперед, працівники ради та її виконавчого комітету. Сьогоднішня вимогає від спеціалістів вміння бачити та визначати проблеми, аналізувати, оцінювати їх, знаходити дієві рішення, мати цілий ланцюг вмінь і навичок та вдало застосовувати їх при прийнятті управлінських рішень. Нині в більшості рад та їх виконавчих комітетах працюють люди, які щойно почали пристосовуватись до нових вимог, що диктує їм сучасне життя. При цьому вони ще не готові ефективно діяти в нових ринкових умовах. У зв'язку з цим, у процесі становлення місцевого самоврядування важливого значення набуває забезпечення можливості комплектувати органи самоврядування висококваліфікованими фахівцями, здатними забезпечувати необхідний рівень надання послуг громаді [4].

Аналіз вищезазначеної проблеми місцевого самоврядування свідчить, що ініціативні та професійні діячі муніципальної справи вбачають шлях до вирішення проблем у тому, щоб дати місцевій владі, як казав російський президент Б. М. Єльцин, "...стільки самоврядування, скільки вона може нести". Це означає, що можливість самоврядування після втілення в життя довгоочікуваної адміністративної реформи повинні бути суттєво розширені не лише формально на рівні законодавства, а й шляхом запровадження реально діючих інститутів і гарантій, які б мали своєю матеріально-фінансовою основою стабільні, своєчасні ресурси в обсязі, необхідному для надання послуг на місцевому, регіональному рівні, а також їх має вистачати на розвиток об'єктів загальнодержавного рівня. При цьому має бути враховане питання про оптимальне співвідношення з органами виконавчої влади держави на місцях, щоб таке співвідношення сприяло саме конструктивній для громади співпраці двох систем регулювання на місцевому рівні.

Досягнення бажаного стану місцевого самоврядування неможливе без здійснення цілого ряду законодавчих та інституційних перетворень. Такими є перетворення щодо адміністративно-територіального устрою, виборів місцевих депутатів, формування виконавчих органів місцевого самоврядування, делегування повноважень і здійснення контролю за їх виконанням, збору місцевих податків, утримання неприбуткових підприємств тощо. При цьому не уникнути орієнтації на зарубіжний досвід вирішення подібних проблем і на основоположні цінності в галузі місцевого самоврядування держав Європейського Союзу [5]. Треба відкрити шлях місцевій ініціативі, активно залучати

до участі в управлінні справами своїх населених пунктів їх мешканців – тобто наповнити реальним змістом поняття самоврядування. Місцева влада, як і влада всіх інших рівнів, повинна стати відкритою, прозорою та зрозумілою.

Отже, беручись до вирішення проблем у галузі місцевого самоврядування, необхідно неодмінно враховувати ряд факторів, адже проблеми наших регіонів, міст і сіл – це проблеми загальнодержавного характеру. Ці проблеми безпосередньо торкаються кожного українця, бо всі ми користуємось комунальними послугами, ходимо та їздимо вулицями, дихаємо повітрям наших міст. Усі громадяни України є членами територіальних громад. Тому подальші дослідження будуть зосереджені на виявленні та аналізі факторів, що впливають на діяльність органів місцевого самоврядування.

---

**Література:** 1. Конотопцев О. Становлення українського самоврядування: досягнення та невдачі / О. Конотопцев // Аспекти самоврядування. – 2007. – Вип. 1(39). – С. 64. 2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (із змінами). – Харків : Одіссей, 2008. – 42 с. 3. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05. 1997 р. № 280197-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. 4. Петренко В. Ефективність роботи органів місцевого самоврядування сільських громад / В. Петренко, О. Прокопенко // Аспекти самоврядування. – 2006. – Вип. 5(37). – С. 64. 5. Концепція адміністративно-правової реформи в Україні // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 943.

УДК 336.145

**Коваль Т. О.**

**Нікіпелова Є. М.**

## **ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ СПІЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД СІЛ, СЕЛИЩ, МІСТ ОБЛАСТІ**

*Анотація. Описано основні проблеми та шляхи вдосконалення управління спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст Харківської області та запропоновано заходи щодо підвищення ефективності її використання.*

*Аннотация. Описано основные проблемы и пути усовершенствования управления совместной собственностью территориальных общин сел, поселков, городов Харьковской области и предложены мероприятия по повышению эффективности ее использования.*

*Annotation. The problems and ways of perfections the joint property development and management of territorial communities of settlements, towns, villages in Kharkiv Region are described. The actions of efficient increase the joint property are suggested.*

*Ключові слова: ефективність, управління, спільна власність територіальних громад.*

Визначною подією у нашій державі стало закріплення у Конституції України самостійного виду власності територіальних громад – комунальної власності. Визначивши основоположні засади управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, їх спільною власністю, Конституція України надає можливість територіальним громадам безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляти майном, що є у комунальній власності, утворювати, реорганізовувати і ліквідувати комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснювати контроль за їх діяльністю. Таким чином, надавши суб'єктам управління повноваження з управління майном комунальної власності та можливість подальшого розвитку структур управління на рівні села, селища, міста очікувалося, що застосування таких заходів суттєво вплине на розвиток місцевого самоврядування в Україні [1; 2].

Тему управління власністю досліджено в роботах таких вітчизняних науковців: Алексєєва В. М., Амосова О. Ю., Мартиненка В. М., Одінцової Г. С. та ін.

Метою статті є дослідження системи управління комунальною власністю в Україні з точки зору її ефективності, систематизування основних проблемних питань управління спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст області та сучасне бачення шляхів удосконалення управління комунальною власністю через визначення основних напрямів, способів, методів, механізму використання майна спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області з метою ефективного управління об'єктами та контролем за рухом їх трансформації.

---

© Коваль Т. О., Нікіпелова Є. М., 2010



Система управління спільною власністю області повинна будуватися таким чином, щоб, з одного боку, забезпечити виконання та достатню матеріальну інфраструктуру місцевого самоврядування, захистити інтереси комплексного розвитку області як єдиного соціально-економічного організму, сприяти підтримці соціально гарантованого життєвого рівня населення області і захисту його інтересів як споживача послуг і продукції організацій та підприємств спільної власності; з іншого – забезпечити ефективне управління майновим комунальним комплексом в умовах розвитку ринкової економіки, виходячи з повної господарської самостійності учасників ринкових відносин, необхідності сприяння підприємництву, поширенню процесів приватизації і демонополізації.

Ефективність функціонування структури управління комунальною власністю в Україні значною мірою залежить від удосконалення нормативно-правового забезпечення [3].

На жаль, правовий статус комунальної власності на сьогоднішній день визначено лише на конституційному рівні – Конституцією України і Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні". На рівні ж спеціального законодавства правове регулювання відсутнє [1; 2].

Прийнятий у 1997 році Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" не охопив усі процеси, що відбуваються у територіальних громадах сіл, селищ, міст України, у законі не приділено достатньої уваги проблемам управління комунальною власністю, немає чіткої конкретизації управлінських процесів, що, у свою чергу, не дає можливість ефективно управляти нею на регіональному рівні [2].

Отже, аналіз положень стосовно управління комунальною власністю територіальних громад, викладених у Конституції України та законодавчих актах, а також повноважень, наданих органам місцевого самоврядування різних рівнів, вказує на відсутність чітко визначеного процесу управління власністю територіальних громад в Україні.

В Україні триває процес юридичного відокремлення комунальної власності від державної, проте досі не створено належного правового механізму врегулювання комунальної власності, не визначено правовий режим майна спільної власності територіальних громад, не здійснено структурування об'єктів права комунальної власності, залишається невизначеним порядок управління комунальним майном, не встановлено чітких обмежень щодо розпорядження ним тощо.

На даний час органи місцевого самоврядування – зокрема Харківська обласна рада, з метою реалізації покладених на них повноважень, діючи в межах чинного законодавства України, вдаються до локальної нормотворчості, тобто регулювання питань управління об'єктами спільної власності за допомогою спеціально схвалюваних обласною радою рішень. Така практика представляється в існуючих правових умовах найбільш виправданою, оскільки дозволяє, з одного боку, максимально врахувати всі регіональні соціально-економічні особливості, а з іншого – відповідає вимогам Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Значна кількість локальних нормативних актів, які регулюють правовідносини у сфері управління спільною власністю Харківської області (питання управління, передачі в оренду, приватизації, відчуження тощо), на сьогодні вже прийнято обласною радою.

На думку авторів, головними недоліками управління спільною власністю територіальних громад обласними та районними радами є відсутність власних виконавчих органів та законодавчого закріплення побудови структур управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області.

Основний шлях виходу із ситуації – ухвалення закону про комунальну власність, при прийнятті якого слід більше уваги приділити розкриттю процедури управління спільною власністю. До того ж, потрібно передбачити не лише загальні положення, а й конкретні заходи, що сприятимуть розвитку спільної власності територіальних громад в Україні, потребує подальшого розвитку та законодавчого вдосконалення процес управління майном з урахуванням специфіки управління на рівні області та району, можливо навіть з окремим розділом стосовно правового режиму спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст області.

У законі бажано передбачити механізм оформлення документів, що стосуються управління майном. Необхідно також детально викласти опис, зміст та порядок їх складання. Найкращим варіантом вирішення проблем обліку майна є систематизація об'єктів спільної власності територіальних громад на рівні областей та районів або навіть створення на загальнодержавному рівні єдиного банку даних таких об'єктів.

Удосконалення нормативно-правового забезпечення управління комунальною власністю надасть можливість більш чітко окреслити перспективи подальшого розвитку управління комунальною власністю та об'єктами спільної власності територіальних громад в Україні.

На недостатньому рівні контролюється й питання про виготовлення технічної документації на об'єкти нерухомості, а також не вирішуються питання виділення бюджетного фінансування або пошук власних джерел стосовно реєстрації об'єктів спільної власності області в місцевих органах виконавчої влади по праву власності та користування, хоча правова база для цього існує.

Тому доцільно передбачити створення у складі виконавчих апаратів районних та обласних рад відповідних структур (відділів, управлінь об'єктами спільної власності територіальних громад), що повинні розпочати масштабну роботу щодо подальшого розвитку підприємств, установ та організацій, управління якими вони повинні здійснювати. На сьогоднішній день, в Харківській обласній раді існує управління з питань комунальної власності виконавчого апарату обласної ради. Проте вони мають надавати перевагу вдосконаленню управління майном замість його приватизації та відчуження [3].

Необхідно остаточно впорядкувати та налагодити контроль за використанням майна, що не увійшло до статутних фондів при приватизації обласних комунальних підприємств та доцільності добудови або інших форм подальшої долі об'єктів незавершеного будівництва.

Важливе значення в забезпеченні ефективного функціонування системи управління відіграє і кваліфікованість апарату управління. Для цього необхідно вдосконалити систему підготовки і пере-



підготовки фахівців, які спроможні впровадити у практику управління нові методи та форми господарювання на основі використання позитивних аспектів зарубіжного і вітчизняного досвіду.

Для ефективного виконання управлінських функцій орган управління поряд з іншими, має бути забезпечений достатньою кількістю автоматизованих робочих місць для накопичення та належного збереження інформації, забезпечення її швидкої обробки, аналізу та прийняття відповідних рішень. Створення локальної комп'ютерної мережі зі встановленням серверу з її обслуговування, яка буде містити єдину базу даних за об'єктами спільної власності, пов'язану з картою області, дозволить максимізувати економічний ефект за рахунок одержання можливості запровадження функціональних комп'ютерних програм за окремими напрямками діяльності.

Також одним з можливих варіантів виходу з такої ситуації є створення обласного комунального експлуатаційного підприємства як тимчасового балансоутримувача майна підприємств, які, за наслідками поточного аналізу фінансово-господарських показників, підходять до межі неплатоспроможності. Одним з напрямів його діяльності планується прийом, забезпечення збереження і відновлення об'єктів спільної власності до визначення їх подальшого користувача.

Таким чином, серед основних напрямів удосконалення управління комунальною власністю є нормативне регулювання (вдосконалення нормативної бази), оперативне управління, стратегічне планування і прогнозування використання та розвитку комунальної власності.

На сучасному етапі розвитку управління комунальною власністю потребує наповнення реальним змістом саме поняття механізму управління комунальною власністю. На переконання авторів, належне управління комунальною власністю можливе тільки в разі запровадження такого механізму управління, у якому будуть чітко визначені всі його складові та приведено до єдиної системи побудову структури, уповноважених здійснювати управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах та об'єктів їх спільної власності в Україні [3].

Доцільно віднести до механізму управління комунальною власністю такі поняття:

суб'єкти управління з чітко визначеною структурою управління комунальною власністю, що законодавчо уповноважені здійснювати повноваження з управління комунальною власністю та об'єктами спільної власності територіальних громад;

законодавчо визначені посади (категорії, ранги) працівників, які згідно з чинним законодавством та іншими нормативно-правовими актами уповноважені здійснювати управлінські функції з питань комунальної власності;

нормативно-правові акти, що регулюють питання управління комунальною власністю.

При цьому необхідно акцентувати, що дієздатність запропонованого механізму повністю залежатиме від взаємозв'язку всіх його складових, що в сукупності дасть можливість ефективно здійснювати управління комунальною власністю та об'єктами спільної власності територіальних громад. Безперечно, що складові механізму управління комунальною власністю можуть функціонувати й окремо один від одного, але при цьому, на думку авторів, не варто сподіватися на ефективність.

Запровадження такого механізму управління, по-перше, дасть змогу систематизувати всі діючі на рівні регіонів структури; по-друге, з урахуванням єдиного підходу до створення структур управління комунальною власністю визначитися тим органам місцевого самоврядування, які їх ще не створили, і нарешті приступити до їх створення; по-третє, забезпечити необхідний взаємозв'язок у питаннях надання організаційно-методичної та практичної допомоги місцевим радам, зокрема, для належного утримання майна, підготовки та перепідготовки кадрів тощо. Удосконалення механізму управління комунальною власністю, як і всі новації, що пропонується запровадити у практику роботи органів місцевого самоврядування, потребує внесення відповідних змін до законодавства України.

З метою розв'язання нагальних проблем у сфері управління комунальною власністю та об'єктами спільної власності територіальних громад насамперед необхідно мати відповідні структури управління. Доречно зауважити, що їх створення відповідно до чинного законодавства цілком залежить від рішень відповідних рад.

Недосконалість функціонування інституту комунальної власності може бути пояснена відсутністю системного підходу до управління цією сферою суспільних відносин.

Вивчаючи проблемні питання на рівні обласних, районних, міських, районних у містах, селищних, сільських рад, необхідно відмітити одну особливість, а саме – відмінність структур управління комунальною власністю одна від одної. При чому, необхідно акцентувати увагу на одному рівні управління. Це також стосується і напрямів роботи зазначених структур управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст та їх спільною власністю, загальної чисельності і функціональних обов'язків обслуговуючого персоналу. Зрозуміло, що немає догм для удосконалення структур управління, але як показує досвід роботи фондів комунального майна (у першу чергу необхідно відмітити їх структурованість), є можливість створити єдину структуру управління об'єктами комунальної власності на рівні області з метою розвитку підприємств комунальної власності відповідних територіальних громад. Використання саме такої структури, у свій час, дозволило створити філіали на рівні районів, а також фонди комунального майна на рівні міст обласного значення, що будучи самостійними управлінськими одиницями мали можливість удосконалювати свою роботу завдяки тісній взаємодії та методичним рекомендаціям фонду комунального майна області. Якщо вказані структури удосконалювали свою роботу завдяки таким заходам, необхідно скористатися позитивним досвідом і на сучасному етапі розвитку власності територіальних громад запровадити єдину структуру управління майном територіальних громад на загальнодержавному рівні [3].

Структури управління комунальною власністю покликані створити необхідні умови для ефективною роботи підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності територіальних громад або їх спільної власності, а ті, у свою чергу, повинні забезпечити надання всього комплексу послуг громадянам – членам відповідних територіальних громад.



Існуюча структура управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах та їх спільною власністю в Україні у зв'язку з різноманітними підходами до створення органів управління на місцевому і регіональному рівнях, законодавчою невизначеністю щодо побудови їх структурних підрозділів, відсутністю взаємодії суб'єктів управління при експлуатації об'єктів спільної власності, не сприяє ефективному управлінню комунальною власністю і потребує вдосконалення.

**Література:** 1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України (офіційне видання). – К., 2006. – 128 с. 2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>. 3. Ковальова О. М. Система управління спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст Харківської області: стан, проблеми та шляхи вдосконалення / О. М. Ковальова. – Харків : Вид. ХарПІ НАДУ "Магістр", 2007. – Вип. 4 (27).

**Лахижа М. І.**

УДК 35.075.001

## ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНОЇ (ЦИВІЛЬНОЇ) СЛУЖБИ У РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ

*Анотація. Удосконалення управління державною службою розглядається як важливий чинник посткомуністичних реформ у Російській Федерації. Проаналізовано дискусії щодо вибору оптимальної системи управління (централізована, багатополюсна, програмно-цільова), необхідності створення спеціального центрального органу, механізму взаємодії федеральних та регіональних органів влади.*

*Аннотация. Усовершенствование управления государственной службой рассматривается как важный фактор посткоммунистических реформ в Российской Федерации. Проанализированы дискуссии относительно выбора оптимальной системы управления (централизованная, многополюсная, программно-целевая), необходимости создания специального центрального органа, механизма взаимодействия федеральных и региональных органов власти.*

*Annotation. Improving civil service management as an important factor in post-communist reforms in Russia is examined. The debates on the choice of the optimal management system (centralized, multipolar, programme-aimed), the needs to establish a special central body, the mechanism of interaction between federal and regional authorities are analyzed.*

**Ключові слова:** управління державною службою, система державної служби, регулювання державної служби.

Приклад посткомуністичних країн підтверджує ключову роль державної (цивільної) служби у модернізації публічної адміністрації та трансформації суспільства. Терміном "цивільна служба" у багатьох європейських державах позначається служба в органах виконавчої влади, їх апараті та апараті інших державних органів, яку проходять державні службовці, котрі не мають спеціальних звань і здійснюють звичайну управлінську (адміністративну) діяльність.

Аналіз модернізації державної служби в посткомуністичних країнах свідчить про важливість інституційного чинника реформ. Його недооцінка є головною причиною неефективності державного апарату, що визнається як політиками, так і вченими. Так, російські автори (І. Бачило) відзначають, що "стан державного управління в Росії є основною причиною падіння її рейтингів за всіма параметрами розвитку. Не відсутність інвестицій, не нестача коштів гальмує її хід. Найслабшою ланкою є система управління", а Д. Барлах пише, що "гарна адміністрація для суспільства важливіша, ніж гарна конституція" та наголошує на важливості організації праці службовців [1, с. 13]. Узагальнення логіки модернізації державного апарату в Росії пропонує Л. Якобсон, який відзначає пріоритетність значення ефективності, невідкладність змін, раціоналізацію, врахування соціокультурних умов реформи та необхідності опори на інтереси як населення, так і державних службовців [2].

На думку А. Дьоміна, потрібно змінити все правове регулювання державної служби, звернутися до світового досвіду та реформувати державну службу Російської Федерації в напрямку обмеження суб'єктивного фактора в комплектуванні та діяльності державного апарату, забезпечення його професіоналізації. Наголошується на необхідності створення спеціалізованого єдиного органу

© Лахижа М. І., 2010

управління державною службою, відокремленого від інших міністерств та органів виконавчої влади [3, с. 87–88].

Завдання формування системи управління державною службою як на федеральному рівні, так і на рівні суб'єктів федерації передбачене в Законі 2003 року "Про систему державної служби Російської Федерації". В Законі 2004 року "Про державну цивільну службу Російської Федерації" передбачається можливість створення центрального органу управління державною службою та його координуючі функції через входження представників до комісії різного рівня. Але досі тривають дискусії щодо необхідності створення спеціального центрального органу, оскільки, з одного боку, є переконання у потребі формування жорсткої системи управління державною службою за єдиним принципами, а з іншого – є суттєві побоювання неминучої в умовах Росії заполітизованості центрального органу та його неспроможності охопити всі типи державних органів і врахувати регіональні особливості. Як альтернатива централізованої чи багатополісної моделі управління державною службою пропонується програмно-цільовий метод, який може реалізуватися поступово через прийняття та реалізацію окремих центральних чи регіональних програм [4]. Особливу увагу пропонується звертати на вибір суб'єктів управління, пов'язаний зі специфікою окремих програм. Відповідно визначаються державні замовники, координатори програм та джерела їх фінансування.

Російськими вченими посилено розробляється проблема політико-правового механізму взаємодії федеральних та регіональних органів влади. Зокрема Рибаків А. В. пропонує створення державних регіональних агентств, які стали б посередниками між регіональною та федеральною виконавчою владою, організуючи їх взаємодію та забезпечуючи необхідну координацію дій [5].

Дискусії, які продовжуються в Росії на офіційному рівні та у наукових колах, свідчать, що остаточний вибір ще не зроблено, хоча задекларовано спрямованість реформ до створення сучасної публічної адміністрації, запровадження сучасних методів менеджменту в органах влади, децентралізація управління та його роздержавлення. На погляд автора, досвід Республіки Болгарія, Республіки Казахстан, Республіки Польща та України свідчить про доцільність створення спеціально уповноваженого органу з питань діяльності цивільної служби за умови мінімізації політичних впливів на нього. При цьому використовуються різні варіанти модернізації владних органів.

**Література:** 1. Государственная служба в зарубежных странах. – М. : Наука, 1997. – 291 с. 2. Якобсон Л. Реформа государственной службы: интересы и приоритеты / Л. Якобсон // Общественные науки и современность. – 2002. – № 3. – Режим доступа : [http://www.hse.ru/presse/obsh\\_nauk/20020603.htm](http://www.hse.ru/presse/obsh_nauk/20020603.htm). 3. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: законодательство / под ред. А. А. Демина. – М. : Книгодел, 2008. – 792 с. 4. Программно-целевой метод управления государственной службой Российской Федерации / А. Г. Барабашев, Д. В. Баснак, А. С. Петров, М. А. Чекин // Государственное управление в XXI веке. Традиции и инновации : материалы 7-й международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М. В. Ломоносова (27 – 29 мая 2009 г.). – Ч. 1. – М. : Макс-Пресс – 2009. – С. 898–911. 5. Рыбаков А. В. Государственная политика в сфере федеративных отношений: некоторые аспекты политико-правового механизма взаимодействия федеральных и региональных органов власти в России / А. В. Рыбаков // Государственное управление в XXI веке. Традиции и инновации : материалы 6-й международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М. В. Ломоносова (29 – 31 мая 2008 г.). – М. : Макс-Пресс, 2009. – С. 419–427.

УДК 35:858:078.2

**Степанов В. Ю.**

## **ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ ЯК ТЕНДЕНЦІЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Анотація. Розглянуто особливості становлення електронної демократії як фактора розвитку громадянського суспільства.*

*Аннотация. Рассмотрены особенности становления электронной демократии как фактора развития гражданского общества.*

*Annotation. The features of formation of electronic democracy as the factor of civil society development are considered.*

*Ключові слова: електронна демократія, інформаційне суспільство, громадянське суспільство.*

Традиційне розуміння демократії стає непридатним до суспільств, які існують і функціонують у світі глобальних постіндустріальних комунікацій на базі стрімких інформаційних технологій, що розвиваються. Мова йде про появу такого феномену, як "електронна демократія", під якою розумі-



ється відвертість, транспарентність державної влади, підвищення ефективності політичного управління й активне залучення громадян в ухваленні політичних рішень на основі інформаційно-комунікативних технологій. Таким чином, "електронна демократія" виступає як перспективна форма інтерактивної взаємодії населення і влади в політичних процесах сучасного світу, а дослідження в рамках теми мають безпосередню значущість для аналізу дискусійних проблем розвитку сучасної політичної демократії.

Процеси зародження, становлення і розвитку "електронної демократії" практично йдуть у всіх країнах світу. Усе це складає нову стадію в розвитку суспільства і вимагає теоретичного осмислення, особливо у зв'язку з істотним впливом на розвиток соціально-політичних ідей у XXI столітті. В Україні, де рівень розвитку е-демократії невеликий і у зв'язку з розробкою концепції "інформаційної цивілізації", досвід розвинених країн може бути використаний для розвитку інструментарію "електронна демократія".

Виклики сучасної епохи вимагають відповіді на цілий ряд проблем, пов'язаних з процесом політичних і соціальних змін, які призводять до кризи класичної демократії. Пошук такої відповіді сприяв появі цілого ряду теоретичних концепцій, в яких були сформульовані особливості розвитку постіндустріального суспільства, що базується на інформаційно-комунікативних технологіях. До цих концепцій, перш за все, слід віднести теорію "постіндустріалізму" і теорію "інформаціоналізму".

Витоки і методологічні основи теорії індустріального і постіндустріального суспільства сходять до епохи Просвітництва, до робіт Же.-А. де Кондорсе, А. де Сен-Сімона, Дж. Ст. Мілля і О. Конта. Роль технологій у вирішенні завдань соціокультурного розвитку почав досліджувати Ж.-А. де Кондорсе. У роботі "Ескіз історичної картини людського розуму" він представив технічний прогрес цивілізації у зв'язку з розвитком інформації й етапами еволюції людського розуму [1].

Термін "постіндустріальне суспільство" з'являється вперше в 1958 р. в одній із статей американського соціолога Д. Рісмена [2]. Нова реальність вимагала свого теоретичного осмислення. Поняття "постіндустріальне інформаційне суспільство" поступово перетворилося з наукової категорії у глобальну методологічну парадигму, що дала імпульс безлічі досліджень того цивілізаційного рубежу, який радикально міняє соціальну, політичну і культурну ситуацію у світі.

Концептуальне обґрунтування інформаційного суспільства бере свій початок у футурології. Так теорія постіндустріального суспільства Д. Белла [3] з'явилася першою спробою зрозуміти суть нового інформаційного простору і комунікаційних технологій, що розвиваються, як основних чинників переходу до нової форми демократії. Сформульовані ним принципи функціонування інформаційного суспільства зберігають свою значущість і до цього дня.

У теоретичній концепції О. Тоффлера розкривається ідея (можливо, запозичена у позитивістів і марксистів) про три стадії (три хвилі) розвитку людства на основі зміни способів розповсюдження інформації і знання. Свою думку Тоффлер виразив гранично метафорично: світ поступово формується трьома хвилями технологічних змін [4]. При цьому Тоффлер також акцентував увагу на ролі інформаційно-комунікативних технологій у перетворенні сфери політики, економіки і культури сучасного суспільства.

У 80-і рр. XX століття інформаційне суспільство приваблює дослідників і в чисто практичному плані. Мова йде про створення і впровадження нових політичних і соціальних технологій, заснованих на наукових знаннях. Під "інформаційним суспільством" тепер розуміють суспільство нового типу, що формується в результаті глобальної наукової революції, породженої вибуховим розвитком інформаційно-комунікативних технологій [5].

В Україні предметне поле досліджень у рамках проблематики "громадянське суспільство" та "інформаційне суспільство" розробляли у своїх різнопланових працях В. Андрущенко І. Бойченко, В. Бакуменко, М. Будко І. Бачило, П. Гураль, М. Данілюк, А. Дегтярь, Л. Донець І. Древицька, М. Дітківська, О. Крюкова, М. Лесечка, В. Луговій, Н. Ніжник, І. Надольний, Г. Почепцов, А. Чемеріс, Н. Черніш, С. Чистова, Л. Шкляр, О. Шевчук та багато інших. Таке суспільство почало розглядатися як "інформаційне", в якому обмін інформацією не повинен мати ні часових, ні просторових, ні політичних меж. Це суспільство, в якому благополуччя кожної людини, держави залежать від безперешкодного доступу до інформації й успішної роботи з нею. У західній і вітчизняній політологічній літературі поняття "електронної демократії" і "електронного уряду" інтенсивно розробляються. Переважна увага приділяється проблемі використання інформаційно-комунікативних технологій в організації діалогу між владою і громадянським суспільством. В умовах нової політичної реальності констатується криза традиційної демократії і робиться спроба знайти з неї вихід.

У зв'язку з цим поняття "електронна демократія" ототожнюють з поняттям "електронний уряд", але вони кардинально розрізняються за своєю суттю. Якщо останнє означає підвищення оперативності і зручності доступу до послуг держави з будь-якого місця і в будь-який час, то перше відноситься до використання інформаційних технологій для розширення можливостей кожного громадянина. На відміну від "електронного уряду", що створюється "зверху" для ефективнішого функціонування державного апарату, "електронна демократія" орієнтована на якісне підвищення рівня участі громадян у політичному житті, тобто на ініціативу "знизу" в управлінні державою.

"Електронна демократія" дозволяє громадянам брати участь в роботі державних органів, а тим, у свою чергу, – чуйніше реагувати на потреби громадян. Це поняття включає онлайніву правозахисну діяльність й онлайнове проведення різних кампаній, а також використання "електронного середовища" як засобу політичної інформації у громадянському суспільстві.

Для отримання доступу до всіх переваг від впровадження "електронної демократії", зокрема додаткових можливостей доступу до адміністративних послуг, участі у прийнятті державних

рішень, створення іміджу сучасної і прогресивної держави, розширення меж свободи вибору, необхідно забезпечити передумови для безпечного та захищеного процесу впровадження елементів "електронної демократії" [6].

**Література:** 1. Кондорсе Ж.-А. Эскиз исторической картины человеческого разума / Ж.-А. Кондорсе ; пер. с фр. И. А. Шапиро. – М., 1936. 2. Riesman D. Leisure and Work in Post-Industrial Society / D. Riesman // Mass Leisure / eds. E. Lagabee, R. Meyersohn. – Glencoe, 1958. – P. 363–385. 3. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество / Д. Белл. – М. : Наука, 1999. – 221 с. 4. Тоффлер Э. Третья волна / Э. Тоффлер. – М. : Изд-во МГУ, 1999. – 366 с. 5. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22.07.2000 р. // Дипломатический вестник. – 2000. – № 8. 6. Електронний уряд: прогрес на службі демократії // Інформаційний бюлетень міжнародного центру політичних досліджень. – 2003. – № 191.

УДК 005.8(072)

Сас Н. М.

## ОБЪЕКТИВНИ ТА СУБЪЕКТИВНИ ЧИННИКИ ГАЛЬМУВАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

*Анотация. Виділено макро-, мезо-, мікро- та індивідуальний рівні інноваційної діяльності та управління нею. Систематизовано чинники, що стримують розвиток інноваційної діяльності в Україні.*

*Аннотация. Выделены макро-, мезо-, микро- и индивидуальный уровни инновационной деятельности и управления ею. Систематизовано факторы, которые сдерживают развитие инновационной деятельности в Украине.*

*Annotation. The article deals with macro-, middle-, micro- and individual levels of innovation activity and management. The author systematizes some factors which hinder the development of innovation activity in Ukraine according to every level.*

*Ключові слова: інноваційні процеси, рівні інноваційної діяльності, система управління інноваціями.*

Перехід української науки і технології до системи, заснованої на принципах ринкової економіки, формування системи, що знаходиться у стані високих темпів безперервних поліпшень, обумовлює необхідність звернутися до інновацій як механізму, що забезпечує виконання поставлених завдань. Викликають інтерес результати дослідження, проведеного в березні 2005 р. аналітичною компанією McKinsey, що збило думки більше 9 тис. топ-менеджерів, 54 % з яких назвали інновації ключовим фактором успіху і конкурентної переваги в сучасних умовах. Проте за даними Harvard business review, до 70 % інновацій в організаціях закінчуються провалом або не досягають запланованого результату, що актуалізує зосередження уваги на чинниках, які стримують інноваційну діяльність. Важливість зазначеної проблеми підтверджується і результатом 25-річного дослідження інновацій Розабет Мосс Кантера. Зокрема, чотири хвили надзвичайної популярності інновацій (кінець 70-х – початок 80-х; кінець 80-х, 90-ті, нинішня інноваційна хвиля), не зважаючи на зміну зовнішніх умов, типів інновацій, "розбивалися", на думку автора, "об ті самі камені" [1]. Дослідження зазначеної проблеми виявляється актуальним і з точки зору розробки прогнозів, ймовірних варіантів розвитку з урахуванням існуючого досвіду.

Фактори, що стримують втілення інноваційних рішень, пропозицій, проектів стають предметом уваги органів самоврядування усіх рівнів, наукових та бізнесових зібрань. Окремі стримуючі аспекти, фактори, чинники розглядають такі науковці, як Кантер Р. М., О. Черніков, Пригожин А. І., О. Федорова, Пригульний О. Г., П. Дойль, Іванов В. П., Бекетов Н. В., Міндубаєва Е. Р., В. Івченко та ін. Проте відсутні узагальнення і систематизація із зазначеного питання, що й взято за мету автором статті.

Пригульний О. Г., Коваленко Б. Б. звертають увагу, що на системоутворюючому, державному, макрорівні на масштаби, напрямки і темпи інноваційної діяльності все ще продовжує впливати розпад радянської держави; різке скорочення фінансування науки і державних замовлень на дослідження і розробки [2]; розрив зв'язку науки з виробництвом; розпад галузевої науки. В. Івченко [3], Міндубаєва Е. Р. [4] виділяють, насамперед, державні і юридичні обмеження, тобто неготовність самої держави до сучасних перетворень, що можуть вимагати зміни законодавчої бази. Зокрема, не розробленість правової бази інноваційної діяльності (наприклад, відсутність законодавчо визначених середньострокових пріоритетів інноваційної діяльності), податкового законодавства (яке містить лише обмежений набір пільг для підприємств, що здійснюють інновації); відсутність чіткого



розмежування повноважень центральних органів виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності, що призводить до дублювання функцій керування цією сферою; непослідовність здійснення державою фінансової підтримки інноваційної діяльності.

Слід також зазначити, що у країні формуються нові суспільні відносини, необхідні для забезпечення політичної стабільності в країні, без чого, у свою чергу, не можна забезпечити нормальне функціонування економіки взагалі та її інноваційної частини.

Серед системоутворюючих чинників, стримуючих інноваційний розвиток, дослідники називають відсутність в Україні реального діючого ринку і ринкових відносин, а також досвіду ведення інноваційної діяльності в ринкових умовах (представлення конкурентноспроможних проектів, недостатнє розуміння ринкової стратегії); загальна економічна ситуація, під впливом якої формуються купівельний попит і платоспроможність населення.

Ключову роль у функціонуванні інноваційної системи макрорівня відіграє інфраструктура, система професійної комунікації в інноваційній сфері. Відсутність інфраструктури і координації стримує рух потоків інформації, знань, технологій, ринкових потоків, що здійснюють взаємодію з різними структурами. У даний момент погляди державних чиновників, керівників компаній, інвесторів, експертів надзвичайно неоднорідні, тому що їхній погляд на інноваційний розвиток формується в умовах непрозорості ринку інновацій, фрагментарності інноваційної активності.

Загострюються проблеми підготовки і закріплення кваліфікованих кадрів у вітчизняній науці і промисловості. Унаслідок низької зарплати, відсутності допомоги з боку держави у придбанні наукового устаткування молодь іде з науки, фахівці виїжджають для роботи в закордонні наукові лабораторії, відбувається так званий "відтік інтелекту" і старіння наукових кадрів. Інноваційна активність суб'єктів інноваційної діяльності стримується також через несприятливий діловий клімат, обумовлений, з одного боку, високим рівнем фіскального тиску, з іншого боку – неактивною роллю держави в захисті прав інтелектуальної власності, слабкою підтримкою підприємств інноваційної сфери і відсутністю рівних умов для конкуренції.

Як показує закордонний досвід, національні інноваційні системи є досить ефективним інструментом територіального розвитку. Для кожного регіону потрібна розробка індивідуальних підходів до рішення проблем розвитку. При цьому можлива ситуація, коли розвиток інноваційної діяльності буде єдиним фактором, що забезпечує розвиток регіону. За спостереженнями Н. В. Бекетова [5] особливість інноваційної політики прикордонних регіонів залежить від стану зовнішніх ринків; регіони, що віддалені від центра – більшою мірою змушені розраховувати на власні сили і можливості ринку, а не на конфігурацію політичних сил; у депресивних регіонах виникає потреба долати кризу за рахунок нових технологічних рішень зі зниження витрат і збереження структури промислового виробництва. Безсумнівно, що інноваційний розвиток регіонів супроводжується впливом галузевих факторів. Насамперед, наявністю галузевої спеціалізації, що відповідає структурі витрат, об'єктів інфраструктури, ринків збуто, кваліфікованих кадрів тощо.

Існує ряд цілком об'єктивних причин, що визначають посилення ролі регіональних органів керування науково-технічною діяльністю: по-перше, інноваційна діяльність за своєю природою тяжіє до децентралізованого здійснення, по-друге, її успіх багато в чому визначається динамізмом, гнучкістю, здатністю до швидких змін, адаптації до мінливих умов. Незважаючи на це, аналіз регіональних та галузевих програм з інноваційного розвитку, дозволив виділити чинники, що стримують інноваційну діяльність саме на мезорівні (регіональному та галузевому).

Серед них: відсутність механізмів реалізації законодавства про охорону інтелектуальної власності; відсутність цільових регіональних програм, що сприяють пріоритетному використанню уже впроваджених інновацій для підвищення якості життя населення; відсутність регіонального замовлення на інновації; відсутність координації інноваційної діяльності наукових інститутів, науки вищих навчальних закладів й адміністративних органів; вибір напрямків академічних досліджень без урахування конкретних потреб регіону і ринкового попиту; низькі темпи розвитку трансферу технологій через недостатню кількість центрів трансферу технологій; слабку поінформованість розроблювачів і підприємців про можливості мереж трансферу технологій. Нерозвиненість фінансових інститутів підтримки інновацій на регіональному рівні: слабок представлені компоненти кредитно-фінансової й інвестиційної інфраструктури інноваційної системи, фактично вони знаходяться в зародковому стані; відсутні інститути інвестування інноваційних компаній, що знаходяться на ранніх стадіях розвитку (венчурні фонди); неінституціалізована інвестиційна діяльність "бізнес-ангелів"; відсутні діючі цільові програми підтримки інноваційної діяльності галузевих наукових інститутів, науки вищих навчальних закладів, приватних інноваційних бізнесів.

Дослідники підкреслюють нерозвиненість інфраструктури підтримки інноваційної діяльності: відсутність спеціалізованих регіональних елементів інфраструктури підтримки інноваційної діяльності (зокрема, міських); недостатня кількість інкубаторів, технопарків, інноваційно-технічних центрів, центрів трансферу технологій.

Слабке кадрове забезпечення регіонального рівня інноваційної системи виявляється у високому дефіциті кваліфікованих інженерних кадрів для інноваційних підприємств; у відсутності фахівців із впровадження організаційних інновацій – розробки і реалізації нової або значно зміненої корпоративної стратегії, упровадження сучасних (на основі інформаційних технологій) методів управління, реалізації заходів для розвитку персоналу; вищі навчальні заклади практично не готують фахівців-менеджерів для сфери інноваційно-технологічного бізнесу (включаючи підготовку інноваційних брокерів, а також фахівців з управління інноваційним бізнесом і венчурними фондами).

Крім факторів зовнішнього середовища, стримуючих інноваційні процеси, багато залежить і від внутрішнього середовища організацій. Кантер Р. М., Новіков В. С., Міндубаєва Е. Р., О. Черніков вдалися до аналізу внутрішнього середовища та чинників, стримуючих інноваційну діяльність на рівні організації, підприємства, бізнес-структури.

Зокрема, Міндубаєва Е. Р. вказує на перешкоди, пов'язані з неефективним управлінням підприємством і низьким рівнем корпоративної культури. Слаборозвинений рівень інноваційної політики підприємства і маркетингу технологій веде до невміння вірогідно прогнозувати, виявляти інтереси споживачів і реагувати відповідним чином. Застаріле обладнання, втрата технологій, недолік власних фінансових засобів, високий відсоток комерційного кредиту, тривалий період окупності нововведень, транзакційні витрати, адміністративні бар'єри – усі ці фактори стримують інноваційну активність підприємств. О. Черніков наголошує на такому стримуючому чинникові, як непрозорість діяльності (Opacity Index). Як приклад О. Черніков [6] наводить IBM, яка у 2004 році відкрила інформацію про власні розробки. Загальний висновок – залучення партнерів до розробки інноваційних напрямків неминучий.

Успіх упровадження нововведень багато в чому залежить від системи управління, що застосовується на підприємстві. У результаті 25-річного аналізу інноваційної діяльності Р. М. Кантер виділив такі групи внутрішньоорганізаційних чинників, що стримують інноваційну діяльність: помилки стратегії (у гонитві за сенсацією керівники часом відкидають ідеї, що здаються на перший погляд занадто скромними), організаційні помилки (компанії прагнуть застосовувати до інноваційних проєктів ті ж важелі, що і до зрілого бізнесу — планування, бюджет, звіти – і тим самим душать їх), структурні помилки (у випадку паралельного існування материнської та інноваційної структур, стримуючим може бути конфлікт інтересів; нерозвиненість комунікаційних систем), кадрові помилки (слабке керування, погана поінформованість; недосконалість мотиваційних систем, різних форм заохочення творчої та інноваційної діяльності; досить часто менеджери компаній діють лише у власних інтересах або в інтересах вузької групи акціонерів).

Крім об'єктивних причин, мають місце і суб'єктивні причини, що гальмують інноваційний розвиток. Аналіз цих причин уже висуває претензії до вчених, розробників, менеджерів проєктів, тобто до конкретних гравців інноваційного поля.

Насамперед, це академічність проєктів, реально не пристосованих для того, щоб бути ринковим продуктом. Більшість проєктів та їхні результати мають наукову і технічну новизну, але вони практично не спрямовані (кому і для чого потрібний отриманий результат). А саме це і є базою для просування результатів на ринок.

Другою важливою причиною є переоцінка внеску технологій і ноу-хау, запропонованих науково-дослідними інститутами або університетами порівняно з труднощами наступної роботи для доведення наукового результату до кінцевого продукту і пошуку ринку збуту.

Необхідно відзначити також відсутність досвіду представлення конкурентноспроможних проєктів. Такий досвід можна набути тільки участю в різних конкурсних програмах. При цьому завжди потрібно враховувати мету і завдання програми, її спрямованість і можливості.

Недооцінка людського фактора і недостатня увага до нього — теж з розряду типових помилок. Так, інноваційні групи, підібрані без урахування фактора комунікабельності і "взаємодоповнюваності", відчувають різні проблеми. Їм складно сприймати загальні цілі, повною мірою використовувати сильні сторони кожного співробітника і розуміти один одного без слів, у період, коли інновація перебуває у стадії розробки, і не всі ідеї відразу вдається виразно сформулювати й обґрунтувати.

Клімат усередині інноваційної групи визначається атмосферою навколо неї. Нові ідеї, зміни, перетворення часто стають об'єктом жорстокого опору, оскільки людям необхідний час для того, щоб оцінити майбутні переваги.

До найбільш істотних перешкод, що заважають займатися інноваційною діяльністю, можна віднести таке: відсутність інформації про те, як представити ідею; високий рівень складності представлення ідеї; розгляд пропозиції займає занадто багато часу; відсутність доступу до консультацій, що допомогли б чітко сформулювати ідеї. Крім того, потенційні учасники вважають, що в них немає особливих мотивів висувати ідеї, тому що: думають, що в них немає цінних ідей; бояться, що над їхніми ідеями будуть сміятися; очікують, що реакція на подачу пропозиції буде скоріше негативною або неприємною для автора; оцінюють нагороду як невідповідну зусиллям; побоюються, що ідеї або винагорода за їхню реалізацію можуть бути украдені; не хочуть, щоб доробка їхніх ідей велася без їхньої участі або просто не хочуть, щоб інші люди поліпшували їхню ідею.

З іншого боку, не можна не погодитися з висновком Пригожина А. І. [7] про те, що неможливі масові випадки інноваційної поведінки на рівні індивіда, якщо вся конструкція суспільства цьому не сприяє.

---

**Література:** 1. Розабет Мосс Кантер // Harvard Business Review добавлено: 2006-12-26. – Режим доступа : <http://www.hbr-russia.ru/>. 2. Пригульный А. Г. Факторы формирования российской инновационной системы в условиях социально-экономических трансформаций [Электронный ресурс] / А. Г. Пригульный, Б. Б. Коваленко. – Режим доступа : <http://www.ibl.ru/konf/140509/10.html>. 3. Івченко В. Виступ на засіданні круглого столу "Научная и инновационная деятельность в высших учебных заведениях Украины: проблемы и перспективы" 09.12.2008 р. [Электронный ресурс] / В. Івченко. – Режим доступа : <http://exchange.in.gov.ua>. 4. Міндубаєва Э. Р. Необходимость инноваций: проблемы и пути активизации инновационной деятельности / Э. Р. Міндубаєва // ВЕСТНИК ТИСБИ. – 2005. – № 2. – Режим доступа : <http://www.tisbi.ru/science/vestnik-/2005.5>. 5. Бекетов Н. В. Проблемы государственной инновационной политики и охраны интеллектуальной собственности / Н. В. Бекетов // Проблемы современной экономики. – 2004. – № 1-2(9-10). – Режим доступа : <http://m-ecopomy.ru/>. 6. Черников А. Инновации, которые нужны уже сегодня / А. Черников // Материалы конференции "Инновации в технологиях и бизнесе" (22.06.2006 г.). – Режим доступа : <http://itc.ua/user/541>. 7. Пригожин А. И. Нововведения: стимулы и препятствия (социальные проблемы инноватики) / А. И. Пригожин. – М. : Политиздат, 1989. – 271 с.

## ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЛИДАРНОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМОЙ

*Анотація. Розглянуто особливості управління державною системою пенсійного забезпечення на прикладі Головного управління пенсійного фонду в Донецькій області. Проаналізовані основні проблеми його надання. Дані рекомендації по здійсненню необхідних заходів з метою подолання й попередження проблем дефіциту Пенсійного фонду України.*

*Анотация. Рассмотрены особенности управления государственной системой пенсионного обеспечения на примере Главного управления пенсионного фонда в Донецкой области. Проанализованы основные проблемы его надання. Надано рекомендації зі здійснення необхідних заходів з метою подолання й попередження проблем дефіциту Пенсійного фонду України.*

*Annotation. The features of management of state system of pension maintenance on an example of Main department of Pension Fund in Donetsk area are considered. The basic problems of its granting are analysed. The recommendations for realization of necessary measures are given with the purpose of overcoming and prevention of problems of deficiency of Pension Fund of Ukraine.*

*Ключевые слова: государственная пенсионная система, солидарная пенсионная система, государственное управление.*

Ещё до начала финансово-экономического кризиса на протяжении последних десяти лет главной проблемой солидарной пенсионной системы Украины являлся дефицит средств Пенсионного фонда, поступления в который уже давно не обеспечивали выплату пенсий в полном объёме, а выполнение обязательств по ним оставалось возможным лишь благодаря субсидированию из Государственного бюджета страны. Основными факторами данного процесса являлись демографический кризис и проблемы на рынке труда. Вместе с тем, экономический кризис, который сопровождался сокращением рабочих мест, снижением размера заработной платы, возрастанием численности работников, которых отправляли в отпуска без сохранения заработной платы, привёл к ещё большему снижению суммы отчислений в Пенсионный фонд.

Финансово-экономические основы пенсионной проблематики широко освещены в научных работах отечественных и зарубежных ученых-экономистов: А. Рюстова, Б. Надточия, В. Новикова, В. Опарина, В. Яценко, Г. Мак Таггарта, Дж. Стиглица И. Сироты, К. Эклунда, Л. Эрхарда, Л. Якобсона, М. Денисова, М. Дмитриева, М. Винера, Н. Кравченко, С. Онишко, С. Фишера, С. Юрия, Х. Крюссельберга, Э. Либановой, Э. Никбахта, Ю. Шклярского и др. Вместе с тем, изменения, происходящие в социально-экономической сфере, обуславливают необходимость дальнейшего исследования данной проблематики.

Целью статьи является изучение особенностей государственного управления солидарной пенсионной системой на примере Главного управления Пенсионного фонда в Донецкой области, выявление основных проблем его функционирования и провоцирующих их факторов.

Руководство и управление солидарной пенсионной системой, согласно ст. 58 Закона Украины "Об общеобязательном государственном пенсионном страховании" от 09.07.2003 года, осуществляет Пенсионный фонд Украины и его органы на местах, областные управления и районные отделения. Основной задачей Пенсионного фонда является формирование и целевое использование бюджета Фонда. Как было отмечено выше, главной проблемой Пенсионного фонда на сегодняшний день является превышение его расходов над собственными доходами. Так, в соответствии с данными Главного управления Пенсионного фонда в Донецкой области за 2009 год потребность в средствах на выплату пенсий составила 20 932,4 млн грн. Объём собственных средств в бюджете Пенсионного фонда области за 2009 год составил лишь 51,5 % необходимых пенсионных средств – 10789,0 млн грн [1]. Размер минимального страхового взноса в Пенсионный фонд в 2009 году составил 209,16 грн [2].

Согласно ст. 12 упомянутого выше Закона, с 01.01.2004 года лица, которые достигли 16-летнего возраста и не относятся к кругу лиц, подлежащих общеобязательному государственному пенсионному страхованию (ОГПС) в соответствии со ст. 11 этого Закона, имеют право на добровольное участие в системе ОГПС. Всего за период с 2004 года по июль 2009 года в Донецкой области было заключено 2 452 договора на добровольное участие в системе ОГПС на общую сумму 6 240,5 тыс. грн (рис. 1). Таким образом, обеспеченность собственными средствами в 2009 году составила всего 51,5 %. План по собственным доходам за 2009 год управлениями Пенсионного фонда Украины в Донецкой области был выполнен лишь на 82,5 % [1].



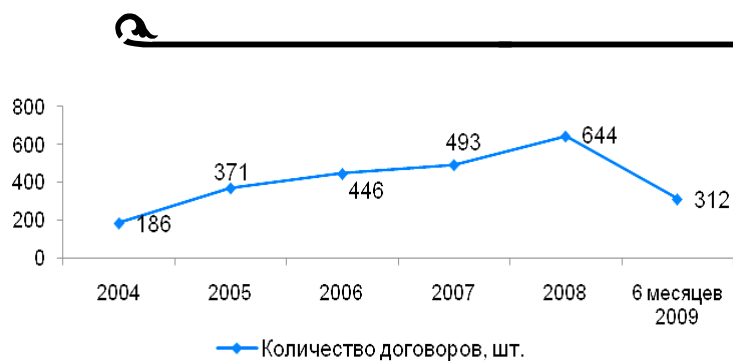


Рис. 1. Динамика заключения договоров на добровольное участие в системе ОГПС в Донецкой области в 2004 – 2009 годах [2]

Наполнение бюджета Пенсионного фонда зависит от двух основных факторов – фонда оплаты труда, являющегося базой для начисления страховых взносов, и своевременности уплаты этих взносов в сроки, предусмотренные действующим законодательством. В условиях финансово-экономического кризиса, охватившего сегодня все отрасли экономики, на значительный рост первого рассчитывать не приходится.

Так, согласно официальной отчетности плательщиков задолженность по заработной плате в Донецкой области по состоянию на 01.01.2010 года составила 293,6 млн грн. При этом долги работникам экономически активных предприятий в Донецкой области больше, чем на начало года, на 5 % и составили свыше половины всех долгов по региону (остальные суммы – это задолженность предприятий-банкротов и экономически неактивных предприятий) [1].

Уплата страховых взносов, не отвечающих размеру пенсий, на которые определенные категории плательщиков могут рассчитывать в будущем, порождает несправедливость как по отношению к нынешним пенсионерам, так и к застрахованным лицам, несущим сегодня основное бремя по наполнению средствами солидарной пенсионной системы Украины. Особенно эта проблема обострилась с введением упрощенной системы налогообложения для субъектов малого и среднего бизнеса. Легализация заработной платы субъектами малого бизнеса и более справедливое их участие в солидарной пенсионной системе могли бы дать значительный финансовый ресурс для наполнения Фонда.

Следует отметить, что в Украине существует законодательное ограничение размера максимальной заработной платы работника, с которой осуществляется пенсионный взнос, что является несправедливым по отношению к остальным гражданам. Также это приводит к искусственному недополучению пенсионных взносов Пенсионным фондом. Так, в 2009 году сумма максимально возможного пенсионного взноса составила 3 331,62 грн при максимальной заработной плате – 10 035 грн [2].

Фактором, непосредственно влияющим на рост дефицита бюджета, является также растущая численность пенсионеров, которым предоставляется право на льготный выход на пенсию с заниженным пенсионным возрастом на 5–15 лет. Однако из-за низких уровней пенсий в стране, граждане, вышедшие досрочно на пенсию по выслуге лет, по льготному стажу, в большей части продолжают работать, получая как заработную плату, так и пенсию. Так, численность работающих пенсионеров Донецкой области в 2008 году составила 264 513 чел. (20,9 % общей численности штатных работников). В структуре работающих пенсионеров доля пенсионеров, получающих пенсию по возрасту составила 76,3 %, по выслуге лет – 6,3 %, по инвалидности – 17,4 %. [3]. На рис. 2 изображено распределение работающих пенсионеров по секторам экономики.

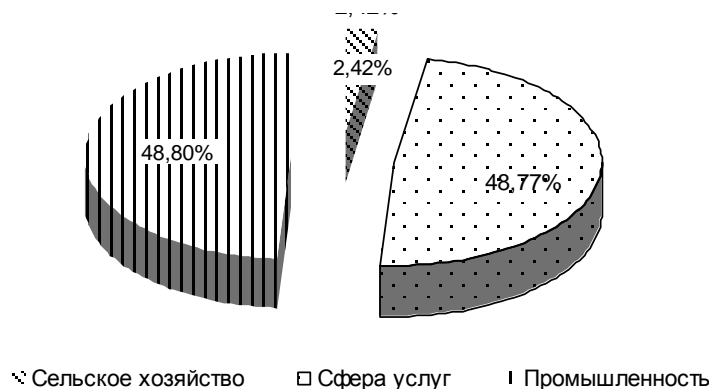


Рис. 2. Распределение доли работающих пенсионеров Донецкой области по секторам экономики в 2008 году [3]



Таким образом, необходимым условием повышения эффективности государственного управления солидарной пенсионной системой является преодоление и предупреждение проблем дефицитности Пенсионного фонда, обеспечение возрастания его доходов и формирования в дальнейшем резервного фонда для внедрения накопительной системы. Для этого целесообразно осуществить комплекс следующих мероприятий. Во-первых, перевести на общие условия уплаты в Пенсионный фонд субъектов предпринимательской деятельности, которые избрали упрощенную систему налогообложения, плательщиков единого и фиксированного налога. Во-вторых, необходимо отменить законодательное ограничение относительно максимального размера заработной платы, с которой уплачиваются взносы в Пенсионный фонд. В-третьих, необходимо погасить и в дальнейшем предупреждать задолженность государственного бюджета и государственных целевых фондов перед Пенсионным фондом Украины. Обеспечить своевременное и полное финансирование ими выплаты пенсий. И, наконец, целесообразно повысить обязательный страховой стаж до 25 лет для женщин и до 30 лет для мужчин без понижения возраста выхода на пенсию, а также увеличить специальный страховой стаж для государственных служащих и других категорий пенсионеров до 25 лет.

Таким образом, основной проблемой управления солидарной пенсионной системой является дефицит средств Пенсионного фонда, причины которого – старение населения области, рост численности льготников, проблемы на рынке труда, введение упрощенной системы налогообложения для субъектов малого и среднего бизнеса. Осуществление перечисленных мероприятий, направленных на преодоление дефицитности и возрастание доходов Пенсионного фонда, будет способствовать повышению эффективности управления системой государственного пенсионного обеспечения, предотвращению дальнейшего разбалансирования солидарной пенсионной системы без роста социальной напряженности в стране.

---

**Литература:** 1. Информация об основных показателях работы по состоянию на 1 января 2010 года // Главное управление Пенсионного фонда Украины в Донецкой области. – Режим доступа : <http://www.pfu.dn.ua/upravl/statistics>. 2. Добровольное страхование // Главное управление Пенсионного фонда Украины в Донецкой области. – Режим доступа : <http://www.pfu.dn.ua/upravl/statistics>. 3. Статистичний збірник "Праця Донецької області 2008". – Донецьк : Головне управління статистики у Донецькій області, 2009. – 321 с. 4. Экономика Донецкой области за 2009 год // Главное управление статистики в Донецкой области. – Режим доступа : <http://donetskstat.gov.ua>.

---

**Гордієнко Л. Ю.**

УДК 342.52

---

**Злобіна Н. М.**

## **ВИВЧЕННЯ ПОТРЕБ СПОЖИВАЧІВ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ПОСЛУГ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ СТАТИСТИКИ**

*Анотація. Розглянуто необхідність вивчення потреб у споживчих послугах державного управління в державних статистичних органах на основі анкетних опитувань, включаючи використання Інтернет-технологій.*

*Аннотация. Рассмотрена необходимость изучения потребностей в потребительских услугах государственного управления в государственных статистических органах на основе анкетных опросов, включая использование Интернет-технологий.*

*Annotation. The necessity of studying the needs for consumers state-management services in the state statistical bodies on the basis of questioning, including the use of Internet technologies is studied.*

*Ключові слова: державні управлінські послуги, вивчення потреб споживачів, анкетні опитування.*

Вивчення потреб споживачів державно-управлінських послуг є одним з головних етапів впровадження системи управління якістю в органах державної влади відповідно до міжнародних стандартів якості ISO 9001–2001. Ці стандарти сприяють оптимізації процесів планування, розподі-

---

© Гордієнко Л. Ю., Злобіна Н. М., 2010

лу ресурсів, а також визначення додаткових підходів до об'єктивного оцінювання результатів діяльності органів виконавчої влади [1 – 2].

В Україні до теперішнього часу ще можна відмітити недостатню орієнтованість діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, низький рівень прозорості у наданні послуг та майже відсутність інформації про потреби споживачів, які потрапляють у сферу впливу відповідного органу державної влади. Це негативно впливає на статус державних інститутів у суспільстві.

Споживач послуг – це головний елемент зовнішнього середовища, який напряму впливає на реформування організації та на удосконалення процесу надання послуг [3]. Вивчення потреб, очікувань та уподобань споживачів необхідно для виявлення змін у спектрі їх потреб та відчуттів. Як відмічають вітчизняні та зарубіжні вчені на це впливає як рівень культури, так і рівень добробуту [4 – 5]. Потреби споживачів державно-управлінських послуг необхідно постійно відстежувати та вчасно реагувати на зміни, щоб послуги відповідали реальним потребам споживачів. У свою чергу це може викликати зміни вимог до якості адміністративних процесів, що може призвести до зміни якісних показників роботи всієї організації.

На необхідність вивчення потреб споживачів державно-управлінських послуг з метою впровадження міжнародної системи управління якістю та важливість наукового обґрунтування основних етапів переходу на ISO 9001-2001 відмічають як зарубіжні, так і вітчизняні вчені: Афанасьєв М. В., Шемаєва Л. Г., Аведян Л. Й., Гордієнко Л. Ю., Кабанець А. Г., Григоренко А. М., Ушкальов В. В., Безгін К. С., Гатєж В. М., Жукарев В. Ю., Коваль Н. В., Чістяков А. С., Вацьковскі К. С., Банька М. С. [3], Лахижа М. І. [4] та ін. У цих працях висвітлений зарубіжний та вітчизняний досвід надання якісних державно-управлінських послуг.

Проведені дослідження довели, що незважаючи на значну кількість праць, написаних на дану проблематику, визначення потреб споживачів державно-управлінських послуг в органах державної статистики залишається невирішеною проблемою. Тому метою статті є висвітлення досвіду вивчення потреб споживачів послуг вказаних органах на регіональному рівні.

В органах статистики України відповідно до [2] почалися роботи щодо впровадження міжнародних стандартів якості ISO 9001-2001, основною вимогою яких було визначення державно-управлінських послуг відповідно до потреб споживачів та здійснення оцінки якості надання цих послуг.

Узагальнення зарубіжного досвіду [3; 4] показало, що для багатьох країн світу, в яких проводилось вже запровадження системи управління якістю ISO 9001, в органах державної влади була впроваджена система критеріїв оцінки за показниками – результативність, економічність, ефективність, своєчасність, професійність та навіть такі, як комфорт для споживача, якість послуг та задоволеність споживачів.

Кількісну оцінку якості послуг можна одержати завдяки проведенню соціологічних досліджень (опитувань, анкетувань, інтерактивного анкетування тощо). Результатом анкетування споживачів є визначення рівня задоволеності споживачів послугами та найбільш перспективних послуг.

Ряд таких анкетних опитувань проводилися органами державної статистики на регіональному рівні, тому що зараз в Україні та в інших пострадянських державах відмічається зростання попиту користувачів на всебічну, об'єктивну та надійну статистичну інформацію щодо економічної, соціальної, демографічної та екологічної ситуації в державі і в регіоні. Також відмічається постійне розширення кола користувачів. Це вимагає удосконалення методів роботи органів державної статистики щодо поліпшення інформаційного забезпечення користувачів. Згідно із Законом України "Про державну статистику", користувачем виступає "юридична або фізична особа, яка використовує дані статистичних спостережень" [6].

З метою виявлення та вивчення потреб потенційних користувачів статистичної інформації зі статистики промисловості та розширення взаємозв'язків з громадськістю Головним управлінням статистики у Харківській області в теперішній час проводиться анкетне опитування на основі анкети, розробленої за участю авторів. Питання стосуються вдосконалення статистичних видань, підвищення якості інформаційного забезпечення користувачів та визначення споживчої якості офіційного Web-сайта Головного управління статистики у Харківській області. Для респондентів була надана можливість висловити свої зауваження та надати пропозиції щодо покращення порядку надання інформаційних послуг і прохання – заповнити анкету (відповісти на запитання) і повернути назад зручними засобами зв'язку. Анкета була безпосередньо направлена користувачам та розміщена на Web-сайті Головного управління статистики у Харківській області [7].

Відгукнулося 96 користувачів-респондентів, яким було небайдуже майбутнє реформування органів державної статистики на регіональному рівні та удосконалення методів роботи, пов'язаних з поширенням статистичної продукції. Були користувачі (5 анкет), які відповідали на анкету безпосередньо, що була розміщена на офіційному регіональному Web-сайті [7], самі.

Аналіз даних анкетного опитування виявив потребу користувачів у щомісячній та річній статистичній інформації, яка висвітлює роботу промислових підприємств регіону. Користувачів більш цікавила таблична, аналітична та прогнозна інформація для використання у своїй роботі. Серед основних засобів поширення статистичної інформації більшість користувачів відмітили друкований



вигляд (збірники, бюлетені, аналітичні доповіді), електронний вигляд, розміщення інформації на Web-сайті та відповіді на конкретні запити.

У результаті анкетування виявилось, що користувачі висловили зацікавленість до статистичних видань Управління статистики промисловості: збірника "Промисловість Харківської області" та бюлетенів: "Про основні показники роботи опалювальних котелень і теплових мереж у Харківській області", а також експрес-випуску "Про стан ділової активності промислових підприємств Харківської області" та ін. Велику зацікавленість користувачі проявили до аналітичних доповідей про роботу окремих промислових виробництв.

Результати анкетування показали, що користувачам також потрібна статистична інформація про роботу всіх промислових видів діяльності: добувної, виробництва харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів, легкої промисловості, машинобудування, паливно-енергетичного комплексу, хімічної та нафтохімічної промисловості, виробництва іншої неметалевої мінеральної продукції (буд-виробів, скловиробів).

На основі анкетування було виявлено, що багато користувачів використовує інформацію з офіційного Web-сайта Головного управління статистики у Харківській області та висловлює задоволеність його структурою, повнотою статистичної інформації, оперативністю оновлення даних, динамічності.

У той же час, користувачі відмічають потребу в консультаціях спеціалістів з питань методології обліку показників зі статистики промисловості та є бажання отримувати розсилку коротких новин, анонсів статистичних видань через основні засоби Internet (електронна пошта). Були надані користувачами конкретні пропозиції щодо покращення порядку надання інформаційних послуг.

Анкетування дозволило виявити основні напрямки роботи органів державної статистики на регіональному рівні, які направлені на вдосконалення методів поширення статистичної інформації. По-перше – це розповсюдження річної табличної та аналітичної інформації переважно в електронному вигляді на електронних носіях, що забезпечить зниження вартості статистичної продукції та зробить її більш доступною. По-друге, підвищення рівня інформованості користувачів про строки виходу аналітичних доповідей про роботу окремих промислових виробництв та про набір державних й адміністративних послуг у межах своєї компетенції. По-третє, розширити використання можливостей офіційного Web-сайта органів державної статистики на регіональному рівні.

Ці заходи будуть сприяти підвищенню рівня задоволеності споживачів послугами, прозорості роботи органів державної статистики та іміджу організації в системі державних органів влади.

Але ще є багато питань, пов'язаних з упровадженням додаткових чи нових послуг, які можуть мати попит у користувачів. Зробити процес надання послуг органами виконавчої влади більш прозорим та відкритим для пересічного споживача можливо завдяки розвитку реєстру послуг [8], удосконаленню процесу надання платних адміністративних послуг та визначенню оптимальної їх вартості, розвитку офіційних інформаційних каналів взаємозв'язку.

Окремого вивчення потребують адміністративні послуги, що надаються на платній основі. Розвитку такого виду послуг треба приділяти пильну увагу, тому що вони перспективні, але вимагають урахування всіх дрібних потреб споживачів, забезпечення належної якості та вивчення попиту на них. Це неможливо без наближення державних структур до людей, упровадження європейських стандартів якості та нових методів роботи в органах виконавчої влади.

---

**Література:** 1. Головне управління державної служби України "Інформаційні матеріали до питання запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=64343&cat\\_id=53688](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=64343&cat_id=53688) [23.01.2010]. 2. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади" № 614 від 11 травня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=614-2006-%EF&test=4/UMfPEGznhs2D.ZiSnxI1rHI4w.s80msh8Ie6>, [23.01.2010]. 3. Побудова системи управління якістю в діяльності органів виконавчої влади регіону : монографія / М. В. Афанасьєв Л. Г. Шемаєва, Л. Й. Аведян та ін. ; [за заг. ред. канд. екон. наук, доцента Л. Г. Шемаєвої]. – Харків : Вид. ХНЕУ, 2008. – 472 с. 4. Лахижа М. Іноземний досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади / М. Лахижа // Вісник державної служби України. – 2006. – № 3. – С. 40–52. 5. Котлер Ф. Основи маркетинга / Ф. Котлер ; пер. с англ. ; общ. ред. и вступ. ст. Е. М. Пеньковой. – М. : Прогресс, 1990. – 736 с. 6. Закон України "Про державну статистику" № 2614-ХІІ від 17 вересня 1992 року із змінами, внесеними згідно із Законами № 3205-IV (3205-15) від 15.12.2005 р. (ВВР. – 2006, – № 14. – Ст. 118); № 1070-VI (1070-17) від 05.03.2009. р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2614-12> [28.04.2009]. 7. Офіційний Веб-сайт Головного управління статистики у Харківській області. – Режим доступу : <http://uprstat.kharkov.ukrtel.net>. 8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг" № 532 від 27 травня 2009 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=532-2009-%EF&test=4/UMfPEGznhs2D.ZiSnxI1rHI4w.s80msh8Ie6>, [23.01.2010].

## АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В КОНТЕКСТІ СИСТЕМИ ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

*Анотація.* Теоретично обґрунтовано та узагальнено основні засоби аналітичного забезпечення процесу управління ризиками в контексті системи прийняття та реалізації державно-управлінських рішень.

*Аннотация.* Теоретически обоснованы и обобщены основные средства аналитического обеспечения процесса управления рисками в контексте системы принятия и реализации государственно-управленческих решений.

*Annotation.* The main means of analytical basis of risk management in a context of system of acceptance and realization the government management decisions theoretically proved and generalized.

*Ключові слова:* управління ризиками, державно-управлінські рішення, забезпечення прийняття управлінських рішень.

Початок ХХІ сторіччя ознаменувався бурхливим розвитком інформаційної, аналітичної, техніко-технологічної складових суспільного життя. На теперішній момент в арсеналі державних службовців з'явилися удосконалені інструменти управління та новітні доробки науковців даної галузі. Однак ряд факторів впливу на функціонування системи прийняття та реалізації державно-управлінських рішень (ДУПР) залишаються незмінними за будь-яких обставин чи перетворень, що мають місце в зовнішньому середовищі. Одним із таких факторів впливу є ризик.

До питань дослідження особливостей управління ризиками зверталися такі науковці: В. Абчук, А. Вітлінський, Н. Внукова, В. Буянов, В. Гранатуров, М. Грачева, І. Івченко, К. Кірсанов, С. Клименко, Л. Михайлов, А. Сєврук, Л. Сімкіна, Н. Хохлов, Р. Шаретта та ін.

Значний внесок у формування теоретико-методичної бази проблеми формування ДУПР зробили такі автори: Атаманчук Г. В., Бакуменко В. Д., Дегтяр А. О., Б. Гурне та ін.

Однак дослідження ризику як об'єкта управління в межах системи прийняття та реалізації ДУПР носить епізодичний характер в науковій та практичній літературі з державного управління. Зокрема проблема аналітичного забезпечення процесу управління ризиками у ході формування ДУПР залишається частково вивченою і потребує проведення подальших науково-дослідницьких розробок.

Метою даної роботи є теоретичне обґрунтування та узагальнення засобів аналітичного забезпечення процесу управління ризиками в межах системи прийняття та реалізації ДУПР.

У ході роботи автором було використано системний підхід, методи аналізу, синтезу, порівнянь, узагальнень та наукової абстракції.

Ризик є об'єктивною складовою будь-якої системи. Відповідно до особливостей функціонування самої системи відрізняються і засоби аналітичного забезпечення процесу управління ризиками, притаманними даній системі. Під управлінням ризиком у державному управлінні автор розуміє таку діяльність, яка забезпечує своєчасне та ефективно реагування на ризик, що призводить до невідхилення (або мінімального допустимого ступеню відхилення) від державно-управлінської мети.

Дегтяр А. О. детально дослідив засоби аналітичного забезпечення прийняття ДУПР і зазначив, що якість ДУПР цілком залежить від якості використання аналітичних методів під час прийняття цих рішень [1, с. 62]. До основних методологічних засобів аналітичного забезпечення прийняття ДУПР автор відносить: метод структуризації цілей, метод дезагрегації, методи мозкового штурму або колективної генерації ідей, методи сценаріїв, метод експертних оцінок, метод Дельфі, метод типу "дерева цілей", морфологічний метод, метод аналізу витрат і вигід.

Спираючись на отримані в ході науково-дослідницької роботи результати Дегтяря А. О., автор робить спробу узагальнення основних засобів аналітичного забезпечення процесу управління ризиками в межах системи прийняття та реалізації ДУПР. Узагальнюючи методику управління ризиками в державному управлінні, зазначимо основні методи, що зводяться до такого:

1. Абсолютне уникнення ризику (означає категоричну відмову від ухвалення та реалізації ДУПР, у зв'язку із неможливістю досягнення державно-управлінської мети через високий ступінь ризикованості).



2. Зниження ризику (зменшення вірогідності настання несприятливих для реалізації ДУПР подій).

3. Прийняття ризику (перенесення відповідності за настання непередбачуваних критичних ситуацій у ході функціонування системи прийняття та реалізації ДУПР на власні сили суб'єктів державного управління).

Деталізуючи вищезазначене, автор наводить ряд конкретних теоретико-методичних засобів аналітичного забезпечення процесу управління ризиками. Ураховуючи імовірнісний характер дефініції ризику, до традиційних методів відносимо статистичні та математичні методи. Головними інструментами даних методів є імовірнісні появи випадкової величини, математичне очікування досліджуваної величини, дисперсія, стандартне відхилення, коефіцієнт варіації, розподіл імовірності досліджуваної випадкової величини та ін. [2 с. 105]. Однак за відсутності чи недостатності статистичних даних вказані методи є недієвими. У даному випадку використовуються методи експертних оцінок. Доцільними методами експертних оцінок у системі прийняття та реалізації ДУПР є такі: метод середніх балів, метод середніх арифметичних рангів, метод медіан рангів, метод "Дельфі", метод "комісії круглого столу", метод евристичного прогнозування, метод "дерева цілей", матричний метод, метод ранжування та групування.

Таким чином, засоби аналітичного забезпечення процесу управління ризиками в контексті системи прийняття та реалізації ДУПР, наведені в роботі, здатні привести до таких позитивних результатів: удосконалення рівня керованості системи на всіх етапах прийняття та реалізації ДУПР; оптимізація якості ДУПР; забезпечення суб'єктів державного управління актуальною необхідною вичерпною управлінською інформацією; підвищення рівня прогнозованості.

---

**Література:** 1. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення [Текст] : монографія / А. О. Дігтяр. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. – 224 с. 2. Івченко І. Ю. Економічні ризики [Текст] : навч. посібн. / І. Ю. Івченко. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 304 с. 3. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики [Текст] : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

---

**Черешнюк О. В.**

УДК 35.077

## ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

*Анотація. Розглянуто питання класифікації управлінської інформації та її ролі в діяльності органів влади.*

*Аннотация. Рассмотрены вопросы классификации управленческой информации и ее роли в деятельности органов власти.*

*Annotation. The questions of classification of the administrative information and its role in activity of authorities is considered.*

*Ключові слова: державно-управлінські рішення, забезпечення управлінських рішень, управлінська інформація.*

Інформація є засобом організації і регулювання приватної та суспільної життєдіяльності, однією із форм закріплення і розповсюдження знань, інструментом управління. Перед суспільством стоїть проблема володіння інформацією, її організації, каналів руху, способів обмірковування й оцінки, механізмів ефективного використання на практиці.

Основою державного управління є інформація як сукупність будь-яких знань, даних, фактів, характеристик про відповідні предмети, явища, процеси, відношення та ін. По суті, всі управлінські процеси — це не що інше, як пошук, фіксація, оцінка, закріплення, розповсюдження соціальної інформації, тобто тієї інформації, яка пов'язана із відображенням, пізнанням і перетворенням різних форм життєдіяльності людей.

---

© Черешнюк О. В., 2010



У сучасній науці існують різні підходи до класифікації інформації [1 – 3], утім, класифікація управлінської інформації, що розглядається як частина соціальної інформації, виділена з її загального масиву за критеріями придатності та обслуговування державно-правових процесів формування і реалізації управлінських впливів, потребує подальшого уточнення і систематизації [1].

Метою статті є визначення критеріальних основ та класифікаційних ознак інформації для подальшого підвищення ефективності управління.

Управлінська інформація з огляду на специфічні функції та умови її застосування, повинна бути орієнтована за такими напрямками: по-перше, за місцем і роллю держави в системі приватної і суспільної життєдіяльності людей і, відповідно, за компетенцією конкретних державних органів (обсяг і зміст управлінської інформації повинен корегуватися з компетенцією державних органів); по-друге, за характером й ієрархією законів та інших нормативно-правових актів, які підлягають обов'язковій реалізації в управлінських процесах; по-третє, за властивостями, формами і закономірностями керованих об'єктів, які диференціюють і конкретизують управлінські впливи різних державних органів, а також формують специфічні види правовідносин.

У багаторівневій системі управління інформація повинна задовольнити кожен рівень організації. Для цього доцільно визначити:

загальну номенклатуру даних, що характеризують об'єкти управління;

періодичність надходження даних, яка відображає динаміку соціально-економічних процесів;

оперативність обробки даних з метою формування нової інформації;

строки доведення прийнятих рішень до об'єктів управління.

Обмін інформацією стає не просто двобічним потоком, а багатобічним процесом. Вступаючи в багатоканальний комунікативний зв'язок, будь-який суб'єкт комунікації знаходиться в режимі одержувача інформації від багатьох партнерів і передачі її їм.

Дослідження показують, що керівник 50 – 90 % усього часу витрачає на комунікації. Це здається дуже багато, але стає зрозумілим, якщо врахувати, що керівник займається цим постійно, щоб реалізувати свою роль у міжособистісних відносинах, інформаційному обміні у процесах прийняття рішень, у плануванні, організації, мотивації і контролі. Саме тому, що обмін інформацією входить у усі види управлінської діяльності, комунікацію називають зв'язуючим процесом, який пов'язує частини організації в єдине ціле. Тому, якщо усунути комунікацію, то організація перестане бути керованою, її діяльність набуває хаотичного характеру.

Соціологічні дослідження показали, що 73 % американських, 63 % англійських і 80 % японських керівників вважають комунікації головною перешкодою на шляху досягнення ефективності їхніх організацій. Стверджується, що ефективно працюючі керівники — це ті, хто досяг успіхів у налагодженні комунікацій і самі є комунікативними [1].

Для досягнення цілей організації та ефективного обміну інформацією використовуються висхідні, низхідні, горизонтальні та діагональні комунікації.

Перед низхідними комунікаціями ставиться завдання довести до відома і свідомості підлеглих та нижчих організацій про зміст рішень, що приймаються на вищих рівнях, стратегічні напрямки майбутньої діяльності.

Умовою ефективного здійснення горизонтальних комунікацій є чіткий розподіл обов'язків, повноважень і відповідальності структурних підрозділів, дотримання службової етики взаємовідносин, використання сучасних засобів зв'язку тощо.

Вихідні комунікації, як правило, здійснюються у формі звітів, пропозицій і пояснювальних записок. Метою їх є оповіщення вищого ешелону влади (вищого керівництва) про те, що робиться на більш низьких рівнях ієрархічної системи.

Аналіз існуючих наукових джерел дозволив систематизувати існуючі підходи до класифікації інформації та визначити їх практичну спрямованість у здійсненні управлінської діяльності (таблиця).

Таблиця

#### Класифікація видів управлінської інформації

Критерій класифікації	Види управлінської інформації
1	2
За характером, сферами виникнення, призначенням та формами закріплення	науково-технічна; управлінська; обліково-статистична
За змістом	об'єкти відображення; галузі діяльності типи відносин
За ступенем організації	систематизована; несистематизована
За рівнем використання	директивна; повідомляюча; горизонтальна

1	2
За вимогами щодо оформлення	точна; повна; корисна; доступна
За терміном надходження	періодична; разова;
За рівнем доступу	відкрита; закрита
За суб'єктами	передавач; приймальник
За напрямком руху	вихідна; вхідна

Таким чином, класифікація інформації важлива як при аналізі існуючого в системі інформаційного обміну, так і при розробці та організації його руху в системі, що створюється заново. За її допомогою можна визначити ділянки, де є надлишок або нестача інформації. Так, наприклад, якщо недостатньо облікової інформації, органи управління повинні розробляти планову документацію в умовах її дефіциту, що негативно впливає на обґрунтованість та ефективність планових рішень [1].

Підвищення ефективності управлінського впливу за рахунок використання критеріальних ознак наведеної класифікації можливе лише за умови їх застосування в межах комунікаційної мережі. Комунікаційна мережа — це поєднання певним чином осіб, які беруть участь у комунікаційному процесі, за допомогою інформаційних потоків.

У даному разі розглядаються не особи як такі, а комунікаційні відносини між ними. Комунікаційна мережа включає потоки послань чи сигналів між двома або більше особами. Комунікаційна мережа концентрується на відпрацьованих в організації зразках цих потоків, а не на тому, вдалось чи ні передати значення чи зміст послання. Однак комунікаційна мережа може впливати на скорочення чи збільшення розриву між надісланим і отриманим значенням. Отже, у подальших дослідженнях варто визначити рівень практичної значущості та вагу зазначених критеріальних ознак відповідно до специфіки різних органів державної влади.

**Література:** 1. Цуруль О. А. Менеджмент у державних організаціях : навч. посібн. / О. А. Цуруль. — К. : КНЕУ, 2002. — 142 с. 2. Ібрагімова І. М. Інформаційна підтримка державного управління в Україні: основні засади та перспективи / І. М. Ібрагімова // Держ. упр. в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади / за ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. — Львів : Львів. політехніка, 2002.



## Секція 2

# "Проблеми ефективності державної служби в сучасних умовах"

УДК 159.9:658.3

Ушкальов В. В.

Григоренко А. М.

### ЗАСТОСУВАННЯ НОВІТНІХ ПСИХОТЕХНОЛОГІЙ З МЕТОЮ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

*Анотація.* Систематизовано існуючі новітні психотехнології та визначено можливості їх комплексного застосування для підвищення ефективності діяльності державного службовця.

*Аннотация.* Систематизированы существующие новейшие психотехнологии и определены возможности их комплексного применения для повышения эффективности деятельности государственного служащего.

*Annotation.* The existing newest psychotechnologies are systematised and possibilities of their complex application for increase of efficiency of activity of the civil servant are defined.

*Ключові слова:* державна служба, ефективність діяльності державного службовця, психотехнології.

Ефективність функціонування органів державної влади в сучасних умовах значною мірою зумовлюється впливом людського чинника. Цей вплив характеризується подвійною природою: з одного боку – однією з особливостей діяльності державних службовців є поширені контакти (з колегами, громадянами, керівниками, іншими споживачами управлінських послуг), а з іншого – виконання професійних завдань державними службовцями зазнає значного впливу суб'єктивного досвіду та індивідуальних особливостей самого виконавця. У зв'язку з цим, значно підвищується значення нових підходів до реалізації людського потенціалу та врахування індивідуальних особливостей державного службовця в контексті особливостей професійних завдань, що ним вирішуються. Одним із напрямів підвищення продуктивності праці державних службовців виступає запровадження психотехнологій, які відповідають сучасним потребам та вимогам до працівників органів державної влади.

Проблеми запровадження новітніх психотехнологій досліджувалися багатьма дослідниками в галузі психології та менеджменту. Так, загальні питання психологічного забезпечення керівництва, управління, менеджменту досліджувалися В. Машковим [1], Т. Кабаченко [2], С. Сергієнко [3], В. Панкратовим [4]. Окремі аспекти застосування психотехнологій у діяльності державних службовців розглядалися В. Григор'євим [5], А. Жигачевим [6] та ін. Запропоновані ними теоретичні та практичні рекомендації носять загальний характер без достатнього урахування специфіки діяльності в конкретних сферах суспільного виробництва.

Зазначене твердження властиве і для сфери діяльності державних службовців. Отже, питання практичного застосування психотехнологій з урахуванням особливостей діяльності державних службовців розглянуті недостатньо і потребують подальшого дослідження.

Метою статті є систематизація існуючих новітніх психотехнологій та визначення можливостей їх комплексного застосування для підвищення ефективності діяльності державного службовця.

Діяльність державного службовця складна, багатогранна і відповідальна. Її характеризує ряд особливостей, які необхідно комплексно враховувати у процесі організації діяльності працівників органів державної влади. У свою чергу, швидка та якісна адаптація державного службовця до специфіки займаної посади, що враховує особливості діяльності, обумовлюється наявністю у працівника низки певних професійно важливих якостей [1; 6; 7]. Наявність останніх обумовлена його індивідуальним досвідом, вродженими та набутими психологічними якостями. І якщо питання наявності цих якостей частково вирішується на етапі конкурсного відбору, то завдання їх удосконалення і розвитку потребує окремої уваги у процесі адаптації працівника на конкретній посаді шляхом навчання та розвитку.



Існуючий перелік особливостей діяльності державного службовця [7] свідчить про те, що більшість з них має значне психологічне навантаження, а отже – потребує застосування специфічних психологічних технологій для підвищення продуктивності праці державних службовців, реалізації їх здібностей та інтенцій у процесі постійного професійного розвитку.

Отже, зростання професіоналізму державного службовця знаходиться у прямому зв'язку з формуванням психологічних професійно важливих якостей (ПВЯ) та особистісних вмінь, що відповідали б особливостям діяльності. Вибір ефективних психотехнологій для розвитку професійно важливих якостей слід розглядати як важливе науково-практичне завдання, вирішення якого дозволяє розв'язати низку супутніх кадрових питань та проблеми підвищення продуктивності праці в органі державної влади в цілому. У процесі дослідження з огляду на перелік особливостей діяльності державного службовця [7] шляхом теоретичного та емпіричного пошуку було визначено професійно важливі якості, необхідні для забезпечення процесу професійної діяльності. Для розвитку ПВЯ та особистісних вмінь пропонується відповідно впровадити сучасні психотехнології [1; 3; 4], що зарекомендували себе як ефективні засоби індивідуально-психологічного розвитку (таблиця).

Таблиця

**Система психотехнологій, необхідних для розвитку ПВЯ з урахуванням особливостей діяльності державного службовця**

Особливості діяльності державного службовця	Якості та вміння державного службовця, необхідні для урахування особливостей професійної діяльності	Психотехнології для формування необхідних професійно важливих особистісних якостей
Соціальна спрямованість	Емпатія, соціальний та емоційний інтелект	Тренінг соціального та емоційного інтелекту
Творчий характер праці	Креативність, інтелектуальна та поведінкова гнучкість, продуктивний характер уяви	Тренінг креативності, психологічно орієнтовані ТВВЗ-технології (теорія вирішення винахідницьких завдань)
Широкий діапазон складності посадових обов'язків	Вміння самоорганізації, самоконтролю, швидкість прийняття рішень, широта кругозору, пам'ять (різні види)	Технології тайм-менеджменту та тайм-лайн терапії; психотехнології з розвитку перцептивних процесів та мнемотехніки
Інтенсивні контакти з різними людьми	Комунікабельність, комунікаційні вміння, доброзичливість, оптимізм	Тренінги комунікаційних вмінь та позитивного мислення
Висока моральна відповідальність	Цілеспрямованість, "ми"-позиція сприйняття	Тренінги цілеполягання та множинних позицій сприйняття
Ненормований робочий день	Емоційна та інтелектуальна стійкість	Тренінги з розвитку мисленнєвої продуктивності та емоційної стійкості
Недостатня рухливість	Монотоностійкість	Технології вироблення індивідуального стилю діяльності
Підвищена емоційна і психологічна напруженість	Стресостійкість, саморегуляція, неконфліктність та вміння запобігати й вирішувати конфлікти	Тренінги із саморегуляції, конфліктології
Необхідність безперервного підвищення професійного і культурного рівня	Активність, самомотивація	Мотиваційний тренінг, технології коучингу, лайф-спринг

Застосування сучасних інтерактивних технологій дозволяє сформувати практичні вміння та закласти основу розвитку ПВЯ відповідно до наявного індивідуального потенціалу працівника, визначити джерела та створити механізм постійного самовдосконалення. З огляду на сучасну ситуацію в державній службі зазначене завдання може бути вирішене шляхом включення тренінгових технологій у програму семінарів та курсів у системі професійного навчання та підвищення кваліфікації кадрів.

Подальші дослідження в напрямку застосування сучасних психотехнологій варто зосередити на визначенні оптимальної структури та змісту програм курсів з підвищення кваліфікації державних службовців відповідно до вікових та гендерних особливостей кадрового складу підрозділів, що дозволить більш повно врахувати потреби в навчанні та визначити необхідні ресурсні й кадрові можливості.

**Література:** 1. Машков В. Н. Практика психологического обеспечения руководства, управления, менеджмента / В. Н. Машков. – СПб. : Речь, 2005. – 304 с. 2. Кабаченко Т. С. Психология в управлении человеческими ресурсами / Т. С. Кабаченко. – СПб. : Питер, 2003. – 400 с. 3. Сергиенко С. К. Современные отечественные технологии оценки и развития управленческого персонала / С. К. Сергиенко. – М. : Книжный мир, 2004. – 206 с. 4. Панкратов В. Н. Психотехнология управления людьми: Практическое руководство / В. Н. Панкратов. – М. : Изд. Института психотерапии, 2002. – 336 с. 5. Григорьев В. В. Оптимизация профессионализации государственных и муниципальных служащих : дис. ... канд. психол. наук / В. В. Григорьев. – М., 2003. – 190 с. 6. Жигачев А. К. Непрерывное развитие профессиональной компетенции государственных служащих : дис. ... канд. педагог. наук / А. К. Жигачев. – М., 2003. – 200 с. 7. Григоренко А. М. Створення сприятливих умов для ефективної діяльності державного службовця : конспект лекцій для слухачів магістратури державної служби / А. М. Григоренко, В. В. Ушкальов. – Харків : Вид. ХНЕУ, 2007. – 80 с.

## ПИТАННЯ МОТИВАЦІЇ ТА МАТЕРІАЛЬНОГО ЗАОХОЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

*Анотація. Розглянуто проблеми мотивації державних службовців і роль різних видів заохочення в цьому процесі.*

*Аннотация. Рассматриваются проблемы мотивации государственных служащих и роль различных видов поощрения в этом процессе.*

*Annotation. The problems of motivation of civil servants and a role of various kinds of encouragement in this process are considered.*

*Ключові слова: мотивація державних службовців, матеріальне заохочення, система мотивації.*

Поняття мотивації тісно пов'язано з проблемою керування персоналом. Нові економічні відносини, породжені перехідним періодом, висувають і нові вимоги до персоналу. Це не тільки добір, навчання і розсташування кадрів, але і формування нової свідомості, менталітету, а отже, і методів мотивації [1].

У сучасних умовах працівники розглядаються як основний фактор підвищення ефективності роботи будь-якої організації. Тому формування системи мотивації праці набувають великого значення в побудові системи ефективного менеджменту органів державного управління.

Державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті, щодо практичного виконання завдань та функцій держави й одержують заробітну плату за рахунок державних коштів [2]. Для продуктивної роботи державної служби якість кадрів повинна бути високою, а методи управління ефективними. Зараз на державну службу приймають людей тільки з високою освітою, крім того проводиться конкурс – все це дає змогу говорити про високу якість кадрів.

Управління мотивацією таких кадрів є важливим завданням, від успішного вирішення якого залежить ефективна діяльність органів державної влади. Питання мотивації праці державних службовців є актуальним і потребує вирішення.

У працях таких вчених як А. Маслоу, М. Мескон, Дж. К. Грейсон, А. Егоршин, А. Колот, В. Сладкевич, О. Виханский, В. Верлока, С. Наумік, Б. Генкін, О. Гірняк, Г. Сабадош, І. Дубчак, знайшли глибоке обґрунтування шляхи ефективного управління персоналом та його мотивація, розкриті чинники, що сприяють або перешкоджають підвищенню якості роботи працівників [3 – 7]. Суттєвий внесок у створення та розвиток систем мотивації державних службовців зробили українські вчені – Н. Нижник, С. Дубенко, М. Кравченко, В. Малиновський. Але, незважаючи на наявність наукових праць та практичного досвіду, у сфері державного управління ще не достатньо досліджень, які б обґрунтовували підходи до створення комплексної системи мотивації працівників органів державного управління.

Тому у статті ставиться за мету узагальнити існуючі підходи та розробити пропозиції щодо підвищення ефективності мотивації праці державних службовців.

Політична та соціально-економічна трансформація українського суспільства посилила вимоги до державної служби і потребує підвищення ефективності її діяльності. Одним із шляхів досягнення високої ефективності функціонування органів державного управління є використання функції мотивації як фактора підвищення працездатності державних службовців.

Мотивація праці державних службовців – це процес спонукання кожного співробітника і всіх членів його колективу до активної діяльності для задоволення своїх потреб і для досягнення цілей організації. Для того щоб активізувати діяльність людини і направити її в певному напрямку, керівники використовують методи мотивації, тобто способи управлінських впливів. На практиці методи мотивації завжди були пов'язані з конкретним рівнем розвитку виробництва, наявними суспільними умовами, потребами, культурою та ін.

До переліку основних заходів мотивації державних службовців відносяться:

заробітна плата – оклади, премії та доплати за ранг і надбавки за вислугу років;

щорічні відпустки – мінімальна тривалість 30 днів, державним службовцям, які мають стаж роботи в державних органах понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка – 5 днів, а починаючи з 11-го року ця відпустка збільшується на 2 дні;



соціально-побутове забезпечення – державні службовці забезпечуються житлом із державного фонду і мають змогу придбати безвідсотковий кредит на житло, мають право на першочергове встановлення квартирних телефонів;

пенсійне забезпечення – якщо в загальному стажі стаж державної служби складає 10 років, розмір пенсії становить 80 % від посадового окладу з урахуванням надбавок, за кожний повний рік роботи понад 10 років на державній службі пенсія збільшується на один відсоток заробітку, але не більше 90 відсотків посадового (чинного) окладу з урахуванням надбавок, передбачених цим Законом, без обмеження граничного розміру пенсії.

Крім вищезазначених матеріальних заходів, на державній службі широко використовуються неекономічні методи, переважно морально-психологічного характеру – за особливі трудові заслуги державні службовці представляються до державних нагород та присвоєння почесних звань, до почесних грамот – на місцевому, регіональному та державному рівнях.

Навіть незважаючи на досить розвинену систему мотивації працівників органів державного управління, виявляються проблеми функціонування цієї системи. Наймасштабніша і найбільш актуальна проблема на державній службі – недостатнє матеріальне забезпечення. Сьогодні матеріальна винагорода українських держслужбовців не відповідає обсягу, інтенсивності праці й покладеній на робітників відповідальності. Мотивація праці не може бути дієвою без застосування сучасних форм і методів матеріального стимулювання персоналу. Система оплати праці державних службовців в Україні відрізняється недостатньою прозорістю для суспільства, недостатньою справедливістю й передбачуваністю для державних службовців. Останній факт ставить під сумнів об'єктивність і неупередженість дій державних службовців, підвищує ризик корупції. Найбільш болюча проблема – територіальна й міжвідомча розбіжності в рівні оплати праці державних службовців і низька частка посадового окладу у структурі заробітної плати. Надбавки й премії у структурі заробітної плати державного службовця повинні бути, але мають становити невелику її частину й нараховуватися не автоматично, а залежно від результатів роботи державних службовців. Необхідно реформувати систему оплати праці державних службовців з метою залучення до державної служби найбільш кваліфікованих фахівців, посилення мотивації їхньої роботи, зокрема – шляхом забезпечення конкурентоспроможності заробітної плати державних службовців на ринку праці на основі принципу рівної оплати за рівну роботу.

Заробітна плата державних службовців має бути конкурентоспроможною на ринку праці та забезпечувати зацікавленість державних службовців у просуванні по службі. Розмір їх заробітної плати слід пов'язувати з кінцевими результатами роботи, якістю та ефективністю виконання управлінських функцій. Для забезпечення залучення на державну службу професійно підготовлених, компетентних, ініціативних, висококваліфікованих фахівців, які володіють сучасними методами менеджменту та мають організаторські здібності, необхідно продовжити роботу щодо зміни структури заробітної плати з визначенням у ній домінуючої ролі посадового окладу та переглядом системи надбавок. Водночас розмір доплати за ранг в межах однієї категорії посад повинен стати стимулом для підвищення результативності праці державного службовця та його кар'єрного зростання. Формування структури заробітної плати має здійснюватися за принципом рівної оплати за однакову роботу.

Суттєвою умовою для забезпечення високої професійності має стати розширення можливостей для навчання державних службовців, зокрема на основі застосування дистанційного навчання, проведення регулярних обмінів досвідом між державними службовцями.

Особливості матеріального та соціально-побутового забезпечення державних службовців (оплата праці, заохочення за сумлінну працю, надання щорічної та додаткової відпусток, а також соціально-побутового забезпечення державних службовців), установлені Законом України "Про оплату праці" та іншими нормативно-правовими актами.

Матеріальне та соціально-побутове забезпечення державних службовців має: забезпечувати комплектування апарату державних органів кваліфікованими та компетентними кадрами; створювати достатні соціально-економічні умови для належного виконання посадових обов'язків службовцями; стимулювати їх сумлінну працю в інтересах держави та суспільства; надавати адекватну компенсацію колишнім державним службовцям похилого віку за свідоме дотримання законодавчих обмежень, пов'язаних із попереднім проходженням державної служби, та за втрату заробітної плати і після припинення державної служби.

---

**Література:** 1. Постанова Кабінету Міністрів України "Програма розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр." від 8 червня 2004 р. № 746 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.liga.gov.ua>. 2. Закон України "Про державну службу" від 16.12.1993 р. №3723-ХІІ зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.liga.gov.ua>. 3. Закон України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. // ВВР. – 1993. – Ст. 490 (з наступними змінами та доповненнями). 4. Битяк Ю. Державні службовці / Ю. Битяк // Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. – Харків, 2001. – С. 85–98. 5. Біла Л. Р. Основні етапи проходження державної служби та їх правове забезпечення // 36. наукових праць "Актуальні проблеми держави і права". Вип. 11. – Одеса : Юридична література, 2001. – С. 358–363. 6. Біла Л. Р. Поняття та ознаки державної служби / Л. Р. Біла // 36. наукових праць "Актуальні проблеми політики". Вип. 1–2. – Одеса : Юрид. літ., 1997. – С. 171–174. 7. Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 221 с. 8. Закон України "Про оплату праці" від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.liga.gov.ua>.

## ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО СТРАХОВИЙ ФОНД ДОКУМЕНТАЦІЇ У РЕГІОНАХ УКРАЇНИ

*Анотація. Розглянуто організаційні аспекти контролюючої діяльності щодо виконання законодавства про страховий фонд.*

*Аннотация. Рассматриваются организационные аспекты контролирующей деятельности по исполнению законодательства о страховом фонде.*

*Annotation. The organizational aspects of supervising activity on execution of the legislation on insurance fund are considered.*

*Ключові слова: контроль, страховий фонд, організація діяльності.*

Процес адміністративного менеджменту, проведення контролю за додержанням законодавства про страховий фонд документації в регіонах потребує поліпшення згідно з вимогами оцінки якості ДСТУ ISO 9001:2001. У зв'язку з чим метою цього дослідження є вивчення проблем, які прямо впливають на рівень контрольно-інспекційної роботи Державної технічної інспекції Державного департаменту СФД МНС України в регіонах.

Ураховуючи актуальність та важливість цієї проблеми, було проведено розрахунок типової трудомісткості роботи інспектора на рік.

Зважаючи на те, що створення страхового фонду документації України є важливим державним завданням, яке забезпечує надійний захист інтелектуального і культурного надбання держави, у 2000 році рішенням уряду країни була створена Державна технічна інспекція Державного департаменту страхового фонду документації МНС України (Інспекція), яка територіально розташована у місті Харкові. Інспекція як структурний підрозділ діє у складі урядового органу – Державного департаменту СФД МНС України (Департамент).

Страховий фонд документації України – це упорядкований банк документів (конструкторської, технологічної, проектної та іншої документації) зафіксованих на мікрографічній плівці чи інших компактних носіях інформації, які прийняті на державний облік і довгострокове надійне зберігання [1].

Одним з основних завдань Інспекції є проведення контрольно-інспекційної роботи, пов'язаної з вирішенням питань страхового фонду документації в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування а також на підприємствах, установах та організаціях усіх форм власності, які формують і ведуть страховий фонд (суб'єкти державної системи страхового фонду документації) [2; 3].

Перевірка діяльності регіональних підрозділів центральних, місцевих органів виконавчої влади та місцевих органів самоврядування щодо забезпечення створення та ведення обласних (регіональних) страхових фондів документації проводиться на місцях. На підприємствах особливо перевіряються питання відповідності закладеної технічної документації до страхового фонду їх фактичному стану.

На випадок втрати або псування оригіналів документації можливо було за допомогою документів страхового фонду поставити на виробництво, експлуатацію та ремонт продукцію оборонного, мобілізаційного і господарського призначення, провести будівельні, аварійно-рятувальні та аварійно-відновлювальні роботи, а також збереження пам'яток культурної спадщини [1].

Ефективність діяльності Інспекції як і будь-якого органу державного управління передусім визначається його раціональною організаційною структурою з точки зору повноти функцій, виконання завдань, їх кадрового забезпечення та інших показників.

Штатний розпис Департаменту складає 82 спеціалісти. А гранична чисельність Інспекції усього 7 посадових осіб: 1 – начальник інспекції, 1 – заступник начальника інспекції, 5 – головних державних інспекторів за закріпленими регіонами України. Елементи даної системи контролю поєднані великою кількістю субординації (зверху – вниз), реординаційних (знизу – вверх) та координаційних зв'язків на одному горизонтальному рівні. Недоліками існуючої структурно-функціональної моделі Інспекції є недостатність штатних одиниць, що дозволяє здійснювати лише однорівневий контроль, нечіткий розподіл повноважень, занадто широка сфера контролю, неможливість повною мірою притягувати до адміністративної відповідальності правопорушників згідно зі статтею 188 КУпАП [4]. Як наслідок – зниження надійності, стійкості, гнучкості системи, своєчасності й ефективності виконання завдань, розбалансування роботи посадових осіб Інспекції. Неможливість проводити системний контроль на місцях.

Так, згідно з організаційною системою органів державної влади і територіальним устроєм України, у державі близько:

56 – центральних органів виконавчої влади;

517 – місцевих органів виконавчої влади;



453 – органів місцевого самоврядування обласного і районного значення.

Усього 1026 суб'єктів державної системи страхового фонду документації.

Положенням про організацію і проведення інспекційних перевірок, періодичність планових перевірок встановлена один раз на три роки [3].

Щорічно необхідно перевіряти (1026 : 3) 342 органи виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Галузеві і регіональні страхові фонди документації формуються підприємствами, установами та організаціями на підставі затверджених центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування довгострокових програм. Згідно із затвердженими програмами на 2005 – 2010 рр., у формуванні та веденні страхового фонду документації беруть участь понад 3 000 підприємств, установ та організацій, розташованих у регіонах України. З метою оцінки стану формування та ведення страхового фонду документації України суб'єктами включеними до програм (період дії яких 6 років), орієнтовно, щорічно необхідно перевіряти (3000 : 6) 500 підприємств. Разом це складає (342+500) 842 перевірки на рік. Згідно з типовою трудомісткістю, організація і проведення однієї перевірки складає 29 люд/год. Трудомісткість перевірок за рік складає (29x842) 24 418 люд/год. Виходячи з того, що фонд робочого часу одного державного інспектора складає 1995 люд/год., для проведення такої кількості перевірок необхідно (24418 : 1995) 12 інспекторів. Для контролю, систематизації та аналізу роботи інспекторів необхідно ще 5 штатних одиниць. Усього штат Інспекції буде складати 17 посад. Доцільно 10 посадових одиниць методами їх оптимізації передати з трьох управлінь страхового фонду документації Департаменту у відділи. Побудова нової організаційної структури полягає у визначенні раціональної та самодостатньої системи управління з точки зору кінцевої мети та завдань. У результаті досягається удосконалення структури спрощення системи контролю, економії бюджетних коштів за рахунок оптимального використання ресурсів, оперативне керівництво посадовими особами Інспекції, координація і регулювання всіх горизонтальних зв'язків.

Робота Інспекції у складі Департаменту призводить до можливого поєднання процесів виробництва та державного контролю за технологічним процесом [1], що є недопустимим у системі державного управління. У зв'язку з цим, доцільно в подальшому вивести Інспекцію із структури Департаменту, надавши їй окремий статус.

**Література:** 1. Закон України "Про страховий фонд документації України" від 22 березня 2001 року № 2332-III // Страховий фонд документації : методичний посібник. – Харків : НДІ мікрографії, 2008. – 172 с. 2. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1447 "Про затвердження Положення про Державну технічну інспекцію Державного департаменту страхового фонду документації" // Страховий фонд документації : методичний посібник. – Харків : НДІ мікрографії, 2008. – 172 с. 3. Наказ МНС України від 6 листопада 2001 року № 254, зареєстровано в Мін'юсті 4 грудня 2001 р. за № 1003/6194 "Про затвердження Положення про організацію та проведення інспекційних перевірок Державною технічною інспекцією Державного департаменту страхового фонду документації" // Страховий фонд документації : методичний посібник. – Харків : НДІ мікрографії, 2008. – 172 с. 4. Закон України "Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за порушення законодавства про страховий фонд документації від 22 лютого 2007 року № 695-V // Страховий фонд документації : методичний посібник. – Харків : НДІ мікрографії, 2008. – 172 с.

**Кабанець А. Г.**

УДК 35.477

## НАПРЯМКИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

*Анотація. Проаналізовано теоретичні та практичні аспекти підвищення ефективності державної служби в Україні.*

*Аннотация. Анализируются теоретические и практические аспекты институционализации государственной службы в Украине.*

*Annotation. Theoretical and practical aspects of increase efficiency of state service in Ukraine are analyzed.*

*Ключові слова: ефективність державної служби, політичні посади, адміністративні посади, проходження державної служби.*

На сучасному етапі розвитку державності в Україні іде процес інституціонального визначення державної служби, враховуючи різні напрямки державно-службової діяльності. При цьому, питання практичного використання інституційних норм в організації державної служби потребують

© Кабанець А. Г., 2010

комплексного і всебічного осмислення в першу чергу з позиції науки державного управління та права [1 – 5].

У дослідженні фундаментальних та практичних проблем у галузі державної служби в Україні важливу роль мають такі відомі українські науковці, як В. Ав'єрянов, В. Бакуменко, Ю. Битяк, Н. Гончарук, С. Дубенко, Н. Нижник, О. Петришин, М. Рудакевич, В. Князев, І. Коліушко, А. Колодій, Г. Леліков, М. Павленчик, О. Оболенський, Т. Пахомова, В. Холуйко, С. Серьогін, А. Січинський, Ю. Сурмі, С. Хаджираєва, В. Цветков і багато інших, чий внесок у теорію державної служби сприяв її швидкому практичному становленню.

Постановка проблеми державної служби з точки зору основних закономірностей її виникнення, функціонування та розвитку передбачає виділення основних характеристик, які, по-перше, визначали б загальнотеоретичні поняття державної служби, і, по-друге, були б вихідними в дослідженні її розвитку.

Для розуміння сутності державної служби слід з'ясувати її межі та предмет. Сам термін "служби" має декілька значень. Найбільш часто під ним розуміється один із видів платної суспільно корисної діяльності, що полягає у здійсненні управління, надання громадянам управлінських послуг. Можна виділити такі основні особливості поняття службової діяльності:

державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в органах державної влади та їх апараті;

вона є частиною або однією зі сторін організаційної діяльності держави;

ця організаційна діяльність спрямована на комплектування особового складу органів державної влади, правове регулювання роботи державних службовців;

зміст діяльності державних службовців полягає у практичному виконанні завдань і функцій держави;

особливість державної служби пов'язана з оплатою праці осіб, котрі на ній перебувають, з державних коштів.

Таким чином, державна служба – це явище, яке можна охарактеризувати, виходячи з різних аспектуальних засад. Наприклад, С. Дубенко [5] визначає такі підходи для повного осягнення цього складного, багатофункціонального явища.

У процесуальному аспекті державна служба розглядається:

по-перше, як професійна діяльність працівників органів щодо виконання покладених на них посадових функцій. Така діяльність проявляється подвійно – як реалізація функцій держави й потреб громадян у державі;

по-друге, як здійснення цілей, функцій та законів держави, тобто це об'єктивне суспільне явище, яке не можна розглядати лише як діяльність державних службовців й органів управління. При цьому державний апарат виступає як єдине ціле, як інститут громадського суспільства.

У структурному аспекті державна служба – це система органів держави, кожен із яких відповідно до предмета його компетенції може бути названий службою. Це, наприклад, митна служба, служба безпеки, служба зайнятості, служба експортного контролю, дипломатична служба тощо.

В організаційному аспекті державна служба є системою державних посад, які відрізняються статусом, повноваженнями, підпорядкованістю, кваліфікаційними вимогами тощо, причому, державні посади об'єднуються в системи не лише ієрархічними схемами, а і схемами посадового просування. Тобто, щоб стати механізмом реалізації функцій державного управління, державна служба повинна стати дієвим інструментом упорядкування самого державного апарату.

В інституціональному аспекті державна служба – це правова, а також етична нормативна система, що забезпечує реалізацію цілей, функцій, законів держави. Завдяки етичній стороні інституту державної служби вона не може бути зведена до державно-правового інституту, а набуває загальнокультурного, у тому числі, історичного, традиційного, соціального статусу.

Соціальний аспект державної служби є інтегруючим фактором щодо всіх попередніх. Об'єктивна природа державної служби як соціального інституту зумовлена зміною призначення нової держави громадського типу, в якій державна служба – це вже не апарат класового насильства, а суттєвий чинник консолідації суспільства. У цьому полягає сутність державної служби як соціального інституту.

Отже, державна служба розглядається одночасно як інститут, як система правил роботи з виконання функцій держави і як персонал, котрий спроможний ефективно виконувати ці функції. Виходячи з таких завдань, можна сказати, що державна служба є засобом реалізації функцій соціальної держави, поєднуючи особисті, групові та державні інтереси, будучи основним каналом повсякденних зв'язків держави й народу.

Окреслюючи модель державної служби України, слід виходити з того, що в нашій країні формується єдина за своїми нормативно-правовими, організаційними, кадровими та інформаційними засадами державна служба.

Наявність значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють державну службу, жодною мірою не означає, що сучасний стан законодавства України про державну службу є завершеним.

Недосконалість чинного законодавства державної служби визначається також вітчизняними провідними фахівцями в галузі права та державного управління [2 – 5].

Експерти Європейської комісії й Організації економічного співробітництва та розвитку, які проводили 2006 року незалежне оцінювання державного управління за методикою (SIGMA), що використовується для країн – кандидатів на членство в ЄС, виділили ряд недоліків у законодавстві державної служби України.



По-перше, в існуючих нормах законодавства не достатньо визначена сфера впливу державного та приватного сектору, не врегульовань питання запобігання конфлікту на державній службі.

По-друге, відсутнє чітке законодавче визначення політичних й адміністративних посад в органах виконавчої влади.

По-третє, розмиті межі сфери регулювання законодавства про державну службу, а саме:

відсутні законодавчо закріплені критерії віднесення до посад державних службовців, які реалізують відповідні державно-владні повноваження;

неузгоджені законодавство про "загальний корпус" державної служби (служба в органах виконавчої влади, апаратах "конституційних" органів) та "спеціалізовані корпуси" державної служби (військовий, правоохоронний, митний, податковий, дипломатичний та ін.);

наявні неузгодження у чинному законодавстві спричиняють прийняття великої кількості підзаконних нормативно-правових актів для врегулювання відповідних правовідносин.

По-четверте, недосконала система проходження державної служби в Україні, тобто:

за умови відсутності незалежного оцінювання особистих та професійних якостей кандидатів на посади державних службовців проведення конкурсу на заміщення вакантних посад відбувається формально;

кадровий резерв як елемент системи просування по службі є неефективним і створює можливості для позаконкурсного призначення на посаду;

чинне законодавство не передбачає оцінки державних службовців за результатами їх роботи, яка є основою для кар'єрного зростання;

можливість перебування на державній службі після досягнення граничного віку.

По-п'яте, недосконала класифікація посад державних службовців:

віднесення до певних категорій відбувається за посадою та статусом органу державної влади і не залежить від функціональних повноважень;

існує невідповідність класифікації посад у різних корпусах державної служби;

наявні проблеми з визначенням правового статусу "патронатних служб".

По-шосте, недосконала система оплати праці:

частка посадового окладу в загальній структурі заробітної плати є низькою;

існують міжвідомчі розбіжності у розмірах посадових окладів однакових посад державних службовців;

передбачені законодавством надбавки та доплати не пов'язані з результатами оцінки роботи державних службовців і залежать від суб'єктивного рішення керівника;

доплати і надбавки, передбачені трудовим законодавством (наприклад, за знання іноземних мов, за науковий ступінь), автоматично переносяться на державних службовців незалежно від кваліфікаційних вимог до посади.

По-сьоме, законодавчо не закріплені засади й організацію системи управління державною службою:

статус та функціональні повноваження органу з питань державної служби визначені в чинному законодавстві неповно та недостатньо чітко;

у законодавстві не закріплено адміністративної посади керівника апарату (державного секретаря або генерального директора міністерства, керівника центрального органу виконавчої влади, керівника апарату інших органів державної влади);

існують різні підходи до управління персоналом в органах державної влади через відсутність єдиної мережі кадрових служб;

у системі управління державною службою законодавчо не визначено місце цих служб як підрозділів, що забезпечують управління персоналом.

По-восьме, неочевидна ефективність чинної системи професійного навчання державних службовців:

чинне законодавство про державну службу не визначає принципів та систему професійного навчання державних службовців;

відсутнє розмежування сфер регулювання актів законодавства про освіту та тих, що регулюють професійне навчання державних службовців;

чинна система державного замовлення на професійне навчання не дозволяє забезпечувати відповідності і його змісту та якості реальним потребам органів державної влади;

чинна нормативно-правова база, стимулюючи механізм конкуренції, закріплює закриту громиздку систему закладів, що надають послуги з професійного навчання державних службовців, і спричиняє надмірні й неефективні витрати з державного бюджету;

визначення органами державної влади потреби у професійному навчанні державних службовців відбувається на основі суб'єктивних чинників і не базується на результатах оцінки роботи державних службовців (тобто реальних потреб у професійному навчанні).

По-дев'яте, чинне законодавство недостатньо регулює питання відповідальності державних службовців:

неврегульоване питання захисту від політичного впливу при виконанні закону, а також владно-розпорядчих функцій;

у законодавстві про державну службу неврегульоване питання дисциплінарного впровадження, натомість застосовуються норми трудового права;

чинне законодавство не містить чітко визначених етичних норм та не передбачає дисциплінарної відповідальності за їх порушення.



У процесі подальшого розвитку державної служби в Україні доцільно виокремити чотири основні напрямки нормативно-правової діяльності:

- діяльність, спрямована на посилення правових гарантій, соціальної і моральної захищеності державних службовців у ході виконання ними своїх професійних обов'язків;
- діяльність, спрямована на створення чіткого механізму відповідальності державних службовців, узгодженого з нормами адміністративного, цивільного, фінансового, трудового та кримінального права, який, зокрема, гарантував би політичну нейтральність на державній службі;
- діяльність щодо юридичного визначення комплексу контрольних параметрів оцінювання діяльності державних службовців і запровадження системи адміністративної юстиції;
- діяльність, спрямована на боротьбу з негативними явищами в системі державної служби.

**Літератури:** 1. Закон України "Про державну службу" // Вісн. держ. служби України. – 1995. – № 1. – С. 9–28. 2. Авер'янов В. Б. Інститут державних секретарів міністерства як новела у реформуванні виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов // Вісн. академії правових наук України. – 2002. – № 2(29). – С. 59–71. 3. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посібн. / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с. 4. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография / А. В. Петришин. – Харьков : Факт, 1998 – 168 с. 5. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку : навч. посібн. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, Н. Г. Плахтин та ін. ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : ЗАТ "НІЧВАЛА", 2003. – 288 с. 6. Нижник Н. Р. Держане управління в Україні і нові погляди / Н. Р. Нижник. – Луцьк : Центр підвищ. кваліфікації, 1988. – 20 с.

УДК 61:98(35.08)

**Ушкальов В. В.**

**Коваль Н. В.**

**Колеснік Д. З.**

## **ПСИХОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

*Анотація. Обґрунтовано доцільність урахування динаміки та специфіки особистісних якостей державних службовців як чинника підвищення ефективності їх діяльності.*

*Аннотация. Обоснована целесообразность учета динамики и специфики личностных качеств государственных служащих как фактора повышения эффективности их деятельности.*

*Annotation. The expediency of the account of dynamics and specificity of personal qualities of civil servants as factor of increase of efficiency of their activity is proved.*

*Ключові слова: ефективність діяльності, державні службовці, комунікаційні якості, цінності, особистісні якості.*

Однією з важливих передумов забезпечення стабілізації соціально-економічної ситуації у країні є проблема підвищення якості державного управління і діяльності працівників органів державної влади та місцевого самоврядування зокрема. Відповідність їх психологічних якостей специфіці вирішуваних завдань, здатність протистояти руйнівному впливу професійних деформацій в умовах значної невизначеності, збереження соціальної активності та можливості до творчого вирішення поставлених завдань – усе це є дуже важливим у сучасних суспільно-політичних умовах та потребує підвищення уваги до психологічних аспектів діяльності, пошуку нових рішень щодо використання людського ресурсу.

Дослідженню психологічних проблем професійної діяльності державних службовців останнім часом приділяється все більше уваги. Теоретичні основи наукових пошуків при цьому складають дослідження особистості, свідомості та діяльності, що проведені С. Рубінштейном, О. Леонтьєвим, О. Бодальовим, К. Абульхановою-Славською. Окремі психологічні характеристики діяльності державних службовців досліджено в роботах В. Зазикіна, А. Маркової, В. Григор'єва та ін. [1 – 3]. Утім, урахування динаміки та специфіки особистісних якостей державних службовців як чинника підвищення ефективності їх діяльності залишається недостатньо дослідженим.

Метою статті є визначення впливу динаміки особистісних якостей державних службовців на ефективність їх діяльності.

© Ушкальов В. В., Коваль Н. В., Колеснік Д. З., 2010



Оскільки у структурі професійно-важливих якостей державного службовця одне з провідних місць займають якості, що пов'язані з комунікацією, то ефективність діяльності значною мірою буде залежати від того, чи відповідає їх рівень сформованості професійним вимогам і якою мірою цей рівень є стабільним.

Для дослідження впливу динаміки особистісних якостей на діяльність державного службовця було проведено дослідження на вибірці 89 осіб, що репрезентували службовців 5 – 7 категорії різних органів виконавчої влади Харківської області та м. Харків. Достовірність специфіки отриманих відмінностей забезпечувалась дослідженням аналогічних якостей у контрольній групі, яку склали представники менеджменту некомерційних організацій та середнього бізнесу (77 осіб). У дослідженні використано психологічні методики: 16-факторний опитувальний Кеттела, методику ЛАК (особистісна агресивність та конфліктність) та тест "Співвідношення "цінності" і "доступності" у різних життєвих сферах" О. Б. Фанталової.

Порівняння рівня сформованості комунікаційних якостей у державних службовців з контрольною групою за критерієм Манна – Уїтні свідчить про відсутність статистично значимих відмінностей (рис. 1).

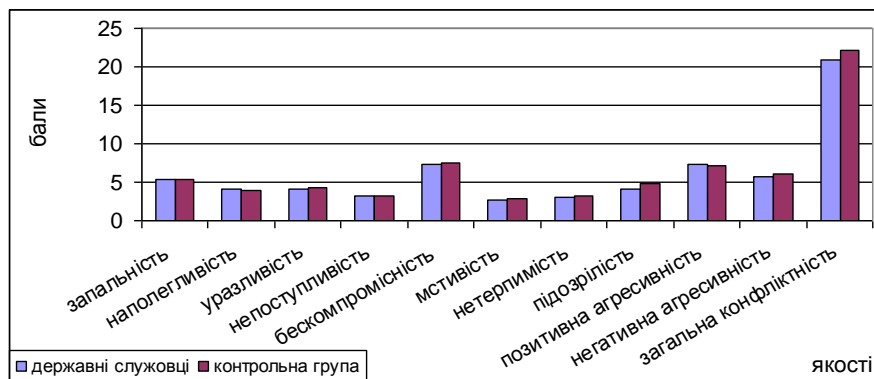


Рис. 1. Вираженість комунікаційних якостей

Проте існує суттєва відмінність між досліджуваною групою державних службовців та іншими представниками менеджменту у структурі цінностей та баченні можливості їх реалізації (рис. 2). Вага матеріальної забезпеченості та відчуття впевненості в собі набувають першорядного значення і поступаються лише загальноприйнятим цінностям: щасливому сімейному життю та здоров'ю.

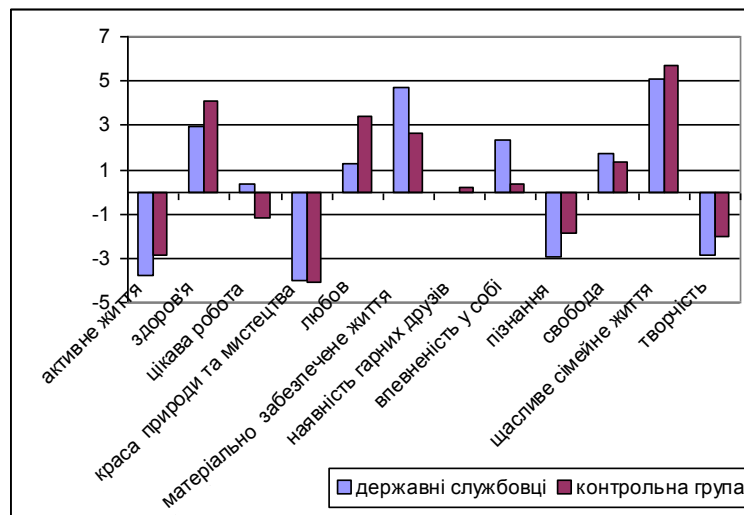


Рис. 2. Структура цінностей у порівнюваних групах

Парадоксальна різниця в рівні ваги цінності "цікава робота" обумовлена існуванням відмінності в кар'єрних орієнтаціях: просування по службі для менеджера в недержавних структурах є одним з дієвих стимулів, що, відповідно, в контексті сучасної організаційної культури, викликає певну незадоволеність займаною посадою. Для державного службовця 5–7 категорії кар'єрне зростання вважається досить примарною перспективою, тож, на цих посадах у більшості випадків перебувають люди або зацікавлені своєю роботою, або змушені шукати в ній свій інтерес.

У процесі дослідження також було виявлено певні закономірності в динаміці рівня вираженості особистих якостей державних службовців, які не характерні для інших управлінських кадрів (рис. 3). Так, з часом перебування на посаді поступово збільшується безкомпромисність, інші ж якості змінюються за нелінійними законами. Більшість з них поступово змінюється в напрямку зростання

толерантності і комунікаційної компетентності. Утім, перебування на службі понад 10 років призводить до зростання конфліктності, зниження наполегливості, робить працівників більш вразливими та неупередженими – тобто, можна зробити висновок про накопичення негативних симптомів емоційного вигорання, характерних і для інших професій, в яких частка комунікацій при виконанні виробничих функцій є значною.

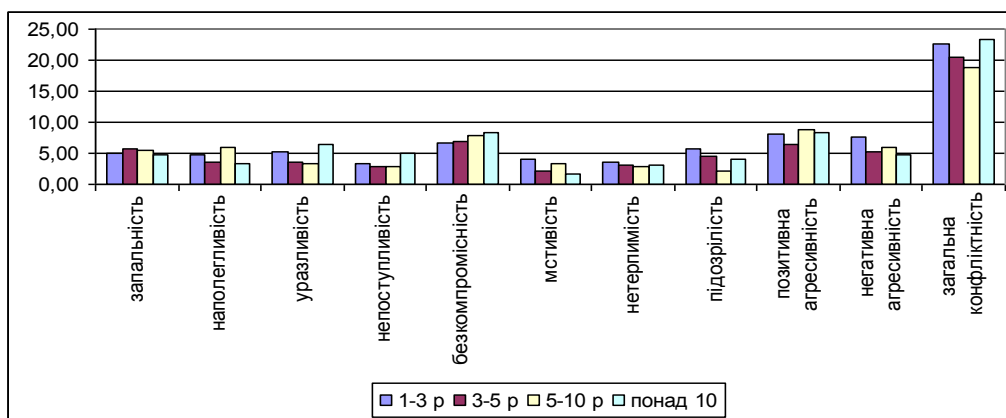


Рис. 3. Динаміка середніх оцінок рівня вираженості особистісних якостей державних службовців залежно від стажу роботи

Отже, врахування динаміки особистісних якостей державних службовців дозволяє підвищити якість кадрового складу на етапі професійного відбору, зробити адресними програми професійної підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, підвищити їх ефективність діяльності за рахунок цілеспрямованого впливу на професійно-важливі якості та механізми соціальної адаптації, що обумовлюють реалізацію особистісного потенціалу та підвищення професіоналізму.

Подальші дослідження в цьому напрямку варто зосередити на пошуку моделі формування особистості державного службовця, яка враховувала б кількісні характеристики кожної зі сфер функціонування особистості.

**Література:** 1. Маркова А. К. Психология профессионализма / А. К. Маркова. – М.: Международный гуманитарный фонд "Знание", 1996. – 308 с. 2. Григорьев В. В. Оптимизация профессионализации государственных и муниципальных служащих: дисс. ... канд. психол. наук / В. В. Григорьев. – М., 2003. – 190 с. 3. Панарин И. А. Социально-психологические свойства личности государственных служащих как основа совершенствования кадровой работы: дисс. ... канд. психол. наук / И. А. Панарин. – М., 2002. – 168 с.

УДК 342.6

Олешко А. М.

## ВПЛИВ ПРОФЕСІЙНОГО ТА МОРАЛЬНО-ЕТИЧНОГО РІВНЯ КЕРІВНИКІВ НА ЗАПОБІГАННЯ ПРОЯВІВ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

*Анотація.* Розглянуто питання формування морально-етичних установок керівників як фактор протидії корупції.

*Аннотация.* Рассматриваются вопросы формирования морально-этических установок руководителей как фактор противодействия коррупции.

*Annotation.* The questions of formation of morally-ethical installations of heads as the factor of counteraction of corruption are considered.

*Ключові слова:* корупція, психологія управління, моральні якості керівника.

Суспільство завжди прагнуло до того, щоб ним керували професіонали з високими моральними якостями. Але сьогодні, на жаль, рівень довіри громадян до органів державної влади є вкрай низьким. Одними з причин такого становища є бюрократизм і корумпованість органів державної

© Олешко А. М., 2010



влади. Це явище притаманне не тільки українському суспільству, але іншим європейським країнам. Тим більше зараз, у період політичних змін в Україні, які можуть привести до оновлення кадрового складу державних службовців, удосконалення антикорупційних заходів набуває особливої уваги.

Науковцями та практиками чимало зроблено в напрямку дослідження явища корупції, пошуку причин виникнення та заходів щодо її подолання. Так, однією з причин, що сприяє вчиненню корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, є недостатній рівень матеріального забезпечення державних службовців, його невідповідність складності та відповідальності поставлених перед ними завдань [1]. Держава "...встановлює мізерні посадові оклади і "закриває очі" на те, що державний службовець у такому випадку розраховує на "приховані можливості" посади" [2]. "Спокуса стати на шлях корупції зростає в тих державних службовців, котрі обіймають низькооплачувані посади [3]. Звичайно, добробут кожного державного службовця відіграє велику роль і держава повинна гідною заробітною платою відзначати відповідальну діяльність та напружені умови праці чиновників, але, у той же час, державна служба – це, перш за все, служіння державі на користь суспільству. Перед прийняттям рішення щодо вступу на державну службу особа отримує від кадрової служби органів державної влади інформацію щодо основних функціональних обов'язків, розміру та умов оплати праці. Таким чином, рішення претендента щодо вступу на державну службу є свідомим. Тим більше, що і суттєве підвищення матеріального забезпечення державних службовців України, яке відбулося у 2005 році, значно не знизило рівня корумпованості влади.

Тому, на думку автора, причина корумпованості органів державної влади полягає не стільки в матеріальному забезпеченні державних службовців, скільки в морально-етичному рівні чиновників. На професійну та моральну деформацію частини керівників, що виявляється у поблажливому ставленні до корупції, звертає увагу і Керницька І. І. Професор Н. Нижник цілком аргументовано розглядає морально-етичні засади поведінки державних службовців в органічній єдності з їх високою політичною культурою, високою кваліфікацією, освітою, професіоналізмом державного апарату, високими особистими якостями посадових осіб, їх гуманізмом, патріотизмом, колективізмом, українською національною ідейністю та ментальністю [4]. "Моральність має стати необхідним атрибутом ефективною влади і, водночас, – запорукою її ефективності" [5, с. 279]. Панасюк Ф. Т. також стверджує: "Слід сформувати таку мораль, психологію державного службовця, який би не працював під примусом, а критерієм оцінки його діяльності була б ефективність роботи на займаній посаді" [6, с. 55]. Але до того часу, поки не розроблено універсальний механізм формування такої психології державного службовця, все ж таки необхідно об'єктивно визначати рівень професійних знань та схильність до вчинення корупційних діянь як претендентів на державну службу, так і працівників державних органів з метою не потрапляння до органів влади осіб, здатних за своїми психологічними властивостями до корупційних вчинків.

На практиці вивчення ділових та моральних якостей осіб нерідко проводиться поверхово, формально [7, с.153]. Не приділяється достатня увага визначенню моральних якостей претендентів на посади державних службовців і при конкурсному відборі, який можна вважати кращим способом добору на державну службу. Тому назріла гостра необхідність удосконалення методики оцінювання та запровадження тестування на перевірку таких особистісних якостей, як принциповість, суб'єктивна відповідальність, амбіційність та ін. Така необхідність потребує підвищення вимог до якісного складу атестаційних та конкурсних комісій, до компетентності керівників структурних підрозділів і працівників кадрових служб. Керівники повинні мати такі соціально-психологічні знання та вміння, організаційно-комунікативні навички й особистісні якості, які забезпечать якісне і об'єктивне оцінювання. Тому необхідною складовою антикорупційних заходів в органах державної влади є залучення професійних психологів до процесів оцінювання, підвищення кваліфікації керівних працівників та психологічна підготовка до управлінської праці. "Керівники мають бути зразком для своїх підлеглих. Їх особиста поведінка та уважність має відігравати значну роль у запобіганні корупційним діянням й іншим правопорушенням, пов'язаним з корупцією" [1]. Ще О. Бісмарк стверджував, що з поганими законами і хорошими чиновниками управління можливе, але з поганими чиновниками не допоможуть ніякі закони.

---

**Література:** 1. Методичні рекомендації для державних органів та органів місцевого самоврядування з питань протидії корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=89179&cat\\_id=57862](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=89179&cat_id=57862). 2. Чому потрібен новий закон про державну службу? // Бюрократ: Інформ. бюл. центру сприяння інституційному розвитку держ. служби при Голов. упр. держ. служби України. – 2005. – № 3–4. – С. 1–4. 3. Олуйко В. Боротьба з корупцією у сфері державного управління / В. Олуйко // Вісник державної служби України. – 2002. – № 4. – С. 76–77. 4. Нижник Н. Політична культура державних службовців / Н. Нижник // Етика поведінки державних службовців під час виборів. – К. : Асоціація державних службовців, 1999. – С. 6–9. 5. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / за ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ Міленіум, 2003. – 320 с. 6. Дисципліна і контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади : матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. В. І. Лугового, Ф. Т. Панасюка. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 212 с. 7. Кадри в регіоні України: становлення та розвиток : монографія / за ред. Н. Р. Нижник та Г. І. Лелікова. – К. : Науковий світ, 2001. – 237 с.

## СУЧАСНЕ БАЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО ОЦІНЮВАННЯ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

*Анотація.* Обґрунтовано необхідність визнання оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління процесом щорічного оцінювання службовця у звітний період діяльності та доводить необхідність комплексного оцінювання.

*Аннотация.* Обосновывается необходимость признания оценивания человеческих ресурсов в сфере государственного управления процессом ежегодного оценивания служащего в отчетный период деятельности и обосновывается необходимость комплексного оценивания.

*Annotation.* The necessity of a recognition of estimation human resources for sphere of the government by process of annual estimation serving in the accounting period of activity and necessity of complex estimation is proved.

*Ключові слова:* управлінські функції; оцінка персоналу, мотиваційно-заохочувальні процедури.

Визнання сучасної державної служби в Україні високоінтелектуальним духовно-культурним соціальним інститутом, у якому основним суб'єктом має бути визнана особистість державного службовця, має забезпечити стабілізацію апарату органів державної влади на основі, по-перше, підвищення професіоналізму й компетентності державних службовців керівної та виконавчої ланки; по-друге, постійного удосконалення ними професійної майстерності та набуття нових соціально значимих сучасних рис; по-третє, об'єктивного стимулювання ефективності й результативності професійної діяльності; по-четверте, рішучішого здійснення процесу осучаснення оцінювальної процедури з напрацюванням нових підходів до вирішення практичних завдань оцінювання людських ресурсів (ОЛР) у сфері державного управління [1, с. 12–18]. У такому контексті ОЛР набуває особливої вагомості та значущості як центральна проблема управління людськими ресурсами (УЛР) у сфері державного управління, важливість якої зумовлена тим, що нині управління суспільними процесами потребує звернення до індивідуального світу особистості державного службовця, у якому зміст суспільних процесів розкривається в особистісному індивідуально-неповторному сенсі. Особливого значення вирішення згаданої проблеми набуває у контексті реформування державної служби, основною метою якого є становлення професійної, високоефективної, стабільної, авторитетної державної служби, здатної адекватно реагувати й відповідати на виклики сьогодення.

Саме тому визнання людської гідності та поваги до особистості кожного оцінюваного службовця автор даної статті вважає основою ефективної міжособистісної взаємодії у форматі: "керівник-оцінювач – оцінюваний службовець" як у процесі УЛР, так і у процесі ОЛР. Автор переконаний, що демократизації держави має передувати процес демократизації діяльності державних службовців, який розуміється автором як процес перетворення кожного службовця з об'єкта на суб'єкт професійної діяльності у контексті служіння державі. Цей процес 1) неминуче сприятиме формуванню сучасного іміджу державного службовця насамперед як особистості з яскраво вираженими ціннісними якостями; 2) обов'язково перетворить кадри будь-якого органу державної влади на найбільш цінні – людські ресурси; 3) надасть нового імпульсу самому процесу ОЛР у сфері державного управління; 4) офіційно узаконить не лише розуміння підходу до державних службовців як до суб'єктів управлінської діяльності, а й його роль стрижня оцінювальних технологій і процедур [2, с. 80–82].

Оскільки існуюча щорічна оцінка зведена до відповідності/невідповідності оцінюваного службовця займаній посаді, що ставить під сумнів не лише доцільність, а й глибинну сутність сучасного ОЛР у сфері державного управління, автор вважає, що пріоритетним має бути визнання філософії, спрямованої на обов'язковий перехід від логіки винесення формального судження про відповідність оцінюваного службовця займаній ним посаді до сучасної логіки діагностики рівня його професіоналізму й реалізації особистісно-творчого потенціалу з обов'язковим впливом на його подальше кар'єрне зростання, самоудосконалення та самореалізацію.

Очевидно, що сучасний підхід до ОЛР вимагає обов'язкового осмислення таких елементів: розуміння керівником як суб'єктом управління соціально-психологічної сутності оцінювальної процедури як управлінської діяльності; усвідомлення як оцінюваним державним службовцем, так і керівником-оцінювачем сучасної філософії оцінювання професійної діяльності; визначення взаємних очікувань обома учасниками оцінювального процесу; використання результатів щорічного оцінювання для подальшого професійного розвитку не лише оцінюваного службовця, а й керівника-оцінювача; застосування оцінювачем та оцінюваним елементів інтерактивної взаємодії, підтримуючого ділового спілкування, зокрема.



Саме тому підхід до оцінювання державних службовців як до основної кадрової технології в системі УЛР має спрямовуватися на досягнення таких цілей: визнання позитивних професійних рис оцінюваного службовця; адекватне кадрове реагування як на результати оцінювання, так і на сподівання самого державного службовця стосовно його професійного потенціалу, кар'єрного зростання, подальшого професійного навчання, мотивації досягнень; сприяння кращому управлінню професійною кар'єрою кожного службовця; виявлення та вирішення проблем, пов'язаних з розвитком організації як динамічної соціальної мікросистеми; оцінювання ефективності та дієвості поточної управлінської діяльності з метою визначення конкретних заходів щодо її вдосконалення; виявлення потенційних проблем в управлінській діяльності з метою їх ефективного вирішення; поліпшення якісних характеристик функціонування всієї державної служби як дієвої та результативної соціальної системи.

Очевидно, що пріоритетною виступає нині необхідність підходу до щорічного оцінювання як до: зорієнтованого на кожного оцінюваного службовця складного й багатогранного процесу; систематичного процесу його безперервного, професійного та професіонального удосконалення, професійної освіти, особистісного розвитку; ретроспективно-перспективного процесу його професійно-особистісного "розгортання" крізь призму результатів його діяльності за звітний період; безперервного процесу взаємодії та взаємовпливів притаманних соціально-особистісних складових кожного оцінюваного: професійності та професіональності, що проявляються у його діловій результативності та професійній продуктивності; творчого потенціалу й професійної успішності, реалізацією яких є його персональна ефективність [3, с. 55–58].

Досліджуючи фактори, що безпосередньо впливають на виникнення у державних службовців позитивної/негативної мотивації як результату оцінювання, автор довів, що негативна мотивація як намагання оцінюваного відійти від неспіху, як результату застосування керівником щодо нього осуду й несхвалення, спричиняє негативні наслідки не лише матеріального, а й особистісно-психологічного характеру [1]. Саме тому автор вважає, що, виконуючи мотиваційно-стимулюючу функцію, оцінювання державних службовців у жодному випадку не може бути замовчувальним. Навіть у разі незадовільної результативності діяльності оцінюваного воно обов'язково має бути конструктивно-осудливим. Більш того, якщо результати діяльності оцінюваного службовця є позитивними, оцінювання обов'язково має бути захоплювальним та супроводжуватись системою позитивного як матеріального, так і морального стимулювання.

---

**Література:** 1. Пашко Л. А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання : автореф. дис. д-ра н. держ. упр. / Л. А. Пашко. – К., 2007. – 36 с. 2. Пашко Л. А. Особистісний потенціал державного службовця як предмет щорічного оцінювання / Л. А. Пашко // Університетські наукові записки : часоп. Хмельницьк. ун-ту упр. та права. – 2007. – № 3 (23). – С. 79–86. 3. Пашко Л. Роздуми про сучасну природу оцінювання людських ресурсів або людиноцентризм у державному управлінні / Л. Пашко // Вісник НАДУ. – 2006. – № 2. – С. 53–60.

---

**Гришина І. В.**

УДК 35.077.6

## **АНАЛІЗ ФАКТОРІВ МОТИВАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

*Анотація. Присвячено дослідженню питань щодо мотивації державних службовців. На основі виявлення та аналізу факторів мотивації у сфері державної служби, визначено напрями щодо розробки дієвих механізмів мотивації з метою підвищення ефективності діяльності державних службовців.*

*Аннотация. Посвящено исследованию вопросов мотивации государственных служащих. На основе выявления и анализа факторов мотивации в сфере государственной службы, определены направления относительно разработки действенных механизмов мотивации с целью повышения эффективности деятельности государственных служащих.*

*Annotation. The article is devoted to the research of issues concerning the motivation of state administration servants. The factors of motivation in the state administration service are identified and analyzed. The ways to develop effective mechanisms of motivation to improve the efficiency of state administration servants are suggested.*

*Ключові слова: державні службовці, мотивація, фактори мотивації.*

У процесі реалізації державної політики на різних рівнях управління значну роль відіграє людський фактор. Система державної служби не буде ефективною, якщо у ній не зацікавлені самі державні службовці. Інакше будь-які організаційні або структурні зміни призведуть тільки до збіль-

---

© Гришина І. В., 2010

шення кількості чиновників та деградації самої управлінської системи. Саме з цієї причини необхідно приділяти більше уваги мотиваційному аспекту державного управління, що потребує розуміння людських потреб для дослідження факторів мотивації діяльності державних службовців.

Теоретичні та методичні основи мотивації персоналу знайшли відображення у роботах таких зарубіжних дослідників, як С. Адамс, К. Альдерфер, В. Врум, Ф. Герцберг, Е. Лоулер, А. Маслоу, Д. Мак-Клелланд, Л. Портер, М. Фоллетт [1 – 4] та ін. Вагомий внесок у теорію мотивації зробили Д. Богиня, М. Дороніна, М. Семикіна [5 – 7] та ін. Віддаючи належне науковій і практичній значущості праць вищезгаданих авторів, необхідно визначити, що мотиваційні фактори динамічні за своєю природою, тому потребують подальших досліджень, зокрема у сфері державної служби.

Метою статті є виявлення та аналіз факторів мотивації у сфері державної служби з метою розробки адекватної сучасним реаліям мотиваційної системи управління.

У межах ідеальної бюрократії [8] спектр мотивів державного службовця містить у собі відношення до субординації, регламентації змісту й характеру службової діяльності, до можливостей кар'єрного зростання, рівня грошової винагороди, гарантіям службової зайнятості, соціальної захищеності тощо.

Визначити наскільки мотивовані до виконання власних посадових обов'язків державні службовці різних рівнів дозволило проведене анкетування державних службовців Донецької обласної адміністрації, кількість опитаних склала тридцять шість осіб. Під час дослідження для визначення факторів мотивації державних службовців, в анкеті було поставлене таке запитання: "Які переваги має Ваша робота?". Результати свідчать, що головною перевагою державної служби, відповідно й найважливішим фактором мотивації державних службовців є "можливість приносити користь суспільству" (42 %). Крім того, мотивують державних службовців "можливість самовдосконалення й самореалізації" (28 % та 26 % відповідно), "можливість придбання корисних зв'язків" (22 %), "цікава робота" (20 %).

Отже для визначення факторів мотивації державних службовців звернемося до структури їхніх потреб, орієнтуючись на теорію мотивації ERG К. Альдерфера [1], відповідно до якої проаналізуємо групи потреб людини, задоволення яких пов'язано з умовами праці в організації.

Задоволення потреб існування (фізіологічних потреб та потреб індивідуальної безпеки) можна оцінити за допомогою таких показників як рівень грошової винагороди, соціальний пакет, гарантії зайнятості, режим роботи, обсяг роботи (рис. 1).

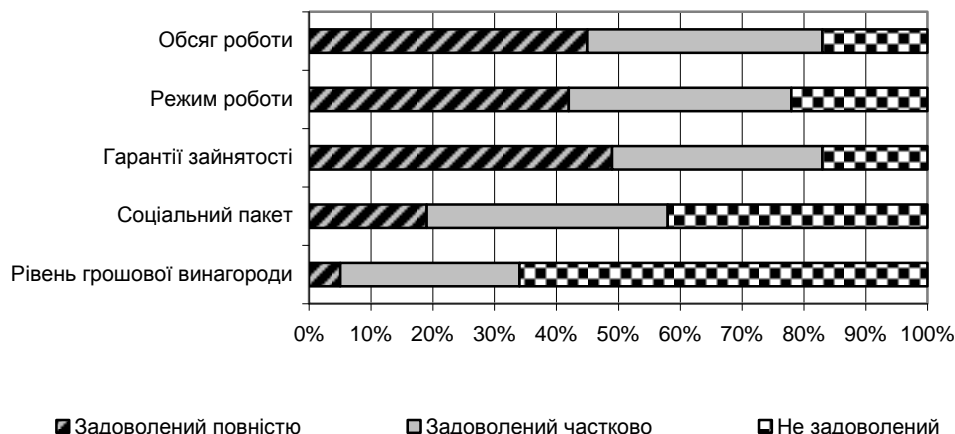


Рис. 1. Рівень задоволення потреб існування державних службовців

Отже основною проблемною зоною у задоволенні потреб існування державних службовців є фінансовий аспект діяльності. 66 % респондентів виражають незадоволення рівнем грошової винагороди, крім того 42 % не задоволені соціальним пакетом, який гарантує державна служба.

Тільки 3 % респондентів вважають, що рівень грошової винагороди відповідає вкладеним зусиллям, усі інші вважають за необхідне підвищити рівень заробітної плати. Незадоволеність рівнем оплати праці обумовлює необхідність пошуку додаткових грошових надходжень, отже для багатьох респондентів робота на державній службі не є основним джерелом родинного доходу. Життєдіяльність 68 % опитаних забезпечують інші члени родини. 15 % мають певні доходи від нерухомості. 21 % мають приробіток у інших місцях.

Задоволення потреб зв'язку та належності (соціальних потреб) можна оцінити за допомогою таких показників, як громадський статус, можливість бути корисним суспільству, контроль з боку керівництва, міжособистісні відносини у колективі, придбання досвіду, зв'язків (рис. 2).

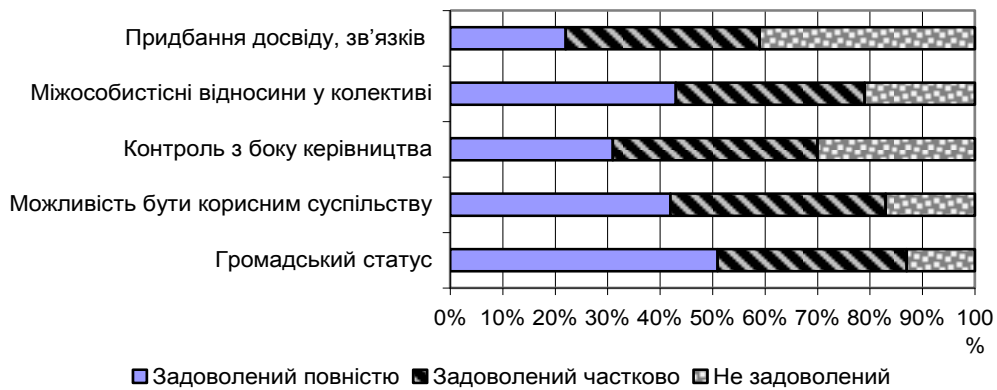


Рис. 2. Рівень задоволення соціальних потреб державних службовців

Аналіз свідчить, що за всіма параметрами даної групи потреб, рівень задоволеності значно перевищує рівень незадоволеності. За умов складної соціально-економічної ситуації у країні, соціально-економічний клімат в організації в цілому задовольняє державних службовців. 43 % респондентів повністю задоволені міжособистісними відносинами у колективі, 31 % – відносинами з керівником та контролем з його боку. Такі параметри, як можливість бути корисним суспільству та придбання нового досвіду і зв'язків, повністю задовольняють 42 % та 22 % відповідно. 51 % опитаних вважають, що державна служба дає можливість мати високий громадський статус (до того ж, так вважають не тільки респонденти, які займають керівні посади, а й головні спеціалісти відділів).

Задоволення потреб зростання та самовираження (духовних потреб) оцінімо за допомогою таких показників, як можливість кар'єрного зростання, можливість підвищення кваліфікації та освіти, самостійність у роботі, змістовність роботи (рис. 3).

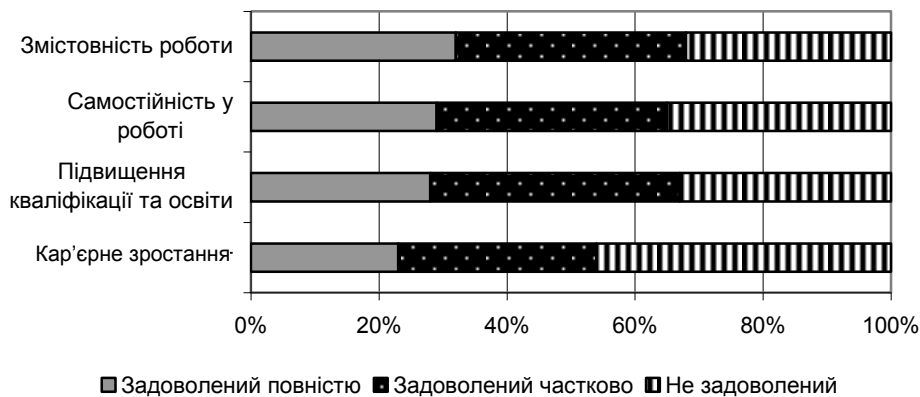


Рис. 3. Рівень задоволення духовних потреб державних службовців

У даному секторі потреб найбільше задоволення державних службовців забезпечують якісні аспекти умов праці – практично 70 % респондентів тією чи іншою мірою задоволені самостійністю та змістовністю роботи. Однак потреби, що пов'язані із самовдосконаленням та самореалізацією державних службовців, задоволені меншою мірою. Так, тільки 28 % повністю задоволені можливістю підвищення кваліфікації та освіти і тільки 23 % повністю задоволені перспективами щодо кар'єрного зростання.

Таким чином, маючи за вагомі мотиваційні фактори можливість приносити користь суспільству, можливість самовдосконалення та соціально-психологічний клімат у колективі, державні службовці незадоволені рівнем грошових виплат та соціальним пакетом. Їх також турбує громадський статус і можливості щодо підвищення рівня знань та кар'єрного зростання. Лише 36 % опитаних впевнені в правильності свого вибору державної служби. За умов ототожнення поняття "державний службовець" з таким поняттям, як "представник держави", державні службовці залишаються найменшими робітниками, які доволі часто йдуть у державні структури для того, щоб придбати корисні зв'язки та соціальний статус, які зазнають труднощів з можливістю реалізації свого потенціалу та



змушені шукати додаткові джерела надходжень, а іноді й можливості перейти на роботу до приватного сектору.

Подальші дослідження потребують вивчення психологічних особливостей, інтересів та потреб, на які орієнтується людина при виборі професії державного службовця для розробки ефективної мотиваційної системи управління.

**Літератури:** 1. Alderfer C. P. An empirical test of a new theory of human needs / C. P. Alderfer // *Organizational Behavior and Human Performance*. – 1969. – № 4. – P. 142–175. 2. Maslow A. Motivation and personality / A. Maslow. – [3rd ed.]. – New York : Harper & Row, 1987. – XII, 293 p. 3. McClelland D. C. Motives, personality, and society: selected papers / D. C. McClelland. – New York : Praeger, 1984. – X, 490 p. 4. Vroom V. H. Work and Motivation / V. H. Vroom. – New York : Wiley, 1982. – IX, 331 p. 5. Мотивація праці в ринковій економіці: проблеми теорії і практики : монографія / Д. П. Богиня, Л. І. Долгова, Г. Т. Куліков та ін. – К. : Ін-т економіки НАН України, 1997. – 320 с. 6. Дороніна М. С. Управління економічними та соціальними процесами підприємства : монографія / М. С. Дороніна. – Харків : Вид. ХДЕУ, 2002. – 432 с. 7. Семикіна М. В. Мотивація конкурентоспроможної праці: теорія і практика регулювання / М. В. Семикіна. – Інститут економіки НАН України. – Кіровоград : ПіК, 2003. – 426 с. 8. Weber M. The Theory of Social and Economic Organization / M. Weber ; eds A. M. Henderson & T. Parsons. – New York : The Free Press, 1964. – 337 p.

УДК 35.08(477)

**Словіцька Т. В.**

## **ОСОБЛИВОСТІ КАР'ЄРНОЇ ТА ПОСАДОВОЇ МОДЕЛЕЙ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

*Анотація. Розглянуто питання, пов'язані з процесом управління кар'єрою у сфері державної служби. Визначено механізми руху кар'єрних процесів та шляхи реалізації професійного зростання державних службовців.*

*Аннотация. Рассмотрены вопросы, связанные с процессом управления карьерой в сфере государственной службы. Определены механизмы движения карьерных процессов и пути реализации профессионального роста государственных служащих.*

*Annotation. The problems related to the process of career promotion management in the sphere of public service are examined. The mechanisms of career promotion and the ways of professional realization of public servants are defined.*

*Ключові слова: державний службовець, рух кар'єрних процесів, управління кар'єрою, механізм.*

Відтоді, як Україна стала на шлях демократичних перетворень, змінилася свідомість людини щодо її діяльності, на перше місце висувається питання стосовно поєднання інтересів особи й організації. Торкнулося це і сфери державної служби. Якщо за часів Радянського Союзу система управління персоналом мала організаційно-розпорядчий (адміністративний) характер і дії людини були суворо регламентовані, кроки її службового просування диктувалися керівними органами, на сьогодні основна відповідальність за успішний розвиток кар'єри лягає на саму людину. На цей погляд, термін "кар'єра" набув більш вагомого значення, чіткіших контурів. Українські службовці дізналися, що процес службового просування підлягає вивченню, прогнозуванню, управлінню. Відкрилася можливість "робити" кар'єру. Наслідком цього стало підвищення інтересу до теми управління кар'єрою.

Метою статті є дослідження процесів управління кар'єрою у сфері державної служби.

Особливості державної служби неодноразово ставали предметом спеціальних наукових досліджень [1]. Цьому питанню приділяли увагу такі вітчизняні науковці, як В. Авер'янов, Ю. Бітяк, С. Дубенко, І. Данільєва, Г. Леліков, Н. Нижник, О. Оболенський, І. Пахомов, О. Петришин та ін.

Проблема професійності державного службовця пов'язана з концепцією особистісного розвитку людини. Поняття службової кар'єри існує в широкому і вузькому значенні. У широкому розумінні кар'єра – це професійне просування, професійне зростання, етапи сходження службовця до професіоналізму. Результатом кар'єри є високий професіоналізм державного службовця,



досягнення визнаного професійного статусу. Критерії професіоналізму можуть змінюватися протягом трудової діяльності людини. У вузькому розумінні кар'єра – це посадове просування, досягнення певного соціального статусу у професійній діяльності, обіймання певної посади. У цьому разі кар'єра – свідомо обраний і реалізовуваний службовцем шлях посадового просування, прагнення до наміченого статусу (соціального, посадового, кваліфікаційного), що забезпечує професійну й соціальну самореалізацію службовця відповідно до рівня його кваліфікації.

Державний службовець, як правило, усвідомлено обирає та будує кар'єру у професійному та посадовому плані. Таке розуміння кар'єри орієнтує на відповідний методологічний підхід щодо її дослідження [2]. Кар'єра – це процес руху на шляху оволодіння якимись цінностями, благами, визнаними в суспільстві або організації. Такими є посадові ступені, рівні ієрархії, шаблні кваліфікаційних сходів і пов'язані з ними розряди, навички та знання людей за рівнем майстерності; статусні ранги, що відображають величину внеску працівника в розвиток організації (виступає роки, раціональні пропозиції тощо), його становище в колективі; рівні влади як міра впливовості в організації (участь у прийнятті важливих рішень, близькість до керівництва); рівні матеріальної винагороди, доходу (рівень зарплати й різноманітність соціальних пільг). Таким чином, кар'єра – це процес професійного зростання людини, зростання його впливу, авторитету, статусу в середовищі, зумовлений його просуванням за рівнем ієрархії, кваліфікаційними сходами, винагородами, престижу.

Складність кар'єри визначається її зумовленістю безліччю чинників, перш за все пов'язаних з особливостями особистості працівника, який робить кар'єру, і середовища, в якому розвивається кар'єра (далі – кар'єрне середовище), а також особливостями й рівнем розвитку суспільства, в якому діють людина та організація. Для більш повного вивчення, розуміння й оволодіння механізмами дії на характер кар'єри необхідно враховувати як складні зв'язки її елементів, так і складність та особливості самих цих елементів.

Комплексність кар'єри передбачає необхідність розгляду її в різних аспектах, використання при її дослідженні різних підходів. Повноцінний розвиток кар'єри неможливий без сприяння кар'єрного середовища, яке спрямоване на забезпечення необхідних умов для зростання й реалізації потенціалу особистості, яка зростає.

Кар'єра – динамічне явище, процес, що постійно змінюється й розвивається, і розглядати його треба як послідовність стадій у часі. З погляду індивідуальної професіоналізації можна виділити професійну й посадову (внутрішньоорганізаційну) кар'єру. Для професійної кар'єри характерна професійна спеціалізація у трудовій діяльності людини; робота переважно в одній конкретній професійній галузі; визнання досягнень професійним співтовариством; набуття авторитету в конкретному виді професійної діяльності [3]. Як правило, професійна кар'єра людини складається в організації, і часто буває так, що професійні досягнення створюють передумови для формування внутрішньоорганізаційної кар'єри або посадової кар'єри в організації. Посадова кар'єра відображає зміну переважно посадового статусу державного службовця, його соціальної ролі, рівень і простір посадового авторитету в організації. Це переміщення як по вертикалі, так і по горизонталі посадової структури в організації.

За напрямками руху працівника у структурі організації існують такі типи кар'єри. Вертикальна кар'єра передбачає підйом на вищий рівень структурної ієрархії. Частіше за все кар'єру ототожнюють саме із цим видом. Горизонтальна кар'єра – це переміщення працівника в іншу функціональну сферу діяльності або виконання певної службової ролі на ступені, що не має жорсткого формального закріплення в організаційній структурі (виконання ролі керівника тимчасової цільової групи тощо). Так само горизонтальна кар'єра – це кар'єра фахівця. Сукупність посад, що відповідають цьому типу кар'єри, називають паралельними кар'єрними сходами й підкреслюють її альтернативність службовим сходам. Службовець набуває статусу висококласного фахівця, виконує дедалі більш відповідальні доручення, користується довірою й пошаною колег і керівництва, має вищий рівень заробітної плати. Під доцентровою кар'єрою розуміють рух до керівництва організації. Наприклад, запрошення працівника на недоступні йому раніше зустрічі, наради як формального, так і неформального характеру; отримання доступу до неформальних джерел інформації, довірливе ставлення, важливі доручення керівництва. Тип процесу дає інформацію про його виникнення, спрямованість і внутрішню організованість, його зовнішні зв'язки, взаємодії і взаємопересування відносно інших процесів.

На початковому етапі дослідження моделі кар'єрного процесу доцільна його типізація за формою, яка відображає спрямованість і послідовність рівня життєдіяльності людини. За характером перебігу виділяють такі типи процесів: при лінійному типі розвиток відбувається рівномірно й безперервно; нелінійний тип характеризує рух, що здійснюється стрибками або проривами; іноді спостерігається схожість процесів, але при цьому вони розрізняються за рівнем складності, у цьому разі можна сказати, що процес розвивається за спіраллю. Як окремий випадок цих типів виділяють застій (стагнацію), стадію відсутності яких-небудь значних змін у кар'єрі [3].

Ідеальна форма кар'єрного процесу – його розвиток за висхідною. Це прогресивний тип кар'єрного процесу. Кожна подальша стадія зміни в ньому відрізняється від попередньої більш високим рівнем здібностей і можливостей життєдіяльності. Вона включає досягнуті раніше результати й готує необхідність більш пізньої стадії. Зміни, які відбуваються при цьому, необоротні, оскільки кожна дія має наслідки, що йдуть у майбутнє, знання й досвід, що набувалися, нагромаджуються. Крім того, можна застосувати типологію кар'єри за ознакою належності до певної га-

лузі професійної діяльності, певної професії. Рідко в кар'єрі відсутні спади. Характер спаду відображається у формі низхідного руху кар'єрного процесу – це регресивний тип. Такі спади відбуваються при невідповідності здібностей й активності людини вимогам його статусу, структурних реорганізаціях у сфері діяльності тощо. Причиною цього є безперервні впливи на людину й суспільство, в результаті яких змінюються напрями кар'єрних процесів, інтенсивність їх розвитку, внутрішні й зовнішні співвідношення та зв'язки. На окремих етапах будь-якого кар'єрного руху можуть розвиватися всі зазначені форми процесів.

Механізм – це зчеплення, що визначає можливість руху. У кар'єрному процесі зчепленням є розвивальний спосіб діяльності, що реалізовує, з одного боку, інтереси індивіда, з іншого – інтереси організації. Людина засвоює необхідну інформацію, набуває навичок. Переваги успішності цього освоєння становлять предмет кар'єри. Вони залежать від способу діяльності, який визначається кар'єрною метою, засобами й діями людей для досягнення мети, а також об'єктивною метою, що визначає її розвиток. На кар'єру службовця, перш за все, впливають, внутрішні фактори: мотиви, рівень домагань, самооцінка, стан здоров'я. Що більш зрілим є службовець як професіонал і як особистість, то більшою є роль внутрішніх чинників у його кар'єрі [4]. На кар'єру державного службовця впливають і зовнішні чинники – соціальна сфера, тип організації, а також випадок. Інколи складається ситуація, в якій працівник є некомпетентним, коли посадова кар'єра випереджає професійне зростання фахівця. Ураховуючи неоднозначний вплив середовища на кар'єру окремого службовця, необхідно мати на увазі, що працівник сам повинен обирати критерії оцінювання свого професійного зростання і звіряти свою самооцінку з думками та оцінками своїх колег. Будь-який кар'єрний процес зазнає впливу сил, що гальмують його. Результат такої дії – сповільнений розвиток процесу, його зупинки, зміна напрямку, спади тощо. Концентрація чинників, що визначають ці нерівномірності на окремих ділянках руху в певних умовах, породжують кар'єрну кризу, що позначається на майбутньому людини і соціальної системи. Ці чинники досить численні, а комбінації їх ще більш різноманітні, що не дає змоги чітко класифікувати їх.

За характером дії виділяють чинники заборони й опору. Їх характеристика тісно пов'язана з іншою підставою групування – за відношенням до джерела формування (індивідуальні й середовищні). Стримувальні чинники мають індивідуальне походження й визначаються недостатком внутрішніх ресурсів і способом їх мобілізації (низький рівень потреб, слабкість мотивів, недостатка знань і досвіду, хвороби тощо). Сили опору в основному впливають із зовнішнього джерела середовища діяльності. Вони можуть бути наслідком кар'єрної активності, дисбалансу в системі інтересів індивіда й організації, гострої кар'єрної конкуренції, жорсткого порядку просування, довірливих перешкод.

За природою походження чинники гальмування поділяються на фізичні, психологічні, соціальні й ідеальні. За часом дії чинники стримування й опору можна поділити на короткострокові, стійкі й постійно діючі. Своєрідний вплив можуть надавати чинники, що гальмують, змішаного типу. Наприклад, спади й підйоми активності, що циклічно повторюються. Наслідки дії чинників гальмування можуть бути гострими (наприклад, кар'єрна криза), в'яло плінні (наприклад, кар'єрна криза унаслідок відхилень початкового професійного етапу) [4].

Можливо, найважливіше рішення, яке приймає людина в житті, – це вибір кар'єри. Джон Голланд запропонував і дослідив теорію вибору кар'єри. Він вважає, що цей вибір є вираженням особистості. Також він вважає, що досягнення людини в тому чи іншому виді кар'єри залежать від відповідності між його особистістю й обстановкою на роботі. Голланд вважає, що кожна людина певною мірою належить до одного із шести типів особистості: 1) реалістична – така людина віддає перевагу діяльності, пов'язаній з маніпуляціями інструментами й механізмами (машиніст); 2) дослідницька – така людина вважає за краще бути аналітиком, допитливим, методичним і точним; 3) артистичний – така людина експресивна, має неконформістські налаштування, оригінальна, внутрішньо зосереджена; 4) соціальний – така людина любить працювати в колективі й допомагати іншим, цілеспрямовано уникає систематичної діяльності, включаючи механічну (шкільний консультант); 5) підприємницький – така людина любить діяльність, що дає їй змогу впливати на інших для досягнення мети (адвокат); 6) конвенціональний – така любить систематичне маніпулювання даними, записами, репродукування матеріалів (бухгалтер) [2]. Незважаючи на те, що згідно із цією концепцією один з типів завжди домінує, людина може пристосовуватися до умов, використовуючи стратегії двох і більше типів.

Альтернативою концепції Голланда може вважатися типологія, запропонована Е. Клімовим. У ній усі види діяльності поділені за предметами праці: Тип П – "людина-природа", якщо головний предмет праці – рослини, тварини, мікроорганізми. Тип Т – "людина-техніка", якщо головний предмет праці – технічні системи, речовинні об'єкти, матеріали, види енергії. Тип Л – "людина-людина", якщо основний предмет праці – люди, групи, колективи, суспільності людей. Тип З – "людина-знак", якщо головний предмет праці – умовні знаки, цифри, коди, природні або штучні мови. Тип Х – "людина-художній образ", коли ключовий предмет праці – художні образи, умови їх побудови.

Накладаючи наведені типології на структуру управління кар'єрою державних службовців, можна зробити висновок, що при відборі кадрів у систему державної служби необхідно насамперед орієнтуватися на претендентів, які тяжіють до соціального/підприємницького типу особистості (за Дж. Голландом) і до "типу Л" (за Е. Клімовим) [3]. Планування кар'єри полягає у визначенні мети розвитку кар'єри та шляхів, що ведуть до їх досягнення. Шляхи реалізації мети розвитку –



це послідовність посад, на яких необхідно попрацювати, перш ніж посісти цільову посаду, а також набір засобів, потрібних для здобуття необхідної кваліфікації, курсів з професійного навчання, стажування тощо. Це зіставлення потенційних можливостей, здібностей і мети людини з вимогами організації, стратегією та планами розвитку, що виражається в зіставленні програми професійного й посадового зростання. З метою оптимізації системи управління кожний державний службовець повинен бути включений у схему кар'єрного просування. Ця схема може бути складена на найближчі 3 – 5 років з моменту призначення на посаду. Розвитком кар'єри називаються ті дії, які робить співробітник для реалізації свого плану. Планування й управління розвитком кар'єри вимагає від працівника та органу влади додаткових зусиль, а саме: надання співробітнику можливостей професійного зростання; забезпечення більш високого рівня його життя; більш чітке визначення особистих професійних перспектив співробітника; можливість цілеспрямованої підготовки до майбутньої професійної діяльності; підвищення конкурентоспроможності співробітника на ринку праці [4]. Основну відповідальність за планування й розвиток власної кар'єри несе службовець. Керівник органу влади та управління виступає як наставник або спонсор співробітника. Його підтримка необхідна для успішного розвитку кар'єри, оскільки він розпоряджається ресурсами, управляє процесом організації всієї діяльності трудового колективу. Відділ кадрів, служби управління персоналом відіграють роль консультантів й організаторів процесу розвитку кар'єри співробітників. Вони прагнуть вирішити два основні завдання: сформулювати зацікавленість співробітників у розвитку кар'єри; надати їм інструменти для початку управління власною кар'єрою.

Проаналізувавши джерела, присвячені кар'єри та її проблемам, використані при підготовці цієї статті, можна зробити такі висновки. З одного боку, питанню кар'єри приділяється велика увага. У літературі висвітлюються питання зацікавленості кадрової служби державного органу й самих державних службовців в управлінні кар'єрою державних службовців, детально розглядається процес організації кар'єри. Проте вся інформація присвячена теоретичному аспекту цієї теми. Вибудовується ідеальна система організації кар'єри, якийсь посібник для тих, хто зацікавлений у грамотному підході до цього важливого, для більшості людей, питання. Ці матеріали необхідні й дають можливість вивчити теоретичну основу питання. З іншого боку, практично немає джерел, які містять у собі інформацію про проходження кар'єрних процесів у сфері державної служби на цей момент. На завершення зазначимо, що основними проблемами кадрової служби державного органу є неможливість забезпечити потребу державного органу у висококваліфікованих кадрах у потрібній кількості і в потрібному місці, неможливість забезпечити відносно стабільний склад персоналу, здатного акумулювати знання, досвід і корпоративну культуру державної служби.

---

**Література:** 1. Пахомова Т. І. Про закони побудови та функціонування системи державної служби / Т. І. Пахомова // *Право України*. – 2003. – № 3. – С. 21–22. 2. Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика : монография / Г. В. Атаманчук. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – 272 с. 3. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посібн / С. Д. Дубенко ; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. Н. Р. Нижник. – К. : Ін Юре, 1999. – 244 с. 4. Оболенський О. Принцип професіоналізму в державній службі / О. Оболенський // *Вісник державної служби України*. – 1998. – № 1. – С. 54–61.

## Секція 3

# "Управління комунікаційною політикою в умовах постіндустріальної економіки"

УДК 35.082

*Алейникова Н. О.*

## ЗАСТОСУВАННЯ НОВІТНІХ ТЕХНОЛОГІЙ ДЛЯ ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

*Анотация. Розглянуто сучасні форми організації діяльності державних службовців, що підвищують ефективність комунікаційних процесів.*

*Аннотация. Рассмотрены современные формы организации деятельности государственных служащих, повышающие эффективность коммуникационных процессов.*

*Annotation. The modern forms of the organisation of activity of the civil servants, raising efficiency of communication processes are considered.*

*Ключові слова: імідж державної служби, комунікаційні процеси.*

Будь-яка людина, що прагне стати професіоналом високого класу, повинна дбати не лише про свою компетентність у вибраній діяльності, а й про свій діловий та персональний імідж. Недотримання правил ввічливої поведінки негативно позначається на морально-психологічному кліматі спілкування, викликає в людей відчуття дискомфорту, роздратованості, надмірної нервозності й загалом шкодить вирішенню справ.

Етикет – це основа формування іміджу, практично в усьому світі він став нормою діяльності, взаємин між людьми [1]. Це тому, що в силу своєї життєдайності він створює сприятливий психологічний клімат для ділових контактів. Його основна функція полягає в тому, щоб уникати промахів чи згладити їх доступними, загальноприйнятими способами. Одне із перших правил, яке визначає етикетну поведінку, полягає в тому, що треба вчиняти не тому, що так прийнято, а тому, що це доцільно, зручно чи просто є виявленням уваги і поваги стосовно інших та самого себе.

Сучасний етикет регламентує поведінку людей у побуті, на службі, у громадських місцях і на вулиці, у гостях і на різного роду офіційних заходах – прийомах, церемоніях, переговорах. Це велика і важлива частина загальнолюдської культури, моралі, що вироблялась протягом багатьох віків усіма народами відповідно до їх уявлень про добро, справедливість, людяність. Етика ділових стосунків, дотримання етикетних норм і правил поведінки та спілкування набуває особливої ваги і значущості в умовах переоцінки ціннісних орієнтирів, оскільки дає можливість людині усвідомити свою совість, свою соціальну роль. Добросовісність та дотримання етикетних правил повинні стати основою поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування під час виконання своїх службових обов'язків. Зважаючи на це, громадськість оцінює добросовісність, неупередженість та ефективність діяльності державної служби взагалі і кожного державного службовця зокрема.

Але однієї лише красивої поведінки та вміння спілкуватись замало для розвитку державної служби і підвищення її іміджу. Ми живимо в час, коли суспільство дуже швидко розвивається за допомогою новітніх технологій. Основним завданням розвитку інформаційного суспільства в Україні є сприяння кожній людині на засадах широкого використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, можливостей створювати інформацію і знання користуватися та обмінюватися ними, виробляти товари та надавати послуги, повною мірою реалізуючи свій потенціал, підвищуючи якість свого життя і сприяючи сталому розвитку країни.

Тобто найголовнішим в управлінні суспільством є все ж таки процес отримання, обробки та передачі інформації. Для державної служби цей процес відбувається при проведенні нарад, засідань, зборів тощо. На практиці переважним видом організації спільної діяльності працівників є наради. Наради стали невід'ємною частиною нашого життя. Вони є одним з найефективніших способів обговорення актуальних питань і прийняття рішення у всіх сферах громадського і політичного життя.

**Нарада** – це форма організації спільної діяльності працівників одного або декількох підприємств, установ, організацій, підрозділів, груп, яких збирає керівник для обговорення того чи іншого питання, вироблення або прийняття рішення.



Наради є ефективним способом вирішення низки управлінських завдань. Вони:  
є зручною формою обміну інформацією;  
дають можливість ефективно виробляти колегіальне рішення;  
дають можливість раціонально доводити завдання до виконавців;  
дозволяють здійснювати ефективний контроль за виконанням прийнятих раніше рішень;  
дають можливість підводити результат й оцінювати виконану роботу.  
Але разом з тим наради – один із вартісних видів управлінської діяльності.

Світова практика управління соціальними об'єктами доводить, що керівники на проведенні різних нарад і зустрічей витрачають 30 – 60 % свого робочого часу. Це не дуже добре, тим більше, якщо взяти до уваги, що для ділової людини час – це гроші. Протягом останніх років за допомогою Інтернету активно розвивається віртуальне спілкування, організовуються "віртуальні" компанії та підписуються "віртуальні" контракти. Як і раніше, буває безліч випадків, коли зустріч віч-на-віч нічим не заміниш, але існують також чудові способи віртуального спілкування, які можуть замінити особисті зустрічі, що відбирають багато часу. Є безліч нарад, поїздки на які можна легко і ефективно замінити технічним рішенням. Зрозуміло, що спочатку потрібно знайти кошти для першого "контакту", але потім технологія може заощадити час і гроші на проведенні подальших нарад. "Віртуальні наради" можуть бути такими ж продуктивними і дозволять виконати багато справ з меншими витратами, наприклад, якщо треба провести термінову нараду з людьми, які перебувають в іншому місті, або нараду з головами райдержадміністрацій. Оптимальним рішенням спілкування, коли люди перебувають у різних місцях є проведення відео-, теле-, веб-конференцій тощо.

**Відеоконференції** – це інтерактивне використання відео-, комп'ютерних і комунікаційних технологій, які дозволяють людям, що знаходяться у двох і більше місцях, спілкуватися один на один або у групах приблизно до десяти осіб, при цьому не зустрічаючись фізично. Відеозображення можна передавати по Інтернету або на телевізійні монітори [1].

Переваги цього способу полягають у тому, що дорогі високопродуктивні системи для відеоконференцій, якими володіють багато великих корпорацій, можуть збирати разом великі групи людей, що знаходяться в дуже віддалених один від одного місцях, для прослуховування доповідей і презентацій з якістю телепередачі. Але сьогодні відеоконференція може проводитися і за невеликі кошти з недорогими веб-камерами і безкоштовним або дешевим програмним забезпеченням, таким, як Microsoft NetMeeting, що входить в інсталяційний пакет Windows XP і Windows 2000.

Недоліком цього способу є те, що якщо конференція проходить не в центрі для відеоконференцій, аудіо- і відеоустаткування доведеться купити. NetMeeting вимагає установки на ПК звукової карти з мікрофоном і динаміками та карти захоплення відеозображення або камери відеопідтримки. Більшість провайдерів з організації відеоконференцій беруть погодинну оплату, тому можливо, що доведеться закінчувати нараду протягом години.

**Веб-конференція** – це відеоконференція без відео, іншими словами, телеконференція з додатковою веб-підтримкою для проведення інтерактивних презентацій з використанням документів у PowerPoint, Excel або інших форматах. Звук може передаватися по телефону і/або через мікрофони ПК.

Перевагою такого спілкування є те, що все, що потрібно для проведення наради, – це доступ до Інтернету і телефон. Можна робити доповідь одночасно для 2 500 чоловік, які знаходяться в різних місцях. Не потрібно заздалегідь розсилати учасникам електронною поштою свої слайди в PowerPoint або інші документи – можна користуватися візуальними засобами і виділяти інформацію на екрані в реальному часі. Решта учасників також може використовувати інструменти малювання для висловлювання своєї думки й участі у доповіді. Для веб-конференції також можна використовувати NetMeeting.

Недоліком є те, що це не особиста зустріч з людиною і Ви не зможете побачити виразу обличчя і жестів співбесідника, як на відеоконференції. Але для простого розгляду всіляких планів, проведення підсумкових нарад, демонстрації програмного забезпечення, презентацій тощо вона підходить і збирає безліч людей з різних місць на одну нараду.

**Телеконференція.** Щоб провести конференцію потрібно усього лише домовитися з іншими учасниками зустрічі про дату та час її проведення. Крім планових нарад, дуже часто необхідно ухвалювати рішення щодо питань, які вимагають оперативного обговорення, їх можливо також обговорювати за допомогою послуги "конференц-зв'язок". Послуги з організації телеконференцій надаються постачальниками послуг телекомунікації або незалежними сервісними бюро за допомогою складних сполучних телефонних "мостів", які об'єднують безліч абонентів з різних місць для однієї телефонної розмови [2].

Перевагою цього виду є те, що телефонні з'єднання можна набувати швидко і легко та відносно недорого. Для цього потрібний тільки телефон. Якщо необхідно, супровідні документи можна направити учасникам наради факсом або електронною поштою.

Недоліком є те, що телеконференції підійдуть для простого обміну інформацією й ухвалення простих рішень, які не вимагають візуальних презентацій. Але вони не підходять для обговорення складних питань, які краще представити за допомогою веб-конференції. Телеконференції також не рекомендують використовувати для зав'язування або навіть продовження важливих ділових контактів. Але у разі крайньої потреби, вони допоможуть багато чого досягти.

Підсумовуючи все вищезазначене можна зробити висновки, що, незважаючи на перелічені недоліки кожного з видів "віртуального" спілкування, вони дають можливість швидко реагувати на всі події, які відбуваються, та дозволяють заощаджувати часові, а, отже, і грошові ресурси, пов'язані

ні з переміщенням співробітників до місця проведення наради. Тобто ці види спілкування дозволяють не тільки швидко та ефективно вирішувати різні службові питання, а й економити робочий час та бюджетні кошти.

**Література:** 1. Григоренко А. М. Конспект лекцій з модуля "Формування навичок ефективного виконання державними службовцями посадових обов'язків" для слухачів магістратури державної служби / А. М. Григоренко. – Харків : Вид. ХДЕУ, 2004. – 80 с. 2. [http://www.adelina.com.ua/services/other\\_services/teleconference](http://www.adelina.com.ua/services/other_services/teleconference). 3. Лавренко О. В. Діловий етикет та імідж державного службовця. Методичний посібник. На допомогу слухачам системи підвищення кваліфікації державних службовців / О. В. Лавренко, А. А. Лавренко. – К., 2008. 4. Поради для бізнесу. Microsoft Small Business Center Print [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.microsoft.com/ukraine/smb/resources/v-meeting.msp>.

УДК 659.44

**Інкін М. В.**

## **ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ КОМУНІКАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

*Анотація. Присвячено малодослідженій в Україні темі – комунікативній політиці в органах виконавчої влади. Розкрито проблеми функціонування комунікативних підрозділів в органах виконавчої влади України, наведено досвід у цій сфері європейських держав зі "сталюю" демократією.*

*Аннотация. Посвящено малоисследованной в Украине теме – коммуникативной политике в органах исполнительной власти. Раскрываются проблемы функционирования коммуникативных подразделений в органах исполнительной власти Украины, приводится опыт в этой сфере европейских государств с "постоянной" демократией.*

*Annotation. The scantily explored in Ukraine theme – communicative policy in the organs of executive power – is studied. The problems of functioning of communicative subsections in the organs of executive power of Ukraine are considered the experience in this sphere of the European states with "permanent" democracy is brought.*

*Ключові слова: комунікаційна політика, комунікаційні підрозділи, зв'язки з громадськістю.*

Сьогодні органам державної влади з метою оптимізації своєї діяльності необхідна підтримка громадськості, ефективний зворотний зв'язок між державою та суспільством. У межах вирішення цього завдання особливої актуальності набуває використання засобів, методів, прийомів та процедур інноваційного для України процесу суспільної комунікації, спрямованої на забезпечення діалогових відносин між державою та її громадянами, урахування та цілеспрямоване формування громадської думки, стимулювання громадянської активності, підвищення авторитету та довіри до органів державної влади і місцевого самоврядування. Актуалізація комунікативного аспекту становить важливий напрям підвищення ефективності державного управління.

У зв'язку з відсутністю багатого досвіду функціонування комунікативних підрозділів органів виконавчої влади України, виникають проблеми в ефективності їх роботи.

Розкриття проблеми функціонування даних підрозділів, зокрема через вивчення досвіду європейських країн у цьому напрямі, є необхідною умовою при прийнятті рішень щодо удосконалення роботи комунікативних підрозділів органів виконавчої влади України.

Аналіз показує, що тема статті мало досліджена в Україні, тому що комунікативна політика в органах виконавчої влади знаходиться на етапі формування.

З середини 90-х років на пострадянському просторі з'являються роботи, в яких в тому чи іншому аспекті торкаються проблем дисципліни публік рілейшнз та комунікації.

Проте у цих роботах комунікативний аспект державного управління спеціально не розглядався.

Вчені Інституту філософії Національної академії наук Л. Ситниченко та О. Єрмоленко першими відкрили українським читачам "поняттєвий обрій" філософії комунікації, переклали класиків комунікативної філософії українською мовою.

У 2008 році в Україні вийшов перший український посібник із суспільних комунікацій "Комунікації: демократичні стандарти в роботі органів державної влади". В основу посібника покладено досвід роботи підрозділу з питань взаємодії з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України та органів виконавчої влади в цій сфері. Проаналізовано та адаптовано до українських реалій комунікативні технології держав з "досвідом демократії".



Комунікація – це процес двостороннього обміну думками та інформацією, що веде до досягнення взаємопорозуміння” [1]. І це цілком правильно, оскільки слово “комунікації” походить від латинського “communico”, що перекладається як “суспільне”, те, що подобається всіма [2].

Основні функції комунікаційного процесу полягають у досягненні соціальної спільноти при збереженні індивідуальності кожного її елементу.

Комунікація й інформація відмінні, але пов’язані між собою поняття. Комунікація включає в себе і те, що передається, і те, як це “що” передається.

Неможливо переоцінити важливість комунікації в діяльності організації. Карл Дойч, розробляючи проблему ролі комунікації у становленні націй та народів, прийшов до висновку, що “...процеси комунікації є основою зв’язності суспільств, культур і навіть особистостей...” [3]. Вчений вважає, що будь-яка співпраця людських істот потребує комунікації, і чим більш організоване суспільство – тим більша потреба в комунікації.

Запровадження комунікативного підходу в роботу органів державної влади є нагальним практичним завданням держави, для виконання якого у владних структурах утворюються відповідні комунікативні підрозділи. Найчастіше їх називають “підрозділи зв’язків з громадськістю” (від англ. public relations, що буквально перекладається як public – публічний, громадський, relations – зв’язки, відносини, далі – PR).

З метою впровадження системного підходу в роботу із забезпечення відкритості та прозорості діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади у 2002 році в їх апараті були утворені структурні підрозділи з питань взаємодії із ЗМІ та зв’язків з громадськістю (Указ Президента України від 1 серпня 2002 р. № 863 та відповідне доручення Президента України від 21 серпня 2002 р. № 1-1/1086). Необхідно зазначити, що саме з цього часу починається нова ера в розвитку зв’язків з громадськістю в роботі органів виконавчої влади.

Становлення та поширення комунікацій в державному управлінні буде відбуватися і надалі. Отже, рівень готовності державного механізму до забезпечення високоякісних комунікацій значною мірою зумовить ефективність державної політики, визначить темпи становлення демократії в суспільстві, сприятиме розвитку громадянського суспільства.

Вивчення та запровадження досвіду функціонування даних структур влади в іноземних державах “зі сталою” демократією здатне значно підвищити ефективність роботи комунікативних структурних підрозділів органів державної влади України.

У багатьох країнах вже довгий час існують відповідні органи державного рівня, наприклад, у Німеччині – Відомство преси та інформації, у Великобританії – Комунікативний центр (Відділ стратегічних комунікацій Офісу Кабінету Міністрів) та Центральний офіс інформації, у Швеції – Інформаційний департамент уряду Швеції. Завданням таких органів є сприяння становленню суспільних комунікацій, запровадження та контроль за дотриманням комунікативних стандартів, здійснення комунікації з суспільством.

Забезпечення комунікації з громадськістю та засобами масової інформації у Великій Британії здійснюють міністр з урядових комунікацій, Відділ стратегічних комунікацій Офісу Кабінету Міністрів (Комунікативний центр), Центральний офіс інформації та комунікативні підрозділи урядових установ.

Міністр з урядових комунікацій здійснює координацію та організовує методичне забезпечення діяльності працівників комунікативних підрозділів урядових структур, дає рекомендації профільним міністрам щодо здійснення органами, які перебувають у їх підпорядкуванні, комунікацій з громадськістю, бере участь у налагодженні комунікацій між міністрами.

Відділ стратегічних комунікацій Офісу Кабінету Міністрів, що налічує 650 працівників, працює за чотирма напрямками: внутрішній PR, проведення PR-кампаній, стратегічні та електронні комунікації.

Центральний офіс інформації є окремим урядовим відомством, в якому працює близько 1 000 працівників. Серед основних функцій Центру – стратегічне консультування, надання послуг урядовим установам з пошуку кваліфікованих працівників з питань комунікацій, забезпечення функціонування урядової мережі новин, моніторинг засобів масової інформації, розроблення і проведення комунікативних кампаній на замовлення та за рахунок міністерств, видавнича діяльність тощо [4].

Функції інформування про діяльність Федерального уряду та органів виконавчої влади Німеччини здійснює Відомство преси та інформації Федерального уряду. Крім того, в кожному міністерстві діють інформаційні підрозділи та підрозділи зв’язків з громадськістю.

Відомство преси та інформації, штат працівників якого становить близько 500 осіб, тричі на тиждень організовує пресконференції речника Уряду з представниками ЗМІ з метою висвітлення позиції Уряду з актуальних питань внутрішнього та міжнародного життя, публікує відповідні прес-релізи або надає інформацію про діяльність федерального канцлера, а також проводить моніторинг засобів масової інформації, подає його результати керівництву уряду та розподіляє між федеральними міністерствами відповідно до компетенції [5].

У системі органів влади Швеції існує чіткий розподіл функціональних обов’язків з питань інформування про державну політику, що проводиться відповідним органом державної влади, між політичними посадами та державними службовцями. Так, у кожному міністерстві діє структурний підрозділ, який має назву інформаційного відділу або відділу зв’язків з громадськістю, працівники якого є державними службовцями.

До функціональних обов’язків таких підрозділів належить системне інформування про діяльність органу державної влади через ЗМІ, інформаційно-презентаційні матеріали, веб-сайт, шляхом організації прес-конференцій, зустрічей та семінарів з громадськістю, зокрема журналістами, вчителями, студентами, школярами, відвідувачами адміністративних будинків відповідно до стратегічного комунікативного документа органу влади.



Координує цю роботу Інформаційний департамент Уряду Швеції. У департаменті щотижня проводяться наради для керівників відповідних підрозділів дванадцяти міністерств, під час яких визначаються основні питання, що потребують уваги у процесі роботи протягом тижня.

Також кожний міністр має одного чи двох прес-секретарів, які не є державними службовцями. Прес-секретар організує висвітлення діяльності міністра як політичної фігури [4].

Визначення комунікативної парадигми спричинило справжню революцію в західній філософії. Ця хвиля поступово докотилася і до України: комунікативні підходи впроваджуються як в економіці та соціальній сфері, так і в державному управлінні.

У зв'язку з тим, що дані процеси в зазначених сферах для України є новими, існує ряд проблем у роботі комунікативних підрозділів органів виконавчої влади. Використання досвіду європейських держав у цій сфері здатне розкрити наявні проблеми у країні та підвищити ефективність роботи відповідних підрозділів органів державної влади України.

Так, актуальною на даний час є проблема наукового осмислення, створення легітимного регламенту функціонування суспільних комунікацій на відміну від тоталітарного контролю над комунікативними потоками, що існував за радянських часів у всіх сферах суспільно-політичного життя. Однією з проблем, що заважає налагодженню ефективної роботи органів виконавчої влади з громадськістю, є відсутність відповідної професійної підготовки державних службовців з питань взаємодії з громадськістю. Професійна освіта у галузі встановлення зв'язків з громадськістю в Україні лише запроваджується.

Друге проблемне питання в роботі підрозділів з питань взаємодії із ЗМІ та зв'язків з громадськістю – їх постійна реорганізація, яка не є результатом ні системного бачення функцій організації та структури в цілому, ні визначеної стратегії.

Слід зазначити, що у більшості випадків підрозділи зв'язків з громадськістю було утворено на базі прес-служб, а зміна назви підрозділу не спричинила ні розширення функцій підрозділу, ні його виходу з-під патронату керівника органу виконавчої влади. Унаслідок цього зміна керівника досить часто призводить до звільнення працівників підрозділів з питань взаємодії із ЗМІ та зв'язків з громадськістю, зокрема їх керівників.

На сьогоднішній день залишається і питання щодо місця підрозділів у структурі апарату виконавчої влади. Досить часто вони перебувають у складі управлінь і департаментів, не маючи прямого виходу на керівництво органу виконавчої влади, що знижує оперативність їх роботи. Таким чином, необхідно чітко визначити завдання та функції комунікативних підрозділів, виробити уніфікований підхід та визначення місця в апараті органу влади.

---

**Література:** 1. Гордієнко Л. Ю. Адміністративний менеджмент : навч. посібн. / Л. Ю. Гордієнко, Л. Г. Шемасва. – Харків : Вид. ХНЕУ, 2006. – 212 с. 2. Ильенкова С. Д. Инновационный менеджмент : учебник для вузов / С. Д. Ильенкова, Л. М. Гохберг, С. Ю. Ягудин ; под ред. С. Д. Ильенковой. – М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. – 326 с. 3. Дойч К. Народи, нації та комунікація / Карл Дойч // Націоналізм : антологія / упорядн. О. Проценко, В. Лісовий. – К., 2000. – С. 546. 4. Комунікації: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / за заг. ред. Н. К. Дніпроенко. — К. : ТОВ "Вістка", 2008. – 164 с. 5. Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология. Ч.1. / Р.-Ж. Шварценберг. – М., 1992. – 121 с. 6. Цуруль О. А. Менеджмент у державних організаціях : навч. посібн. / О. А. Цуруль. – К. : КНЕУ, 2002. — 142 с.

УДК 349.6

**Плехневич А. М.**

## ДО ПИТАННЯ ПРО ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

*Анотация. Розглянуто термінологічні аспекти інформаційного права як сучасної галузі юриспруденції.*

*Аннотация. Рассмотрены терминологические аспекты информационного права как современной области юриспруденции.*

*Annotation. The terminological aspects of the information right as modern area of jurisprudence are considered.*

*Ключові слова: інформаційне право, правові норми, правова інформованість.*

У науковій юридичній літературі останніх років можна виділити цілий спектр понять. Інформаційне право знаходиться на стадії становлення, і тому зрозумілою є різноманітність термінів, з допомогою яких спеціалісти намагаються визначити його зміст. Водночас на стадії становлення знаходиться і складова цієї сфери юридичної науки – правова інформованість.

---

© Плехневич А. М., 2010



Увесь загал термінів, що охоплюються даною науковою юридичною сферою та змістом певних юридичних норм, інститутів і галуззю інформаційного права, можна умовно поділити на дві групи. Сукупність термінів першої групи ґрунтується на застосуванні понять, що визначають інформаційні права та свободи, які повинні гарантуватись інформаційним правом – "право знати", "право на доступ до інформації", "правова інформованість", "право на знання своїх прав, свобод та обов'язків" тощо [1].

Друга група термінів формується на підставі уявлень про об'єкти, у зв'язку з якими виникають суспільні відносини, що можуть бути врегульовані нормами інформаційно-правової сфери. Це різноманітні носії інформації: друкована й аудіовізуальна інформація, комп'ютерні програми та самі комп'ютери. Крім цього, це та система відносин, що виникає з приводу обробки, розповсюдження (поширення), вироблення інформації. Так, наприклад, в основі програмного права покладені відносини, що виникають при створенні, виробництві, поширенні та вживанні програмних продуктів.

В останній час все частіше застосовується термін "інформаційне право". Одним з перших це розглянув у своїх дослідженнях Ю. М. Батурін [2]. Назва "інформаційне право" формується завдяки основному об'єкту, з приводу якого виникають суспільні відносини, що вимагають правового врегулювання подібно таким галузям права, як, наприклад аграрне, екологічне, підприємницьке.

В основі найменування цих галузей також знаходяться об'єкти правовідносин – екологія, підприємництво, аграрне виробництво та ін.

Інформаційне право в Україні досі перебуває на стадії розвитку і становлення. Розрізнені норми, що існували в минулому, регулювали окремі суспільні відносини в інформаційній сфері (порядок доступу до інформації, правове регулювання інформаційної безпеки, рекламної діяльності тощо). Визначення принципів інформаційного права сприятиме об'єднанню, організації та створенню ієрархії норм інформаційного права.

Уваги заслугоує та обставина, що, незважаючи на свої особливості, інформаційне право здобуває ознаки зрілої правової системи. Це стосується розвитку та структурування окремих інститутів інформаційного права, деяких інших явищ, які потребують окремого аналізу. Незважаючи на те, що загальновизнаної системи інформаційного права сьогодні в науці не існує, кожна наукова школа обґрунтовує власну точку зору, незаперечним визнається факт існування основних і галузевих принципів як найважливішого елемента системи сучасного інформаційного права.

Першочергове питання, яке постало сьогодні перед українським суспільством та його складовою – правознавством, – це визначення статусу суспільних інформаційних відносин та шляхів їх публічно-правового регулювання з метою уникнення, зменшення, запобігання та подолання юридичними методами негативних проявів інформаційного суспільства та стимулювання бажаних для людини, держави і суспільства правил поведінки його суб'єктів – учасників інформаційних відносин.

Будь-яка правова інституція, щоб претендувати на автономність існування, вимагає формулювання її поняття, визначення змісту, розробки теоретичних і методологічних основ.

---

**Література:** 1. Демкова М. Проблеми доступу до публічної інформації [Електронний ресурс] / М. Демкова. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=577>. 2. Батурін Ю. М. Проблеми комп'ютерного права / Ю. М. Батурін. – М. : Юрид. Лит., 1991. – 272 с.

**Наумік К. Г.**

УДК 33.316776

## УПРАВЛІННЯ КОМУНІКАЦІЙНОЮ ПОЛІТИКОЮ В УМОВАХ ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

*Анотація. Розглянуто особливості комунікаційної політики в умовах постіндустріальної економіки. Узагальнено підходи щодо визначення категорії "комунікація".*

*Аннотация. Рассмотрены особенности коммуникационной политики в условиях постиндустриальной экономики. Обобщены подходы к определению категории "коммуникация".*

*Annotation. Communication policy peculiarities of post-industrial economy are examined. Category "communication" definition approaches are generalized.*

*Ключові слова: комунікація, постіндустріальна економіка, комунікаційна політика, інформація.*

Розвиток соціально-економічних відносин країн із розвинутою економікою характеризується трансформацією індустріальної економіки в постіндустріальну. Основу постіндустріальної економіки становлять галузі, що виробляють продукцію з високою питомою вагою інтелектуального продукту,

---

© Наумік К. Г., 2010

активно впроваджують нововведення. У результаті виділяється клас працівників, що інтенсивно використовує свої інтелектуальні здатності. У такій економіці інформація стає ресурсом, що визначає спрямованість і динаміку розвитку виробництва, є основним обмежуючим фактором виробництва ефективної економічної системи.

Як наслідок, змінюються потреби суб'єктів економічних відносин, активно впроваджуються інтелектуальні продукти, виникає зрушення у виробничій сфері у бік переважно виробництва послуг, зростає роль освіти, одноманітна фізична активність та виконавча розумова праця витісняється евристичними підходами та творчою діяльністю.

Одним з основних психологічних видів діяльності є спілкування.

У теорії соціальної психології та теорії організації центральною категорією, яка визначає процеси спілкування, є комунікація.

Представники діяльнісного підходу акцентують увагу на властивостях людської діяльності, яка не може бути відокремлена від комунікацій, а в деяких випадках сама комунікація виступає як діяльність, що приводить до певних результатів. У цьому вбачається єдність і цілісність індивідуальної та суспільної форм людської діяльності. Власне цей аспект вважається найбільш складним при проведенні теоретичного аналізу і практичного впровадження теоретичних надбань, оскільки складно відокремити комунікативну діяльність як професію і комунікативну діяльність як особливість індивіда.

Поняття комунікація має латинське походження – "communis" – загальний, "communico" – "роблю загальним, зв'язую, спілкуюся". Використовуючи міждисциплінарний підхід можна узагальнити, що психологи позначають терміном "комунікація" процеси обміну продуктами психічної діяльності, а соціологи мають на увазі під комунікацією передачу соціальної інформації. Автор цього дослідження згоден з науковцями, які вважають, що слід розрізняти поняття "інформація" та "комунікація".

Так, Люсьєн Матра (Lucien Matrat), автор ідеї організації європейської конфедерації ПР і творець афінського кодексу, вважає, що слід розрізняти інформацію (однобічне повідомлення) і комунікацію (повідомлення, на яке надходить відповідь), або повідомлення із "зворотним зв'язком" ("feed back") [1].

В. Співак [2] визначає комунікацію у книзі "Корпоративна культура" як процес двостороннього обміну інформацією, що веде до взаємного розуміння.

Однією з цінностей держави України визначено у статті 3 Конституції [3] людину, а саме її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Таким чином, одна з цілей комунікаційної політики держави – гарантування прав та свобод людини. Комунікаційна політика – це система, яка включає елементи (комунікаційні відносини, комунікаційна влада, організації, які забезпечують комунікацію; комунікаційна культура, комунікаційна свідомість та суб'єкт комунікації).

У деяких авторів зустрічається розуміння комунікацій як складової процесу взаємодії влади і громадянського суспільства як впливу. Останнє вміщує такі складові: виникнення та розвиток нових засобів комунікацій; підвищення професіоналізму; посилення значення точної оцінки результатів; необхідність інновацій, творчого підходу до вирішення проблем, що виникають перед організацією; визначення ролі і місця комунікаційних інновацій для організації; використання PR-комунікацій в аспекті реального здобутку для організації; розуміння того, що інформація може змінити долю організації; усвідомлення відповідальності за будь-яку інформацію та за її результати; володіння багатомірним арсеналом способів комунікацій [4, с. 7–9].

Інші фахівці розглядають комунікації у процесі побудови соціальних відносин за стосунками, що утворюються між певними групами в суспільстві, за системами цінностей населення, за відносинами, що складаються між державою і населенням, а також між особистістю та державою з приводу всебічного задоволення потреб людини та її соціального захисту [5, с. 6].

У літературних джерелах можна простежити акцент на управлінських і організаційних аспектах комунікації щодо взаємодії влади та громадськості. За допомогою комунікацій, як зазначає Бабкіна О. В., має реалізовуватись сама взаємодія в аспекті захисту особистої свободи й власності, потреб щодо "...права протистояти сваволі уряду, чинити йому опір і навіть вдаватися до сили для його повалення у разі, якщо він спиратиме свою владу на завойовництво, узурпацію, тиранію, або у випадку його розвалу..." [6, с. 13–14].

Практична дієвість комунікацій визначається категоріями системності та успішності влади. Так, С. В. Куніцин зазначає: "Успішність діючої влади, особливо перших керівників, багато в чому залежить від уміння зрозуміти й переконливо пояснити співгромадянам, що зроблено, що робиться і що буде зроблено в конкретному міністерстві чи комітеті для поліпшення життя" [7, с. 67]. Ця проблема буде залишатись актуальною, бо ефективність комунікації передбачає перш за все особистісний підхід та певні емоційно-оцінювальні стосунки.

У деяких випадках до комунікацій і взаємодії відносять публік рилейшнз. Останнє автори тлумачать з позицій: діяльності, алгоритмів, моделей, процесів формування відношення. Спостерігається певне розмаїття поглядів, думок і тверджень. У цьому аспекті імпонує своєю критичністю та реалістичністю твердження В. М. Бебика щодо загальної системи PR у державі. "Говорити про створення загальної системи PR у державних установах поки що рано, оскільки ми не маємо згоди між гілками влади – між Президентом та Верховною Радою, Верховною Радою та Урядом тощо. Ця проблема особливо актуальна для органів місцевого самоврядування. На думку автора, рейтинг



довіри до влади напряму пов'язаний з ефективністю роботи і з відкритістю органів місцевого самоврядування і державного управління для громадськості..." [8, с. 102]. Інші дослідження стосуються комунікаційних механізмів формування іміджу державної установи. У роботі Ю. Г. Подафет встановлюється послідовність формування іміджу державної установи, яка включає такі етапи: первинні асоціації, оціночний, порівняльний, цільовий, кінцевий [9].

І. І. Колосовська приділяє увагу формуванню іміджу місцевих державних адміністрацій в Україні. Він співвідноситься з довірою населення. Уважається, що формування позитивного іміджу місцевих державних адміністрацій повинно сприяти, з одного боку, підтримці населенням демократичних перетворень у суспільстві та налагодженню ефективного зворотного зв'язку, а з іншого – підвищенню рівня ефективності та результативності діяльності органів влади [10].

Таким чином, основні параметри комунікаційної політики й, як наслідок, елементи управління нею – це управлінська, організаційна, психологічна, іміджева.

**Література:** 1. Буари Ф. А. Паблик рилейшнз, или стратегия доверия / Буари Филипп А. ; пер. с фр. – М., 2001. – 178 с. 2. Спивак В. А. Корпоративная культура: теория и практика / В. А. Спивак. – М. [и др.] : Питер, 2001. – 345 с. 3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141. 4. Паблик рилейшнз. Связи с общественностью в сфере бизнеса. – М. : Ассоциация авторов и издателей "ТАНДЕМ" ; Изд-во "ЭКМОС", 1999. – 352 с. 5. Гансова Е. А. Сучасна соціальна та гуманітарна політика в контексті соціологічної науки : навч. посібн. / Е. А. Гансова. – Одеса : Вид-во ОФ УАДУ, 2000. – 68 с. 6. Бабкіна О. В. Держава і громадянське суспільство: комунікаційні аспекти і протиріччя третього тисячоліття / О. В. Бабкіна // PR в органах державної влади та місцевого самоврядування : монографія / О. В. Бабкіна, В. В. Басалоков, В. М. Бебик та ін. ; за заг. ред. В. М. Бебика, С. В. Куніцина. – К. ; Сімферополь : МАУП, 2003. – С. 8–24. 7. Куніцин С. В. Діалог як основа стабільності й розвитку / С. В. Куніцин // PR в органах державної влади та місцевого самоврядування : монографія / О. В. Бабкіна, В. В. Басалоков, В. М. Бебик та ін. ; за заг. ред. В. М. Бебика, С. В. Куніцина. – К. ; Сімферополь : МАУП, 2003. – С. 63–69. 8. Бебик В. М. Менеджмент прес-служб в державних організаціях / В. М. Бебик // PR в органах державної влади та місцевого самоврядування: монографія / О. В. Бабкіна, В. В. Басалоков, В. М. Бебик та ін. ; за заг. ред. В. М. Бебика, С. В. Куніцина. – К. ; Сімферополь : МАУП, 2003. – С. 101–113. 9. Подафет Ю. Г. Механізми формування іміджу державної установи : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Ю. Г. Подафет ; Хар РІДУ НАДУ при Президентові України. – К., 2005. – 16 с. 10. Колосовська І. І. Формування іміджу місцевих державних адміністрацій в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / І. І. Колосовська ; ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. – Львів, 2004. – 20 с.

**Кульчицька О. В.**

УДК 342.534(477)

## **ОРГАНІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ**

*Анотація. Проаналізовано організацію взаємодії депутатських фракцій у Верховній Раді України. Надано пропозиції щодо удосконалення діяльності депутатських фракцій відносно забезпечення рівності депутатських фракцій, обмеження права законодавчої ініціативи окремого депутата, врегулювання взаємин політичної партії та депутатської фракції.*

*Аннотация. Проанализирована организация взаимодействия депутатских фракций в Верховной Раде Украины. Представлены предложения по усовершенствованию деятельности депутатских фракций относительно обеспечения равенства депутатских фракций, ограничению права законодательной инициативы отдельного депутата, урегулированию взаимоотношений политической партии и депутатской фракции.*

*Annotation. The deputy fractions cooperation organization in Verkhovna Rada of Ukraine are analyzed. The propositions and recommendations concerning the deputy fractions activity improvement in guarantying the deputy fractions equality, a deputy limitation of a right in the sphere of legislative initiative, political party and deputy fraction cooperation regulation are suggested.*

*Ключові слова: Верховна Рада України, депутатські групи, депутатські фракції, законодавчий механізм, народні депутати, повноваження, український парламент.*

Усі парламенти світу працюють над підвищенням ефективності свого законодавчого процесу та виконанням цілої низки різноманітних парламентських обов'язків. Одна з проблем, що постає

© Кульчицька О. В., 2010

перед парламентами, полягає в тому, щоб вибудувати структуру стосунків між представниками різних партій таким чином, аби діалог відбувався не між окремими особами та політичними групами, а радше із згуртованою більшістю. Важливим чинником ефективного функціонування парламенту є згуртованість політичних груп у межах коаліції.

Після проведення конституційної реформи в Україні, форма правління трансформувалася з президентсько-парламентської республіки в парламентсько-президентську. Водночас конституційно-правові нововведення не мають системного характеру.

Практика свідчить, що після парламентських виборів право використовується як інструмент захисту окремих політичних інтересів, а не як засіб неупередженого нормативного регулювання. Наслідком цього є постійне протистояння права і політики, що негативно впливає на державотворчі процеси у державі і створює підстави для конфліктів між різними державними інституціями.

Тому для правової науки та практичної роботи важливо проаналізувати організацію взаємодії депутатських фракцій у Верховній Раді України та запропонувати шляхи удосконалення їх регулювання діяльності.

Організацію взаємодії депутатських фракцій у Верховній Раді України досліджували багато вчених-правників. Вагомий внесок у дослідження цієї тематики зробили, зокрема, Георгіца А. З., Грובה В. П., Журавський В. С., Заєць А. П., Кривенко Л. Т., Табачник Д. В., Топалова С. В., Шоповал В. М., Шемшученко Ю. С., Ющик О. І. та ін.

Незважаючи на те, що процедури і механізми формування парламентської більшості встановлюються Регламентом Верховної Ради України [1], він не дає остаточної відповіді на запитання, хто ж є суб'єктом формування коаліції. Відповідно до положень Регламенту, коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді – це добровільне об'єднання депутатських фракцій, яке формується у Верховній Раді за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій. До складу коаліції входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Фракції меншості формують опозицію, яка має всі необхідні права для оприлюднення своєї точки зору з будь-яких питань, що розглядаються парламентом, проголошує заяви з певних політичних чи соціально-економічних напрямків і може пропонувати парламенту проголосувати за відповідну резолюцію. Опозиція не бере участі у формуванні уряду.

Парламентська більшість, яка підтримує уряд, не обов'язково складається із найбільшої фракції, якщо остання не має абсолютної більшості. Менші фракції також можуть успішно утворювати між собою коаліцію. Звичайно, для урядової більшості з огляду на формування підходу та знаходження рішень не байдуже, чи вона складається з однієї, або з кількох фракцій. Всередині коаліції є різниця, чи співпрацюють дві чи більше фракцій. Політичні акценти зміщуються також залежно від того, чи партнери по коаліції приблизно однакові за чисельністю, чи значно відрізняються один від одного за кількістю мандатів.

В усіх цих випадках багатьох коаліційних фракцій формування підходу мусить здійснюватися не тільки всередині фракції, а й окремо з партнерами по коаліції, а надалі також з урядом. Таким чином, політичні акценти можуть розподілятися або й концентруватися на різних місцях. Шкала можливостей знаходиться між полюсами "фракція як виконавчий помічник уряду" та "уряд як виконавчий помічник фракції".

Фракція, яка має більшість членів парламенту та із свого середовища утворює уряд, безперечно прагне оптимально нести урядову відповідальність, щоб одержати підтримку під час наступних виборів. Це в інтересах членів уряду, а також решти депутатів урядової фракції. Члени уряду формулюють, як керівництво для своєї фракції, основні напрями спільної політики та окремі фахові напрями політики. Щоб мати успіх, їм, звичайно, потрібен постійний контакт з їхньою фракцією, потрібна підтримка і згода загальних зборів фракції. Фахові питання аж до окремих кроків вони мусять погоджувати з робочими групами, а також домагатися одержати схвалення та підтримку керівництва фракції. Інколи їм навіть доводиться перед голосуванням у кабінеті "виторгувати" законопроекти їхньої галузі у відповідальних голів робочих груп їхніх коаліційних фракцій.

Таким чином, можна зробити такі підсумкові пропозиції щодо удосконалення діяльності депутатських фракцій:

1. Для забезпечення рівності депутатських фракцій відносно пропорційного представництва депутатських фракцій у Раді, Голова Верховної Ради України після свого обрання повинен призупинити своє членство у фракції або партії й, таким чином, стати політично нейтральним.

2. Необхідно обмежити право законодавчої ініціативи окремого депутата та закріпити положення, відповідно до якого депутати Верховної Ради України зможуть реалізовувати своє право законодавчої ініціативи у складі депутатських об'єднань (фракції або депутатської групи) чи у групі депутатів, чисельністю не менш 15 чоловік.

3. У Регламенті Верховної Ради України необхідно врегулювати питання про взаємини політичної партії та депутатської фракції, що представляє цю партію в Раді.

---

**Література:** 1. Регламент Верховної Ради від 19 вересня 2008 року № 547 // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 1–4. – Ст. 2.

## Секція 4

# "Державне регулювання соціально-економічних процесів в умовах постіндустріальної економіки"

Безгин К. С.

УДК 658.012.23

## ИССЛЕДОВАНИЕ МЕТОДОВ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕССА СОЗДАНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЙ ЦЕННОСТИ

*Аннотация. Проведено исследование методов совершенствования процесса создания потребительской ценности, которые являются составными двух концептуальных подходов постоянного и радикального улучшения.*

*Анотація. Проведено дослідження методів удосконалення процесу створення споживчої цінності, які є складовими двох концептуальних підходів постійного та радикального поліпшення.*

*Annotation. The methods of improving the process of creating customer value, which are components of the two conceptual approaches – permanent and radical improvement – are studied.*

*Ключевые слова: потребительская ценность, методы создания потребительской ценности, институциональная теория.*

Современное состояние развития мировой экономики и развитие институциональной теории модифицирует взгляд на предприятие как основного участника процесса создания потребительской ценности. Если классическая экономическая теория рассматривала предприятие как операционную систему, трансформирующую исходные ресурсы в готовую продукцию, то институциональная теория рассматривает предприятие как ряд контрактов или договоренностей между участниками процесса создания ценности для потребителя. Такой подход требует разработки и использования новых методов, основанных на механизмах активной адаптации, что позволит ускорить реакцию предприятия на изменения внешней и внутренней среды, обеспечить координацию действий и синхронизацию процессов взаимодействия с основными заинтересованными сторонами с целью создания потребительской ценности высокого качества.

Процесс создания потребительской ценности в своих работах рассматривали Б. Андерсен, Э. Бем-Баверк, В. Гальперин, Э. Ильенков, К. Маркс, Дж. Милль, Б. Миттел, В. Михеев, А. Орлов, М. Портер, К. Прахалад, В. Рамасвами, Д. Рикардо, А. Сливотски, А. Смит, А. Томпсон, Д. Хлебников, Д. Шес. Однако, исследования методов совершенствования процесса создания потребительской ценности носят фрагментарный характер и требуют дальнейшего изучения.

Целью статьи является исследование методов совершенствования процесса создания потребительской ценности, для их функциональной адаптации к потребностям отечественных предприятий.

Исследование методов совершенствования процессов создания потребительской ценности позволяет условно разделить их на две подгруппы: методы постоянного (постепенного) совершенствования и методы радикального (коренного) совершенствования.

Основу большинства существующих на данный момент методов непрерывного совершенствования процессов создания потребительской ценности составляет цикл Шухарта – Деминга (PDCA). Данный метод непрерывного улучшения процессов получил свое название из-за предложенных в цикле этапов деятельности, а именно: планируй (Plan), делай (Do), проверяй (Check), действуй (Act) [1]. Основная особенность данного метода заключается в его противопоставлении традиционной схеме состоящей из трех этапов: "разработка – производство – продажа", новой схеме, состоящей из четырех этапов: "исследовательский анализ (рынка) – проектирование и разработка продукции и/или услуг – производство – продажа". Эту новизну Э. Деминг объяснил радикальным изменением глобальных мировых рынков [2].

Основными характеристиками методов постоянного совершенствования процесса создания потребительской ценности является: постоянство улучшений как норма деятельности организации, что обеспечивает длительный, долгосрочный и стабильный эффект; локальность и постепенность

© Безгин К. С., 2010

изменений требует минимальных затрат на их осуществление, так как изменения сосредоточены на небольших локальных процессах внутри каждой структурной единицы и локальные изменения требуют незначительных по объему вложений; изменения постепенны, что приводит к равномерному распределению затрат на проведение изменений по времени; изменения не вызывают социальной напряженности в организации и затрат на их устранение.

Концепция постоянного совершенствования предполагает применение следующих технологий и методов: управление качеством процессов (PQM); всеобщее управление качеством (TQM); методы согласования потребностей клиентов; технологии описания и анализа процессов; методы измерения и оценки эффективности процессов; анализ добавленной стоимости; функционально-стоимостной анализ; бенчмаркинг; принципы совершенствования процессов; технологии управления изменениями; технологии формирования и развития команд, решения проблем в группах.

Основные положения методов непрерывного совершенствования процессов широко используемого при управлении качеством передовыми предприятиями различных стран и отраслей, заключаются в организации работ, при которой [2]: ставится цель постоянного повышения качества продуктов и услуг (в отличие от повышения производительности любой ценой); организация работ для этого трансформируется и динамично совершенствуется; критерии качества исходят от потребителя; в центр внимания ставится не числовой показатель результата той или иной производственной функции или деятельности, а качество процесса ее выполнения; исследуются и устраняются недостатки производственной системы, а не отдельных работников; повышается роль решений и инициативы каждого работника; снимаются барьеры, установленные производственными подразделениями, организуется групповая (командная) работа; как один из определяющих факторов рассматривается обеспечение работников возможностью гордиться результатами своего труда; на основе всего этого как побочный результат, снижаются затраты на производство.

На современном этапе развития методов совершенствования процессов, рассмотренной группе методов непрерывного совершенствования противопоставляется реинжиниринг процессов создания потребительской ценности. Впервые понятие "реинжиниринг бизнес-процессов" (РБП) было введено М. Хамером и Д. Чампи в 1990 г. в США. М. Хамер [3, с. 7] определил реинжиниринг бизнес-процессов как "принципиальное переосмысление и радикальную перестройку бизнес-процессов для достижения существенных улучшений в таких ключевых для современного бизнеса показателях результативности, как затраты, качество, уровень обслуживания и оперативность". Стратегическое назначение реинжиниринга – увеличение доли действий, связанных с добавлением ценности продукции, выпускаемой предприятием [4].

В работах [5; 6] понятие "реинжиниринг" трактуется в двух аспектах: 1) процесс оздоровления предприятий, фирм, компаний посредством подъема инжиниринга на качественно новый уровень; 2) деятельность по модернизации ранее реализованных технических решений на действующем объекте. Проводимые исследования в области РБП характеризуют реинжиниринг бизнес-процессов как "революционное", "существенное", "кардинальное", "радикальное", "фундаментальное" перепроектирование процессов организаций. Смысловая направленность ключевых слов "революционное" и "существенное" содержит общее, которое отражает значимые изменения, направленные на качественно новый уровень организационного развития. Ключевые слова "кардинальное" (основное, важнейшее) и "радикальное" (коренное) (в пер. с лат. "radix" означает "корень") раскрывают содержание "важнейшего", хотя смысловое значение второго слова шире, поскольку оно предполагает "коренные, решительные меры" [7]. Радикальное перепроектирование означает обращение к самым корням явлений: не проведение косметических изменений и не перетасовку уже существующих процессов, а решительный отказ от всего отжившего [8]. Последнее ключевое слово "фундаментальное" по своему содержанию связано с основательным и глубоким осознанием чего-либо [7]. С учетом анализа смыслового содержания ключевых элементов понятия "реинжиниринг процессов", можно сформулировать его как "фундаментальное осмысление и радикальное перепроектирование процессов создания потребительской ценности на предприятии, направленное на существенное повышение их качества". В отличие от методов непрерывного совершенствования, реинжиниринг всегда нацелен на прорыв.

Объектом реинжиниринга являются процессы создания потребительской ценности, определяющие деятельность предприятия. Как правило, реинжиниринг может осуществляться многократно до тех пор, пока большинство процессов предприятия не будут полностью перепроектированы. Таким образом, работа подразделяется на фазы, каждая из которых имеет ясно определенную цель – достигнуть существенных улучшений в работе предприятия.

Реализация реинжиниринга бизнеса предусматривает несколько этапов [9]: разработка образа (vision) будущей организации, то есть предполагается, что организация строит картину того, как следует развивать бизнес, чтобы достичь стратегических целей; анализ существующего бизнеса – на этом этапе проводится исследование организации и составляются схемы ее функционирования в настоящий момент; разработка нового бизнеса – на этом этапе разрабатываются новые и (или) измененные процессы и поддерживающая их информационная система, подбираются прототипы и осуществляется тестирование новых процессов; внедрение нового бизнеса – на этом этапе новый проект внедряется в бизнес. В этой связи следует отметить, что перечисленные этапы выполняются не последовательно, а параллельно, причем некоторые из них повторяются.

На практике находят применение два способа реинжиниринга [4]: 1) реинжиниринг-модификация действующего процесса. В этом случае имеющийся процесс (после его изучения, документирования, анализа и переосмысления) подвергается радикальной модификации. Этот



способ позволяет наиболее полно использовать знания и опыт, накопленные в организации на протяжении длительного промежутка времени при практическом осуществлении прежнего варианта процесса. Однако при этом остается риск повторения старых ошибочных представлений о процессе (конструкции). Несмотря на указанный недостаток, этот умеренный вариант реинжиниринга имеет наибольшие шансы на успех при его практическом применении для модификации действующего процесса; 2) реинжиниринг с чистого листа. В этом случае полностью отказываются от ранее применявшегося процесса, а оборудование, использовавшееся при его осуществлении, разбирают и утилизируют. Новый процесс создают с чистого листа, но с учетом анализа и фундаментального переосмысления прежде существовавшего процесса. Реинжиниринг с чистого листа снижает риск повторения старых ошибок, позволяет избежать опасности быть погребенными под большим количеством деталей старого процесса. Однако пренебрежение ранее применявшимся процессом очень рискованно, так как может привести к игнорированию знаний и опыта, накопленных в организации.

По сравнению с методами постоянного совершенствования процессов, реинжиниринг отличается более радикальным подходом к повышению их эффективности. Главная цель реинжиниринга – резкое ускорение реакции предприятия на изменения в требованиях потребителей (или на прогноз таких изменений) при многократном снижении затрат всех видов. В таблице представлены основные различия между двумя концептуальными подходами к повышению эффективности процесса создания потребительской ценности.

Таблица

**Сравнительный анализ методов совершенствования процесса создания потребительской ценности**

Наименование параметра	Постоянное совершенствование	Радикальное совершенствование
Уровень преобразований	Постепенные изменения	Радикальные изменения
Объект совершенствования	Существующий процесс	Существующий процесс, новый процесс
Временной интервал / частота изменений	Непродолжительный / высокая	Продолжительный / низкая
Направление совершенствования	Снизу–вверх	Сверху–вниз
Катализатор совершенствований	Организационная культура	Информационные технологии
Уровень охвата производимых изменений	Локальный, функциональный, процессный	Глобальный, межфункциональный, кросспроцессный
Риск	Умеренный	Высокий
Тип изменения	Структурно-дифференцированный	Структурно-интегрированный

Таким образом, применение двух проанализированных подходов к совершенствованию процесса создания потребительской ценности определяется степенью эффективности существующего бизнеса, уровнем развития корпоративной культуры, финансовым состоянием предприятия.

В дальнейших исследованиях следует выработать методические рекомендации по выбору конкретного инструментария повышения эффективности процесса создания потребительской ценности на предприятии.

**Литература:** 1. Адлер Ю. П. Методы постоянного совершенствования сквозь призму цикла Шухарта – Деминга / Ю. П. Адлер, Е. И. Хунузиди, В. Л. Шпер // Методы менеджмента качества. – 2005. – № 3 – С. 21–26. 2. Деминг Э. Выход из кризиса: Новая парадигма управления людьми, системами и процессами / Э. Деминг. – М. : АББ, 2007. – 370 с. 3. Хаммер М. Реинжиниринг корпорации: манифест революции в бизнесе / М. Хаммер, Дж. Чампи ; пер. с англ. Ю. Е. Корнилович. – М. : Манн, Иванов и Фербер, 2006. – 287 с. 4. Андерсен Б. Бизнес-процессы. Инструменты совершенствования / Б. Андерсен ; пер. с англ. науч. ред. Ю. Адлер. – М. : РИА "СиК", 2003. – 272 с. 5. Большая экономическая энциклопедия. – М.: Эксмо, 2007. – 816 с. 6. Райзберг Б. А. Экономика и управление / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский. – М. : МПСИ, 2005. – 488 с. 7. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – Изд. 4-е. – М. : Советская энциклопедия, 1987. – 1600 с. 8. Тельнов Ю. В. Реинжиниринг бизнес-процессов / Ю. В. Тельнов. – М. : МИЭИФП, 2003. – 100 с. 9. Робсон М. Практическое руководство по реинжинирингу бизнес-процессов / М. Робсон ; пер. с англ. – М. : Аудит, ЮНИТИ, 1997. – 224 с.



## ЗЕМЕЛЬНІ РЕСУРСИ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ РЕСУРС ДЕРЖАВИ

*Анотація. Розглянуто сучасний стан і можливості використання земельних ресурсів України.*

*Аннотация. Рассматриваются современное состояние и возможности использования земельных ресурсов Украины.*

*Annotation. The current state and possibilities of use of ground resources of Ukraine are considered.*

*Ключові слова: земельні ресурси, стратегічний розвиток держави, державна політика, землекористування.*

Сучасні підходи щодо використання земельних ресурсів України мають базуватися на положенні, що даний вид природних ресурсів залишається стратегічним, виходячи з таких позицій.

По-перше, це ресурс, який може бути відновлений за умов науково обґрунтованого використання (збереження родючості ґрунтів), що дає можливість вирішувати проблему забезпечення продовольством населення країни протягом тривалого часу. Найбільша цінність України – найкраща земля в Європі, тому продукція сільського господарства має бути одним з пріоритетних напрямів розвитку. Разом з цим, не слід забувати, що за оцінками міжнародної продовольчої організації ФАО, достатньо безпечно для держави частка імпорту, що не перебільшує 17 % об'єму продовольства, яке споживається, а імпорт у будь-якому харчовому сегменті більше 40 % – це загроза не продовольчій безпеці, а незалежності.

По-друге, використання земельних ресурсів безпосередньо пов'язано з підвищенням якості життя (ЯЖ) населення. Адже компонентами якості життя є: тривалість життя населення, здоров'я населення, екологічна ситуація. Якість життя, на думку науковців, має бути головною метою стратегії соціально-економічного розвитку. Компоненти якості життя пов'язані з використанням земельних ресурсів, оскільки тривалість життя і здоров'я населення залежить від кількості й якості продуктів харчування, що вирощуються на землі, стану навколишнього природного середовища. Отже питання раціонального використання та охорони земельних ресурсів, запобігання їх забрудненню мають бути невід'ємною складовою програм (або напрямів) соціально-економічного розвитку державного, регіонального та місцевого рівнів. Підтверджують цю тезу положення Основних напрямів державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. "Сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування. Порушено екологічно допустиме співвідношення площ ріллі, природних кормових угідь, лісових насаджень, що негативно впливає на стійкість агроландшафту. Розораність земель є найвищою у світі і досягла 56 % території країни і 80 % сільськогосподарських угідь. Інтенсивне сільськогосподарське використання земель призводить до зниження родючості ґрунтів..."

Третя позиція, що підтверджує стратегічне значення земельних ресурсів, стосується глобальної проблеми забезпечення продовольством. Сьогодні, згідно з суворими науковими спостереженнями, близько двох третин населення світу існують в умовах постійного голоду, що майже півтора мільярда людей не мають у своєму розпорядженні засобів, щоб вирватися з лещат найстрашнішого з усіх соціальних лих [1].

Незважаючи на те, що Україна сьогодні не є житницею Європи, така необхідність буде зростати. Дослідження британських екологів свідчать, що багато земель в Америці та Європі, які раніше використовувались для виробництва продуктів харчування, сьогодні засіваються сировиною для виробництва біопалива, адже попит на нього зростає з кожним роком. Разом з цим, зростають ціни на продовольство. Експорт сільськогосподарської продукції в умовах світової нестачі продуктів харчування не лише сприяв би вирішенню проблем забезпечення продовольством, а й дозволив розширити ринки збуту, сформувати суттєві фінансові надходження до державного бюджету. Експорт стратегічних видів сільгосппродукції — зерна та продукції переробних галузей АПК: цукрової, масложирової, м'ясної, кондитерської, плодоовочевої, спиртової, виноробної промисловостей має стати одним з найпріоритетніших напрямів спеціалізації України у Міжнародному розподілі праці [2].

Задля можливості реалізації визначених стратегічних позицій треба з'ясувати найважливіші питання: власності на земельні ресурси та управління ними. Незалежно від форм власності (згідно зі ст. 78 Земельного Кодексу України землі перебувають у державній, комунальній і приватній власності), лише держава законодавчо визначає правила, можливості та заборони щодо користування продажу, оренди міни земель та ін.



Поки на вищих щаблях влади не можуть остаточно з'ясувати питання щодо продажу земель сільськогосподарського призначення, проведення земельних аукціонів, створення прозорих механізмів надання земельних ділянок, зарубіжні бізнесові кола активно цікавляться українськими землями [3]. Тим більше, що одна з умов угоди уряду України з Міжнародним валютним фондом — найближчим часом дозволити вільний продаж сільськогосподарських земель. Їх в Україні близько 42 млн га.

Зацікавленість щодо українських земель проявляють французи. До речі, один із співробітників французького консульства постійно працює в Академії аграрних наук, ретельно вивчаючи українську законодавчу базу. Представників арабського світу запрошують до використання української землі навіть на найвищому державному рівні (Президент України на зустрічі з керівництвом Торгово-промислової палати Абу-Дабі, представниками арабських бізнес-кіл в ОАЕ) [4]. На жаль, ураховуючи зубожіння сільського населення, останньому за великим рахунком не важливо, яке громадянство матиме власник землі, а це значить, що можливий литовський варіант розвитку подій, коли багатії з Європи скупають литовську землю. Таким чином, вирішуючи будь-яке питання управління та регулювання використання земельних ресурсів, слід звертати увагу на їх стратегічну значущість, а також на те, що суверенна держава має ототожнюватись не лише з територією, а й з наявністю власної землі.

**Література:** 1. Ковалев Е. Продовольственная проблема в современном мире / Е. Ковалев // Мировая экономика и международные отношения. – 1999. – № 6. – С. 32. 2. Конкурентоспроможність української економіки / за ред. акад. НАН України В. М. Гейця, акад. НАН України В. П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б. С. Кваснюка. – К. : Фенікс, 2007. – 556 с. 3. Сколозdra Ю. Место под солнцем / Ю. Сколозdra // Профіль. – Режим доступу : <http://naperehresti.info/content/view/9674/61/lang,ru/>. 4. Ющенко заманивает эмиратских бизнесменов в Украину землей и Евро-2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://proua.com/news/2009/11/16/153209.html>.

**Бугаєнко Н. М.**

УДК 351.84

## РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ: СУТНІСТЬ ТА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ

*Анотація. Розглянуто існуючі види державної допомоги з погляду їх стимулюючої ролі на економічні процеси у країні.*

*Аннотация. Рассмотрены существующие виды государственной помощи с точки зрения их стимулирующей роли на экономические процессы в стране.*

*Annotation. The existing kinds of the state help from the point of view of their stimulating role on economic processes in the country are considered.*

*Ключові слова: державна допомога, стимулювання економічних процесів, державна політика.*

Державна допомога – підтримка функціонування суб'єктів господарювання, виробництва певних товарів або розвитку регіонів, яка надається органами влади у будь-якій формі: гарантій, податкових пільг, грантів, субсидій тощо [1]. Інакше кажучи, це особливий спосіб урядового втручання в ринковий механізм, що характеризується такими ознаками: залученням державних ресурсів; утворенням економічної переваги; вибірковістю – стосується тільки окремих обраних суб'єктів господарювання; впливом на конкуренцію та торгівлю, оскільки в одержувача з'являються економічні переваги, які він за звичайних умов не отримав би без такої підтримки. Необхідно підкреслити, що внаслідок можливості спотворення економічної конкуренції та торгівлі, більшість розвинених країн світу закріпили на законодавчому рівні правило несумісності державної допомоги із вільними умовами обороту товарів/послуг на ринку [2, с. 6].

Неналежно сконструйована державна допомога може викликати суттєві негативні наслідки, до яких відносяться: нерівність учасників ринку, неефективність використання ресурсів, штучне існування неефективних суб'єктів господарювання за рахунок ефективних контрагентів, збільшення споживчих витрат, умови для лобювання приватних інтересів тощо. Крім того, на макrorівні такі наслідки призводять до уповільнення темпів економічного зростання, супроводжуються додатковими невинуватими навантаженнями на державний бюджет, викривленнями порівняльних переваг

© Бугаєнко Н. М., 2010

між галузями економіки, посиленням інституційного монополізму, виникненням міжнародних торговельних конфліктів тощо [3, с. 24]. Таким чином, заходи підтримки можуть руйнувати функціонування ринкового механізму попиту та пропозиції; знижувати стимули у суб'єктів господарювання до пошуку резервів підвищення ефективності своєї діяльності, оскільки створюється специфічний клімат для підприємництва, в якому суб'єкти господарювання розраховують на підтримку держави у разі виникнення проблем. Тому з метою створення сприятливого динамічного середовища для функціонування сучасного підприємництва та реалізації ефективної національної економічної політики регулювання державної підтримки суб'єктів господарювання має бути оптимізоване та збалансоване з точки зору досягнення бажаних соціально-економічних параметрів розвитку країни.

Найбільш значущим позитивним наслідком надання державної допомоги на мікрорівні є коригування "провалів" товарного ринку: запровадження додаткових стимулів для господарської діяльності; надання нефінансових переваг; сприяння формуванню проконкурентної поведінки тощо. Має бути встановлено, що ринки не забезпечують ефективний рівень виробництва, зокрема: відсутні соціально прибуткові інвестиції, заходи не відповідають рівню найменших витрат тощо. У таких випадках надання державної допомоги може привести до позитивних наслідків і загальна ефективність тоді підвищується за рахунок коригування стимулів суб'єктів господарювання через механізм підтримки. Аналіз наявності та величини ринкових невдач є особливо важливим та необхідним для визначення впливу державної допомоги на досягнення базових цілей економічного розвитку. Той факт, що без допомоги конкретний суб'єкт господарювання не має можливості для здійснення проєкту, не обов'язково свідчить про "провал" ринкового механізму. Так, наприклад, рішення компанії не вкладати кошти у проєкт з низькою рентабельністю або в регіон з обмеженим ринковим попитом та/або з поганою ціною конкурентоспроможністю не може бути ознакою ринкового провалу, а, навпаки, є властивістю добре функціонуючої ринкової економіки. Не повинно бути презумпції того, що допомога на збільшення виробництва або зниження ціни на підставі ринкового провалу є виправданою, оскільки викривлення можливостей чи виникнення переспоживання завдають шкоди економіці та суспільству в цілому. Тільки коли ринкові сили самі по собі, за відсутності допомоги, не забезпечують ефективного результату, ринковий "провал" може розглядатись як існуючий. У цьому випадку добре продумані державні інтервенції можуть сприяти поліпшенню розподілу факторів виробництва, виправленню "провалів" ринку та досягненню мети національних інтересів.

Заходи допомоги мають бути чітко орієнтовані на рівність та справедливість цілей [4]. Безособистісний ринковий механізм може створити нову чи посилити існуючу нерівність. Уряди, розглядаючи ці нерівності як неприйнятні, у багатьох випадках вирішують втрутитися та перерозподілити добробут між окремими особами в цілях зниження соціальної і регіональної напруженості. У такому випадку державна допомога досягатиме рівності цілей. Розглянемо деякі заходи допомоги, які чітко орієнтовані на справедливість цілей. Так, регіональна допомога передбачає сприяння економічній єдності країни шляхом скорочення розриву між рівнями розвитку різних регіонів, тобто піднесення найбільш неблагополучних регіонів (за рахунок надання інвестицій, створення робочих місць, сприяння розширенню і диверсифікації економічної діяльності підприємств тощо). Однак така допомога негативно впливатиме на регіон, де інвестиції були зняті. Якщо зазначений регіон мав порівняльну перевагу в даному конкретному виробництві, то державне втручання лише призведе до неефективного витрачання ресурсів. Допомога на забезпечення надання послуг загального економічного інтересу у випадку, коли ринок належним чином не постачає ці послуги всім громадянам, також вирішує зазначену проблему. Так само можна відзначити допомогу на працевлаштування, яка передбачає сприяння виходу відповідних категорій осіб на ринок праці або їх залишення шляхом покриття додаткових витрат, викликаних реальним зниженням продуктивності; допомогу на порятунк та реструктуризацію для уникнення втрати роботи та діяльності в будь-якому місці або секторі.

Вищенаведене свідчить про неоднозначність наслідків запровадження заходу підтримки, тому має бути встановлено та доведено його необхідність з точки зору підвищення ринкової ефективності (перш за все шляхом демонстрації стимулюючого ефекту: одержувач допомоги змінив свій рівень активності, виправлено "провал" ринку чи вдосконалено ринковий випуск тощо) та соціальної справедливості. З'ясування потенційних наслідків є багатоплановим завданням державних органів влади, які, приймаючи рішення про надання державної допомоги суб'єктам господарювання, повинні виходити з принципу підтримки передовсім економічних структур, здатних адаптуватися до нових реалій економічного життя. Отже, тільки у випадку встановлення вагомих позитивних соціально-економічних результатів від запровадження заходу допомоги, останній вважається ефективним.

**Література:** 1. Проєкт Закону України "Про державну допомогу" від 30.04.04, номер реєстрації 5469 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=17983](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=17983). 2. Vademecum. Community law on State aid / European Commission. Directorate-General for Competition. — 2008. [Electronic resource]. — Access mode : [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/vademecum\\_on\\_rules\\_09\\_2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_en.pdf). 3. Нів'євський О. В. Правове регулювання надання державної допомоги в Європейському Союзі та в Україні. Шляхи адаптації законодавства України : навч. посібн. / О. В. Нів'євський, С. В. Таран, Н. І. Лещенко. — К. : Центр учбової літератури, 2007. — 180 с. 4. Єгорова О. О. Роль державної допомоги в рамках спеціальних правових режимів економічної діяльності в Україні / О. О. Єгорова // Стратегічні пріоритети. — 2009. — № 1(10). — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/book-StrPryor/10/24.pdf>.

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОДНОЗНАЧНОГО ЗАСТОСУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ КЛАСИФІКАЦІЇ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

*Анотація.* Розглянуто основні напрямки державного регулювання однозначного застосування економічної класифікації видатків бюджету в Україні в цілому та в Херсонській області зокрема. Проаналізовано проблеми нецільового використання коштів місцевих бюджетів регіону. Виявлено проблеми застосування економічної класифікації видатків бюджету.

*Аннотация.* Рассмотрены основные направления государственного регулирования однозначного применения экономической классификации расходов бюджета в Украине в целом и в Херсонской области в частности. Проанализированы проблемы нецелевого использования средств местных бюджетов региона. Выявлены проблемы применения экономической классификации расходов бюджета.

*Annotation.* The main directions of state regulation of the use of unambiguous economic classification of budget expenditures in Ukraine in general and in the Kherson region in particular are considered. The problems of misuse of funds of local budgets in the region are analyzed. The problems of application of the economic classification of budget expenditures found are considered.

*Ключові слова:* державне регулювання, видатки бюджету, економічна класифікація видатків бюджету.

Економічна класифікація видатків бюджету забезпечує єдиний підхід до всіх учасників бюджетного процесу з точки зору виконання бюджету [1]. Однак під час практичного застосування виявилось, що нормативна документація, яка має регулювати забезпечення єдиного підходу і цільового використання бюджетних коштів, недосконала і у процесі виконання бюджету за видатками виникає чимало суперечливих питань віднесення того чи іншого типу видатків до певного коду. У результаті утворюється ряд проблем, що гальмують регіональний розвиток і подальший розподіл коштів за типами видатків. Якщо врахувати той факт, що в регіонах дедалі більше зростає роль фінансів у регіональному розвитку, то подібні випадки нецільового використання бюджетних коштів через недосконалість державного управління у даній сфері постає одним з основних гальмівних чинників розвитку регіонів.

Із зазначеними проблемами на практиці регулярно стикаються фінансові служби розпорядників та одержувачів бюджетних коштів різних рівнів, органи Державного казначейства України та Державної контрольно-ревізійної служби України, на які фактично покладено функції виконання та контролю за виконанням бюджету. Отже, для удосконалення роботи вищезазначених служб необхідне ґрунтовне і систематичне наукове дослідження проблеми.

Дослідженням шляхів вирішення проблем регіонального розвитку шляхом впровадження однозначного застосування економічної класифікації видатків бюджету займаються чимало вітчизняних вчених та дослідників. Особливої уваги заслуговують роботи таких учених, як П. Беленький та О. Другов [2]; цікавими є дослідження Юрія С. І. [3], відомого дослідника казначейської системи України.

Слід також відзначити дослідження таких учених, як В. Лебедев, І. Озеров, М. Сірінов, Е. Селігманов, В. Твердохлебов, В. Андрущенко, С. Буковинський, О. Василик, В. Кравченко, О. Кириленко, І. Луніна, В. Опарін, С. Слухай, В. Федосов [4].

Проблема однозначного застосування економічної класифікації видатків бюджету включає в себе цілий ряд складових, які потребують окремої уваги, а саме:

- законодавче регулювання виконання бюджету за видатками;
- оптимізація видатків місцевих бюджетів;
- регулювання соціально-економічного розвитку регіонів.

Метою даної статті є аналіз поточного стану державного регулювання однозначного застосування економічної класифікації видатків бюджету, виявлення недоліків законодавства та обґрунтування шляхів наукового вирішення проблеми. Об'єктом вивчення є місцеві бюджети Херсонської області.

З 1 січня 2010 року в Україні впроваджено нову Інструкцію щодо застосування кодів економічної класифікації видатків для організацій та установ, що є розпорядниками та одержувачами коштів з Державного та місцевих бюджетів [1]. Таким чином, на державному рівні реалізується мета чи-

того розмежування видатків бюджетних установ та одержувачів бюджетних коштів за економічними ознаками з детальним розподілом коштів за їх предметними ознаками. Попередні нормативні документи також були спрямовані на побудову однозначного застосування економічної класифікації видатків бюджету, але в ході численних перевірок та інших контролюючих заходів було виявлено, що існуюча до 2010 року система потребує істотного вдосконалення з урахуванням виявлених помилок, які здебільшого стосувались нецільового використання бюджетних коштів.

За результатами перевірок органів Контрольно-ревізійної служби України протягом 2009 року можна відзначити, що чимала частина випадків нецільового використання бюджетних коштів відбувалась через неправильне визначення напрямків видатків. На жаль, подібні помилки важко усунути повністю, але істотно вплинути на позитивні зрушення у цій сфері введенням поточної класифікації видатків цілком можливо.

У Херсонській області з перевірених протягом 9 місяців 2009 року 307 об'єктів різних форм власності незаконні, нецільові витрати, а також недостачі коштів і матеріальних цінностей виявлено на 287 підприємствах, в установах і організаціях на загальну суму 35,2 млн грн, у тому числі бюджетних ресурсів – на 28 млн грн, з яких 17,8 млн грн (63,57 %) – кошти місцевих бюджетів [5]. Подібні випадки значно б скоротились за наявності меншої кількості суперечливих позицій економічної класифікації видатків.

Досліджуючи зміни, які відбулись у 2010 році у зв'язку зі зміною кодів економічної класифікації видатків, відзначимо істотне спрощення у трактуванні багатьох напрямків видатків.

По-перше, спрощено розподіл поточних видатків. Якщо за Наказом ДКУ № 330 від 02.12.2006 р. [6] видатки на предмети, матеріали, обладнання та інвентар, на м'який інвентар та обмундирування, а також на утримання транспортних засобів здійснювались за трьома різними кодами (КЕКВ 1131, 1134 та 1135 відповідно), то за Наказом ДКУ № 495 від 25.11.2008 р. всі вони здійснюються за КЕКВ 1131 "Предмети, матеріали, обладнання та інвентар, у тому числі м'який інвентар та обмундирування".

По-друге, спрощено класифікацію видатків на оплату послуг. До 2010 року існувало істотне розмежування за цільовим спрямуванням видатків на оплату послуг з оренди (КЕКВ 1136), поточного ремонту обладнання, інвентарю та будівель, технічного обслуговування обладнання (КЕКВ 1137), послуг зв'язку (КЕКВ 1138), інших послуг (КЕКВ 1139). З 2010 року більша частина видатків за вказаними кодами віднесена до КЕКВ 1134 "Оплата послуг (крім комунальних)". Обґрунтовуючи отримані результати дослідження, варто наочно відтворити найбільш вагомий результат змін, які відбулись у зв'язку з набуттям чинності нових кодів економічної класифікації видатків, а саме:

1. Видатки на оплату праці сторонніх фахівців за договорами цивільно-правового характеру, включаючи договори підряду, віднесено до КЕКВ 1111, що практично усуне суперечки щодо моніторингу подібних витрат, які раніше здійснювались за КЕКВ 1139.

2. Оплату послуг сторонніх фахівців (окрім комунальних та оплати праці за договорами цивільно-правового характеру) майже повністю віднесено до КЕКВ 1134, тоді як раніше вони розподілялись між КЕКВ 1137 та КЕКВ 1139. Останнє викликало чимало суперечок щодо тлумачення цільового використання бюджетних коштів. Найбільш яскравим прикладом є технічне обслуговування оргтехніки – складові цієї послуги могли бути віднесені як до КЕКВ 1137, так і до КЕКВ 1139. Також до КЕКВ 1134 включено й оплату послуг з оренди, телекомунікаційних послуг тощо, які раніше були виділені до окремих КЕКВ, що значно звужувало коло класифікації видатків.

3. Окремо виділено видатки, які не пов'язані з придбанням товарів та послуг установами для власних потреб.

4. Виключено таке поняття, як "капітальний ремонт адміністративних об'єктів", "будівництво (придбання) адміністративних об'єктів" та "реконструкція адміністративних об'єктів".

5. Коды економічної класифікації видатків більш чітко згруповані за логічною належністю. Наприклад, якщо до 2010 року видатки на технічне обслуговування систем вуличного освітлення відносились до КЕКВ 1137 – як технічне обслуговування обладнання, то з 2010 року відносяться до КЕКВ 1165 – разом із видатками на оплату інших комунальних послуг.

Підбиваючи підсумки аналізу державного регулювання однозначного застосування економічної класифікації видатків бюджету, можна зробити ряд висновків.

По-перше, державне регулювання однозначного застосування економічної класифікації видатків бюджету в Україні здійснюється шляхом видання наказів та відповідних роз'яснень Державного казначейства України. З 2010 року набув чинності новий наказ ДКУ, що регулює однозначне застосування економічної класифікації видатків. Уведення в дію нового наказу значно спростить трактування тих чи інших видів видатків.

По-друге, регулювання державою однозначного застосування економічної класифікації видатків бюджету на сучасному етапі (з 2010 року) надає можливості для поширення типів видатків у рамках одного коду, що набагато меншою мірою забезпечувалось раніше.

Виходячи з вищевикладеного, можна припустити, що з 2010 року знизиться кількість порушень, пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів, що, природно, забезпечить більш стабільний розвиток регіонів та більш ефективне виконання бюджету за видатками.

Стосовно Херсонської області, слід зазначити, що порушення порядку виконання Державного та місцевих бюджетів в частині нецільового використання коштів у 2009 році відбувалось значною мірою через неправильне визначення КЕКВ. Серед інших органи ДКРС відзначили проведення капітальних видатків за рахунок поточних і навпаки, а також проведення видатків за захищеними кодами видатків за рахунок незахищених. Якщо останнє певною мірою врегульовано Наказом ДКУ



№ 495 від 25.11.2008 р., то перше і досі може спричинити чимало суперечливих питань, зокрема під час здійснення видатків за КЕКВ 1131 та 2110. Отже, більш детального дослідження потребує проблема глибшого законодавчого розмежування поточних та капітальних видатків.

**Література:** 1. Наказ Державного казначейства України Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету" від 25.11.2008 р. № 495 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.liga.net](http://www.liga.net). 2. Беленький П. Регіональна політика збалансованого соціально-економічного розвитку / П. Беленький, О. Другов // Регіональна економіка. – 2005. – № 1. – С. 96–106. 3. Юрій С. І. Казначейська система : підручник / С. І. Юрій, В. І. Стоян, М. Й. Мац. – Тернопіль, 2002. – 394 с. 4. Продуктивні сили і регіональна економіка : зб. наук. пр. : у 2 ч. / РВПС України НАН України. – К. : РВПС України НАН України, 2008. – Ч. 1. – 308 с. 5. Аналітичний звіт Державної Контрольно-ревізійної служби України за січень – вересень 2009 року: Херсонська область [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.liga.net](http://www.liga.net). 6. Наказ Державного казначейства України від 02.12.2006 р. № 330 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.liga.net](http://www.liga.net).

**Аведян Л. Й.**

УДК 336.14

**Власенко М. В.**

## **ПРОГНОЗУВАННЯ ЗАЛИШКІВ КОШТІВ НА РАХУНКАХ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ, ВІДКРИТИХ У ГОЛОВНОМУ УПРАВЛІННІ ДКУ У ХАРКІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ, ПРИ ВИКОРИСТАННІ КОРЕЛЯЦІЙНО-РЕГРЕСІЙНОГО АНАЛІЗУ**

*Анотація. Обґрунтовано методи поліпшення казначейської системи для виконання державного бюджету.*

*Аннотация. Обоснованы методы улучшения казначейской системы для выполнения государственного бюджета.*

*Annotation. The methods of improving the treasury system for execution of the state budget are grounded.*

*Ключові слова: казначейська система, прогнозування, кореляційно-регресійний аналіз, державний бюджет.*

При обслуговуванні казначействами рахунків бюджетних установ за бюджетний період, як правило, використовуються не всі кошти, що знаходяться на їх рахунках. Питання вдосконалення виконання бюджету розглядалися в роботах Петрашкі П. Г., Чечуліної О. О., Азарова М. Я. і кожного року не лише не втрачають, а набувають більшої актуальності.

Метою написання статті є розгляд проблемних питань прогнозування залишків коштів на рахунках бюджетних установ.

Виходячи із поставленої мети у статті розглянуті такі завдання:

1. Побудова рівняння регресії, тобто знаходження виду залежності між результатом показником та незалежними факторами й оцінка значимості отриманого рівняння, тобто визначення того, наскільки обрані факторні ознаки пояснюють варіацію ознаки.

2. Розгляд причин і наслідки незадовільного управління державними доходами і витратами.

Розраховуючи прогнозний показник на кінець 2010 року з фінансування за рахунок залишків коштів на рахунках бюджетних установ, необхідно використовувати регресійний аналіз.

Використовуючи методи кореляційно-регресійного аналізу, є можливість виміряти щільність зв'язку показників за допомогою коефіцієнта кореляції. При цьому виявляються зв'язки, різні за силою: сильні, слабкі, помірні тощо, та різні за напрямом: прямі, зворотні.

© Аведян Л. Й., Власенко М. В., 2010

Якщо зв'язки суттєві, то доцільно буде знайти їх математичне вираження у вигляді регресійної моделі та оцінити статистичну значимість створеної моделі. В економіці значуще рівняння використовується, зазвичай, для прогнозування явища, що вивчається, або показника.

Для складання прогнозу визначимо необхідні показники, якими є: кількість бюджетних установ у Харківській області (незалежний фактор) та розмір залишків коштів на рахунках Державного казначейства (залежний фактор). Дані для розрахунку прогнозу надані у таблиці.

Таблиці

#### Вихідна інформація для побудови рівняння лінійної регресії

Показники	2007	2008	2009
Рік			
Кількість бюджетних установ, тис.	2,273	2,513	2,712
Залишки коштів, тис. грн	13 001,554	15 291,642	21 715,214

За допомогою графічного методу проаналізуємо зв'язок між кількістю установ та залишками на їх рахунках (рисунок).

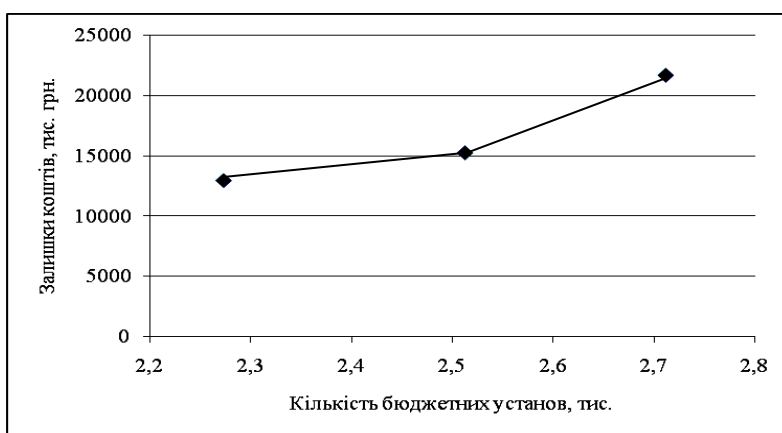


Рис. Графічний метод регресійного аналізу

Проаналізувавши отриманий графік, можна зробити висновок, що між факторами існує лінійний зв'язок. Але для більшої впевненості необхідно перевірити тісноту зв'язку за допомогою коефіцієнта кореляції за формулою (1).

$$\bar{x} = \frac{2,273 + 2,513 + 2,712}{3} = 2,499 \text{ тис.}$$

$$\bar{y} = \frac{13001,554 + 15291,642 + 21715,214}{3} = 16669,47 \text{ тис. грн.} \quad (1)$$

$$r = 0,951$$

Коефіцієнт кореляції може змінюватися [-1;1]. У нашій моделі  $r = 0,951$ , що свідчить про наявність функціональної прямопропорційної залежності. Оскільки  $|r| > 0,7$ , то зв'язок між кількістю бюджетних установ та залишками коштів на їх рахунках є тісним.

На основі кореляційного аналізу визначимо параметри рівняння регресії за формулами (2) – (4).

$$b = \frac{7,498 \cdot 50008,41 - 3 \cdot 126872,08}{56,22 - 3 \cdot 18,837} = 19426,769 \quad (2)$$

$$a = \frac{50008,41 - 19426,76 \cdot 7,498}{3} = -31884,5 \quad (3)$$

Рівняння регресії має вигляд:

$$y = -31884,5 + 19426,769x \quad (4)$$

Перевіримо отримане рівняння на адекватність за допомогою середньої помилки апроксимації за формулою (5).

$$\bar{\varepsilon} = \frac{1}{3} \left( \frac{|13001,554 - 12272,545|}{13001,554} + \frac{|15291,642 - 16934,97|}{15291,642} + \frac{|21715,214 - 20860,897|}{21715,214} \right) \cdot 100\% = 6,8 \quad (5)$$

Оскільки  $\bar{\varepsilon} = 6,8$ , що менше 15 %, то модель може використовуватися для прогнозування і вважатися адекватною.

Для прогнозу залишків коштів бюджетних установ на кінець 2010 року припустимо, що кількість клієнтів збільшиться на 10 % ( $2,712 \times 1,1 = 2,9832$  тис.). Тоді залишки коштів складуть 26 069,437 тис. грн (6)

$$y = -31884,5 + 19426,769 \times 2,9832 = 26069,437 \text{ тис. грн.} \quad (6)$$

У 90-х рр. Державне казначейство України з рахунку в Національному банку України перераховувало через систему своїх органів кошти в обсягах, визначених головними розпорядниками або розпорядниками II ступеня [1]. З надходженням коштів до органу Державного казначейства України за місцезнаходженням розпорядника бюджетних коштів зарахування здійснювалося на відповідні рахунки, що відкривалися згідно із встановленим нормативними актами порядком. При цьому рахунки органів Державного казначейства було відкрито в різних установах комерційних банків [2].

Водночас, із подальшим розвитком подій у бюджетній сфері держави, а також за глибшого розгляду проблемних питань, що виникали під час виконання бюджету, викристалізувалися вагомі причини і наслідки незадовільного управління державними доходами та витратами, серед яких основними і найактуальнішими були:

1. Продовження збільшення залишку коштів державного бюджету у банках за значних потреб у їх запозиченнях.
2. Зростання бюджетної заборгованості, що продовжувало посилювати напругу в бюджетній системі.
3. Відсутність достатньої інформації, необхідної для визначення доцільності цільових спрямувань бюджетних коштів та їх витрачання.
4. Відсутність чітких і повних юридичних регламентацій для використання учасниками бюджетного процесу коштів, а також певної відповідальності за їх витрачання та стимулів для ефективної роботи.

За результатами здійсненого аналізу управління бюджетними коштами в минулі роки стало очевидно, що потребує свого вирішення проблема зменшення розміру залишків бюджетних коштів в установах банків.

Виходячи з дослідження причин нагромадження чималих сум бюджетних коштів у залишках в установах банків, було виявлено недостатню оперативність розпорядників коштів і відсутність дієвих важелів для впливу на цей процес органів Державного казначейства [3]. Треба зауважити, що впродовж останніх років існувала тенденція до нагромадження бюджетних коштів на депозитах Уряду і в комерційних банках, і в НБУ. Водночас спостерігалось недовиконання видаткової частини зведеного бюджету (порівняно з плановим розписом), зокрема таких статей, як видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист [4].

Проведений аналіз дав змогу зробити такі висновки:

велику частку в загальному обсязі залишків становили невикористані залишки коштів спеціального фонду державного бюджету;

збільшення залишків коштів наприкінці місяця можна пояснити здійсненням видатків на соціальні виплати в повному обсязі відповідно до затвердженого розпису бюджету. Терміни виплати заробітної плати великій кількості установ й організацій встановлено до 10 числа місяця, наступного за звітним. Це й призводило до того, що частина коштів бюджету використовувалася не відразу, а деякий час перебувала на реєстраційних рахунках в органах Держказначейства України.

Основними причинами, які призводили до нагромадження зазначених залишків, є:

невчасне подання головними розпорядниками до ДКУ розподілів виділених коштів та інших документів (реєстрів змін до мережі та зведених кошторисів) [1], грошові кошти залишаються на рахунках, доки здійснюється їх розподіл між головними розпорядниками, між розпорядниками коштів нижчого рівня, одержувачами коштів;

несвоєчасне оформлення фінансовим управлінням довідок про зміну розпису видатків;

грошові кошти залишаються на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів в очікуванні розподілу, надходження платіжних доручень і підтверджуючих документів;

кошти спеціального фонду розпорядників коштів нагромаджуються на спеціальних реєстраційних рахунках для здійснення платежів наступних періодів.

Однак слід зазначити, що великі залишки на рахунках Державного казначейства знаходились досить значний період, оскільки з банкрутством банку "Україна" його борг, близько 5 млн грн, "осів" на рахунках Державного казначейства. Списання цих коштів було здійснено шляхом надання траншів з державного бюджету.



Недоліки казначейського виконання бюджету зумовлені слабкою законодавчою базою щодо надання відповідних повноважень органам Держказначейства [6]. Як наслідок – неможливість боротьби з великими обсягами залишків коштів на рахунках розпорядників, значні обсяги кредиторської та дебіторської заборгованості розпорядників коштів, нерациональне використання бюджетних коштів, нерозумне планування кошторисів бюджетних установ [7].

Звідси можна сформулювати основні положення удосконалення виконання бюджету – бюджетна реформа, законодавчо підкріплений розвиток Державного казначейства, бездоганна автоматизація процесу виконання бюджету.

**Література:** 1. Івченко С. Досвід та проблеми обслуговування місцевих бюджетів / С. Івченко // Казна. – 2006. – № 7-8. – С. 28–30. 2. Кондратюк С. Я. Послуги Державного казначейства: сутність та тенденції розвитку // Фінанси України. – 2005. – № 1. – С. 16–24. 3. Петрашко П. Г. Казначейство не стимулює форсованого використання бюджетних коштів / П. Г. Петрашко // Казна. – 2004. – № 12 (50). – С. 2–4. 4. Павлюк І. Казначейське обслуговування: переваги очевидні, але ... / І. Павлюк // Казна. – 2004. – № 12. – С. 8–10. 5. Жемеренко Є. В. Використання коштів місцевих бюджетів України / Є. В. Жемеренко // Фінанси України. – 2005. – № 8. 7. Попович С. Оптимізація управління бюджетними ресурсами / С. Попович // Казна. – 2006. – № 10(72). – С. 30–31. 6. Ракитський В. Механізми удосконалення казначейського обслуговування / В. Ракитський // Казна. – 2006. – № 4-5. – С. 26–27.

УДК 339.727

**Дорошенко І. В.**

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ ЩОДО ПОДОЛАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ**

*Анотація. Досліджено програми державного розвитку як фактор подолання економічної кризи у світовому масштабі. Вивчено американський досвід подолання фінансової кризи. Визначено вплив світової фінансової кризи на економіки найбільш розвинутих країн, а також напрямки виходу з неї в державних програмах.*

*Аннотация. Исследованы программы государственного развития как фактор преодоления экономического кризиса в мировом масштабе. Изучен американский опыт преодоления финансового кризиса. Определено влияние мирового финансового кризиса на экономики наиболее развитых стран, а также направления выхода из него в государственных программах.*

*Annotation. The programs of state development as a factor in overcoming the economic crisis on a global scale are investigated. The American and European experience of overcoming the financial crisis are studied. The influence of global financial crisis on the economies of the most developed countries, and also a direction of an exit from it are defined in government programs.*

*Ключові слова: державне регулювання, міжнародна економіка, світова фінансова криза, фінансові ринки, антикризова політика.*

Світова фінансова криза охопила майже всі країни світу. Менш розвинуті країни зазнають найбільш руйнівних наслідків. Звідси виникає фундаментальне питання щодо глобалізації, яка мала б допомогти розподілити зазначені ризики. Простежується певне повернення до Кейнсіанської моделі управління економікою, що полягає у керованому урядами управлінні ринками за допомогою різних монетарних та фіскальних інструментів.

У 2008 році уряд США для вирішення кризи запропонував комплекс заходів під назвою "План Полсона" [1]. Держава, позбавившись ідеологічних догм про вільний нерегульований ринок, удалася до найбільш масштабного втручання в економіку із часів Великої Депресії. З ініціативи міністерства фінансів на кредитні ринки було уліто 700 млрд дол. Одночасно Адміністрація США й ФРС домовилися із центральними банками найбільших розвинених країн про координацію кредитно-фінансової політики. Основні положення плану: виділення 700 млрд дол. у кілька траншів; варанти на акції фінансових організацій в обмін на викуп проблемних активів; викуп проблемних активів у пенсійних фондів, місцевих адміністрацій і малих банків; формування незалежної наглядової ради для контролю за виконанням плану; можливість реструктуризації іпотечних кредитів, але без права списання частини заборгованості приватних позичальників.



У результаті обговорення в Сенаті США було встановлено 149 млрд дол. податкових стимулів і пільг для компаній, що працюють у сфері поновлюваних джерел енергії й дослідницьких фірм і податкові пільги для 24 млн домогосподарств.

Основні заперечення критиків плану Полсона полягали в тому, що план спрямований тільки на розв'язання кризи проблемних активів на балансах банків, він не вирішує питання недостатньої капіталізації банків і довіри між фінансовими організаціями, але головне – він не вирішує проблему неплатоспроможності первинних позичальників, які не здатні обслуговувати свої іпотечні кредити.

Після виборів, новий президент США Барак Обама сформував нову адміністрацію. Головним завданням її є розробка нового плану виходу з фінансової кризи. Міністр фінансів Тімоті Гейтнер представив у міністерстві новий план порятунку економіки під назвою "План фінансової стабільності" [2].

Відповідно до нового плану за підтримки держави буде створений новий інвестиційний фонд, завдяки якому будуть ліквідовані заборгованості у кредитній системі США. Це, на думку уряду, дозволить банкам заново розпочати виділення кредитів. Новий план порятунку економіки передбачає виділення 500 млрд дол. на викуп у банків кредитних зобов'язань, за якими не здійснюються платежі.

Американський "Антикризовий план відродження й реінвестування 2009 року" передбачає пакет заходів у таких галузях:

1. Чиста ефективна американська енергетика. Насамперед, це зусилля щодо перетворення системи виробництва й розподілу енергетичних ресурсів із застосуванням в основному відновлюваних технологій (\$ 32 млрд)., ремонт державного житлового фонду з метою підвищення енергозбереження й модернізація системи енергопостачання (\$ 16 млрд)., герметизація старого житла (\$ 6 млрд).

2. Трансформація економіки за допомогою науки й технологій. Тут передбачається фінансувати наукові розробки, об'єкти, постачання апаратурою (\$ 10 млрд), а також розширення доступу до Інтернету для того, щоб підприємці в сільських і віддалених регіонах могли одержувати інформацію про стан світової економіки (\$ 6 млрд).

3. Модернізація доріг, мостів, магістралей і водних шляхів сполучення. Економіка США, на думку американського уряду, неможлива без будівництва нових транспортних магістралей (\$ 30 млрд)., модернізації федеральної й іншої державної інфраструктури, у першу чергу, для скорочення енерговитрат (\$ 31 млрд), контролю над чистотою води й захисту навколишнього середовища (\$ 19 млрд), розвитку інфраструктури залізничних і транзитних перевезень для зменшення заторів і зниження обсягів витрати палива (\$ 10 млрд).

4. Освіта XXI століття. Програма розвитку освіти передбачає фінансову допомогу для запобігання скорочення доступу до основних освітніх послуг (\$ 79 млрд), інвестиції в шкільні округи (\$ 13 млрд), модернізацію й ремонт шкіл (\$ 14 млрд), програму технічної освіти (\$ 1 млрд), а також модернізацію вищої школи (\$ 6 млрд).

5. Скорочення податків для створення нових робочих місць і забезпечення оплачуваної роботи. Тут все цілком зрозуміло — надання прямих податкових пільг 95 % американських працівників, стимулювання інвестицій і збільшення кількості робочих місць для американських підприємств. Зауважимо, не скорочення податків, а податкове стимулювання створення нових і збереження існуючих робочих місць.

6. Зниження вартості послуг охорони здоров'я. Для цього передбачається розбудовувати медичні технології для запобігання медичних помилок і забезпечення більш високого рівня обслуговування пацієнтів (\$ 20 млрд), а також профілактику захворювань і методики визначення найбільш ефективних методів лікування (\$ 4,1 млрд).

7. Допомога працівникам, що постраждали від кризи. Насамперед, це збільшення виплат з безробіття й на перепідготовку (\$ 43 млрд), потім, надання допомоги тим, хто втратив роботу й сприяння безробітним в оплаті вартості медичної страховки, наданої роботодавцем (\$ 39 млрд), нарешті, збільшення виплат за продовольчими талонами для покриття зростання вартості продуктів харчування (\$ 20 млрд).

8. Скорочення робочих місць у державному секторі й захист життєво важливих сфер діяльності. Планом передбачається збільшення державного субсидування програми медичної допомоги MEDICAID (\$ 87 млрд) і фінансування федеральних і місцевих правоохоронних органів (\$ 4 млрд).

З огляду на перелічені заходи, можна стверджувати, що План Обами є інституціональним та орієнтованим на вдосконалення економічних і соціальних інститутів.

Проведений аналіз державних програм та планів виходу провідних країн світу зі світової кризи свідчить про те, що Україна не здатна скористатись жодною із запропонованих програм у чистому вигляді, оскільки кожна з них враховує особливості економічного та соціального розвитку країни, інфраструктуру товарного та фінансового ринків.

Антикризові програми США передбачають величезні інвестиції (порівняно з рівнем ВВП України). Ураховуючи той факт, що вже декілька років поспіль Україна має дефіцит бюджету, наша держава не може дозволити собі широкомасштабні інвестиційні проекти.

Подолання фінансово-економічної кризи в Україні повинне відбуватися за умов політичної стабілізації та, найголовніше, консолідації українського суспільства.

У результаті проведеного дослідження пропонуємо для України узагальнені заходи зі стимулювання розвитку економіки: нарощування обсягів кредитування, з особливим акцентом на цільовому кредитуванні. Попри ризикованість таких дій у період спаду економіки переваги від кредитування будуть відчутні у довгостроковій перспективі; ліквідація або суттєве обмеження податкових

пільг; часткова націоналізація комерційних банків та одночасне посилення державного контролю за їхньою діяльністю; комплексна допомога малому та середньому бізнесу; контроль за цінами на споживчі товари та послуги; збільшення фінансування інфраструктурних проектів.

**Література:** 1. Санникова Т. План Полсона: Что это такое? [Электронный ресурс] / Т. Санникова // ИК "Ренессанс Капитал". – 2009. – Режим доступа : <http://www.prime-tass.ru/news/show.asp?id=50055717&ct=-comments>. 2. House OKs \$819B stimulus bil l in win for Obama. [Electronic resource] // CNN. – 2009. – Access mode : [http://news.yahoo.com/s/ap/obama\\_economy;\\_ylt=ApCAAM3qcsJWGjzeazZA5Z2s0NUE;\\_ylu=X3oDMTI3-aG1vcmpjBGFzc2V0A2FwLzIwMDkwMTI4L29iYW1hX2Vjb25vbXkEcG9zAzIEc2VjA3luX3RvcF9zdG9yeQRz-bGsDaG91c2Vva3M4MTIi](http://news.yahoo.com/s/ap/obama_economy;_ylt=ApCAAM3qcsJWGjzeazZA5Z2s0NUE;_ylu=X3oDMTI3-aG1vcmpjBGFzc2V0A2FwLzIwMDkwMTI4L29iYW1hX2Vjb25vbXkEcG9zAzIEc2VjA3luX3RvcF9zdG9yeQRz-bGsDaG91c2Vva3M4MTIi).

УДК 658.513

**Григоренко Н. В.**

**Григоренко А. М.**

## **СИСТЕМА ЧИННИКІВ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ПІДПРИЄМСТВА**

*Анотация. Систематизовано групи чинників, що зумовлюють ефективність управління персоналом підприємства, та визначено їх склад і характер.*

*Аннотация. Систематизированы группы факторов, определяющих эффективность управления персоналом предприятия, и определены их состав и характер.*

*Annotation. The groups of factors which predetermine personnel management efficiency are systematised, and their structure and interrelations are defined.*

*Ключові слова: чинники, ефективність, управління персоналом, організаційна гнучкість.*

Управління персоналом як система ефективного управління працівниками і їхньою діяльністю є одним із найважливіших складових елементів менеджменту підприємства. В умовах ринкової економіки управління персоналом повинно набувати системності на основі комплексного вирішення кадрових проблем, впровадження нових і вдосконалення існуючих форм та методів кадрової роботи.

Ефективність функціонування комплексної системи управління персоналом підприємства доцільно розглядати як частину ефективності діяльності підприємства в цілому. Ефективність управління персоналом формується під впливом чинників об'єктивного і суб'єктивного характеру. Вплив різних чинників досліджений і висвітлений у працях вітчизняних та зарубіжних вчених досить ретельно [1 – 3]. Разом з тим, оскільки ефективність управління персоналом є поняттям комплексним, необхідним виступає системний підхід до визначення та оцінки впливу чинників на її формування. Такий підхід потребує свого дослідження.

Метою даної статті є систематизація груп чинників, що зумовлюють ефективність управління персоналом підприємства в цілісній системі та визначення складу кожної групи у взаємозв'язку.

Пропонується усі чинники, що зумовлюють ефективність управління персоналом на підприємстві, з урахуванням їх характеру згрупувати у систему за такими напрямками: зовнішні чинники, чинники внутрішнього середовища підприємства, кадрова політика підприємства, керівництво підприємством та його виробничими і функціональними підрозділами, особистісні характеристики працівників.

До групи зовнішніх чинників слід віднести: стан економіки у країні та світі, політико-правове становище, демографічну ситуацію, впровадження досягнень науково-технічного прогресу (НТП) у виробництво, соціально-культурне середовище у країні. Умовами ефективної дії цих чинників є політична стабільність та всебічне правове забезпечення виробничо-господарської діяльності підприємства.

© Григоренко Н. В., Григоренко А. М., 2010



Групу чинників внутрішнього середовища підприємства складають чинники, що відображають особливості його діяльності: правова-організаційна форма, тип виробництва та характер продукції, виробнича структура, технологічна та технічна база виробництва, система управління, корпоративна культура, форми та системи оплати праці, гнучкість підприємства. Корпоративна культура як добре сформована система керівних переконань, принципів і технологій у життєдіяльності підприємства сприяє підвищенню конкурентоспроможності, адаптованості, ефективності виробництва й управління. У системі управління персоналом її необхідно розглядати як стратегічний інструмент, що дозволяє орієнтувати всі його підрозділи та працівників на загальні цілі, підвищувати ініціативу персоналу, забезпечувати відданість загальній справі, полегшувати спілкування [2]. Із зазначених чинників заслугоує на особливу увагу гнучкість підприємства, яка може бути визначена як сприйнятливість та адаптація підприємства до змін. Зокрема в соціально-трудова сфері визначають такі типи організаційної гнучкості: зовнішня кількісна (гнучкість відносно кількості прийнятих і звільнених з організації), внутрішня кількісна (гнучкість робочого часу вже зайнятих в організації), функціональна (гнучкість відносно зміни сфери діяльності зайнятих в організації працівників), гнучкість зарплати [4].

Достатньо важливою є група чинників з кадрової політики підприємства: пріоритети вирішення проблем кадрового забезпечення; рівень ефективності функціонування кадрової служби; система підвищення кваліфікації працівників; система оцінки персоналу підприємства. Різноманітність характеру та змісту чинників цієї групи зумовлюється різнобічністю функцій, на виконання яких спрямована кадрова політика підприємства. Стосовно методів добору та адаптації кадрів для підприємства слід зазначити напрями їх удосконалення, основними з яких є такі: розвиток системи джерел інформації про кандидатів (створення внутрішньої бази даних; аналіз документів, засобів масової інформації, сайтів та інших зовнішніх джерел); удосконалення системи добору кандидатів на посаду (рекрутинг, метод SWOT-аналізу для оцінки способів пошуку працівників); розвиток методів оцінки претендентів на вакантні посади (інтерв'ювання, тестування) [5; 6]. Комплексний підхід необхідно застосовувати і при здійсненні процесу адаптації працівників, який включає два аспекти – професійну та соціально-психологічну адаптації. Необхідність у підвищенні кваліфікації кадрів зумовлюється зростанням вимог до професії або підвищенням за посадою. Серед методів навчання на робочому місці слід пропонувати як найбільш ефективні: ротацію, підготовку у проектних групах, делегування, метод завдань, що ускладнюються. Перспективними методами навчання поза робочих місць слід вважати: рольові ігри, робочу групу ("кружок якості"), ситуаційний аналіз, моделювання, дистанційне та комп'ютерне навчання, тренінги [5].

Ефективність управління персоналом підприємства суттєвою мірою залежить від рівня керівництва підприємством в цілому та його виробничими і функціональними підрозділами. Цю групу чинників складають: стиль керівництва з урахуванням сучасних вимог (прогресивний, аналітичний, безперервний (послідовний), делегуючий, дистанційний, інтуїтивний, контактний, проблемно-організуючий, партисипативний та інші); професіоналізм менеджерів з кадрових питань; форми та методи стратегічного і поточного планування кадрового забезпечення; методи розстановки кадрів, система прийняття і реалізації рішень з кадрових питань [5; 7]. Однією із важливих рис оптимального стилю керівництва є його гнучкість, яка завбачає урахування об'єктивних обставин і суб'єктивного чинника (особистості керівника). Підтримання гнучкості стилю керівництва може бути досягнуто використанням керівником із значної кількості стилів, які виділяють вчені та фахівці-практики, їх позитивних характеристик.

На ефективність управління персоналом значною мірою впливають особистісні характеристики працівників: вік, рівень освіти та культури, досвід роботи, психологічні особливості, мотиваційні чинники. Серед особистісних характеристик працівників важливе місце посідають психологічні якості [5; 7]. Їх чітке виявлення та найбільш ефективне використання можливі на основі модульного підходу у професіографії. При цьому психологічний модуль складається з двох частин: характеристики типового елемента діяльності та психологічних вимог до людини [5].

Дія розглянутих чинників має комплексний характер на ефективність управління персоналом підприємства. Одним із важливих завдань керівництва підприємства є досягнення і постійне підтримання узгодженості їх взаємодії, а також вироблення та впровадження в подальшому заходів щодо розвитку та удосконалення кожного з них.

---

**Література:** 1. Крушельницька О. В. Управління персоналом : навч. посібн. / О. В. Крушельницька, Д. П. Мельничук. – Вид. 2-е, пробл. й доп. – К. : Кондор, 2006. – 308 с. 2. Балабанова Л. В. Управління персоналом : навч. посібн. / Л. В. Балабанова, О. В. Сардак. – К. : ВД "Професіонал", 2006. – 512 с. 3. Гавкалова Н. Л. Менеджмент управління : навч. посібн. / Н. Л. Гавколова. – Харків : ВД "ІНЖЕК", 2004. – 276 с. 4. Мортіков В. Гнучкість підприємства в соціально-трудова відносинах / В. Мортіков // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 7. – С. 39–43. 5. Технологии кадрового менеджмента : учебн.-практ. пособ. / под ред. И. В. Мишуровой. – М. : ИКЦ "МарТ" ; Ростов н/Д : Изд. центр "МарТ", 2004 – 368 с. 6. Управління якістю бізнес-процесів на підприємстві : монографія / Л. Г. Шемаєва, К. С. Безгін, К. Г. Наумік, В. В. Ушкальов. – Харків : Вид. ХНЕУ, 2009. – 240 с. 7. Шемаєва Л. Г. Психологія управління: конспект лекцій для слухачів магістратури державної служби / Л. Г. Шемаєва, А. М. Григоренко, В. В. Ушкальов. – Харків : Вид. ХНЕУ, 2006. – 188 с.

## УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УМОВАХ ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

*Анотація. Розглянуто питання вдосконалення механізму використання бюджетних коштів в органах місцевого самоврядування.*

*Аннотация. Рассмотрены вопросы совершенствования механизма использования бюджетных средств в органах местного самоуправления.*

*Annotation. The questions of perfection of the mechanism of use of budgetary funds in local governments are considered.*

*Ключові слова: місцеві бюджети, механізм використання бюджетних коштів, структура витрат бюджету.*

Наша країна йде до стандартів Європи, тому в усіх галузях відбувається покращення умов обслуговування з орієнтацією на споживача, якому надається необхідна йому послуга. На шляху до вдосконалення системи важливим є покращення механізму використання бюджетних коштів, що призведе до більш доцільного їх використання. Сучасний бюджетний устрій України сформований на основі положень Конституції України [1] і відображений у нормах Бюджетного кодексу України, який був прийнятий у 2001 році [2].

Проблемою вдосконалення механізму використання бюджетних коштів займалися і займаються цілий ряд вчених таких, як Бескида Й. М., Василик О. Д., Грицяк Т. В., Кириленко О. П., Кравченко В. І., Огня Ц. Г., Опаріна В. М., Чугунова І. Я., Федосова В. М., Юрій С. І.

Метою статті є вдосконалення механізму використання бюджетних коштів у місцевому самоврядуванні в сучасних умовах на основі проведеного аналізу. Основні зміни в законодавстві України, спрямовані на поліпшення фінансування бюджетних виплат, але соціальні програми в цій сфері є недіючими, тому слід провести вивчення і зробити аналіз сучасних умов виділивши проблеми і недоліки, які впливають на соціально-економічний розвиток України. У кінці слід підсумувати всі фактори та внести доцільні пропозиції для більш ефективного використання бюджетних коштів у місцевому самоврядуванні.

Куп'янське управління праці та соціального захисту населення проводить надання соціальної допомоги, яка поділяється на: державну допомогу сім'ям з дітьми, державну соціальну допомогу інвалідам-дитинства та дітям-інвалідам та державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям, які є найбільш незахищеними верстами населення.

Якщо розглянути кожну допомогу окремо, то слід відзначити, що спостерігається зростання бюджетних коштів на виплату державних соціальних допомог порівняно з 2008 – 2009 рр.

Державна допомога сім'ям з дітьми призначається за ПКМУ від 27.12.2001 р. [3] і включає в себе такі види виплат: допомога у зв'язку з вагітністю та пологами, яка збільшилася на 31,3 %; допомога при народженні дитини на 55,4 %; допомога на догляд за дитиною до досягнення нею трирічного віку – 30,4 %; допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування, – 100,5 %; допомога на дітей одиноким матерям – 13,6 %; тимчасова державна допомога дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, – 126,04 %. У цілому сума виплати допомоги сім'ям з дітьми зросли на 45 %. Але нашій країні потрібні реформи для того, щоб допомога на дитину дійсно допомагала батькам. Наприклад, в Росії вступила в дію програма "Материнський капітал", яка включає в себе надання допомоги в розмірі приблизно 10 000 дол., на другу дитину, яка народилася після 01.01.2007 р. Та цими грошами батьки можуть скористатися не раніше ніж пройде 3 роки від народження дитини (у зв'язку зі світовою кризою Путін В. В. скоротив строк до 2-х років) і лише за безготівковим розрахунком або на поліпшення умов життя, або на освіту. Усі кошти допомоги знаходяться на рахунках в банку. Розмір допомоги на дитину в Україні теж необхідно збільшити, щоб батьки мали впевненість у завтрашньому дні своїх дітей, наприклад, при народженні першої дитини – 25 000 грн, другої – 50 000 грн, третьої – 100 000 грн; допомогу з догляду за дитиною до 3-х років збільшити до рівня прожиткового мінімуму.

Управління праці та соціального захисту населення проводить виплату державної соціальної допомоги інвалідам дитинства та дітям-інвалідам опираючись на Закон України "Про ДСД інвалідам дитинства та дітям-інвалідам" від 15.11.2000 р. [4], порівняно з 2008 – 2009 рр. спостерігається така



тенденція зростання: інваліди дитинства – 26,05 %, вони, у свою чергу, поділяються на I групу (9,7 %), II групу (18,02 %), III групу (36,9 %). Допомога дітям-інвалідам до 18 років зросла на 14,4 %; надбавка на догляд зросла на 10,1 %, до них відносяться: за інвалідом дитинства (1,25 %), за інвалідом I групи (0,4 %), за інвалідом II групи (44,5 %). Допомога на догляд за дитиною інвалідом – 14,1 %, з них: віком до 6 років – 18,2 %; віком від 6 років до 18 років – 13,2 %. Допомога на поховання, в яку входять такі види: інвалідів з дитинства (зменшилася на 15,6 %), інваліда I групи (збільшилася на 6,6 %). Що стосується допомоги на поховання інвалідів II групи, то її у 2009 р. не надавалося, те ж саме можна сказати і про дітей-інвалідів до 18 років, ці види допомоги були лише в 2008 р.

Державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям, яка призначається на основі Закону України "Про ДСД малозабезпеченим сім'ям" від 01.06.2000 р. [3] порівняно з 2008–2009 рр. навпаки зменшилася на 24,2 %. Розрахунок цієї допомоги проводиться за ПКМУ від 24.02.03 [5].

Що ж стосується чисельності одержувачів допомоги, то спостерігаються такі показники: державна допомога сім'ям з дітьми у зв'язку з вагітністю та пологами зменшилася на 11,3 %; допомога на дітей, які перебувають під опікою чи піклуванням, – 1,4 %.

Зростання кількості одержувачів спостерігається за такими допомогамі, як одноразова допомога при народженні дитини збільшилася на 7 %; допомога на догляд за дитиною до досягнення нею трирічного віку – 50,8 %; допомога самотнім матерям – 8,5 %; тимчасова допомога взаїмні аліментів – 76,8 %.

Державна соціальна допомога інвалідам дитинства та дітям-інвалідам за кількістю одержувачів збільшилася на 5,2 %, а державна допомога на догляд за психічнохворим зменшилася на 32,4 %.

Кількість одержувачів державної соціальної допомоги зменшилася на 22,6 %.

Слід звернути увагу, що з'явилася нова допомога з 2008 року родинам, які усиновили дитину і стали одержувати фінансову допомогу у зв'язку із Законом України від 23.09.2008 року [6], але виплати здійснюються з 2009 року і склали майже 43 тис. грн.

Прожитковий мінімум у листопаді 2009 року збільшився, що призвело до зростання деяких видів допомоги. Максимальна сума допомоги до трьох років за доходами становить з 01.01.2010 р. 744 грн (вона назначається на всю родину за умовами, що сума гарантованих мінімумів не перевищує), а обов'язковий розмір допомоги 130 грн. Але ж ця допомога платиться на дитину, тому на погляд автора, вона повинна бути однаковою для всіх матерів, які доглядають своїх дітей, і не бути меншою ніж прожитковий мінімум. Допомога на дітей під опікою збільшилася вдвічі та дітям, які втратили батьківську опіку, слід надавати таку допомогу, щоб її вистачало на їжу, одяг, навчання. Щодо самотніх матерів, то мінімальний розмір допомоги підвищився на 22,5 грн і становить 186,6 грн, а максимальний, який розраховується виключно до кожної родини виходячи з доходів становить 316,00 грн дітям до 6 років, відповідно від 6 до 18 років – 232,8 – 388,00 грн; від 18 до 23 років – 223,2 – 372,00 грн, за умови, що дитина навчається за денною формою. Та цих коштів недостатньо для того, щоб матері самостійно поставити дитину на ноги. Одноразова допомога при народженні дитини становить на першу дитину – 12 240 грн, на другу – 25 000 грн, на третю – 50 000 грн, та одноразово з цих сум виплачується зразу відповідно 4 800 грн, 4 840 грн та 5 000 грн. Далі виплата становить 620 грн протягом 12 місяців, 840 грн (24 міс.), 1 250 грн (36 міс.). Якщо дитина перша і по закінченню 12 місяців одноразова допомога припиняється, а мати сидить з дитиною до трьох років і надалі отримує 130 грн щомісяця, то звичайно цих коштів замало навіть для того, щоб прогудувати маля.

Державна соціальна допомога інвалідам дитинства та дітям-інвалідам підвищена до рівня розміру прожиткового мінімуму, та ці версти населення скаржаться на недостатню кількість коштів, тому що багато грошей іде на ліки, а більшість з них за станом здоров'я не можуть заробляти собі на життя іншим способом, ніж отримання допомоги.

У цілому кількість одержувачів державної соціальної допомоги зросла, сума бюджетних коштів, які були витрачені, теж збільшилася. Але цих коштів недостатньо для забезпечення реально необхідного мінімуму для громадян, які звернулися за допомогою.

Бюджетна сфера потребує проведення ряду реформ, що призведе до більш доцільного використання коштів з тим, щоб допомоги дійсно допомагали одержувачам жити і виховувати своїх дітей у гарних умовах, підтримували найбільш незахищені версти населення. Щоб державна соціальна допомога інвалідам дитинства та дітям-інвалідам була розрахована зважаючи на те, що ці люди постійно потребують придбання медикаментів, потрібні узгоджені дії уряду, Верховної Ради та органів місцевого самоврядування.

---

**Література:** 1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.96. – К. : Преса України, 1997. – 80 с. 2. Бюджетний кодекс України : офіційне видання. – К. : ВД "ІнЮре", 2001. – 152 с. 3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми" № 1751 від 27 грудня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>. 4. Закон України "Про ДСД інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам" №2109-1-III від 15.11.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.liga.net>. 5. Постанова Кабінету Міністрів України "Порядок призначення ДСД малозабезпеченим сім'ям" №250 від 24.02.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>. 6. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної підтримки сімей, які усиновили дитину з числа дітей-сиріт, позбавлених батьківського піклування" № 573-VI від 23.09.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.liga.net>. 7. Закон України "Про ДСД малозабезпеченим сім'ям" № 1768-III від 01.06.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

*Анотація. Розглянуті фактори, що обумовлюють успішність у сфері державних закупівель з огляду на структуру конкурентної політики держави.*

*Аннотация. Рассмотрены факторы, обуславливающие успешность государственных закупок в контексте структуры конкурентной политики государства.*

*Annotation. The factors causing success of the state purchases in a context of structure of a competitive policy of the state are considered.*

*Ключові слова: конкурентна політика, державні закупівлі, державне регулювання економіки.*

У сучасних умовах будь-яка держава, реалізуючи свою економічну політику, впливає на діяльність суб'єктів господарювання, розподіл ресурсів, зміцнює умови функціонування ринку, його пропорції. Тому макроекономічне регулювання пов'язане зі здійсненням структурно-галузевої політики, а конкурентна політика держави вважається одним із засобів, за допомогою якого досягається певна структура економіки.

Структурно-галузева політика спрямована на здійснення державою прогресивних змін у структурі народного господарства, на удосконалення міжгалузевих та внутрішньогалузевих пропорцій, на стимулювання розвитку галузей, які визначають науково-технічний прогрес, забезпечують конкурентоспроможність вітчизняної продукції та зростання рівня життя населення. Складовими цієї політики є промислова, аграрна, будівельна та інші сфери економічної політики.

При реалізації промислової політики держава проводить заходи щодо розвитку реального сектора національної економіки (вітчизняного виробництва), які підкріплені фінансово-економічними та організаційно-правовими заходами держави, інвестиційно-структурні перетворення щодо розвитку реального сектора економіки на сучасній технічній і технологічній основі, стимулювання перспективних галузей і виробництв національної економіки [1]. Реалізація різних варіантів промислової політики по-різному впливає на конкурентне середовище і формування конкурентної політики [2].

Одним із найважливіших напрямів державного регулювання економіки є антимонопольно-конкурентна політика, яка містить у собі діяльність держави щодо обмеження монополізму (антимонопольна політика), діяльність держави щодо захисту економічної конкуренції та діяльність держави щодо розвитку економічної конкуренції (конкурентна політика).

Промислова політика і конкурентна політика мають загальну мету – забезпечення стійкого економічного зростання і підвищення соціального добробуту населення. Відмінність між промисловою і конкурентною політиками полягає в засобах, які використовуються для прискорення темпів і підвищення стійкості економічного розвитку [1].

Взаємозв'язок (взаємозалежність) конкурентної і структурної політик проявляється в тому, що: 1) конкурентна політика держави – один із найважливіших засобів, за допомогою якого досягається певна структура економіки; 2) цілі структурної політики визначають характер антимонопольного регулювання і конкурентної політики держави в цілому; 3) характер і методи структурної політики зумовлюють зміст конкурентної політики. При цьому, слід зазначити, що система держконтрактів і держзамовлень є важливим інструментом структурної політики.

Гострою проблемою для України є нерівність умов конкуренції, "правил гри" на ринках для різних учасників, навіть там, де, на перший погляд, монопольних утворень немає. Її проявами є різні для різних суб'єктів господарювання можливості доступу до фінансових, матеріальних ресурсів, інфраструктури, нерівний режим оподаткування. Невиправдані пільги окремим підприємствам і галузям не лише гальмують вирішення фінансових проблем економіки та зміцнення фінансового становища суб'єктів господарювання, а й істотно спотворюють умови конкуренції [1].

У світовій та вітчизняній практиці у сфері державних закупівель основними проблемами реалізації конкурентної політики є численні зловживання суб'єктами господарювання, що займають монопольне (домінуюче) становище на ринках та поширені факти порушень конкурентного законодавства учасниками торгів, особливо у вигляді антиконкурентних узгоджених дій [3].

Законодавством окреслено основні принципи здійснення державних закупівель, а саме: максимальна економія та ефективність; добросовісна конкуренція серед учасників; відкритість та прозорість на всіх стадіях державних закупівель; недискримінація учасників; об'єктивна та не-



упереджена оцінка тендерних пропозицій; запобігання проявам корупції; сприяння захисту інтересів вітчизняного виробника; вільного доступу, відкритості та доступності інформації з питань закупівель.

Застосування державних закупівель передбачає розвиток конкурентного середовища на основі забезпечення прозорості процедур закупівель та досягнення їх оптимального і раціонального використання, що є необхідним чинником запобігання корупції на шляху реалізації концепції раціонального та ефективного використання державних коштів.

Конкурентна політика як фактор впливу на сферу державних закупівель спрямована на підтримку і створення умов для добросовісної і рівної конкуренції на ринках за допомогою встановлення і забезпечення дотримання правил, що визначають заборонені способи поведінки суб'єктів господарювання на ринку.

З викладеного матеріалу можна зробити висновок, що суперечливий характер цілей різних видів економічної політики обумовлює необхідність вирішення різнопланових завдань у різних площинах суспільного розвитку. Для усунення зазначених протиріч необхідно забезпечити гармонійний і узгоджений розвиток концептуальних базових принципів, процесуальних та методичних механізмів реалізації антимонопольно-конкурентної політики в системі державних закупівель.

---

**Література:** 1. Антимонопольна діяльність : підручник / В. Д. Лагутін, Л. С. Головка, Ю. І. Крегул та ін. ; за ред. проф. В. Д. Лагутіна. – К. : КНТЕУ, 2005. – 580 с. 2. Дідківська Л. Проблеми гармонізації антимонопольно-конкурентної політики з іншими напрямками економічної політики держави: методологічні та практичні аспекти / Л. Дідківська // Конкуренція. Вісник Антимонопольного комітету України. – 2005. – № 2-3. 3. Лисицький М. Конкуренція у сфері державних закупівель – міф чи реальність? / М. Лисицький, Л. Манюха, Р. Мосціпан // Конкуренція. Вісник Антимонопольного комітету України. – 2006. – № 3.

---

**Дороніна О. А.**

УДК 331.5 :369.032

---

**Борданова Л. С.**

## **ОЦІНКА РОЛІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАЙНЯТОСТІ У ПРАЦЕВЛАШТУВАННІ МОЛОДІ**

*Анотація. Розглянуто роль державної служби зайнятості у працевлаштуванні молоді на прикладі Донецького обласного центру зайнятості. Визначено перспективні заходи щодо підвищення ефективності діяльності державної служби зайнятості за цим напрямом.*

*Аннотация. Рассмотрена роль государственной службы занятости в трудоустройстве молодежи на примере Донецкого областного центра занятости. Определены перспективные мероприятия по повышению эффективности деятельности государственной службы занятости.*

*Annotation. The role of public service of employment in youth employment is considered on the example of the Donetsk regional centre of employment. Perspective actions for increase of efficiency of employment public service activity on this direction are defined.*

*Ключові слова: працевлаштування молоді, державна служба зайнятості, сприяння працевлаштуванню.*

Сучасний стан ринку праці в Україні та регіонах характеризується наявністю професійно-кваліфікаційного дисбалансу між потребою в робочій силі та її пропозицією. Більшість молодих громадян, здобуваючи професійну освіту, не впевнені в майбутньому працевлаштуванні за фахом, а тому після закінчення навчання або йдуть працювати не за отриманою спеціальністю, або стають безробітними. Така проблема викликана, з одного боку, зростанням рівня безробіття в країні внаслідок економічної кризи, з іншого – тим, що при виборі професії або спеціальності молоді не враховує потреби економіки та стан ринку праці. Крім того, дуже часто молоді люди не мають можливості працевлаштуватися через відсутність досвіду роботи. Як результат – загострення ситуації на молодіжному ринку праці. Так, у Донецькій області чисельність безробітної молоді у віці до 35 років зросла порівняно з 1 листопада 2008 р. в 1,5 раза й на 1 листопада 2009 р.

---

© Дороніна О. А., Борданова Л. С., 2010



склала 20,1 тис., або 44 % усіх зареєстрованих безробітних. Отже, молоді люди, які закінчили навчання, не спроможні самостійно вирішити проблему ефективного працевлаштування. У цьому процесі окрім роботодавців та навчальних закладів повинні брати активну участь і державні органи, зокрема, служба зайнятості.

Проблеми працевлаштування молоді на сучасному ринку праці розкрито у працях Н. Анішиної, Д. Верби, Т. Заєць, В. Кравченко, Л. Лісогор, Н. Лук'яченко, І. Петрової, В. Петюха та інших вітчизняних науковців. Однак події, що відбуваються останнім часом в економіці, погіршення взаємодії ринків праці та освітніх послуг, актуалізація ролі держави в забезпеченні молоді першим робочим місцем, обумовлюють доречність дослідження зазначених питань.

Мета статті – визначення ролі Державної служби зайнятості у працевлаштуванні молоді, оцінка діяльності її підрозділів (на прикладі Донецького обласного центру зайнятості) та розробка перспективних завдань у цьому напрямку.

Служба зайнятості є активним суб'єктом ринку праці та бере безпосередню участь у вирішенні проблем працевлаштування молоді (рис. 1).

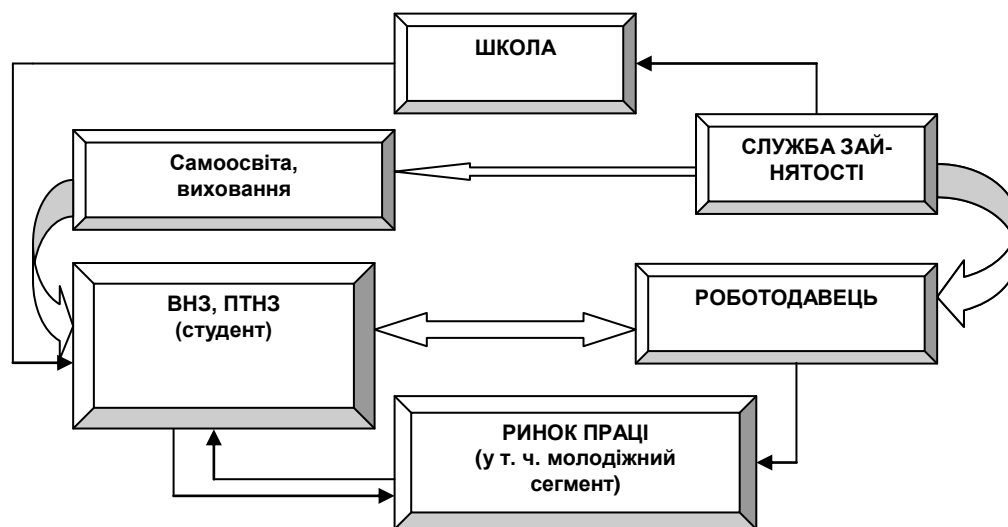


Рис. 1. Роль Державної служби зайнятості у вирішенні проблем працевлаштування випускників вузів

Основними аспектами діяльності служби зайнятості в цьому напрямі є корегування обсягів і профілів навчання у професійних навчальних закладах, розвиток і вдосконалення системи профорієнтації, моніторинг звернення випускників професійних навчальних закладів, інформування про ситуацію на ринку праці, про затребувані і перспективні професії, сприяння у створенні центрів працевлаштування у навчальних закладах і розробка реальних схем співпраці з ними.

Динаміка показників, що характеризують роботу Донецького обласного центру зайнятості (ДООЦЗ) з молоддю віком до 35 років, наведена в таблиці, з якої видно, що протягом 2009 р. на обліку знаходилося 85 907 осіб у віці до 35 років, 54 % з яких було працевлаштовано [1].

Таблиця

Облік і працевлаштування молоді віком до 35 років Донецьким обласним центром зайнятості, осіб

Роки	Перебувало на обліку на початок року	Зареєстровано протягом звітного періоду	Усього перебувало на обліку у службі зайнятості	Працевлаштовано службою зайнятості	Перебуває на обліку на кінець звітного періоду	
					усього	у т. ч. мають статус безробітного
2005	28 771	76 909	105 680	43 591	23 860	23 153
2006	23 963	70 612	94 575	39 772	19 463	18 704
2007	19 463	69 247	88 710	44 178	15 284	14 521
2008	15 284	74 134	89 418	40 545	25 562	24 029
2009	25 562	60 345	85 907	46 679	18 315	17 975

Найбільшу питому вагу серед молоді, яка знаходиться на обліку у ДООЦЗ, складають випускники навчальних закладів. Протягом 9 місяців 2009 р. їх кількість становила 6 314 осіб, що майже на 18 % перевищило показник 2008 р. в цілому (рис. 2).

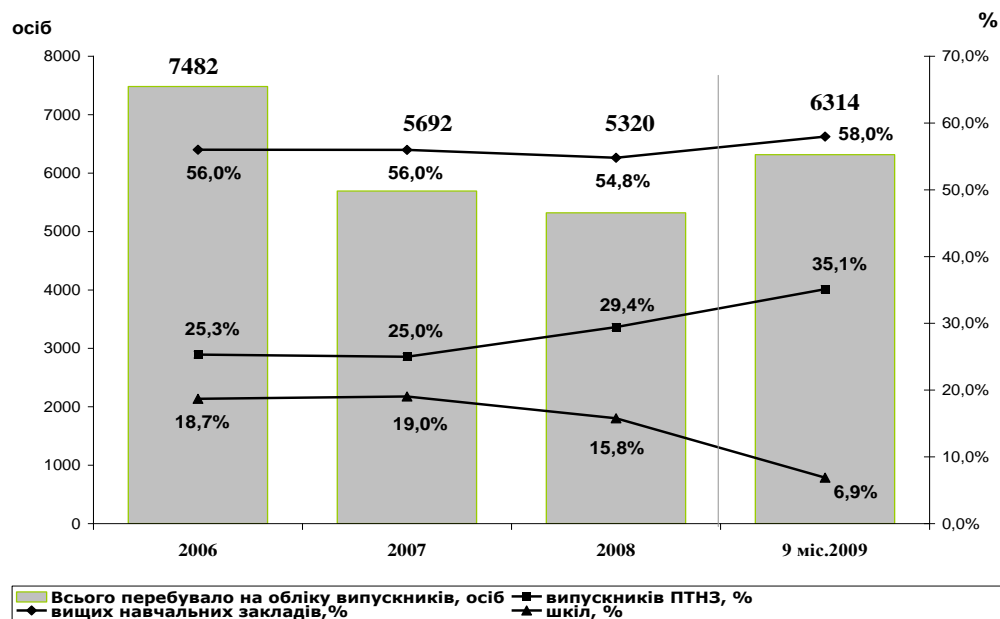


Рис. 2. Динаміка чисельності випусників навчальних закладів, які перебували на обліку в Донецькому обласному центрі зайнятості [1]

Як видно з рис. 2, у структурі випусників навчальних закладів, що знаходилися на обліку в ДООЦЗ, протягом аналізованого періоду стабільно переважають випусники ВНЗ, питома вага яких за 9 місяців склала 58 %.

Сприяючи зайнятості молоді, обласний центр зайнятості надає допомогу у працевлаштуванні на постійні, тимчасові і заброньовані робочі місця; направляє на професійну підготовку і перепідготовку; здійснює професійне консультування; направляє на громадські роботи в цілях мотивації до праці і надання матеріальної підтримки; надаючи можливість придбання професійних вмінь і навичок для підвищення конкурентоспроможності на ринку праці й отримання постійного місця роботи.

Донецький обласний центр зайнятості проводить дуже активну профорієнтаційну роботу. Служба зайнятості в області орієнтує випусників шкіл на свідомий вибір професії, що користується попитом на регіональному ринку праці. Так, наприклад, лише в I кварталі 2009 р. з метою надання молоді допомоги у самовизначенні при виборі майбутньої професії центрами зайнятості регіону було проведено: 87 інформаційних днів для учнів випускних класів загальноосвітніх шкіл, в яких взяли участь 2,5 тис. осіб; 86 професіографічних зустрічей, в яких взяли участь 1 755 учнів; проведено групові та масові профінформаційні заходи з учнями випускних класів – Урок вибору професії, Урок реального трудового життя, профорієнтаційні семінари для молоді з числа безробітних.

З метою посилення механізму координації функціонування ринку праці та ринку освітніх послуг в області, продовжується робота щодо спільних дій ДООЦЗ та Донецької облдержадміністрації, зокрема Управління освіти і науки. В умовах дефіциту вакансій обласною службою зайнятості активно використовуються переваги таких масових заходів сприяння працевлаштуванню молоді за безпосередньою участю роботодавців, як ярмарки вакансій та ярмарки професій.

Одним із заходів державного сприяння працевлаштуванню молоді в Україні було законодавче закріплення гарантії першого робочого місця випусникам вищих та професійно-технічних навчальних закладів. Закон гарантує працевлаштування за фахом після закінчення вищого або професійно-технічного навчального закладу за допомогою центру зайнятості з наданням роботодавцю дотації у розмірі фактичних витрат на основну і додаткову заробітну плату прийнятого молодого працівника [2]. Закон передбачає ефективне освоєння коштів державного бюджету, спрямованих на зниження безробіття серед молоді: вони йдуть не на виплату соціальної допомоги молодому безробітному, а на фінансування створення необхідного йому робочого місця.

Починаючи з серпня 2009 р., за рішенням Правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття було відновлено створення дотаційних робочих місць для соціально незахищених категорій громадян. Ураховуючи, що звернення до обласної служби зайнятості випусників навчальних закладів у 2009 р. збільшилось на 60 %, створення дотаційних робочих місць було спрямовано, в першу чергу, на забезпечення першого робочого місця. Так, 60 % дотаційних робочих місць у Донецькій області було створено для випусників вищих та професійно-технічних навчальних закладів, ще 5 % – для випусників шкіл.

Таким чином, можна зробити висновок, що діяльність ДООЦЗ щодо працевлаштування молоді заслуговує позитивної оцінки, однак у роботу служби зайнятості доцільно впроваджувати нові методи роботи та реалізовувати заходи, що будуть сприяти підвищенню ефективності діяльності державної служби зайнятості. До найбільш актуальних з них, на думку авторів, слід віднести: формування достовірної бази даних щодо потреби економіки в робочій силі за певними професійно-кваліфікаційними

групами; ініціювання заходів щодо поновлення статусу "молодий фахівець", для осіб, що навчалися за державним (регіональним замовленням), участь у формуванні серед молоді сприятливого іміджу робочих професій, розробка концептуальних засад профорієнтаційної роботи в регіоні.

**Література:** 1. Стан зареєстрованого ринку праці у Донецькій області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dcz.gov.ua>. 2. Закон України "Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю" // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 2 – Ст. 40.

УДК 658.115.31

**Волоснікова Н. М.**

## МАКРОЕКОНОМІЧНІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ В УКРАЇНІ

*Анотація. Присвячено актуальним питанням державного регулювання діяльності природних монополій в Україні. Проаналізовано існуючий організаційно-економічний механізм регулювання діяльності та реструктуризації природних монополій.*

*Аннотация. Посвящено актуальным вопросам государственного регулирования деятельности естественных монополий в Украине. Проанализирован существующий организационно-экономический механизм регулирования деятельности и реструктуризации естественных монополий.*

*Annotation. The actual problems of the government regulation of natural monopoly activity in Ukraine are studied. The acting organizing-economic mechanism of the regulation to activity natural monopoly are analysed.*

*Ключові слова: монополії, макроекономічне регулювання, стратегії державного регулювання економіки.*

Ураховуючи важливу роль природних монополій, їх ключове місце в економіці країни, держава повинна приділяти їм особливу увагу, спрямовану на підвищення ефективності їх діяльності.

Різні проблеми, пов'язані з використанням методів регулювання діяльності природних монополій, розглядаються на теоретичному, методологічному та практичному рівнях у роботах вчених, серед яких можна назвати: Малахову Н. Б. [1], Стадницького Ю. І. [2], Борисенко З. М. [3] та ін. Однак питання формування діючого механізму управління природними монополіями вимагають подальшої розробки.

Метою статті є поглиблення теоретичного та методологічного аналізу державного регулювання природних монополій.

Сутність природної монополії традиційно пов'язують з ефектом масштабу, який дозволяє одному підприємству забезпечувати продукцією увесь ринок, маючи більш низькі витрати на одиницю продукції, порівняно з конкуруючими між собою підприємствами.

Згідно із Законом України "Про природні монополії" [4], природні монополії визначаються як стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є ефективнішим за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва, а товари та послуги, що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживання іншими товарами або послугами, у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари або послуги, ніж попит на інші товари або послуги. За участю суб'єктів природних монополій формуються економічні відносини й на суміжних ринках.

Державне регулювання діяльності природних монополій має тривалу історію. Щоб поліпшити функціонування діяльності природних монополій у різний час учені запропонували, а уряди застосували чотири типи стратегій:

- 1) перебування підприємств – природних монополістів – у державній власності;
- 2) переведення цих підприємств у приватну власність;
- 3) створення державних органів для регулювання діяльності підприємств – природних монополістів;
- 4) використання механізмів спеціально стимульованої конкуренції.

Регулювання діяльності природних монополій можуть здійснювати різні установи та структури. Так, вибір того чи іншого інституту як регуляторного органу надає свої специфіки практичній реалізації регулювання. До основних варіантів регуляторних органів належать [5]: саморегулювання, органи місцевої влади, уряд, суди, установи центрального уряду, регуляторні комісії. Основні переваги та недоліки регуляторних інституцій наведено в таблиці.

Переваги та недоліки різних варіантів регуляторних інституцій

Варіант регуляторних інституцій	Переваги	Недоліки
<b>Саморегулювання</b> (самостійно регулюють стандарти поведінки своїх членів)	Високий рівень професійних знань	Низький рівень підзвітності
<b>Органи місцевої влади</b> (відповідають за регулювання регіональних природних монополій)	Високий рівень демократичної підзвітності	Низький рівень професійних знань
<b>Уряд</b>	Забезпечення демократичного вибору	Складність забезпечення постійного і стабільного контролю
<b>Суди</b>	Справедливість у прийнятті рішень	Складність планування рішень
<b>Установи центрального уряду</b>	Забезпечення високого рівня координації з урядом	Упередженість під час ухвалення рішень
<b>Регуляторні комісії</b>	Високий рівень професійних знань і можливість об'єднувати різні функції	Низький рівень підзвітності

Дискусія щодо форм власності на природні монополії займає важливе місце в теорії регулювання діяльності природних монополій. Державну власність на підприємства, які виробляють продукцію за умов природної монополії, тривалий час вважали розумним виходом із цієї ситуації, оскільки брак стимулів до максимізації прибутку державних підприємств дає змогу зосереджувати увагу не лише на фінансових питаннях. Однак загальносвітова тенденція полягає у відході від державного володіння та управління підприємствами, цей спосіб державного втручання відіграє суттєву роль у сферах природних монополій, зокрема, на ринку електроенергії та комунальних послуг.

Головною метою здійснення реструктуризації підприємств – природних монополій – забезпечення ефективності їх діяльності та створення ефективного і дієвого організаційно-економічного механізму регулювання цін на їх продукцію. Успішна реструктуризація залежить від наявності єдиної методологічної бази, правильного визначення мети на всіх етапах реформування власності та повноти виконання завдань на кожному рівні її реалізації. Послідовність проведення реструктуризації підприємств – природних монополій подано на рисунку.

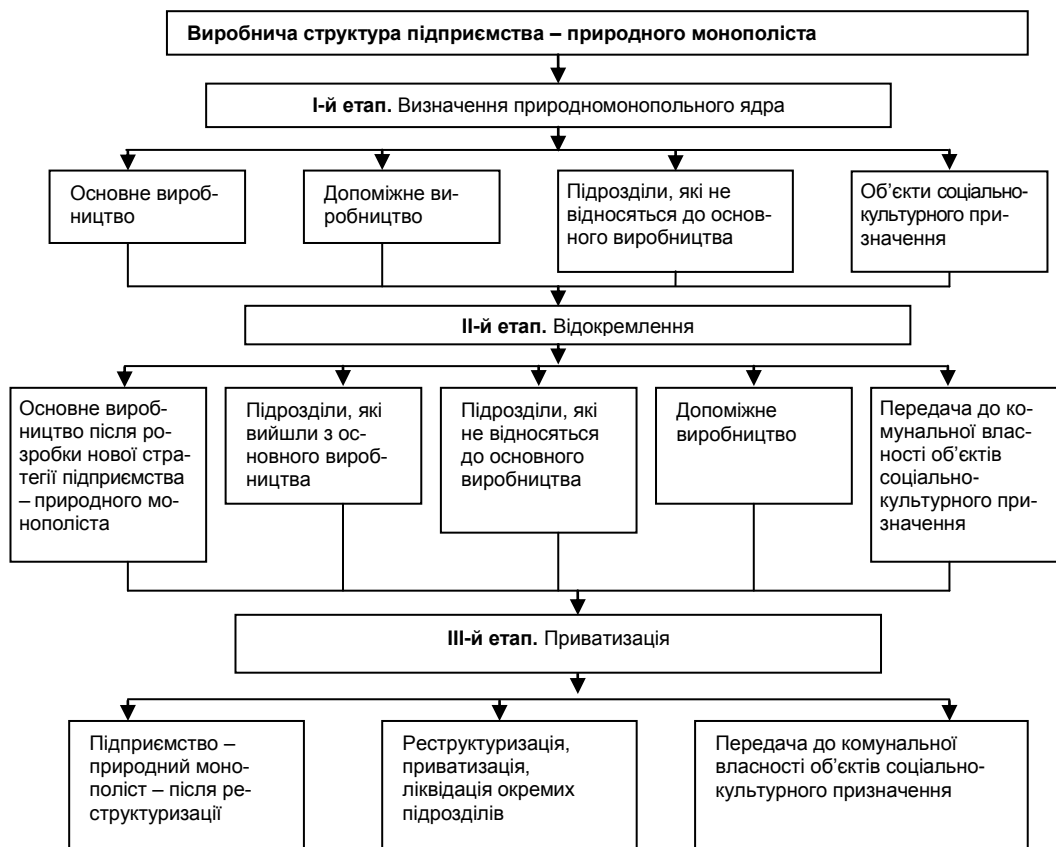


Рис. Послідовність проведення реструктуризації підприємств – природних монополій

Підсумовуючи, можна зазначити, що аналіз світового досвіду не дає однозначної відповіді на питання про оптимальність тієї чи іншої стратегії державного регулювання діяльності підприємств – природних монополістів.

Кожна держава обирає стратегію залежно від технічного й економічного розвитку, національних інститутів та норм. При цьому, фактично кожна стратегія державного регулювання функціонування діяльності природних монополій може бути використана і має резерви для вдосконалення. Такі перетворення принесуть вигоду всім: споживачам у вигляді низьких цін. Підприємствам – через встановлення стабільного режиму регулювання, сприятливі умови для інвестування та технічного розвитку.

**Література:** 1. Малахова Н. Б. Методи оцінки ефективності суб'єктів природних монополій / Н. Б. Малахова // Економічна теорія. – 2005. – № 2. – С. 96–106. 2. Стадницький Ю. І. Причини виникнення та існування природних монополій / Ю. І. Стадницький, В. В. Кривуцький // Актуальні проблеми економіки. – 2003. – № 10 (28). – С. 25–40. 3. Борисенко З. М. Конкурентна політика держави як фактор розвитку економіки України : монографія / З. М. Борисенко. – К. : Таксон, 2004. – 344 с. 4. Закон України "Про природні монополії" // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 30. – С. 238. 5. www.icps.com.ua.

УДК 336.143

**Аведян Л. Й.**

**Липчанська А. В.**

## **ПРОБЛЕМИ ТА СУПЕРЕЧНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН, ЩО ВИНΙΚАЮТЬ ІЗ ЗАПРОВАДЖЕННЯМ НОВОГО БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

*Анотація. Висвітлено основні проблемні питання і суперечності нового Бюджетного кодексу України, прийнятого Верховною Радою України 23 червня 2009 року, внесено пропозицій щодо їх усунення.*

*Аннотация. Освещены основные проблемные вопросы и разногласия нового Бюджетного кодекса Украины, принятого Верховной Радой Украины 23 июня 2009 года, внесены предложения относительно их устранения.*

*Annotation. The basic problem questions and the disagreement of the new Budgetary Code of Ukraine accepted by the Supreme Rada of Ukraine on June, 23rd, 2009 are taken up, offers concerning their elimination are made.*

*Ключові слова: бюджетний кодекс, міжбюджетні відносини, структура формування бюджету.*

Забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку країни та її окремих регіонів неможливе без створення об'ґрунтованої системи міжбюджетних відносин. І хоча її формування розпочалося з набуттям Україною незалежності, через значну неоднозначність та суперечливість даного питання воно остаточно не вирішене й досі. Отже, не випадково, що йому постійно приділяють увагу державні діячі, суб'єкти бюджетних правовідносин, дослідники у галузі державного управління та фінансів. Питання дослідження міжбюджетних відносин займають значне місце у наукових працях зарубіжних і вітчизняних вчених. На сучасному етапі в Україні міжбюджетні відносини стали предметом дослідження у працях вітчизняних вчених: В. Асадчева, В. Базилевича, Н. Бака, Л. Баластрика, Й. Бескида, С. Буковинського, А. Буряченко, О. Василика.

Метою написання статті є виявлення суперечностей організації міжбюджетних відносин та зміцнення дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування. Виходячи з поставленої мети, завданням даної статті є висвітлення основних проблемних питань і суперечностей нового Бюджетного кодексу України, прийнятого Верховною радою України 23 червня 2009 року та на даний час не діючого у зв'язку із застосуванням Президентом України права вето, та внесення пропозицій щодо їх усунення.

© Аведян Л. Й., Липчанська А. В., 2010



З часу прийняття Бюджетного кодексу України (21 червня 2001 року) відбувалися зміни у законодавстві, застосування яких у бюджетному процесі доводилося щорічно врегульовувати законом про Державний бюджет України. Це щоразу призводило до зростання, насамперед, кількості текстових статей такого закону, що ускладнювало роботу з ним. Таким чином, виникла необхідність унормувати на постійній основі у Бюджетному кодексі ряд положень бюджетного законодавства.

Поряд з цим, основним завданням удосконалення бюджетного законодавства стало створення правового підґрунтя для підвищення результативності та якості управління державними фінансами, зокрема, бюджетної системи на всіх рівнях, а також ефективності та прозорості використання бюджетних коштів. Для реалізації вищевказаних завдань Верховною Радою України 23 червня 2009 року був прийнятий Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" [1].

Основними змінами, що внесені до Бюджетного кодексу України та суттєво впливають на обсяги бюджетів, порядок їх формування, є:

визначення міжбюджетних трансфертів за бюджетами сіл, селищ і міст безпосередньо Міністерством фінансів України та затвердження дотації вирівнювання і вилучення до Державного бюджету України Верховною Радою України з метою збільшення самостійності територіальних громад через ліквідацію їх фінансової залежності від районних та обласних бюджетів. Усього по Україні 12,1 тис. бюджетів, по Харківській області – 485 бюджетів (без урахування районних бюджетів міста Харкова). До внесення змін затверджувались ці показники тільки по обласних бюджетах, бюджетах районів та міст обласного значення – 691 бюджет по Україні, 35 бюджетів по області);

зміцнення дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування (сіл, селищ та міст) за рахунок встановлення відрахувань до доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів – 50 % податку з доходів фізичних осіб та фіксованого податку на доходи від підприємницької діяльності замість 25 %; зарахування до спеціального фонду бюджетів стовідсотково податку з власників транспортних засобів та збір за забруднення навколишнього середовища; збільшення джерел формування бюджету розвитку (шляхом зарахування податку з доходів фізичних осіб – 15 %, фіксованого податку на доходи від підприємницької діяльності – 15 %, та податку на прибуток приватних підприємств – 10 %, надпланових доходів загальнодержавних податків і зборів – 50 %);

розширення складу доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (зокрема, плата за окремі види ліцензій, збір за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення);

доповнення переліку доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (зокрема, плата за землю, адміністративні штрафи, що раніше зараховувались до доходів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, податок на нерухомість).

Що стосується видаткової частини бюджетів, то суттєвих змін до Бюджетного кодексу не внесено, крім віднесення до видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, видатків на місцеву пожежну охорону, позашкільну освіту, центри соціальної реабілітації дітей, інвалідів та соціальні гуртожитки, виплата грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, утримання зоопарку, установа професійно-технічної освіти та ін.

Крім цього, в новій редакції Бюджетного кодексу удосконалені окремі бюджетні поняття, уточнені функції головних розпорядників, закладена правова основа до запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні, середньострокового бюджетного планування, поліпшення системи контролю і відповідальності та ін.

Очікувалося, що шляхом внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України буде досягнуто вищий ступінь стабільності та прозорості бюджетної системи України, підвищення рівня автономії місцевих бюджетів. Разом із тим, не тільки залишились невирішеними окремі питання, а й виник ряд нових.

Це, по-перше, відсутність достовірних статистичних даних у розрізі міст обласного значення, районів, міст районного значення, селищних та сільських рад щодо чисельності наявного населення, контингентів дітей дошкільних навчальних закладів, учнів загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів. Офіційна статистична звітність в розрізі громад відсутня.

По-друге, при формуванні показників міжбюджетних відносин на центральному рівні неможливо врахувати нерівномірність розвитку соціально-економічної інфраструктури сіл, селищ, міст районного значення. Наявність малонаселених бюджетів сіл, селищ не дасть змоги витримати та урегулювати показники доходів та видатків.

Самодостатні територіальні громади, здатні забезпечити належну якість управління коштами, мають об'єднувати 3 – 5 тис. мешканців. Тому відповідну децентралізацію доцільно здійснювати після проведення адміністративно-територіальної реформи, яка забезпечить відповідне укрупнення громад. Виконання повноважень сільськими, селищними радами невеликих громад ускладнюватиметься необхідністю проведення значних адміністративних видатків (підготовка кадрів, придбання необхідної комп'ютерної техніки та ін.).

У Харківській області 381 сільський бюджет : територіальні одиниці до 300 чол. – 6, від 300 до 500 чол. – 23, від 500 до 1000 чол. – 152, від 1000 до 1500 чол. – 110, від 1500 до 2000 чол. – 41, від 2000 чол. і більше лише 49 бюджетів (13 %). Тобто малочисельні громади складають 87 % їх

загальної кількості. Надання більшого фінансового забезпечення бюджетів місцевого самоврядування без проведення адміністративно-територіальної реформи призведе до збільшення питомої ваги витрат на утримання органів місцевого самоврядування, що є неефективним у процесі використання бюджетних коштів.

По-третє, зміцнення дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування пропонується значною мірою за рахунок зменшення доходів обласних та районних бюджетів: доходи, що закріплювалися за обласними бюджетами, зменшуються, зокрема, з податку з доходів фізичних осіб та фіксованого податку – з 25 % до 15 % податків, що сплачувалися на території сіл, селищ, міст районного значення, з плати за землю – з 25 % до 0, з податку з власників транспортних засобів – з 30 % до 0; доходи, що закріплювалися за районними бюджетами, зменшуються, зокрема, з податку з доходів фізичних осіб та фіксованого податку – з 50 % до 20 % податків, що сплачувалися на території сіл, селищ, міст районного значення, з плати за землю – з 15% до 0 [1; 2].

У зв'язку із зменшенням надходження доходів як до обласного бюджету, так і до районних бюджетів, втрачається можливість одержання понадпланових доходів та їх спрямування на додаткові видатки, в тому числі фінансуванні загальнодержавних програм, а також зростає залежність цих бюджетів від трансфертних платежів з державного бюджету. Так, обласний бюджет Харківської області буде відрегульовано за рахунок збільшення дотації вирівнювання з державного бюджету: питома вага дотації вирівнювання зростає з 40 % в 2009 році до 60 % в 2010 році.

Відсутність надходжень до обласного та районного бюджетів податку з власників транспортних засобів та збору за забруднення навколишнього природного середовища призведе до неможливості концентрації фінансового ресурсу на рівні області та до накопичення коштів в одних бюджетах, без урахування реальної потреби у їх використанні, унеможливить фінансування ремонтів доріг через високу собівартість та незначні обсяги надходжень цільових коштів по бюджетах місцевого самоврядування. Вирішення проблем окремих територій потребуватиме додаткових коштів у вигляді цільових субвенцій з державного бюджету і, як наслідок, збільшення залежності місцевих бюджетів від держави.

Зарахування 50 % надпланових доходів загальнодержавних податків і зборів тільки до бюджету розвитку сіл, селищ, міст позбавляє обласні та районні бюджети додаткового фінансового ресурсу на соціально-економічний розвиток регіонів.

Зарахування податку на доходи фізичних осіб за місцем проживання може зумовити конфлікт між міськими та сільськими громадами. Це може призвести до блокування міськими громадами, в яких зосереджене основне виробництво, працевлаштування у містах жителів сіл та селищ.

Зарахування 10 % податку на прибуток приватних підприємств до бюджетів розвитку, в основному, буде акумулюватися в містах, де знаходяться основні платники податку на прибуток. У зв'язку з цим, по сільських і селищних бюджетах таких надходжень не буде. Крім того, при формуванні бюджетів розвитку міста районного значення отримують 15 % податку з доходів фізичних осіб, а міста обласного значення, в тому числі і малі (за кількістю населення), залишаються позбавленими права на розвиток.

Таким чином, зміцнення дохідної бази бюджетів сіл, селищ і міст за рахунок послаблення фінансової стабільності обласних та районних бюджетів негативно позначиться на фінансуванні загальнодержавних програм.

По-четверте, збільшення дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування без збільшення нормативів бюджетної забезпеченості за видатками, не призведе до збільшення фінансового ресурсу та покращення фінансування установ, що утримуються з цих бюджетів, а лише до збільшення вилучення надлишку доходів місцевих бюджетів до державного бюджету.

Крім того, при формуванні показників міжбюджетних відносин на центральному рівні неможливо врахувати нерівномірність розвитку соціально-економічної інфраструктури сіл, селищ, міст районного значення.

Підбиваючи підсумки, можна відмітити, що незважаючи на очікування виключно позитивного результату від внесення до Бюджетного кодексу змін, спрямованих на підвищення рівня стабільності та прозорості системи міжбюджетних відносин, автономії місцевих бюджетів, відповідальності влади і розвитку регіонів, самостійність місцевих бюджетів залишається лише декларацією про наміри. Реальну самостійність місцеві бюджети можуть мати тільки за умови їх фінансової незалежності. І хоча спостерігається зростання доходів та видатків місцевих бюджетів, що є, безумовно, позитивним, одночасно наростає негативна тенденція до збільшення їх залежності від дотацій та субвенцій з державного бюджету.

Урахування вищенаведених зауважень та пропозицій щодо зміни до Бюджетного кодексу України дасть змогу вирішити найгостріші проблеми та забезпечити фінансовим ресурсом соціально-економічного розвитку регіонів України, зокрема і Харківської області.

---

**Література:** 1. Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" від 23.06.2009 р. №1540-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>. 2. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / за ред. О. В. Турчинова і Ц. Г. Огня. – К. : Парламентське вид-во, 2002. – 320 с.

## РОЗВИТОК СИСТЕМИ МЕТОДІВ ВІДБОРУ ПРАЦІВНИКІВ В УПРАВЛІННІ ПЕРСОНАЛОМ ПІДПРИЄМСТВА

*Анотація. Систематизовано методи відбору персоналу підприємства та розглянуто напрямки їх розвитку.*

*Аннотация. Систематизированы методы отбора персонала предприятия и рассмотрены направления их развития.*

*Annotation. Methods of enterprise personnel selection are systematized and the ways of their development are considered.*

*Ключові слова: професійний відбір, методи професійного відбору, управління персоналом, ефективність управління персоналом.*

Ефективність здійснення управління персоналом значною мірою зумовлюється доцільним відбором працівників, який, у свою чергу, можливий завдяки використанню традиційних та впровадженню новітніх методів, адаптованих до сучасних умов виробничо-господарської діяльності підприємства. Дослідженню питань застосування методів відбору персоналу вченими і фахівцями-практиками [1 – 3] приділяється досить значна увага, проте деякі аспекти їх вирішення потребують подальшого дослідження. З огляду на зазначене, метою даної статті є узагальнення та систематизація методів відбору персоналу підприємства, визначення напрямків їх розвитку.

Систему методів відбору, які спрямовані на оцінку кандидатів на посаду, складають: аналіз інформації про кандидата, що міститься в анкеті (резюме); оцінка результатів попередньої співбесіди; збір інформації про кандидата; використання особистісних опитувальників; тестування; групові методи відбору; експертні оцінки; інтерв'ю [1]. Інформація про претендента, що отримується з використанням кожного із зазначених методів, має частковий характер. І тільки їх комплексне використання дає можливість одержати вичерпну інформацію, на підставі якої можна прийняти обґрунтоване рішення про прийом кандидата на посаду.

Одним з напрямків удосконалення складання анкети є її структурування – поетапне розчленування за кількістю розділів, питань у кожному розділі, їх логічному розміщенню [3]. Зміст питань в анкеті повинен бути також спрямований на одержання інформації про здатності кандидата для виконання майбутньої роботи. Для більшості вакансій управлінських і керівних посад кандидати, як правило, повинні представити своє резюме. Головна проблема ефективного використання інформації з резюме полягає у відсутності встановленого формату резюме, що дозволяє кандидатам надавати здебільшого суб'єктивну інформацію про свій досвід і те, як вони сприймають власну придатність для цієї посади. Це ускладнює процес відсіювання кандидатів порівняно з використанням стандартної анкети.

При проведенні відбору кандидатів особистісні опитувальники доцільно застосовувати для оцінки специфічних якостей претендентів (комунікабельність, схильність до ризику, самоконтроль, емоційна стійкість), але прогностична валідність особистісних опитувальників не завжди висока [2].

Зараз тести набули широкого застосування в різних сферах професійної діяльності. При оцінці здібностей використовують тести одномірного й багатofакторного характеру дослідження. Багатofакторні тести складаються з набору методик, спрямованих на комплексну оцінку здібностей кандидатів за рядом показників: оцінки загальної поінформованості, невербального та вербального інтелекту, математичних здібностей і т. п. Поряд з тестами доцільно виконувати пробні завдання (завдання з навичок діловодства, мануальні, адміністративні, контрольні, управлінські, психомоторні та інші тести) [3]. Пробні завдання відображають специфіку майбутньої роботи, що забезпечує перевірку досвідченості й компетентності кандидатів до їх працевлаштування, об'єктивно оцінюють реальні можливості кандидатів. З огляду на багатofакторність тести й пробні завдання можуть бути використані для багатьох класів робіт на різних рівнях підприємства. Хоча розробка й застосування таких методів відбору вимагає чималих вкладень, вигода від їх застосування є істотною.

До групових методів відбору і підготовки кандидатів до майбутньої роботи в колективі відносяться дискусії, ділові ігри, вправи на вирішення проблем та аналіз конкретних ситуацій, тренінги. При їх використанні необхідне визначення чітких критеріїв та способів виявлення показників, що дозволяють визначити переваги одних кандидатів перед іншими. Застосування групових методів дає можливість виявлення та оцінки професійних й особистісних якостей претендентів (вміння та навички розв'язання завдань, лідерські якості, аналітичні здібності, вміння переконувати, здатність до конструктивної взаємодії з іншими членами групи та ін.).

Використання комплексного методу "центр оцінки" (ЦО) кандидатів стає все більш популярним методом відбору й оцінки персоналу в умовах організації [2; 4]. Цей підхід забезпечує застосування різноманітних методів оцінки (наприклад: пробні завдання, структуровані інтерв'ю, тести, ділові ігри, тренінги тощо) та участь багатьох експертів для гарантії об'єктивності всебічного розгляду



кандидата. Також перевагами використання ЦО для організації є: можливість установити індивідуальну загальну й трудову мотивацію кандидата; визначення сильних і слабких сторін кожного учасника й використання цієї інформації при плануванні кар'єри; підбір кадрового резерву з числа співробітників, що володіють високим трудовим потенціалом. Однією з слабких сторін методу ЦО є його дорожнеча, пов'язана з великими організаційними та фінансовими витратами.

Процедури професійного відбору кандидатів, що наймаються ззовні, і кандидатів, які працюють на даному підприємстві, мають істотні розходження. Вони пов'язані з тим, що у працівників, які поступають на роботу, не можуть бути оцінені ділові якості (дисциплінованість, відповідальність, ініціативність, самостійність), що визначаються методом експертних оцінок.

Окремі характеристики інтерв'ю впливають на якість отриманої інформації, що відображається на рішенні про прийом або відхилення кандидата. Традиційний вид інтерв'ю більшою мірою покладається на інтуїтивні враження про придатність кандидата, а також на використанні закритих або навідних питань, що припускають в основному відповіді "так", "ні" або такі, що запрошуються самі собою. Структуровані інтерв'ю набагато краще традиційних інтерв'ю в силу того, що вони більше фокусуються на пов'язаних з роботою характеристиках, розроблених на основі аналізу змісту роботи, припускають відкриті питання, що вимагають глибокі відповіді. Кожен кандидат оцінюється більш об'єктивно, мінімізується імовірність ненавмисної упередженості або несправедливості. Прикладами структурованих інтерв'ю є: ситуаційне інтерв'ювання (оцінює здатності людини представляти свою майбутню поведінку в якій-небудь ситуації); інтерв'ювання, засноване на версії шаблонної моделі поведінки ("минула поведінка – основа для пророкування майбутньої поведінки"), мультимодальне інтерв'ювання (фокусується як на минулому, так і на майбутньому, використовуючи ситуаційні, біографічні питання, дозволяє оцінювати різні психологічні конструкції) [3]. Структуровані інтерв'ю більше відповідають необхідним стандартам вірогідності, валідності й практичності. Це сприяє найманню з першої спроби професійних працівників, що відповідають вимогам роботи.

Успішність вибору застосування методів відбору визначається, насамперед, вибором необхідних оціночних критеріїв. Найбільш доцільними з них у співвідношенні прибутків і витрат слід вважати практичність, інтерпретованість, достовірність і валідність. Для кожного класу робіт доцільне використання комплексу методів відбору кандидатів на посади. Це дасть можливість підвищити результативність роботи з відбору кадрів, збільшити прибуток та зменшити збитки підприємства.

**Література:** 1. Колпаков В. М. Методы управления : учебн. пособ. / В. М. Колпаков. – 2-е изд., испр. и доп. – К. : МАУП, 2003. – 368 с. 2. Технологии кадрового менеджмента : учебн.-практ. пособ. / под ред. И. В. Мишуровой. – М. : ИКЦ "МарТ" ; Ростов н/Д : Изд. центр "МарТ", 2004. – 368 с. 3. Купер Д. Отбор и найм персонала: технологии тестирования и оценки / Д. Купер, И. Робертсон, Г. Тинлайн ; [пер.с англ. Т. Э. Окорокова]. – М. : ООО "Вершина", 2005. – 336 с. 4. Пугачев В. П. Тесты, деловые игры, тренинги в управлении персоналом : учебник для студентов вузов / В. П. Пугачев. – М. : Аспект Пресс, 2002 – 285 с. 5. Голубков Е. П. Технология принятия управленческих решений / Е. П. Голубков. – М. : Изд. "Дело и Сервис", 2005. – 544 с.

УДК 338.134

**Аведян Л. Й.**

**Міленко В. Я.**

## **ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ КОНТРОЛЬНО-РЕВІЗІЙНОЇ СЛУЖБИ**

*Анотация. Розглянуто шляхи розвитку та удосконалення фінансового контролю в органах Державної контрольно-ревізійної служби.*

*Аннотация. Рассматриваются пути развития и усовершенствования финансового контроля в органах Государственной контрольно-ревизионной службы.*

*Annotation. The ways of development and improvement financial control in organs of State Control-Revisory service are considered.*

*Ключові слова: фінансовий контроль, контрольно-ревізійна служба, контрольно-ревізійний процес.*

Економіка та стан державного управління в Україні вимагає термінового реформування, включаючи сферу державного фінансового контролю. Результатом цих змін має стати підвищення його впливу на прийняття рішень вищих органів влади й управління стосовно усунення недоліків і

© Аведян Л. Й., Міленко В. Я., 2010



проблем у сфері обліку, бюджету, податків, ефективного використання державних коштів та майна, усунення дублювання в роботі контролюючих органів, захисту інтересів держави і громадянина.

Особливу роль серед органів фінансового контролю відіграють органи Державної контрольно-ревізійної служби в Україні (далі – ДКРС). На них держава покладається у здійсненні організації та контролю фінансово-господарських правовідносин. Від їхньої справної роботи, значною мірою, залежить фінансова безпека держави. Тому ДКРС – один з найважливіших контролюючих органів держави. Знаходження шляхів удосконалення роботи та її всебічного розвитку є дуже актуальним питанням на сьогодні.

Контрольно-ревізійний процес у своїх наукових працях розглядали В. Афанасьєв, М. Білоус, М. Білуха, Ф. Бутинець, Т. Коломієць, В. Лукін, Н. Малюга та ін. У концептуальному плані особливе значення мають праці представників сучасної державно-управлінської та правової думки В. Авер'янова, С. Алексєєва, Є. Алісова, О. Андрійко, Г. Атаманчука, О. Бандурки, Ю. Битяка, Д. Бахраха, Л. Воронової, В. Гарашука, І. Голосніченка, Л. Коваля, А. Комзюка, М. Кучерявенка, Н. Пришви, Л. Савченко, А. Селіванова, В. Тація, Ю. Тодики, М. Тищенко, Ю. Шемшученка та ін. Розуміючи недосконалість фінансової системи, вони ретельно аналізують проблеми державного фінансового контролю та шукають шляхи їх ефективного вирішення.

Метою написання статті є розробка основних напрямків удосконалення фінансового контролю в органах Державної контрольно-ревізійної служби. Виходячи з поставленої мети, необхідно вирішити такі завдання: створення нових принципів організації контрольної діяльності ДКРС; прийняття нормативних актів, які б ефективно регулювали порядок здійснення нею своїх повноважень; вдосконалення й система форм і методів контрольної діяльності ДКРС, посилення ефективності та результативності їх роботи.

Органи державної контрольно-ревізійної служби мають кілька пріоритетних шляхів розвитку та удосконалення [1]: необхідне чітке окреслення в законі об'єктів контролю; усунення суперечностей в конституційних правах учасників процесу фінансового контролю; усунення дублювання контрольно-ревізійних дій між органами державного фінансового контролю. Тобто, гармонізація економічної, юридичної та управлінської складових контрольно-ревізійного процесу.

Для полегшення взаємодії та підвищення її ефективності для органів фінансового контролю та правоохоронних органів потрібно запровадити загальну систему обміну інформацією, документами та матеріалами, однакові форми звітності, що забезпечить єдину аналітичну базу для всіх контрольних органів: значним кроком стане також оновлення класифікації контрольної діяльності фахівців ДКРС; удосконалення номенклатури посад контролерів; удосконалення стандартів діяльності фахівців ДКРС; удосконалення посадових характеристик контролерів; матеріальне забезпечення роботи контролерів; соціальний захист працівників ДКРС та ін.

Взагалі потребує змін сама ідеологія контролю. Акцент повинен робитися не на покаранні порушення, а на з'ясуванні причин та їх попередженні. Досвід зарубіжних країн підтверджує, що наступний контроль взагалі є найменш дієвим, поступаючись місцем поточному та попередньому. Отже, необхідно створення надійної, адекватної, ефективної системи внутрішнього контролю, яка б запобігала фінансовим порушенням, а не мала на меті виявляти їх ревізійними діями [2].

Безумовно, створення державного внутрішнього фінансового контролю є найбільш перспективним шляхом удосконалення ДФК. У своїй роботі Чугунова І. Я. та Федосова В. М. [3] створено проєкт, який став першим значним кроком і реальною підтримкою відповідних заходів українського Уряду з формування передумов для запровадження ДВФК та заклав підвалини для подальшого його розвитку відповідно до європейських стандартів. Проте важливий є наступна підтримка та впровадження системи ДВФК, тому робота з реформування продовжується і належить до пріоритетних напрямів діяльності Головкиру [3].

ДВФК містить три основні процеси (внутрішній фінансовий контроль, внутрішній фінансовий аудит та їх гармонізація), які необхідно вдосконалювати і розвивати.

Основною метою розвитку першого є підвищення його дієвості інспектування як інструменту виявлення і документування порушень з ознаками шахрайства. Це передбачає підвищення оперативності інспектування та перехід до проведення його на підставі аналізу ризиків в діяльності об'єктів контролю; зміну спрямованості інспектування як виду діяльності на виявлення фактів шахрайства; розробку уніфікованої типології фінансових порушень з метою чіткого розмежування фінансових шахрайств та бухгалтерських помилок; підвищення дієвості інспектування в частині повноти усунення порушень.

Основною метою розвитку централізованого внутрішнього аудиту є підвищення його дієвості як інструменту оцінки законного та раціонального використання державних ресурсів, ефективного виконання державних і бюджетних програм та місцевих бюджетів.

Це передбачає приведення процедур централізованого внутрішнього аудиту до вимог міжнародних стандартів; чітке визначення підстав для проведення централізованого внутрішнього аудиту у плановому порядку; законодавче визначення об'єктів, у яких проведення централізованого внутрішнього аудиту є обов'язковим; підвищення ефективності реалізації матеріалів аудиту та подолання проблем при впровадженні рекомендацій аудиторських досліджень.

Основною метою розвитку гармонізації внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту є сприяння впровадженню та подальша підтримка в органах державного і комунального секторів сучасної системи ДВФК, іншими словами – допомога у забезпеченні ефективного функціонування

системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у зазначених органах. Це передбачає запровадження в діяльність органів державного і комунального сектору внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, а також забезпечення інституційної спроможності центрального підрозділу гармонізації [1].

Для покращення і закріплення результатів від реалізації заходів з розвитку основних напрямів діяльності ДКРС передбачається: удосконалити систему управління якістю (ISO 9001:2000); створити навчальний центр (центр підвищення кваліфікації) для працівників органів державного і комунального сектору з питань внутрішнього контролю, ревізорів ДКРС та підрозділів децентралізованого інспектування, державних аудиторів, внутрішніх аудиторів державного і комунального сектору; удосконалити єдину інформаційно-аналітичну систему ДКРС, що забезпечить інформаційне та аналітичне супроводження контрольно-ревізійної роботи на всіх стадіях її здійснення й ефективного використання всіх інформаційних ресурсів ДКРС; створити систему оперативного обміну інформацією між суб'єктами ДВФК та забезпечити універсальність використання реєстрів і баз даних; реформувати ДКРС у Службу державного фінансового контролю України із створенням у її складі Державної фінансової інспекції, Державного агентства централізованого аудиту і Держдепартаменту гармонізації внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту.

Зважаючи на те, що запровадження нової моделі ДВФК не може бути ефективним без належного навчання й підвищення кваліфікації кадрів, важливим на наступному етапі реформ є продовження підготовки кадрів та інформаційного забезпечення, зокрема: розробка навчальних програм з питань внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту та програми сертифікації внутрішніх аудиторів з урахуванням міжнародного досвіду; навчання і підвищення кваліфікації управлінців, ревізорів ДКРС, відомчих ревізорів та державних аудиторів; створення єдиної інформаційної бази внутрішнього аудиту.

Вкрай необхідними заходами наступного етапу реформ стануть також подальші пілотні проекти з внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, які мають проводитися в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, оскільки усі органи державного і комунального сектору повинні отримати відповідний практичний досвід. Крім того, реформування має поширюватися з центрального на регіональний рівень, для чого слід створити регіональні підрозділи гармонізації.

Реформування потребує відповідної роз'яснювальної роботи, тому однією з передумов належного сприйняття, розуміння й відповідального ставлення до реформування системи ДВФК на наступних етапах має стати відкритість і прозорість діяльності усіх учасників реформ, посилення їх взаємодії з громадськістю та ЗМІ.

Основні кроки з подальшого реформування системи ДВФК в Україні закладені в Концепції та Стратегії. Україна має унікальну можливість йти власним шляхом у цій царині – від вторинного і третинного законодавства та методологій, основну частину з якого вже створено в рамках проекту, до прийняття Закону про ДВФК.

Реалізація Концепції засвідчила нагальну необхідність змін в ідеології роботи ДКРС, перегляду правових й організаційних засад її функціонування та підходів до основних напрямів контрольної діяльності. Подальший розвиток Концепції знайшов відображення у програмному документі – Стратегії розвитку державної контрольно-ревізійної служби на період до 2015 року [1].

Реалізація Концепції сприятиме: адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС; вдосконаленню діяльності органів державного сектору шляхом переходу від адміністративної до управлінської культури, в умовах якої керівники зазначених органів незалежно й ефективно здійснюють процес управління ресурсами для досягнення цілей; раціональному використанню державних ресурсів та зміцненню фінансової дисципліни, оперативному реагуванню на виникнення або загрозу виникнення фактів неефективного використання державних ресурсів та фінансових порушень; отриманню обґрунтованої інформації про діяльність органів державного сектору; оптимізації фінансових витрат на забезпечення функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю шляхом підвищення ефективності використання наявних можливостей.

На виклики часу ДКРС змінює пріоритети у роботі, акцентуючи увагу на попередженні порушень і зловживань у використанні державних ресурсів. Яскравим викладом є запровадження в оперативному режимі моніторингу державних закупівель на базі отриманої від Міністерства економіки України інформації щодо процедур державних закупівель.

За квітень – серпень 2009 року відібрано ризикові закупівлі та організовано контрольні заходи щодо їх перевірки, якими охоплено закупівлі загальною очікуваною вартістю 15,2 млрд грн. За результатами контрольних заходів вже встановлено низку допущених замовниками порушень на суму 1,6 млрд грн, що дозволило своєчасно усунути ці порушення та попередити зайві витрати і зловживання. Найбільшим результатом такого поточного контролю стало скасування низки закупівель, що суперечать основним принципам їх здійснення – під час контрольних заходів замовниками скасовано 229 процедур закупівель загальною очікуваною вартістю майже 2 млрд грн [4].

У вересні 2009 року був схвалений Кодекс етики працівників ДКРС, в якому викладені загальні моральні принципи їх професійної діяльності. Базою для нього стали основні положення Міжнародного кодексу етики контролерів (аудиторів) державного сектору, прийнятого на XVI конгресі INTOSAI в 1998 році, цінності і принципи якого поділяються працівниками Служби [5].



Контрольно-ревізійна служба як орган, що забезпечує всебічний державний фінансовий контроль, дійсно суттєвий важіль державного управління та фінансової безпеки держави.

**Література:** 1. Стратегія розвитку державної контрольно-ревізійної служби на період до 2015 року / Наказ Головки КРУ від 06.03.2009 р. № 46 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/53242>. 2. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на 2008 – 2015 роки, затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 р. №1347-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/51839>. 3. Чугунова І. Я. Державний внутрішній фінансовий контроль: стратегія розвитку [Електронний ресурс] // Фінанси України. – 2009. – № 4(161). – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc\\_Gum/Fu/2009\\_4/pdf/CHUGUNOV\\_FEDOSOV.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Fu/2009_4/pdf/CHUGUNOV_FEDOSOV.pdf). 4. <http://www.dkrs.gov.ua>. 5. Загальні моральні принципи професійної діяльності працівників контрольно-ревізійної служби від 09.09.09 № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/58567>.

**Оліфіренко Л. Д.**

УДК 351.72

## УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ВИРОБНИЧИХ КОМПАНІЙ

*Анотація. Розглянуті шляхи вдосконалення державної інвестиційної діяльності для забезпечення економічного розвитку виробничих компаній.*

*Аннотация. Рассмотрены пути совершенствования государственной инвестиционной деятельности для обеспечения экономического развития производственных компаний.*

*Annotation. The ways of perfection of the state investment activity for maintenance of economic development of the industrial companies are considered.*

*Ключові слова: інвестиційна діяльність, стратегічний розвиток, ефективність використання інвестицій.*

Розвиток виробничих компаній значною мірою залежить від розвиненості ринкового середовища та дієвості механізмів його державного регулювання. Українські підприємства мають проблеми із залучення довгострокових фінансових ресурсів, особливо – з міжнародних фінансових ринків.

Удосконалення державного регулювання інвестиційної діяльності полягає у забезпеченні постійного моніторингу стратегічних ринків, які конкурують з національним; джерел фінансування; а також: аналізі тенденцій розвитку галузей економіки та розв'язанні їх проблем; визначенні стратегічних пріоритетів інвестиційної політики держави, виробленні ефективних механізмів та інструментів залучення інвестицій.

Під впливом сучасної ринкової кон'юнктури інвестиційна діяльність виробничих компаній знає трансформаційних змін, які виходять за суто фінансово-економічні межі. Інвестиційні рішення приймаються з урахуванням політичних (захист національних ринків і товарів), культурних (різні підходи до корпоративного управління, процедур санації, банкрутства, механізмів страхування), економічних (зростання фіктивної капіталізації, механізмів оподаткування та зборів). Інвестиційна діяльність виробничих компаній формується на глобальному рівні під впливом складних соціально-економічних процесів світової економіки. Національні суб'єкти господарювання повинні мати можливість залучати інвестиції з фінансових ринків, ефективні механізми та інструменти інвестиційного менеджменту. Суб'єктами управління виступають всі групи інвесторів, об'єктами – фактори виробництва, потоки капіталів, товарів, інформації, продуктивні сили, рівень розвитку яких визначає місце і роль людини у виробництві, продуктивність її праці, обсяги продукції (послуг), ступінь задоволення потреб, створюючи умови для подальшого розвитку. В умовах криз і загострення конкуренції рушійним фактором ефективності інвестиційної діяльності є науково-технічний прогрес (НТП), який впливає не лише на зміну засобів виробництва, а й на зміну виробничих відносин, форм власності, поділ праці, виробництво, обмін, розподіл, споживання [1]. НТП примушує компанії удосконалювати свою інноваційно-інвестиційну діяльність, що потребує адекватного реагування держави, допов-

© Оліфіренко Л. Д., 2010

нуючи ринковий механізм державними засобами регулювання, здатними забезпечити сталість економічного розвитку наукомістких компаній та країни в цілому.

Ефективність використання інвестиційних ресурсів на внутрішньому та зовнішньому фінансовому ринках залежить від розвиненості інституціонального середовища та організації інвестиційної діяльності у країні. Проведені дослідження виявили пряму залежність від оптимізації державних механізмів регулювання інноваційних та інвестиційних процесів, основними складовими якого є інституціональна, фінансово-кредитна, цінова, бюджетна, регуляторна, податкова та зовнішньоекономічна політики [2; 3], а також – детінізацію економіки. Можливості застосування механізмів державного управління інвестиційної діяльності залежать від інституційних умов, у яких реалізуються фінансові рішення на державному, регіональному та корпоративному рівнях. Заборона здійснення або надмірна регламентація окремих операцій, їх ускладнення, невиправдане оподаткування перешкоджають повноцінному застосуванню фінансових інструментів інвестиційного менеджменту та створюють кризові ситуації, що призводять до банкрутства підприємств. Для стимулювання інвестиційної діяльності державним органам влади необхідно: визначити сфери та об'єкти стратегічного інвестування; удосконалити податкове та кредитне регулювання; гармонізувати інвестиційне законодавство України з міжнародним; виробити механізми ефективної інноваційної та інвестиційної політики держави.

**Література:** 1. Чухно А. Сучасні економічні теорії / А. Чухно, П. Юхименко, П. Леоненко. – К. : Знання, 2007. – 878 с. 2. Бутко М. П. Інвестиційні домінанти стратегічного розвитку хімічної промисловості України / М. П. Бутко, Л. Д. Оліфіренко // Регіональний збірник наукових праць з економіки "Прометей". – 2006. – № 3(21). – С. 55–57. 3. Оліфіренко Л. Д. Антикризові заходи державної промислової політики / Л. Д. Оліфіренко // Управління розвитком : збірник наукових робіт. – Харків : ХНЕУ, 2009. – № 11. – С. 110.

УДК 336.22

**Польовик О. А.**

## **ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ**

*Анотація. Проведено аналіз формування місцевих бюджетів на прикладі Харківської області у 2004 – 2008 рр. Досліджено проблему фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування власними фінансовими ресурсами. Запропоновано напрямки зміцнення доходної бази місцевих бюджетів.*

*Аннотация. Проведен анализ формирования местных бюджетов на примере Харьковской области в 2004 – 2008 гг. Исследована проблема финансового обеспечения органов местного самоуправления собственными финансовыми ресурсами. Предложены направления укрепления доходной базы местных бюджетов.*

*Annotation. The analysis of forming of local budgets is conducted on the example of the Kharkov Region area in 2004 – 2008 years. The problems of financial provision of local self-government organs with own financial resources is explored. Directions of strengthening the revenue base of local budgets are offered.*

*Ключові слова: місцеві бюджети, бюджетна політика, органи місцевого самоврядування.*

За нинішніх умов господарювання Україна стоїть на шляху розбудови демократичних засад суспільства. У зв'язку з цим виникає необхідність формування нової системи державного управління фінансовими ресурсами, яка забезпечувала б становлення України як високорозвинутої європейської держави з високим рівнем соціальної стабільності.

Фінансова спроможність адміністративно-територіальних одиниць на сьогодні відіграє домінуючу роль у визначенні здатності національної економіки розвиватися на власній фінансовій основі. Тому держава має сприяти створенню належної фінансової бази органів місцевого самоврядування, формуванню ефективного механізму управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні та мережі взаємозв'язків між органами управління. Основними стратегічними завданнями України є реалізація політики економічного зростання, за якої максимальна увага законодавчої та виконавчої влади має приділятися ефективному управлінню формуванням і використанню фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

© Польовик О. А., 2010



Прийняття в 1996 році Конституції України, закріплення в ній інституту місцевого самоврядування та його матеріальної і фінансової основи обумовило необхідність невідкладного практичного вирішення проблем становлення місцевих фінансів, організації фінансової системи держави на принципово нових засадах. Основні положення формування місцевих бюджетів і їхніх взаємовідносин із державним бюджетом містяться в законі України "Про місцеве самоврядування" та в Бюджетному кодексі.

З прийняттям Бюджетного кодексу органи місцевого самоврядування отримали можливість вирішувати проблему фінансової незалежності та самостійності. Цьому сприяли також положення Європейської хартії, реалізовані у Конституції України. Однак, як переконує практика, процес формування місцевих бюджетів виявився недосконалим.

Основними джерелами наповнення бюджетів місцевого рівня стали відрахування від загальнодержавних податків і міжбюджетні трансферти, які не забезпечують фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. У результаті посилюється соціально-економічна напруга на місцевому рівні, виникає нецільове та неефективне використання фінансових ресурсів, формується тіньовий сектор економіки. Усе це обумовлює необхідність подальшого удосконалення управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування.

Метою статті є дослідження особливостей формування та визначення пріоритетів бюджетної політики органів місцевого самоврядування в умовах фінансової нестабільності.

У науковій літературі розглядаються проблемні питання формування місцевих бюджетів та врегулювання міжбюджетних відносин. Праці таких українських вчених, як В. Кравченко, О. Кириленко, І. Луїна, К. Павлюк, Л. Тарангул, І. Чугунов, Л. Лісовська, С. Юрій, О. Музика та інші присвячені дослідженню проблем формування доходів місцевих бюджетів, ефективності використання коштів та пошуку додаткових джерел фінансування органів місцевого самоврядування, вирівнюванню регіональних диспропорцій. Проте сучасна економічна та політична ситуація, яка склалася в Україні під впливом внутрішніх факторів та світової фінансової кризи, вимагає здійснення виваженої політики перерозподілу доходів для вирішення завдань органів місцевого самоврядування. Тому зазначена проблема є дуже актуальною і вимагає вивчення власного та зарубіжного історичного досвіду, глибокого аналізу статистичного матеріалу щодо ефективного управління формуванням і використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Розглянемо зарубіжний досвід стосовно ролі, значення місцевих податків і зборів у місцевих бюджетах. У багатьох ринкових країнах основним джерелом формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів є місцеві податки. Так місцеві податки на доходи (корпоративні й особисті) становлять від 80 до 100 % податкових надходжень до місцевих бюджетів скандинавських країн, а також у Люксембурзі, Естонії, Латвії, Литві; за рахунок місцевих податків з продажу (податків на продані товари і послуги) забезпечується від 20 до 76 % податкових надходжень до місцевих бюджетів США, Японії, Кореї, Австрії, Нідерландів, Іспанії, Греції, Португалії, Туреччини, Угорщини; податки на нерухомість, які відіграють відчутнішу роль у федеративних країнах, ніж в унітарних, насамперед, це стосується США, Канади, Австралії, а також Великобританії та ін. [1, с. 569].

Отже, частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів країн Європи значно коливається та може сягати від 5 до 20 %. Менше 5 % – у країнах з перехідною економікою: Албанія, Болгарія, Угорщина, Словенія та ін. У розвинутих країнах – Фінляндія, Німеччина, Польща, Норвегія, Швейцарія – місцеві податки і збори займають у доходах місцевих бюджетів більше 20 % [2, с. 92]. На сьогодні більшість європейських країн передала місцевим органам влади право зборів невеликих за обсягами надходжень податків.

Аналіз виконання місцевих бюджетів Харківської області за доходами за 2004 – 2008 рр. показав, що роль місцевих податків та зборів, як власного джерела бюджетів місцевого самоврядування у загальних доходах місцевих бюджетів області дедалі зменшується (таблиця) і становила в 2008 році лише 0,9 %.

Таблиця

**Структура доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів по Харківській області протягом 2004 – 2008 років**

Показник	2004 рік		2005 рік		2006 рік		2007 рік		2008 рік	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн..	%	млн грн	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Податкові надходження	1118,15	45,3	1439,84	43,2	1813,67	39,2	2623,55	41,7	3356,80	39,4
Податок з доходів фізичних осіб	758,32	30,7	982,73	29,4	1285,89	27,8	1964,89	31,2	2522,05	29,6
Податок на прибуток підприємств комунальної власності	9,12	0,4	12,06	0,4	10,08	0,2	18,58	0,3	13,50	0,2
Плата за землю	131,11	5,3	170,40	5,1	216,99	4,7	305,89	4,9	433,40	5,1
Плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності	31,4	1,3	37,79	1,1	43,43	0,9	45,59	0,7	52,67	0,6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Місцеві податки і збори	45,23	1,8	47,39	1,4	48,82	1,1	53,93	0,9	72,17	0,9
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	85,5	3,5	110,06	3,3	105,26	2,3	120,27	1,9	136,76	1,6
Податок з власників транспортних засобів	32,45	1,3	42,88	1,3	58,68	1,3	66,7	1,1	76,37	0,9
Неподаткові надходження	146,32	5,9	182,09	5,5	213,02	4,6	279,91	4,4	403,38	4,7
Доходи від операцій з капіталом	82,17	3,3	72,09	2,2	77,79	1,7	148,89	2,4	310,74	3,6
Цільові фонди	10,34	0,4	35,27	1,1	14,84	0,3	71,63	1,1	41,56	0,5
Разом доходів	1356,98	54,9	1729,28	51,9	2119,32	45,8	3123,98	49,6	4112,48	48,3
Офіційні трансферти	1112,51	45,1	1604,47	48,1	2508,08	54,2	3174,73	50,4	4403,81	51,7
Усього доходів	2469,49	100	3333,75	100	4627,4	100	6298,71	100	8516,29	100

В Україні місцеві податки і збори встановлюються органами влади, які діють на місцевому рівні, але загальні питання їх справляння регламентуються Декретом Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" від 20.05.1993 р. № 56-93 зі змінами і доповненнями.

Наявна бюджетна практика передбачає формування дохідної частини місцевих бюджетів переважно за рахунок загальнодержавних податків і бюджетних трансфертів (дотацій та субвенцій). Тому якщо припустити, що така негативна тенденція збережеться в майбутньому, то це призведе до того, що органи місцевого самоврядування будуть повністю підпорядковані вищим органам державної влади у фінансовому забезпеченні.

Таким чином, система місцевих податків і зборів потребує перегляду. До неї обов'язково мають належати: податок на нерухоме майно, податок на транспортні засоби, податок на спадщину й дарування, що вважаються місцевими в багатьох розвинутих країнах. Щодо останнього податку, то, враховуючи значний рівень диференціації доходів та нагромадження їх у великих розмірах у руках окремих осіб, назріла потреба його впровадження. Доцільним, на погляд автора, є введення деяких місцевих акцизів, податків на цінні папери, за організацію гастролювальної діяльності, за розміщення офісів у центральній частині міста, а також передача окремих джерел доходів місцевим бюджетам (частини податку на прибуток підприємств всіх форм власності). Крім того, розширення переліку місцевих податків і зборів має відбуватися за рахунок упровадження податків із цільовим використанням одержаних коштів. Це стосується зборів на прибирання й освітлення вулиць, на утилізацію сміття й побутових відходів, зборів на впорядкування парків, скверів, зон відпочинку, кладовищ тощо.

Отже, місцеві податки та збори повинні стати надійним інструментом регулювання економічного розвитку територій, вирішення різнопланових проблем, які виникають, зменшення соціальної напруги.

Ще однією проблемою місцевих бюджетів є невідповідність повноважень, покладених на місцеві органи влади, і виділених коштів на ці цілі. Ситуацію ускладнює центральна влада, яка при складанні бюджету і визначенні розмірів трансфертів "забуває" забезпечити фінансуванням усі передані на місця повноваження. Для поліпшення ситуації, що склалася, необхідно чітко розмежувати на законодавчому рівні видатки на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування; конкретизувати видаткові повноваження місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери (окремі видатки на забезпечення функціонування закладів освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, соціального захисту та здійснення заходів у відповідних сферах); переглянути склад видатків місцевих бюджетів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Крім того, регіони України дуже різняться за рівнем життя, промислового виробництва, розвитку підприємництва. А наша бюджетна система передбачає "подушне" вирівнювання бюджетних витрат. Високий ступінь вирівнювання не створює стимулів для місцевого самоврядування щодо розвитку власної податкової бази, оскільки зусилля зі збільшення надходжень зумовлюють зростання вилучення до Державного бюджету, а за умови одержання дотації вирівнювання немає сенсу їх збільшувати. Тому завданням держави має стати не зрівняння дохідності бюджетів, а оптимальне поєднання необхідності забезпечити рівний доступ до суспільних благ громадян та спрямування фінансових ресурсів у ті регіони, внесок яких у суспільний добробут вагомий. Для цього, як варіант, можливо передбачити в Законі про Державний бюджет статтю, яка б містила норму щодо зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень доходів до Державного бюджету України на відповідних територіях шляхом зарахування 50 % понадпланових доходів до відповідних місцевих бюджетів або передбачити у державному бюджеті кошти для розподілу між місцевими бюджетами, які отримують дотацію вирівнювання та щороку нарощують свою дохідну базу.

Таким чином, назріла необхідність проведення реформування місцевих бюджетів, зокрема зміцнення фінансової основи і розмежування видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, яке повинно відбуватися поетапно з урахуванням суспільно-політичних та економічних



умов із збереженням збалансованості бюджетної системи в цілому і у взаємозв'язку з проведенням реформ у бюджетній та інших сферах діяльності.

**Література:** 1. Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с. 2. Мельничук Н. Удосконалення управління формуванням і використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування / Н. Мельничук // Світ фінансів. – 2009. – № 1(18). – С. 90–100. 3. Конституція України. – К. : Право, 1996. – 40 с. 4. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р. № 280/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.liga.net>. 5. Бюджетний кодекс України. Довідкове видання. – Харків : ТОВ "Дельта", 2001. – С. 57–98. 6. Декретом Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" від 20.05.1993 р. № 56-93 зі змінами і доповненнями [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.liga.net>. 7. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів" від 23.05.2007 р. № 308 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.liga.net>. 8. Європейська хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Законом України "Про ратифікацію Європейської хартії про місцеве самоврядування" від 15.07.1997 р. № 452/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.liga.net>. 9. Шуба В. Б. Моделі міжбюджетних відносин конкретних країн: загальне і особливе / В. Б. Шуба // Фінанси України. – 2003. – № 10. – С. 62.

**Пономаренко А. А.**

УДК 338.4(477)

**Рыбалко К. В.**

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ**

*Аннотация. Определены особенности функционирования малого предпринимательства в переходной экономике, его роль и место на современном этапе экономического развития Украины.*

*Анотація. Визначено особливості функціонування малого підприємництва в перехідній економіці, його роль і місце на сучасному етапі економічного розвитку України.*

*Annotation. Features of functioning of small business in transitive economy, its role and place at the present stage of economic development of Ukraine are defined.*

*Ключові слова: малое предпринимательство, конкурентные преимущества, экономическое развитие.*

Современный финансовый кризис, катастрофическое сужение емкости внутреннего рынка, слишком высокий налоговый пресс практически лишили большинство предприятий способности к ведению самостоятельных воспроизводительных процессов. Часть предприятий это побуждало обратиться к "сращению" с властными структурами и получению "ренты" в виде льгот, преференций или послаблений, в соблюдении нормативно правовых требований [1].

Целью исследования является установление роли и места малого предпринимательства в переходной экономике, особенностей его функционирования в условиях свойственной современному этапу развития Украины макроэкономической политики, и формирование конкретных рекомендаций относительно повышения эффективности его функционирования.

Анализом проблем функционирования малого предпринимательства в Украине занимаются такие известные ученые-экономисты как Варналий З. С., Конева Т. А, Реверчук С. К., Жалила Я. А., Полищук О. В.

Отношения предпринимательства в наибольшей степени реализуются именно в малом бизнесе, в котором находят непосредственное сочетание независимость владельца и персонализация хозяйственного управления, между тем само малое предпринимательство выполняет в трансформационных экономиках широкий спектр специфических социально-экономических функций:

содействие процессам демонополизации, приватизации и разгосударствления экономики, стимулирования развития экономической конкуренции, формирования многочисленных субъектов рыночного хозяйства, ориентированных на спрос, конкуренцию и тому подобное;

© Пономаренко А. А., Рыбалко К. В., 2010



высвобождение больших предприятий от производства нерентабельной для них мелкосерийной и искусственной продукции, которая удовлетворяет индивидуальный спрос, повышение тем самым эффективности их деятельности. Большим компаниям заключения кооперационных соглашений с малыми предприятиями позволяет повысить гибкость производства и уменьшить коммерческий риск;

обеспечение дополнительных рабочих мест, преодоления скрытой безработицы, предоставления работы работникам, высвобожденным в ходе реструктуризации больших предприятий [2]; стимулирование повышения деловой активности населения и развития среднего класса, которое составляет социальную базу экономических реформ, обеспечивает стабильность общества; смягчение социальной напряженности благодаря ослаблению имущественной дифференциации и повышению уровня доходов населения [3].

Данные аспекты подтверждаются конкретной аналитической информацией, в частности, в 2008 году по данным Госкомстата в малом бизнесе было занято около 2 156,7 тыс. чел. Их официальная средняя заработная плата составляла 1047 грн. Всего малым предпринимательством предоставлено услуг (реализовано ли продукции) в сумме 492 376,3 млн грн, что составляет 51,8 % ВВП [4].

Такой экономический "вес" малого предпринимательства обусловлен весомыми конкурентными преимуществами в институциональной структуре экономики страны, которыми является:

мобильность, способность к быстрому реагированию на смены конъюнктуры рынка, оперативность освоения новой продукции и изменения объемов производства в пределах производственных возможностей;

мелкосерийное производство, возможность повышения эффективности за счет узкой специализации, технологическая гибкость производственных процессов;

низкая капиталоемкость, быстрая окупаемость вложений, невысокие эксплуатационные и накладные расходы предприятия;

способность к наиболее полной мобилизации доступных ресурсов, включая оперативное использование достижений научно-технического прогресса (в технической, экономической, организационной, информационной сферах);

рациональная организация предприятия, обусловленная максимальным сближением менеджмента, маркетинга и производственного процесса.

Тем не менее замедленность и диспропорция развития малого предпринимательства в Украине определяется наличием существенных проблем и препятствий. Согласно Национальной программе содействия развитию малого предпринимательства в Украине [5], основными факторами, которые мешают развитию малого предпринимательства, являются:

отсутствие четко сформулированной в системе правовых актов государственной политики в сфере поддержки малого предпринимательства;

увеличение административных барьеров (регистрация, лицензирование, сертификация, системы контроля и разрешительной практики, регуляции арендных отношений и т. п.);

отсутствие реальных и действенных механизмов финансово-кредитной поддержки;

неуверенность предпринимателей в стабильности условий ведения бизнеса.

Приведенные факторы отображают результаты опросов представителей малого бизнеса, проведенного специалистами Международной финансовой корпорации, основными препятствиями в деятельности малого предпринимательства являются: высокие ставки налога – по мнению 83 % опрошенных, большое количество налогов – 68 %, низкий спрос на продукцию – 46 %, частые изменения в формах отчетности – 39 %, большое количество лицензированных видов деятельности – 38 %, проверки государственными органами – 38 %, сложность получения кредита – 36 %. Среди остальных указанных опрашиваемыми причин фигурировали: давление со стороны криминальных элементов (25 %), недостаточность деловой информации (12 %), недостаточность управленческих знаний (8 %) [6].

Следует особенно заметить, что основные ограничения деловой активности в Украине лежат не только сугубо в сфере регуляторной политики. Такими ограничениями является также: неустроенность отношений собственности, узость рынков сбыта, неразвитость рыночной инфраструктуры и сбытовой инфраструктуры предприятий, неразвитость конкурентной среды и недобросовестная конкуренция, платежный кризис, дефицит инвестиционных ресурсов, отсутствие экономического механизма соединения интересов государства и предпринимателей, дефицит достоверной деловой информации и т. п. Вышеуказанные ограничения утруждают прибыльную долгосрочную деятельность в легальном секторе экономики и обуславливают поиск способов краткосрочного или одноразового получения высоких прибылей в "теневой" сфере [7].

Следовательно, учитывая объективную необходимость развития малого предпринимательства, его место и роль в национальной экономике, государственная политика развития малого предпринимательства в Украине должна направляться на: обеспечение экономического роста за счет деятельности субъектов малого предпринимательства, усовершенствования структуры малого предпринимательства, поощрения развития малых предприятий, в приоритетных отраслях и на приоритетных направлениях, повышение технологического уровня производства малого производства, создание конкурентной среды, привлечения субъектов малого предпринимательства к решению социально-экономических проблем на государственном и региональном уровнях, создания



новых рабочих мест, уменьшения безработицы, содействия максимальной самореализации граждан, в предпринимательской деятельности, формирование нового социального слоя владельцев и предпринимателей.

**Література:** 1. Варналій З. С. Мале підприємництво: основи теорії і практики / З. С. Варналій. – К. : Т-во "Знання", КОО, 2007. 2. Малий і середній бізнес у пошуках місця в стратегії економічного зростання в Україні : зб. наук. статей / за ред. Я. А. Жаліла. – К. : Альтерпрес, 2007. – 118 с. 3. Поліщук О. В. Інноваційно-інституціональне середовище бізнесу в Україні / О. В. Поліщук // Офіційний сайт Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua](http://www.nbuv.gov.ua). 4. <http://www.ukrstat.gov.ua>. 5. Закон України "Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні" // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 7. – Ст. 35. 6. Конева Т. А. Роль малого бізнесу в економіці України [Електронний ресурс] / Т. А. Конева // Офіційний сайт Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua](http://www.nbuv.gov.ua). 7. Реверчук С. К. Малий бізнес: методологія, теорія і практика / С. К. Реверчук. – К. : ІЗМН, 2007. – 192 с.

**Ремізова Т. А.**

УДК 35.338

## ДЕРЖАВНІ ЦІЛЬОВІ ПРОГРАМИ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРІОРИТЕТІВ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

*Анотація. Досліджено поняття державних цільових програм, їх взаємозв'язок з Програмою економічного і соціального розвитку України, розглянуто аналіз виконання державних цільових програм у 2008 році.*

*Анотация. Исследовано понятие государственных целевых программ, их взаимосвязь с Программой экономического и социального развития Украины, рассмотрен анализ выполнения государственных целевых программ в 2008 году.*

*Annotation. The notion of state target programs, their correlation with the Program of economic and social development of Ukraine, the analysis of the state target programs in 2008 are considered.*

*Ключові слова: державні цільові програми, програми економічного і соціального розвитку країни, стратегічне планування.*

В Україні в останні роки зберігається тенденція до збільшення кількості державних цільових програм, це свідчить про відсутність чітких пріоритетів у державі при визначенні таких програм. Жодна з цих програм не може бути достатньо профінансована, тобто не можна виконати в повному обсязі завдання і заходи вищезазначених цільових програм. Таким чином, відбувається неефективне використання бюджетних коштів.

Відомо, що результативність цільових програм цілковито залежить від забезпеченості програмних заходів необхідними ресурсами, тому одним з основних напрямків, який тісно пов'язаний з підвищенням ефективності реалізації державних цільових програм, є пошук шляхів вдосконалення їх фінансового і ресурсного забезпечення.

Аналізом тенденцій та особливостями використання державних цільових програм у бюджетній сфері України займалися такі науковці як Геєць В. М., Александрова В. П., Амоша О. І., Близнюк В. В., Дегтярьова В. М., Дем'яненко В. В., Дем'яненко М. Я., Кацура С. М., Лебеда Г. Б., Лепа В. В., Лепіхова Н. О., Мартякова О. В., Приходько Т. І., Скрипаченко М. Я., Нема О. С.

Аналіз останніх наукових досліджень свідчить [1] про невирішеність в Україні на законодавчому рівні проблем вибору пріоритетів при формуванні державних цільових програм, їх недостатнє фінансове забезпечення, відсутність прозорості та публічності при виконанні програм.

Недостатність науково-методичної бази програмування в умовах становлення і розвитку ринкових відносин в Україні призвела до значного скорочення наукових публікацій у цій важливій галузі управління економікою. З огляду на це важливого наукового і практичного значення набуває більш глибоке вивчення чинників, що впливають на повне і своєчасне ресурсне забезпечення державних цільових програм.

© Ремізова Т. А., 2010

Цілями даного дослідження є розгляд поняття "державна цільова програма", взаємозв'язок державних цільових програм з Програмою економічного і соціального розвитку України на відповідний рік, аналіз виконання державних цільових програм у 2008 році.

Програма економічного і соціального розвитку України – документ, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої й виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне вирішення проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери.

Державна програма економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період розробляється щороку взаємоузгоджено з проектом Державного бюджету України на відповідний рік.

У Програмі повинен бути відображений перелік державних цільових програм, що фінансуватимуться в наступному році за рахунок коштів Державного бюджету України з наведенням:

основних етапів та термінів їх реалізації;  
необхідних обсягів фінансування кожної з програм в цілому і диференційовано за роками з визначенням джерел фінансування;  
результатів виконання кожної програми;  
обсягів фінансування кожної з програм за рахунок усіх джерел фінансування в наступному році, у тому числі за рахунок коштів державного бюджету;  
державних замовників програм [2].

Проект Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2008 рік (далі – Проект-2008) був поданий до Верховної Ради 24.09.2007 р. та зареєстрований за № 4066, але вже 23.11.2007 р. був відкликаний у зв'язку зі зміною Уряду. Таким чином, Проект-2008 не був прийнятий, тому у 2008 році законодавчо не була визначена кількість державних програм й обсяги їх фінансування.

Проект Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2009 рік (далі – Проект-2009) був поданий до Верховної Ради 17.09.2008 р. та зареєстрований за № 3175 і передбачав виконання у 2009 році з використанням коштів державного бюджету близько 100 державних цільових програм, але 03.12.2008 р. проект був відкликаний.

Проект Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (далі – Проект-2010) був поданий до Верховної Ради 16.09.2009 р. та зареєстрований за № 5140 і передбачав виконання у 2010 році з використанням коштів державного бюджету близько 131 державної цільової програми. На цей час Проект-2010 року ще не прийнято.

Одним з кроків, направлених на забезпечення більш прозорого фінансування державних цільових програм, стало прийняття рішення Ради національної безпеки та оборони "Про роботу центральних органів виконавчої влади з планування та виконання державних цільових програм", введене в дію Указом Президента України № 474/2009 від 22.06.2009 р., де визначено, що обсяги видатків на державні цільові програми подаються окремим додатком до Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [3].

Державні цільові програми є ефективним механізмом реалізації пріоритетних напрямків соціально-економічного розвитку. Однак наявність занадто великої кількості програм, свідчить про відсутність напрацьованих механізмів концентрації фінансових ресурсів на найбільш важливих напрямках. У результаті відсутності чіткого вибору пріоритетів відбувається розпорощення бюджетних коштів, яке не дає змоги зосередити наявні ресурси на вирішенні найважливіших завдань [1, с. 66].

В Україні у 2008 році згідно з прийнятими нормативно-правовими актами передбачалась реалізація завдань та заходів 208 державних цільових програм, у тому числі 18, що містять державну таємницю (для порівняння у 2007 році – 226 та 12). Прийняті програми реалізуються згідно з:

законами України – 24 програми;  
постановами Верховної Ради України – 4 програми;  
указами Президента України – 9 програм;  
постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України – 171 програма [4].

Як бачимо, 13 програм не відповідають вимогам статті 10 Закону України "Про державні цільові програми", де визначено, що загальнодержавні програми за поданням Кабінету Міністрів України затверджуються законом, а інші державні цільові програми за поданням державних замовників затверджуються Кабінетом Міністрів України.

У 2008 році з використанням коштів державного бюджету виконувались завдання та заходи 140 програм. Звіти про виконання 10 програм не надійшли. Не фінансувались завдання та заходи 40 програм, оскільки Законом України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" бюджетні кошти на фінансування зазначених програм не передбачались.

У 2008 році проти 2007 року у 2 рази збільшились обсяги фінансування завдань та заходів програм за рахунок усіх джерел фінансування, у тому числі за рахунок коштів державного бюджету на 81,8 %.



За даними державних замовників та виконавців програм, загальний рівень фактичного фінансування завдань та заходів програм за 2008 рік склав 64 187,15 млн грн, у тому числі з державного бюджету 34 839,51 млн грн, або 74,1 % відносно обсягів, передбачених у державному бюджеті.

Разом з цим слід зазначити, наведені високі показники фінансування програм у 2008 році не є реальними результатами виконання завдань та заходів програм, оскільки потреба в коштах значно перевищує обсяги, заплановані бюджетами різних рівнів.

Слід підкреслити, що порівняно з обсягами фінансування, передбаченими при затвердженні (схваленні) програм, фактичний рівень є значно нижчим. Програми фінансуються не в обсягах, передбачених програмою, а залежно від того, які граничні обсяги фінансування доведені Мініфіном того чи іншого розпорядника бюджетних коштів.

Як свідчать результати аналізу, суттєвою проблемою, як і в попередні роки, залишається не відповідність державних програм вимогам положень Закону України "Про державні цільові програми". У першу чергу це стосується таких вимог, як відсутність інформації щодо конкретних заходів і завдань, які визначені для виконання в межах програми, термінів їх виконання, конкретних обсягів фінансування з розбивкою за роками та виконавцями, оцінки очікуваних результатів реалізації програми, що унеможлиблює проведення об'єктивного аналізу стану їх виконання та оцінки їх ефективності. На кінець 2008 року лише 20 % державних програм відповідали вимогам чинного законодавства у сфері розроблення та виконання державних цільових програм.

З метою недопущення зростання кількості державних програм, а відповідно і державних видатків, Урядом у листопаді 2008 року було прийнято рішення щодо тимчасового припинення (до стабілізації економічної ситуації у країні) підготовки проектів нових державних цільових програм або внесення змін до діючих цільових програм, що потребують додаткового фінансування з державного бюджету, крім випадків, визначених Кабінетом Міністрів України (Постанова Кабінету Міністрів від 26 листопада 2008 р. № 1036 "Деякі питання організації бюджетного процесу"). Незважаючи на прийняття такого розпорядження Урядом з грудня 2008 по січень 2010 року було прийнято близько 22 нових державних цільових програм.

Законодавча неврегульованість процесу розроблення, затвердження та реалізації програм у попередні роки призвела до їх великої кількості. Діючі програми затверджені законами України, указами Президента України, постановами Верховної Ради України, постановами, розпорядженнями, дорученнями Кабінету Міністрів України, що свідчить про відсутність єдиного підходу щодо прийняття рішення про необхідність реалізації програм. Рішення щодо розроблення нових програм приймаються різними гілками влади без урахування діючих програм у відповідних сферах діяльності, реальних фінансових ресурсів держави.

Прийнятий в березні 2004 року Закон України "Про державні цільові програми" та затверджений у 2007 році Порядок розроблення та виконання державних цільових програм повною мірою впорядковує цю неузгодженість.

Наведені вище показники хоча і свідчать про тенденцію до збільшення обсягів виділених коштів з державного бюджету на фінансування цільових програм, проте не є реальними результатами виконання завдань та заходів передбаченими програмами, оскільки потреба в коштах значно перевищує обсяги, заплановані бюджетами різних рівнів. Ряд програм за рахунок державного бюджету не фінансується або фінансується в неповному обсязі, що і показав аналіз фінансового забезпечення.

Тому покращення стану фінансового забезпечення цільових програм є першочерговим завданням у напрямку підвищення ефективності їх реалізації.

В умовах фінансової кризи потрібно оптимізувати кількість програм, шляхом створення незалежного органу, що буде складатися з фахових спеціалістів (з питань економіки, безпеки, оборони, екології та інших), які будуть шляхом експертиз встановлювати програми, що по-перше, не відповідають вимогам чинного законодавства, по-друге, програми, які дублюють завдання та заходи інших програм, по-третє, програми, що дублюють функціональні завдання виконавців програм. Надалі цей орган приймає рішення щодо доцільності продовження виконання програми і має можливість виносити рішення про скасування програм на засідання Уряду та на засідання Верховної Ради.

Реалізація програмно-цільового методу в сучасних умовах в Україні здійснюється переважно у вигляді реалізації державних цільових програм, тому потребує вдосконалення нормативно-правової бази та більш детального вивчення зарубіжного досвіду.

---

**Література:** 1. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / за ред. В. М. Гейця. – К. : Наукова думка, 2008 – 384 с. 2. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" від 23.03.2000 р. № 1602-III // Офіційний вісник України. – 12.02.2007 р. – № 8. – С. 86. 3. Закон України "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 р. № 1621-IV // Відомості Верховної Ради України. – 18.06.2004 р. – № 25. – С. 1042.

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ ТА ВПЛИВ НА ІНВЕСТИЦІЙНУ АКТИВНІСТЬ

*Анотація. Виявлено вплив чинників макроекономічної стабільності на формування перспективної інвестиційної політики. Досліджується середовище інвестиційної діяльності з метою розробки принципів національної стратегії.*

*Аннотация. Выявлено влияние факторов макроэкономической стабильности на формирование перспективной инвестиционной политики. Исследуется среда инвестиционной деятельности с целью разработки принципов национальной стратегии.*

*Annotation. The influence of macroeconomic stability factors on formation of a perspective investment policy is studied. The investment activity environmental for the purpose of working out the principles of national strategy is researched.*

*Ключові слова: інвестиції, інвестиційне середовище, фінансова криза, інвестиційна політика, інвестиційна стратегія, інвестиційна позиція, інвестиційний клімат, інвестиційна привабливість.*

Макроекономічну стабільність необхідно визначати як систему внутрішньоорієнтованих та зовнішньоорієнтованих заходів. Ці заходи мають сутнісні особливості ендогенних соціально-політичних і економічних акцій на визначений момент розвитку економічної системи на інноваційних засадах.

До суб'єктів ендогенної політики економічного зростання можна віднести:

- органи державної законодавчої влади;
- органи державної виконавчої влади;
- управління міністерствами і відомствами;
- політичні партії, рухи та інші активні громадські об'єднання тощо.

Об'єктами ендогенної політики є більшість сфер суспільної діяльності, серед яких, перш за все: промисловість, матеріально-енергетичні ресурси, сільське господарство, інвестиції та будівництво, транспорт і зв'язок, зовнішньоекономічна діяльність, наука та інновації, а також організаційно-економічні відносини між ними [1].

У межах ендогенної теорії політику макроекономічної стабільності можемо розглядати як діяльність суб'єктів (інститутів влади), яка виникла на перетині загальнодержавної економічної політики й стратегії макросистемної еволюції.

У науці політику макроекономічної стабільності прийнято визначати як частину економічної політики держави, направлену на підготовку системотворних регуляторів для досягнення стратегічних цілей.

Мета діяльності держави в напрямку макроекономічної стабільності направлена на інтенсифікацію процесів обміну-перерозподілу ресурсів і сировини, досягнення енергоефективності й конкурентоспроможності національної економіки. В основі даної політики знаходиться експрес-регулювання й прогнозування макроекономічних показників та показників економічної динаміки.

Існує тісний зв'язок між макроекономічною стабільністю та кризовими явищами в економіці. Тому необхідно окреслити шляхи підвищення інвестиційної активності з використанням інструментів державного регулювання в Україні.

Використання державного регулювання з метою подолання кризових явищ в економіці характеризується певною циклічністю. В умовах загострення структурних диспропорцій, коли дія ринкових механізмів стає недостатньою для того, щоб забезпечити стримування розвитку надлишкових виробництв і знецінення основного капіталу та нарощування інвестиційної активності, роль державного впливу на економіку, у тому числі в галузі цільового регулювання грошових потоків, зростає. При переході економіки до стійкого зростання вплив держави зменшується. Активізація процесів інвестування повинна передбачити на макроекономічному рівні розробку і реалізацію ряду заходів:

1. Визначення державних пріоритетів інвестиційного розвитку України.
2. Екстенсивне стимулювання попиту на внутрішніх та зовнішніх ринках, особливо інноваційних продуктів.
3. Зниження реальних процентних ставок до рівня, що відповідає ефективності інвестицій у реальний сектор економіки на основі забезпечення збалансованого бюджету і подальшого зниження інфляції.
4. Розвиток та підтримка конкурентних форм фінансово-промислового капіталу для можливості завоювання світового конкурентного ринку.



5. Формування організаційно-правових передумов зниження інвестиційних ризиків з метою стимулювання заощаджень населення, прямих інвестицій внутрішніх і зовнішніх інвесторів.
6. Створення стимулів для збереження, розвитку і використання науково-технічного та інноваційного потенціалу.
7. Забезпечення взаємодії науки, освіти, виробництва, фінансово-кредитної сфери у розвитку інвестиційної діяльності.
8. Здійснення заходів на підтримку міжнародної науково-технічної кооперації, трансферу технологій, розвиток венчурного інвестування.
9. Податкові та організаційно-правові преференції у сфері інвестиційної діяльності для пріоритетних галузей інвестування.
10. Стимулювання технологічного інвестування в екологічно чисті виробництва та утилізацію відходів.
11. Сприяння держави формуванню інфраструктури фінансового ринку, розвитку мережі небанківських фінансово-кредитних інститутів, становлення системи гарантування депозитів, страхування і стимулювання інвестицій.
12. Інфраструктурне та інформаційне забезпечення суб'єктів інвестиційної діяльності [2 – 5].

Таким чином, в Україні спостерігається ситуація макроекономічної нестабільності. Основними негативними факторами є: зниження політичної довіри до України, політична нестабільність; економічний спад за рахунок згорання процесів відтворення у галузях народного господарства; зниження рівня добробуту й соціальної захищеності громадян країни; погіршення технічного стану підприємств різних галузей народного господарства через їх значну паливно- та матеріаломісткість; збільшення негативного впливу шкідливих викидів на здоров'я людей через відсталість виробничих технологій.

---

**Література:** 1. Гребенюк Н. Основні віхи у формуванні та проведенні грошово-кредитної (монетарної) політики в Україні / Н. Гребенюк // Вісник Національного банку України. – 2007. – № 5. 2. Гець В. Сенс у тому, щоб капітал, розвиваючись, виконував свою соціальну функцію [Електронний ресурс] / В. Гець. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/2000/2020/52960/4.02.2010>. 3. Дворяшина Н. Інвестиції – основа економічного і соціального розвитку країни / Н. Дворяшина // Науковий вісник. – 2006. – Вип. 16.2. – С. 263–264. 4. Музиченко А. Державне регулювання інвестиційної діяльності / А. Музиченко // Формування ринкових відносин. – 2004. – № 9. – С. 46–53. 5. Череп А. В. Інвестознавство : навч. посібн. / А. В. Череп. – К. : Кондор, 2006. – 398 с.

---

**Аведян Л. Й.**

УДК 336.025

---

**Усачова Т. В.**

## **СУЧАСНИЙ ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Анотація. Подано аналіз процесу реформування державного фінансового контролю на сучасному етапі та пропозиції його подальшого розвитку.*

*Аннотация. Представлен анализ процесса реформирования государственного финансового контроля на современном этапе и предложения по его дальнейшему развитию.*

*Annotation. The analysis of the reform process of state financial control at the present stage and suggestions for its further development are given.*

*Ключові слова: фінансовий контроль, державне регулювання, система державного фінансового контролю.*

За роки існування України як незалежної держави державний контроль за витрачанням бюджетних коштів, діяльністю суб'єктів господарювання базувався на механізмі, який існував ще за радянських часів. Сучасне державне регулювання діючої системи контролю призвело до виникнен-

---

© Аведян Л. Й., Усачова Т. В., 2010

ня цілої системи контролюючих органів, діяльність яких іноді заважає нормальному режиму роботи суб'єктів господарювання внаслідок того, що окремі їх повноваження дублюються. Проте зміни в організації бюджетного процесу, механізми оподаткування, розвитку держави в умовах ринкової економіки, потребують принципових змін у підході до здійснення державного контролю. Чинна система контролю застаріла, суперечить принципам побудови демократичної держави і потребує невідкладного, належним чином опрацьованого, якісного реформування.

Дослідження цього питання розглядається як теоретиками, так і практиками: Балахоною О. В., Германчуком П. К., Дрозд І. К., Мних Є., Невідомим В. І., Никоновичем М. О., Стефанюком І. Б., Шевчуком В. О. та ін. На жаль, нечіткість розуміння поняття "державного фінансового контролю" зумовлюють дискусії з визначення предмета та мети його діяльності. У зв'язку з відсутністю єдиного підходу до визначення цього поняття, дане питання залишається актуальним тривалий час.

Метою цієї роботи є розгляд, спроба аналізу найважливіших проблем реформування державного фінансового контролю, вплив цих змін на підприємницьку діяльність суб'єктів господарювання та напрямки вирішення цих проблем.

Діюча система організації та практика проведення державного фінансового контролю, зміни законодавства щодо реформування державного контролю свідчать, що назріла нагальна потреба в перегляді існуючих ідеологічних, теоретичних та практичних підходів до організації та функціонування державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання та розробка пропозицій для ефективного використання державних ресурсів.

Сьогодні одним з найважливіших напрямків державної політики в контексті вступу до ЄС є адаптація системи державного фінансового контролю до європейських вимог.

Рациональна організація та ефективне функціонування фінансового контролю сприяють забезпеченню національних економічних інтересів держави, поліпшенню керованості фінансовими ресурсами, розвитку ринкової економіки. У зв'язку з цим на сучасному етапі розвитку України особливого актуальним постає питання щодо реформування чинної системи фінансового контролю й розроблення нових концептуальних основ організації системи державного фінансового контролю.

Принципи фінансового контролю зафіксовано в Лімській декларації керівних принципів контролю, прийнятій IX конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) у 1977 р. Це, зокрема, такі принципи:

- 1) незалежність фінансового контролю як невід'ємного атрибуту демократії та обов'язкового елементу управління фінансовими ресурсами;
- 2) законодавче закріплення незалежності органів фінансового контролю;
- 3) визначення необхідності здійснення попереднього контролю та контролю за фактичними результатами;
- 4) наявність внутрішнього та зовнішнього контролю як обов'язкової умови існування фінансового контролю;
- 5) гласність і відкритість органів контролю з обов'язковою вимогою дотримання комерційної чи іншої таємниці, що захищається законом [1].

На основі Лімської декларації в 2002 р. прийнято Декларацію про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю держав – учасниць СНД. Серед принципів фінансового контролю названо ще такі: законність, незалежність, компетентність, оперативність, доказовість, гласність, дотримання професійної етики, об'єктивність.

Основні завдання фінансового контролю:

- 1) підтримка фінансової дисципліни;
- 2) перевірка виконання фінансових зобов'язань перед державою всіма суб'єктами фінансових правовідносин;
- 3) перевірка правильності використання підприємствами, установами й організаціями грошових ресурсів, які є в їх розпорядженні;
- 4) перевірка дотримання правил здійснення фінансових операцій, розрахунків і збереження коштів підприємствами, організаціями й установами;
- 5) запобігання, а також усунення виявлених порушень фінансової дисципліни;
- 6) застосування заходів примусу за вчинення правопорушень;
- 7) виявлення внутрішніх резервів виробництва.

Остаточним поштовхом для реформ стала укладена між Україною та Європейським Союзом Угода про партнерство та співробітництво, в якій одним з основних пріоритетів співробітництва було визначено державний внутрішній фінансовий контроль, у зв'язку з чим Кабінетом Міністрів України розпорядженням від 24 травня 2005 року № 158-р схвалено Концепцію розвитку державного внутрішнього фінансового контролю. У жовтні 2008 року Урядом схвалено нову редакцію Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю (ДВФК) до 2015 року. У грудні 2009 року внесено зміни, якими реформування діючої системи ДВФК продовжено до 2017 року [2].

Наприкінці 2009 року завершено проект Twinning "Допомога головному контрольно-ревізійному управлінню України в запровадженні нової системи державного внутрішнього фінансового контролю", реалізація якого здійснювалась протягом останніх 2 років.

Одним із результатів цього проекту є введення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту та їх гармонізація.



У сучасних умовах підконтрольне середовище характеризується зростанням кількості власників, які не впливають на прийняття управлінських рішень, але є визнаними учасниками управління бізнес-процесами у правовому полі, масовим підходом до управління керівників, які не мають фахових знань і навичок, ставши власниками господарських об'єктів, низькою правовою культурою і криміногенністю у бізнес-середовищі, високим рівнем корумпованості у відносинах між бізнесом та владою. Суб'єкти контролю почали дублювати роботу один одного, а наслідки контрольних заходів почали використовувати в політичних цілях або у недобросовісній конкурентній боротьбі [3].

Залишається відкритим питання реформування системи бухгалтерського обліку, статистики, митного законодавства, системи оподаткування тощо.

Нечіткість законодавчого трактування економічних категорій і понять з наступним їх уточненням призводить до виникнення непорозумінь між керівниками, обліково-аналітичними працівниками об'єктів контролю з контролерами, аудиторями, судовими експертами щодо спірних питань трактування економічних законів [4].

З метою підвищення ефективності державного фінансового контролю потребує удосконалення механізм обміну інформацією між державними органами, а також законодавче регулювання надання суб'єктами господарювання інформації на запит контролюючого органу.

В Україні існує необхідність перегляду класифікації фінансових порушень, передусім трактування поняття "фінансове шахрайство". У вітчизняній практиці під фінансовим шахрайством розуміють лише ті дії посадових осіб, що призвели до заволодіння чужим майном шляхом свідомого порушення законодавства, обману чи зловживання довірою. У більшості країн – членів Європейського Союзу – до фінансового шахрайства відносять порушення, допущенні свідомо чи внаслідок бездіяльності з метою отримання посадовою особою власної вигоди чи створення вигоди третім особам, що призвели або призведуть до шкоди внаслідок втрати державних ресурсів чи їх недоотримання. Як бачимо, європейське розуміння цього поняття є дещо ширшим і, що важливо, не передбачає обов'язкової наявності факту заволодіння майном на час документування порушення. Такий підхід дає змогу оцінювати порушення як фінансове шахрайство в ході інспектування, незалежно його документувати, а відтак активніше проводити попереджувальну роботу з недопущення втрат державних ресурсів [5].

Доцільним буде встановлення більш суттєвих заходів впливу за вчиненні фінансові порушення. Наприклад, доцільним є запровадження порядку повернення нецільових, незаконних та неефективно проведених видатків з урахуванням коефіцієнтів інфляції та/або коефіцієнта кратності. Поряд з цим, рейтингові оцінки діяльності контролюючих інститутів за сумою вилучених та повернутих державі коштів є некоректним щодо визнання якості їх роботи, оскільки попередження злочинності може бути більш результативним у тактичному і стратегічному планах [3].

Подальший розвиток України як демократичної держави вимагає побудови ефективної системи державного фінансового контролю, яка б відповідала стандартам передових демократичних країн. Перш за все потрібне створення єдиної системи державного фінансового контролю, яка повинна дати чітке поняття категорії державного фінансового контролю, його принципів, системи, завдань, пріоритетів, основних видів і порядку здійснення.

Регулювання правових й організаційних засад на законодавчому рівні в цілісній системі державного фінансового контролю має визначити систему контрольних органів, сфери їхньої діяльності, основні завдання й повноваження та порядок взаємодії.

Як окремий елемент державного фінансового контролю доцільно чітко законодавчо визначити підстави для проведення централізованого внутрішнього аудиту та визначення суб'єктів підприємницької діяльності, де проведення аудиту є обов'язковим.

Необхідно підвищувати роль розвитку та дієвості централізованого внутрішнього аудиту як інструменту оцінки законного й раціонального використання державних ресурсів, ефективного виконання державних і бюджетних програм та місцевих бюджетів шляхом приведення процедур централізованого внутрішнього аудиту до вимог міжнародних стандартів, підвищення ефективності реалізації матеріалів аудиту, подолання проблем, пов'язаних з упровадженням рекомендацій аудиторських досліджень [4].

---

**Література:** 1. Лімська декларація керівних принципів контролю, прийнята IX конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів у 1977 р. // Президентський контроль. – 1994. – № 1. – С. 72. 2. Розпорядження КМУ "Про схвалення Концепції розвитку державного фінансового контролю на період до 2015 року" від 24 травня 2005 р. № 158 (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.liga.net](http://www.liga.net). 3. Мних С. Пріоритетні напрями вдосконалення фінансового контролю на новому етапі розвитку ринкових відносин в Україні / С. Мних // Фінансовий контроль. – 2009. – № 4(51). – С. 56–59. 4. Стефанюк І. Б. Нова парадигма розвитку державної контрольно-ревізійної служби / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2009. – № 9. – С. 3–11. 5. Стефанюк І. Б. Державний фінансовий контроль: проблеми ідентифікації й визначення системи / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2009. – № 11. – С. 12–19.



## ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЧИННИКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ПРОФЕСІЙНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ

*Анотація. Проаналізовано існуючу систему професійної орієнтації населення та досліджено її вплив на формування якості робочої сили. Запропоновано напрями реформування організації профорієнтаційної роботи з метою досягнення максимальної відповідності людини професійно-кваліфікаційним вимогам конкретних видів трудової діяльності.*

*Аннотация. Проанализирована существующая система профессиональной ориентации населения и исследовано ее влияние на формирование качества рабочей силы. Предложены направления реформирования организации профориентационной работы с целью достижения максимального соответствия человека профессионально-квалификационным требованиям конкретных видов трудовой деятельности.*

*Annotation. The analysis of existent system of the population professional orientation is given and its influence on forming the characters of the labour force quality is also examined. It is also proposed the direction for forming the professional orientation to achieve maximum conformity of the personal man ability to the qualified demands of the concrete kinds of the working activities.*

*Ключові слова: профорієнтація, якість робочої сили, професійна підготовка.*

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку суспільства, особливо в умовах становлення держави, зростає роль людського фактору, що передбачає підвищення вимог до якості трудового потенціалу, до ділових й особистих характеристик працівника, створення умов для всебічного розвитку та раціонального використання власного потенціалу кожного учасника в усіх сферах застосування праці, систематичне підвищення загальноосвітнього, культурного і професійного рівня, стимулювання творчої активності персоналу.

Фактором, що сприяє професійному самовизначенню та реалізації здатності до праці людей, є дієва система професійної орієнтації населення.

Дослідженню теоретичних аспектів формування якості трудового потенціалу, оптимізації професійної самовизначеності громадян, раціональності підходів до свідомого обрання ними майбутньої професії, вивченню впливу професійної орієнтації на якість підготовки кадрів і стан ринку праці, забезпеченність висококваліфікованими кадрами суб'єктів господарювання присвячені наукові праці багатьох вчених, таких, як В. Геєць [1], Лібанова Е. М. [2], Назімов І. Н. [3], Лук'яненко Н. Д. [4], Грішнова О. А. [5], Шаульська Л. В. [6], Маршавін Ю. М. [7], Н. Тютенко [8] та ін.

Незважаючи на велику увагу до теоретичних досліджень питань професійної підготовки та якості робочої сили з боку науковців, реальний стан їх впровадження у процеси професійного визначення громадян, підготовки кадрів і підбору персоналу суб'єктами підприємницької діяльності, вкрай незадовільний. Головна причина цього у відсутності комплексного підходу та системності не тільки у практичній реалізації процесів підготовки й управління персоналом, а й, навіть, у послідовності та структурі зазначених досліджень.

Метою статті є детальний аналіз сучасних поглядів на розвиток системи професійної орієнтації та визначення пріоритетних напрямів і механізмів вдосконалення профорієнтаційної роботи в контексті державного управління формуванням якості робочої сили.

Згідно з Концепцією державної системи професійної орієнтації населення, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р. № 842, професійна орієнтація населення є науково обґрунтованою системою взаємопов'язаних економічних, соціальних, медичних, психологічних і педагогічних заходів, спрямованих на активізацію процесу професійного самовизначення та реалізації здатності до праці особи, виявлення її здібностей, інтересів, можливостей та інших чинників, що впливають на вибір професії або на зміну виду трудової діяльності [9, с. 53].

Головною метою профорієнтаційної роботи є сприяння специфічними методами досягнення максимальної відповідності особистих рис та фаховості особи професійно-кваліфікаційним вимогам конкретних напрямів трудової діяльності, професії або посади (робочого місця).

В основу профорієнтаційної роботи покладено такі принципи її організації:

комплексний характер профорієнтаційних послуг;

узгодження інтересів особи та суспільства через ринок праці;



діяльнісний підхід до визначення професійної придатності;  
рівні можливості отримання профорієнтаційних послуг громадянами незалежно від місця проживання, роботи чи навчання, віку, статі, національності, релігійних переконань;  
доступність професійної та іншої інформації стосовно можливостей вибору чи зміни професії, форм навчання і працевлаштування;  
добровільність і безкоштовність отримання профорієнтаційних послуг усіма групами населення на гарантованому державному рівні;

конфіденційний та рекомендує характер висновків профконсультацій та профдобору, додержання працівниками профорієнтаційних служб чи підрозділів норм професійної етики.

Професійна орієнтація сприяє виявленню та цілеспрямованому розвитку здібностей і таланту людини, оптимізації її професійного самовизначення на основі врахування особистісних рис та характеристик кожного окремого індивіда, а також – усвідомленню залученню особи у суспільне виробництво. Крім того, вона формує раціональну розстановку й ефективне використання трудового потенціалу на основі об'єктивної оцінки ринку праці, з одного боку, та з урахуванням схильностей, здібностей, інших індивідуальних якостей людини, з іншого, у системній взаємообумовленості обох сторін зазначеного процесу. У даному контексті виявляється доцільним віднесення Н. Тютенко професійної орієнтації до складової елементу внутрішньої структури категорії "професійне самовизначення особистості" [8, с. 26]. Професійна орієнтація є першою складовою частиною процесу вибору професії.

Традиційно система професійної орієнтації включає такі елементи: професійна інформація, професійна консультація, професійний добір, професійний відбір, професійна адаптація.

Слід зазначити, що як у сучасних наукових дослідженнях, так і в офіційному визначенні немає єдиного підходу щодо складових елементів системи професійної орієнтації. Є дослідники, які не визнають зовсім професійний відбір, а професійну адаптацію виділяють окремо, а не як складові елементи системи профорієнтації [8, с. 25]. З іншого боку, Концепція державної системи професійної орієнтації населення не враховує такого важливого профорієнтаційного напрямку, як професійний добір [9, с. 54]. На думку автора, усі зазначені напрями професійної визначеності людини обґрунтовано є елементами внутрішньої структури системи професійної орієнтації, з різницею лише за сферами їх використання та користувачами профорієнтаційних послуг.

У закладах освіти безпосередньо профорієнтаційна робота проводиться персоналом шкіл доволі формально і без належного рівня фаховості при виборі засобів, інструментарію та в цілому порядку її здійснення. А між тим, це головна ланка її проведення.

За таких умов з поля зору державного впливу втрачаються головні аспекти призначення професійної орієнтації як найголовнішого чинника рівня фаховості майбутніх працівників. До речі, на раціональне вирішення цих питань не спрямована й система умов прийому та зарахування претендентів на одержання професійної освіти в навчальних закладах усіх ступенів акредитації, навіть при навчанні за державні кошти.

Неправильно обрана професія – це, по суті, певною мірою, тотожно одержанню "фіктивного" диплому, за яким людина не зможе високопродуктивно, фахово працювати. Йдеться, перш за все, про психофізіологічну її невідповідність обраній професії. Ризики при цьому надзвичайно великі: матеріальні, психологічні, за витратами часу, вони навіть можуть бути суспільно небезпечні.

У даному контексті раціонально бачиться думка Назімова І. Н., що профорієнтація покликана, перш за все, зацікавити людину трудом, професією та конкретною роботою і, в той же час, захистити її від помилок, обумовлених незнанням своїх можливостей, а також вимог різних професій і видів робіт до організму та особистості людини. Найвище досягнення профорієнтації – "перетворення" особистих якостей людини, які в повсякденній свідомості нерідко вважаються недоліками, у гідність завдяки підбору професії або роботи, для яких вони (ці якості) корисні [3, с.15].

Таким чином, однією з найголовніших умов раціонального вирішення питання запровадження ефективної системи професійної орієнтації є додержання принципу системності і належний рівень надання всього комплексу профорієнтаційних послуг населенню в розрізі усіх його соціальних груп і вікових категорій. Кожен життєвий етап визначеності людини як особистості має свої особливості. З цього приводу, для забезпечення ефективного виявлення схильностей, спроможностей, переваг, сприяння майбутньому оптимальному професійному самовизначенню, отримання необхідних знань і набуття професії, визначення сфери та місця прикладання праці протягом цих періодів необхідно застосовувати також особливі, тільки їм притаманні засоби впливу на усвідомлену визначеність людини.

---

**Літератури:** 1. Геєць В. Економіка знань та перспективи її розвитку для України / В. Геєць.– К. : НАН України. Ін-т екон. прогноз., 2005. – 425 с. 2. Лібанова Е. Середній клас в Україні: сучасні масштаби й проблеми розвитку / Е. Лібанова // Україна: аспекти праці. – 2002. – № 8. – С. 27–32. 3. Назимов І. Н. Проблемы и пути формирования системы профессиональной ориентации / И. Н. Назимов // Пути развития системы профессиональной ориентации. – М. : Наука, 1991. – 294 с. 4. Региональные проблемы формирования трудового потенциала и пути их решения : монография / Н. Д. Лукьянченко, В. П. Антонок, Л. В. Шаульская и др. / МОН Украины. ДонНУ; НАН Украины, Инс-т экономики пром-сти. – Донецк, 2004. – 387 с. 5. Грішнова О. А.

Людський капітал: формування в системі освіти і професійної підготовки / О. Грішнова. – К. : Т-во "Знання", ТОО, 2001. – 254 с. 6. Шаульская Л. В. Профессиональная ориентация молодежи как инструмент регулирования рынка труда / Л. В. Шаульская, С. М. Малеваная // Социально-экономические аспекты промышленной политики. Социально-трудовые отношения в современных экономических условиях : сб. науч. тр. Т. 2 / НАН Украины. Инс-т экономики пром-ти. – Донецк, 2001. – С. 174–184. 7. Маршавин Ю. Профорієнтація незайнятого населення та молоді як чинник досягнення професійної відповідності попиту і пропозиції на ринку праці / Ю. Маршавин // Україна: аспекти праці. – 2008. – № 2. – С. 20–24. 8. Тюхтенко Н. Соціально-економічні аспекти професійної орієнтації населення у процесі формування трудових ресурсів / Н. Тюхтенко // Україна: аспекти праці. – 1998. – № 5. – С. 24–27. 9. Концепція державної системи професійної орієнтації населення. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 р. № 842 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 72.

УДК 338.2

Ульянченко Ю. О.

Винокурова О. І.

## ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА В УКРАЇНІ

*Анотація. Визначені теоретичні положення щодо формування економічної безпеки держави в сучасних умовах.*

*Аннотация. Определены теоретические положения по формированию экономической безопасности государства в современных условиях.*

*Annotation. Theoretical positions on formation of economic safety of the state in modern conditions are defined.*

*Ключові слова: економічна безпека, концепція економічної безпеки, економічні інтереси держави.*

Забезпечення національних інтересів та економічної безпеки – найважливіші функції держави, реалізація яких покликана виражати самостійність та незалежність держава і є умовами стабільності та ефективного функціонування суспільства. Нині незадовільний стан зовнішнього та внутрішнього економічного середовища в Україні призвів до появи якісно нових проблем, що стосуються подальшого економічного розвитку, а саме проблема забезпечення економічної безпеки держави, регіонів, підприємств. Це пов'язано з тим, що в умовах ринкової економіки економічна безпека має рухливий та нестабільний характер [1].

Економічний потенціал України, який є матеріальною основою національної безпеки, нині значно ослаблений. Ознакою покращення є економічний розвиток, а саме: збільшення ВВП, зниження рівня інфляції, стабільність національної валюти, зниження рівня безробіття та підвищення добробуту населення.

Економічна безпека характеризується таким станом національної економіки, який дозволяє зберегти стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, спроможність до розширеного самовідтворення та здатність задовольнити потреби особи, сім'ї, суспільства та держави. Забезпечення економічної безпеки є гарантом державної незалежності України, умовою її прогресивного економічного розвитку.

Для реалізації концепції економічної безпеки України потрібна, насамперед, політична воля керівництва держави та рішучі заходи адміністративного, економічного та правового характеру. Ризиковані тенденції поглиблення соціально-економічної ситуації надзвичайно актуалізували питання щодо розроблення та втілення в життя стратегії забезпечення економічної безпеки України. Зараз це завдання є одним із найважливіших національних пріоритетів і вимагає посилення уваги з боку владних структур, політичних партій, науковців та громадськості [2].

Держава є основним суб'єктом економічної безпеки. Однак нині існують певні суперечності між окремими громадянами і державою, що проявляються у своєрідному конфлікті їхніх інтересів та породжує соціальну напругу. Це пов'язано з тим, що держава може виступати не тільки гарантом економічної безпеки своїх громадян, але і сама може бути джерелом загроз (знецінення грошових заощаджень, затримки з виплати заробітної плати тощо). Якщо держава створює для громадян загрозу, що перевищує ту небезпеку, від якої вона їх захищає, то зрозуміло, що така держава навряд чи викликати у них повагу [3].

© Ульянченко Ю. О., Винокурова О. І., 2010



Тому держава як гарант захисту національних економічних інтересів повинна обстежувати їх взаємодію, співвідношення пріоритетності, визначати механізми реалізації. Власне економічна безпека досягається за рахунок створення інститутами влади ефективних механізмів захисту та реалізації національних економічних інтересів, пов'язаних із розвитком соціально орієнтованої національної економіки, забезпеченням соціально-політичної стабільності тощо.

Однак одним із найважливіших завдань є створення надійної системи забезпечення економічної безпеки як складової цілісної системи гарантування національної безпеки України. Створюється така система виходячи з цілей і принципів забезпечення економічної безпеки шляхом створення нормативно-правової бази, що регулює відносини у сфері економічної безпеки, визначення основних напрямків діяльності органів державної влади у цій сфері, формування відповідних органів забезпечення економічної безпеки та вироблення механізмів контролю та нагляду за їх діяльністю.

Система забезпечення економічної безпеки складається з органів законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, які діють у межах своїх повноважень, визначених чинним законодавством.

Необхідність виконання конституційних вимог щодо реалізації функцій держави, пов'язаних із забезпеченням економічної безпеки, вимагає розроблення і прийняття такого важливого документа, як Стратегія економічної безпеки України. Визначення і законодавче закріплення національних економічних інтересів має на меті надтермінове значення, оскільки на їх основі формується стратегія економічної безпеки [4].

Треба зазначити те, що стратегія економічної безпеки України може виявитися абсолютно неефективною, якщо державний апарат, який зобов'язаний реалізувати її в життя, якісно не оновиться і не керуватиметься у своїх діях національними інтересами. У наш час саме урядовці, які покликані сприяти забезпеченню економічної безпеки, створюють для неї чи не найбільшу загрозу. Тому забезпечити економічну безпеку України можна буде лише за умов якісного оновлення кадрового потенціалу, зміцнення всіх інститутів влади та завоювання ними довіри у народі, виховання таких управлінців, котрі будуть дбати про розвиток та престиж своєї країни і захищатимуть її національні інтереси.

---

**Література:** 1. Проблеми економічної безпеки в Україні. Аналітична доповідь. – К. : УЦЕПД, 2006. 2. Нижник В. М. Економічна дипломатія та економічна безпека України : навч. посібн. / В. М. Нижник. – Хмельницький : ХНУ, 2007. – 299 с. 3. Кравченко Б. Економічна безпека держава : підручник для службовців державного управління / Б. Кравченко. – К. : ІДУС при КМУ, 1994. – 140 с. 4. Губський Б. В. Економічна безпека України: методологія виміру, стан і стратегія забезпечення / Б. В. Губський. – К., 2001.

---

**Чечель О. М.**

УДК 338.2:330.101

## **ОПТИМАЛЬНЕ ЕКОНОМІЧНЕ ЗРОСТАННЯ ЯК ПРІОРИТЕТНЕ ЗАВДАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМИ ПРОЦЕСАМИ**

*Анотація. На основі аналізу наукових праць відомих представників світової економічної науки та зважаючи на сучасну економічну ситуацію в Україні визначено основні функції політики нашої держави в економічній сфері, обґрунтовано пріоритети та основні завдання державної економічної політики.*

*Анотация. На основе анализа научных работ известных представителей мировой экономической науки и сложившейся экономической ситуации в Украине определены основные функции политики государства в экономической сфере, обоснованы приоритеты и основные задачи государственной экономической политики.*

*Annotation. On the basis of analysis of scientific works of the well-known representatives of world economic science and taking into consideration modern economic situation in Ukraine, the basic functions of our state policy in the economic sphere are determined, priorities and the basic tasks of state economic policy are grounded.*

*Ключові слова: функції економічної політики, пріоритети державної політики, завдання економічної політики держави.*

Удосконалення економічної системи є максимізацією економічного добробуту суспільства поряд з досягненням макроекономічних цілей – повної зайнятості, стабільності цін, рівноваги платіжного балансу, оптимального економічного зростання.

---

© Чечель О. М., 2010

Поняття оптимальності, як зазначав В. Парето, виражає такий розвиток структурних зрушень в економіці, коли сукупні якісні і кількісні їх характеристики покращуються, а значить інтереси господарюючих суб'єктів реалізуються і потреби задовольняються найкраще [1, с. 41]. Практично це означає відмову від здійснення розрізаних структурних зрушень в економіці і раціоналізацію всієї системи зрушень в економічній структурі на всіх її рівнях: від окремого індивіда до світового господарства в цілому.

Стосовно національної економіки, її оптимальна структура повинна сприяти вирішенню центральної проблеми – здобуття максимальних результатів, що задовольняють всілякі потреби людей при мінімальних витратах трудових, матеріальних і природних ресурсів. Основу такої структури утворюють, перш за все, досягнення передової науки, покликані постійно перетворювати виробничі чинники, їх організацію і механізм господарювання.

Таким чином, оптимальна структура економіки – це така структура, яка забезпечує задоволення особистих і суспільних потреб, раціональне використання природних і економічних ресурсів, максимальне впровадження досягнень науково-технічного прогресу, створення економічної основи національної безпеки країни.

До основних меж, що визначають суть оптимальної структури національного виробництва, можна віднести такі:

можливість створення потрібного асортименту товарів у достатній кількості і відповідного рівня якісних та споживчих характеристик;

максимально повна відповідність структури виробництва структурі потреб;

досягнення високої конкурентоспроможності товарів, що випускаються, для реалізації як на внутрішніх, так і на зовнішніх ринках;

швидке реагування структури виробництва на зміни, що відбуваються у продуктивних силах, розподілі праці і ринковій кон'юктурі;

постійне вдосконалення структури виробництва відповідно до змін як його матеріальної основи, так і суспільних потреб, створення умов, що сприяють конкуренції, спеціалізації і комбінуванню виробництва, прогресивним поєднанням використовуваних економічних ресурсів, кількісній і якісній відповідності праці та капіталу.

Підсумовуючи, зазначимо, що задоволення суспільних та індивідуальних потреб є кінцевою метою структурних зрушень в економіці нашої держави на сучасному етапі. Проте через неоднорідність потреб (матеріальні, духовні, соціальні тощо), ступінь їх задоволення в умовах ринкової економіки залежить від цілої системи різних показників. Так, на народногосподарському рівні – це збільшення розмірів національного доходу, оптимізація його структури розподілу і перерозподілу. На рівні окремої організації, підприємства – це показники прибутковості і рентабельності. Але оскільки масштаби економічного розвитку, а також рівень життя у країні визначаються розміром і структурою валового внутрішнього продукту, то в народногосподарському аспекті цей показник є основним при оцінці ефективності економічної структури.

Оскільки головною метою процесу вдосконалення структури економіки є досягнення стійкого економічного зростання суспільного виробництва і підвищення його ефективності, зміст економічної політики держави складають такі елементи:

1) встановлення цілей структурної перебудови, зорієнтованих на вирішення економічних питань, які пов'язані з ринковим реформуванням економіки;

2) визначення вихідного ресурсного потенціалу суспільного виробництва за галузями, групами виробництв, економічними регіонами. Важливим критерієм при цьому мають бути економічність і вигідність даного ресурсу;

3) виділення галузей, виробництв, регіонів, розвиток яких необхідно стимулювати в першу чергу, оскільки в умовах тривалої економічної кризи неможливий одночасний підйом всіх видів виробництв галузей економіки;

4) визначення об'ємів ресурсів, необхідних для прискореного розвитку пріоритетних галузей і видів виробництв, розробка заходів щодо їх мобілізації і концентрації на пріоритетних напрямках економічного розвитку;

5) формування механізмів регулювання процесів узгодження і послідовності проведення структурної перебудови.

---

**Література:** 1. Парето В. Компедиум по общей социологии / Парето Вильфредо ; А. А. Зотов (пер. с ит.). — 2-е изд. — М. : Издательский дом ГУ ВШЭ, 2008. — 512 с.

## СТРУКТУРА ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

*Анотація. Розглянуто проблеми формування видатків місцевих бюджетів, а також структура видатків та їх вплив на соціальне забезпечення населення.*

*Аннотация. Рассматриваются проблемы формирования расходов местных бюджетов, а также структура расходов и их влияние на социальное обеспечение населения.*

*Annotation. The problems of forming of charges of local budgets and also structure of charges and their influence on population public welfare are examined.*

*Ключові слова: місцеві бюджети, видатки місцевих бюджетів, регіональний розвиток, структура видатків.*

У сучасних умовах соціально-економічного розвитку регіонів є проблема вдосконалення формування видаткової частини місцевих бюджетів. Проблемою виконання місцевих бюджетів за видатками, їх структурою та впливом на виконання своїх функцій місцевими органами влади займалися такі вітчизняні вчені, як Кириленко О. П. [1], Луніна І. О. [2], Павлюк К. В. [3], Сідельникова Л. П. [4].

Мета даної статті – розгляд структури видаткової частини місцевих бюджетів, а також збільшення видатків на соціально-економічний розвиток регіонів для поліпшення соціального становища громадян.

Одним з основних завдань економічної реформи в Україні є відновлення фінансової стабільності економіки, забезпечення економічного зростання, поліпшення добробуту населення. Недостатньо виважена регіональна політика, яка здійснювалася протягом останніх років, не сприяла зменшенню диспропорцій у територіальній структурі економіки, ефективному використанні переваг територіального поділу праці, природно-ресурсного та науково-виробничого потенціалу регіонів зумовила необхідність вжиття цілеспрямованих заходів державної регіональної політики, які б забезпечили ефективно регулювання процесів регіонального розвитку.

Найвагомішим інструментом впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць на етапі ринкових перетворень є бюджетна політика у сфері видатків. Ключову роль у формуванні механізму фінансових відносин на регіональному рівні відіграє розмежування функцій і завдань центральних та місцевих органів влади, їх співпраці у сфері забезпечення економічного розвитку регіонів. Використання фінансових ресурсів регіону забезпечується збалансованою територіальною структурою фінансового ринку, який також сприяє соціально-економічному розвитку регіонів.

Видатки бюджету знаходяться у прямій залежності від дохідної бази, адже обсяг видатків як державного, так і місцевого бюджету в кінцевому підсумку обмежений рамками доходів, які надійшли, наповненість бюджетів залежить від економічних показників розвитку регіону. З іншого боку, видатки бюджетів мають вплив на економічні потреби виробництва, сприяють підвищенню його ефективності, і в кінцевому підсумку – ефект від вкладення коштів позитивно впливає на обсяги доходів бюджету. Таким чином, видатки бюджету активно впливають на економічні процеси, сприяють збільшенню ВВП і відповідно національного доходу.

Видатки бюджету можна розглядати як кошти, що спрямовуються на здійснення програм і заходів, які передбачені відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надлишків сум, які були сплачені до бюджету, так і як економічну категорію, яка відображає економічні відносини між державою та місцевими бюджетами, підприємствами, організаціями та населенням з приводу регулювання їх споживчої спроможності. Видатки бюджету становлять частину фінансових ресурсів, акумульованих у місцевих бюджетах, що направляється на задоволення потреб держави та населення.

Згідно з Бюджетним кодексом (стаття 10) видатки бюджету класифікуються за: функціями, з виконанням яких пов'язані видатки (функціональна класифікація видатків); економічною характеристикою операцій, при проведенні яких здійснюються ці видатки (економічна класифікація видатків); ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків), за бюджетними програмами (програмна класифікація видатків), її застосування здійснюється при формуванні бюджету за програмно-цільовим методом.

Розглянемо питому вагу запланованих та фактичних видатків бюджетів (рис. 1).

**Динаміка видатків за 2004 – 2008 роки  
(запланованих та фактичних) у млн грн**

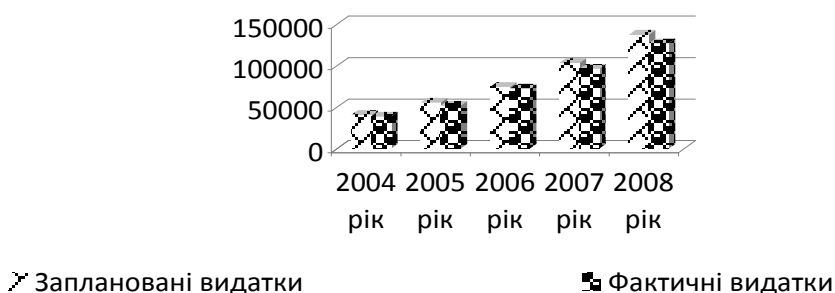


Рис. 1. Динаміка видатків за 2004 – 2008 роки [5]

Як видно з рис. 1, в Україні спостерігається недовиконання видаткової частини місцевих бюджетів. Але в період з 2004 по 2008 роки фактичний обсяг видаткової частини місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) збільшився з 38 720,63 млн грн до 126 827,27 млн грн. Це пов'язано в першу чергу з тим, що збільшились видатки соціальної спрямованості (видатки на субсидії, допомога при народженні та нагляд за дитиною, збільшились видатки на освіту, охорону здоров'я та ін.).

Важливими показниками, необхідними для проведення поглибленого аналізу використання фінансової бази органів місцевого самоврядування та органів місцевої виконавчої влади, є рівень виконання видаткової частини бюджету та її структура.

Слід зазначити, що при виявленні щорічних тенденцій видаткової частини місцевих бюджетів планові та фактичні суми видатків бюджету мають суттєво менше значення, ніж структура видаткової частини бюджету. На рис. 2 наведена структура видатків місцевих бюджетів за 2008 рік.



Рис. 2. Структура видатків місцевих бюджетів за 2008 рік [5]



З наведеного рис. 2 видно, що найбільшу питому вагу у видатках місцевих бюджетах займають видатки на: освіту – 29,67 %, охорону здоров'я – 20,52 % а також соціальний захист та соціальне забезпечення – 17,29 %. Це свідчить про те, що видатки місцевих бюджетів є соціально орієнтовані (питома вага видатків на соціальні потреби у 2008 році 67,48 %).

З метою забезпечення населення адміністративно-територіальних одиниць суспільними послугами, оскільки ми говоримо, що місцеві бюджети соціально орієнтовані, проаналізуємо середній рівень видатків місцевих бюджетів (табл. 1).

Таблиця 1

**Середній рівень видатків місцевих бюджетів  
(без урахування міжбюджетних трансфертів)  
на одну особу наявного населення  
за 2004 – 2008 роки, грн/осіб**

№ п/п	Найменування областей	Чернівецька область	Сумська область	Луганська область
	Роки			
1	2004	707,5	710,9	712,3
2	2005	1009,8	970,8	917,0
3	2006	1512,8	1337,7	1304,9
4	2007	1931,9	1773,7	1709,8
6	2008	3206,4	2348,9	2298,9
5	Середнє значення	1673,7	1428,4	1388,6

*Примітка:* Розраховано автором на основі даних Державного казначейства України та статистичних збірників [5]

Із табл. 1 видно, що у всіх трьох областях простежується динаміка до збільшення середніх показників видатків місцевих бюджетів на душу населення. Це позитивно характеризує виконання місцевих бюджетів за видатками, оскільки свідчить про те, що збільшуються витрати на соціальні послуги населенню, це у свою чергу свідчить про поліпшення соціально-економічного становища в регіонах.

Відстежуючи тенденцію середнього рівня видатків у період з 2004 року по 2008 рік, можна зробити висновок, що найвищий рівень видатків на душу населення в Чернівецькій області 1 673,7 грн, в Сумській області – 1 428,4 грн, а найнижчий у Луганській області – 1 388,6 грн.

Істотні відмінності видатків місцевих бюджетів у досліджуваних областях пояснюються не тільки природними чинниками (такими, наприклад, як демографічні показники), але і різним рівнем соціального захисту населення. Певною мірою вони визначаються також і специфічними умовами функціонування бюджетної системи України.

Існуючий стан формування і виконання місцевих бюджетів істотно залежить від проблем їх збалансованості. Система збалансованості місцевих бюджетів передбачає дві складові.

Перша стосується збалансування доходів, що передбачає розподіл, тобто вилучення, надлишкових доходів бюджетів територій з вищою за середню податкоспроможністю між територіями з нижчою за середню податкоспроможністю. Причому трансфертні платежі надаються територіям із чітко визначеними напрямками їх витрачання – цільове використання коштів.

Друга складова збалансування бюджетів стосується видаткової частини місцевих бюджетів. При збалансуванні видатків місцевих бюджетів враховуються структурні видатки територій. Наприклад, на певній території проживають люди похилого віку, інваліди, малозабезпечені сім'ї, котрим необхідно надавати додаткову допомогу, то в таких випадках при визначенні сум офіційних трансфертів враховуються виплати населенню такої категорії. Також на визначення сум офіційних трансфертів територіям з державного бюджету враховуються видатки, пов'язані з кліматичними умовами території, її статусом (наприклад, місту Києву надаються трансферти на виконання функції столиці) або історією її розвитку.

Видатки місцевих бюджетів проводяться за рахунок доходів місцевих бюджетів (які визначені в Законі України "Про Державний бюджет України" на відповідний рік). Але цих доходів не вистачає (табл. 2) на здійснення делегованих повноважень адміністративно-територіальними одиницями (оскільки, як було вище наведено, доходи місцевих бюджетів обмежені податкоспроможністю регіонів).



## Аналіз видатків на 1 грн доходів місцевих бюджетів за 2007 – 2008 роки

Найменування областей	2007 рік		Видатки на 1 грн доходів	2008 рік		Видатки на 1 грн доходів
	Доходи	Видатки		Доходи	Видатки	
Чернівецька область	680 357,7	1 747 487,5	2,57	873 546,9	2 900 240,1	3,32
Сумська область	993 773,4	2 122 803,9	2,14	1 335 155,5	2 811 253,4	2,07
Луганська область	2 248 277,6	4 027 330,6	1,79	2 971 165,2	5 414 986,9	1,82

*Примітки:* Розраховано на основі даних річних звітів про виконання місцевих бюджетів у розрізі областей за 2007 – 2008 роки (доходи наведені без урахування міжбюджетних трансфертів) [6]

Як видно з табл. 2, на 1 грн доходів місцевих бюджетів у 2007 році проводилися видатки у Чернівецькій області у співвідношенні 1:2,57, а у 2008 році – 1:3,32; у Сумській області відповідно у 2007 році як 1:2,14 та у 2008 році як 1:2,07; у 2007 році в Луганській області таке співвідношення було як 1:1,79 а у 2008 році – як 1:1,82. Тобто доходи місцевих бюджетів за 2007 – 2008 роки не покривають видатки і таким чином виникає незбалансованість місцевих бюджетів. Тому з державного бюджету України місцевим бюджетам виділяються міжбюджетні трансферти, які включають: дотацію вирівнювання, субвенції, додаткову дотацію. А кошти, які були не використані на кінець року, повертаються до Державного бюджету України.

З метою поліпшення соціальних умов в Україні реформуються система соціального захисту, пенсійна система, підвищується якість медичних послуг, реформується система освіти. Наприкінці 2008 року Україна зіштовхнулася зі світовою фінансовою кризою, яка призвела до падіння національної валюти, звільнення працівників, зменшення товарообороту, зменшення виробничих потужностей промисловості, а також надання різноманітних послуг. Усе це призвело до зменшення доходів громадян і, як наслідок, впала їх покупна спроможність. Усі ці фактори вплинули на соціально-економічне становище як держави в цілому, так і на досліджувані області.

Проаналізувавши видаткову частину місцевих бюджетів за 2004 – 2008 роки, можна зробити висновок, що в Україні недостатньо фінансуються елементи функціонування регіонів (освіта, надання медичних послуг, соціальна частина тощо). Тому з державного бюджету України місцевим бюджетам надаються міжбюджетні трансферти, які повинні збалансувати місцеві бюджети.

**Література:** 1. Кириленко О. П. Місцеві фінанси / О. П. Кириленко. – Тернопіль : Астон, 2004. – 140 с. 2. Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів в контексті завдань адміністративно-територіальної реформи / І. О. Луніна // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23–31. 3. Павлюк К. В. Фінансове забезпечення видатків на соціальний захист населення / К. В. Павлюк // Збірник наукових праць НДЕІ Мінекономіки України. – 2006. – № 10. – С. 146–151. 4. Сідельнікова Л. П. Аналіз тенденцій планування та виконання видатків місцевих бюджетів на сучасному етапі / Л. П. Сідельнікова // Збірн. наук. праць Всеукр. наук.-практ. конф. "Економічний і соціальний розвиток України в XXI столітті". – Тернопіль, 2004. – С. 407–418. 5. Закон України "Про Державний бюджет України на 2008 рік" №107-VI від 28.12.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.liga.gov.ua](http://www.liga.gov.ua). 6. Звіт про виконання Зведеного бюджету України, Державного бюджету України, бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя за 2004 – 2008 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.liga.gov.ua](http://www.liga.gov.ua). 7. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. №2542 // Голос України. – 2001. – № 129. – 24 липня. 8. Сідельнікова Л. П. Видатки місцевих бюджетів та їх вплив на розвиток регіональної економіки / Л. П. Сідельнікова // Продуктивні сили і регіональна економіка : зб. науков. праць у 2 ч. – К. : РВПС України НАН України, 2003. – Ч. 2. – С. 86–94. 9. Бескид Й. М. Бюджетна система України. – К. : НІОС, 2000. – 400 с.

## АНАЛІТИЧНО-ПРОГРАМНИЙ КОМПЛЕКС УЗАГАЛЬНЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО КАЗНАЧЕЙСЬКЕ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТІВ

*Анотація. Визначено теоретичні засади розвитку інституту казначейства в Україні та запропоновано практичні заходи щодо підвищення ефективності управління бюджетними коштами і покращення контролю за їх використанням.*

*Аннотация. Определены теоретические принципы развития института казначейства в Украине и предложены практические мероприятия по повышению эффективности управления бюджетными средствами и улучшению контроля за их использованием.*

*Annotation. Theoretical principles of development of institute of exchequer in Ukraine are defined and practical actions for increase of a management efficiency by budgetary funds and control improvement of their use are offered.*

*Ключові слова: казначейство, контроль виконання бюджету, аналітично-програмний комплекс узагальнення інформації.*

Основне завдання створення аналітико-програмного комплексу казначейства полягає в консолідації зусиль усіх учасників бюджетного процесу на шляху підвищення ефективності його виконання. Розробка концептуальних основ комплексу базується на існуючому досвіді казначейського виконання бюджетів різних рівнів, чинних нормативних актах, обліку можливостей сучасних комп'ютерних систем та інформаційних технологій.

Як базову вибрано казначейську систему виконання бюджету, позбавлену вад, властивих банківській системі виконання бюджету (роздробленість бюджетних коштів і велика стадійність виконання бюджету, затримка бюджетних коштів та існування великої кількості залишків на рахунках, складність маневрування фінансовими ресурсами й оперативного управління ними) [1].

Пріоритетними напрямками вибрано централізацію бюджетних засобів і використання сучасних методів і технологій зі збору, опрацювання і розподілу бюджетних коштів, закладених в основу комплексної автоматизованої системи казначейського виконання бюджетів (КАСКВБ).

За задумом розробників, комплексна автоматизована система казначейського виконання бюджетів повинна максимально автоматизувати рутинні операції обліку руху бюджетних коштів, зробивши цей процес "прозорим" для всіх учасників бюджетного процесу. Це стало можливим завдяки створенню єдиної корпоративної бази й об'єднанню всіх учасників у єдину інформаційну мережу.

Метою дослідження можна визначити наукове обґрунтування теоретичних засад розвитку інституту казначейства в Україні та розробку практичних заходів щодо підвищення ефективності управління бюджетними коштами та контролю за їх використанням.

Досягнення цієї мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

виявити закономірність та доцільність впровадження інституту казначейства в Україні, дослідити загальні принципи функціонування і розвитку казначейської системи виконання державного та місцевих бюджетів в Україні;

уточнити роль та значення видаткової частини державного та місцевих бюджетів як інструменту підвищення ролі органів виконавчої влади у процесах стабілізації і розвитку національної економіки;

дослідити становлення механізмів виконання державного та місцевих бюджетів у системі Державного казначейства України;

розробити методологічні підходи до організації управління коштами державного бюджету в межах повноважень інституту Державного казначейства України;

розробити рекомендації щодо удосконалення діяльності органів Державного казначейства України у напрямі підвищення ефективності управління видатками державного та місцевих бюджетів.

Об'єктом дослідження виступає процес казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів на рівні Головного управління Державного казначейства України.

Предметом дослідження є розробка шляхів удосконалення функціонування системи казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів в Україні на рівні Головного управління Державного казначейства України.

Підвищення ефективності оперативного контролю і реалізації функцій управління державними фінансовими ресурсами стало можливим завдяки тому, що казначейство використовує банківські технології.

Високий рівень автоматизації і створення технічних можливостей у КАСКВБ для оперативного контролю за рухом фінансових коштів у масштабі реального часу значно підвищили вимоги до кваліфікації управлінських кадрів і їх відповідальності за прийняті рішення [2].

Зрештою КАСКВБ буде високопродуктивним комплексом з розвиненою периферією, некри-тичним до якості техніки і каналів зв'язків, що використовується на місцях, з високими аналітичними можливостями, який дасть здійснювати бюджетний процес за обмеженої кількості висококваліфікованих фахівців.

Комплексна автоматизована система казначейського виконання бюджетів передбачає ідентифікацію прав користувачів та авторизацію виконаних операцій [3].

З огляду на те, що у процесі опрацювання даних система має багато користувачів, необхідно здійснювати контроль за тим, хто, коли і яку інформацію вводив у базу даних.

Відповідно до важливості цієї проблеми КАСКВБ дає можливість користувачу почати роботу з інформацією тільки після введення користувачем імені і пароля, а після виконання роботи інформація про автора будь-якого запису при його створенні і зміні зберігається.

Такий підхід до опрацювання даних припускає, що користувачі повинні обмінюватися інформацією з базою даних і між собою.

Перераховані вище принципи (об'єднання учасників бюджетного процесу в єдину інформаційну мережу, організація роботи за спеціально розробленим технологічним процесом виконання бюджету, електронний документообіг та інші) роблять КАСКВБ своєрідним організатором і координатором бюджетного процесу, що забезпечує виконання всіх його функцій.

Для контролю результатів діяльності зазначеного організатора додатково необхідна деяка інтелектуальна надбудова, яка дозволяє відповідним чином опрацювати й аналізувати інформаційні потоки, що характеризують бюджетний процес.

Для цього в КАСКВБ реалізовано інструментарій бухгалтерського обліку виконання бюджету, який засновано на методологічних засадах і принципах бухгалтерського обліку казначейського виконання бюджету.

Особливою рисою КАСКВБ є поєднання методів бюджетного обліку виконання бюджету із застосуванням методів банківських технологій. Використання банківських технологій визначається, передусім, певною аналогічністю процесів, що відбуваються в банку й у казначействі (ведення рахунків бюджетних організацій).

Поєднання різних методів обліку надає користувачам широкі можливості автоматизації процедур аналітичного обліку, складання звітності, а також контролю й аналізу, включаючи:

- щоденне складання бухгалтерського балансу казначейської установи;
- щоденний звіт про хід виконання бюджету в цілому;
- щоденний звіт кожного одержувача бюджетних коштів про виконання його кошторису;
- щоденний облік кредиторської заборгованості в розрізі одержувачів бюджетних коштів і кредиторів;
- щоденне проведення "розшифровки" кредиторської заборгованості шляхом цільового фінансування.

КАСКВБ передбачено контроль за виконанням бюджету, у тому числі:

а) попередній контроль, здійснюваний на стадіях підготовки бюджетних документів (оформлення бюджетного розпису витрат, кошторисів, лімітів бюджетних зобов'язань і розпоряджень на фінансування);

б) поточний контроль, здійснюваний на стадіях виконання бюджету (наприклад, перевірка відповідності платіжних документів одержувачів бюджетних коштів за бюджетним розписом, кошторисами, лімітами бюджетних зобов'язань і грошових зобов'язань);

в) контроль, здійснюваний на стадіях складання бухгалтерських балансів і звітів про виконання бюджету.

Методологічний підхід до створення КАСКВБ базується на практичному досвіді експериментального проектування автоматизованих систем контролю за виконанням державного бюджету, систем бухгалтерського обліку виконання регіонального (місцевого) бюджету у цілому і за окремими видами.

У світовій практиці існують два підходи до організації казначейського виконання місцевих бюджетів.

Перший підхід має на увазі використання організаційної структури і нормативно-методичної бази органів казначейства, коли всі без винятку функції казначейського виконання регіонального (місцевого) бюджету покладаються на зазначені органи – головне управління Держказначейства, управління Держказначейства.

Другий підхід заснований на створенні власної регіональної системи казначейства, що входить до складу органів державної виконавчої влади чи до складу органів місцевого самоврядування.

Існує і третій підхід, вироблений фахівцями Мінфіну України, який поєднує переваги перших двох, подекуди усуваючи їхні вади.

З урахуванням поставлених завдань побудова КАСКВБ базується на основних принципах казначейського виконання бюджетів.

Основний принцип казначейського виконання бюджету – єдність каси. За такого принципу фінансовий орган в особі свого казначейства має в розрахунковій палаті УДКУ бюджетні рахунки, на які надходять доходи бюджету і з яких здійснюється витрати бюджету.



З моменту утворення казначейство удосконалювалося і структурно, й організаційно, уточнювалися і визначалися основні його функції в бюджетній системі України. На сьогодні казначейство є одним з основних суб'єктів фінансової системи країни, на який покладено функції оперативного управління бюджетними коштами.

Подальше удосконалення казначейського механізму полягає у використанні можливостей підвищення ефективності його банківських функцій на шляху консолідації бюджетних коштів на єдиному рахунку УДКУ. УДКУ обслуговуватимуться на технічних кореспондентських рахунках, відкритих у територіальних відділеннях НБУ, з повним їхнім контролем й управлінням на рівні Державного казначейства України.

Таким чином, Державне казначейство України, відповідно до основних принципів удосконалення світової фінансової системи, у своєму становленні подолає шлях від рутинного обліку бюджетних коштів до створення комп'ютерної інформаційної системи, інтеграції методів бюджетного обліку і банківських операцій, консолідації всіх учасників бюджетного процесу в єдиному інформаційному просторі з перспективою участі в системі фінансового ринку й активної участі в оздоровленні економіки країни.

**Література:** 1. Бюджетний кодекс України. Закон від 21 червня 2001 року № 2542-III / уклад. Л. Маргорська. – Харків : Фактор, 2002. – 184 с. 2. Дорош Н. І. Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення / Н. І. Дорош // Фінанси України. – 1998. – № 1. 3. Казначейська справа. У 2-х т. – Т. 2. / П. Г. Петрашко, О. О. Чечуліна, В. Т. Александров, С. О. Булгакова, К. М. Огдаський, О. І. Назарчук та ін. – К. : НВП "АВТ", 2004. – 496 с.

**Отенко В. І.**

УДК 005.53:005.21

**Варцаба В. І.**

## МОДЕЛІ СТРАТЕГІЧНОГО ВИБОРУ

*Анотація. Визначено, що визнання суб'єктивності прийнятих рішень підвищує відповідальність керівника, збільшує важливість проблем вибору особи, яка приймає рішення, для експертів і консультантів, змушує використати всі засоби для кращого обґрунтування зробленого вибору. Досліджено поняття "гарний вибір", вироблено рекомендації та алгоритм одержання такого рішення.*

*Аннотация. Определено, что признание субъективности принимаемых решений повышает ответственность руководителя, увеличивает важность проблемы выбора для лица, принимающего решение, для экспертов и консультантов, заставляет использовать все способы для наилучшего обоснования сделанного выбора. Исследовано понятие "лучший выбор", разработано рекомендации и алгоритм получения такого решения.*

*Annotation. Recognizance of subjectivity of decision making is considered as to promote responsibility of manager, increase importance of the problem of choice for the person who makes decision, for experts and consultants, compel to use all methods for the best substantiation of the choice. The notion "best choice" is studied the recommendations and the algorithm of getting such decision are given.*

*Ключові слова: стратегічний вибір, управлінське рішення, раціональність/іраціональність, моделі прийняття стратегічних рішень, інтуїція.*

В основі вибору лежить дуалізм, що існує між запрограмованими, шаблонними рішеннями, для прийняття яких використовується запланована стратегія, і незапрограмованими, нестандартними рішеннями, для прийняття яких використовується ітераційний процес. Концепція раціональності припускає усвідомленість і свідомість рішень, що приймаються на підприємстві, а також можливість логічного апіорного пояснення процесу або результату його прийняття. Тріада "усвідомлення – осмислення – пояснення" є необхідним атрибутом повної раціональності. Іраціональність не припускає ні проходження певним цілям підприємства, ні обмеження якими-небудь засобами щодо реалізації цих цілей.

© Отенко В. І., Варцаба В. І., 2010

Поняття "раціональність" та "іраціональність" пов'язані з природою суб'єкта управління й тим, яким чином він робить вибір. Класична економічна теорія припускає, що якщо людина, яка приймає рішення, має всю необхідну інформацію і є раціональною, вона без труднощів вибере найкраще рішення. О. Фавро для класифікації теорій з точки зору раціональності користується шкалою раціональності від сутнісної (максимальна) до процедурної (мінімальна). Рухаючись за віссю раціональності від максимального до мінімального значення, можна відзначити неокласичні теорії, засновані на принципах строгої раціональності, теорії прийняття рішень Г. Саймона, Р. Сайерта й Дж. Марча, Х. Лейбенштейна [1], що послідовно послаблюють передумови раціональності й підводять впритул до поняття органічної іраціональності як "іманентно притаманної практично кожному індивіду стійкої системної дисфункції при прийнятті рішень". М. Мінцберг як домінуючі фактори поведінки підприємства називає такі іраціональні мотиви, як імпульсивність, інтуїція, "осяяння" підприємця [2].

Запрограмовані рішення становлять рутинні, багаторазово повторювані рішення, що мають чітко визначені наслідки й способи їх реалізації. Незапрограмовані рішення є нешаблонними, ексклюзивними, які складно або неможливо структурувати. Модель обмеженої раціональності підходить для незапрограмованих рішень, у той же час розрахована раціональна модель підходить для запрограмованих рішень. Розрахована раціональність запрограмованих рішень веде до використання процедур, спрямованих на широкий пошук, що дозволяє досліджувати всі можливі варіанти рішень і після застосування відповідних алгоритмів зробити оптимальний вибір. Обмежена раціональність незапрограмованих рішень веде до пошуків в умовах невизначеності, при цьому відчувається потреба в альтернативах, які продиктовано станом кризи, або в наявності готових рішень, а також використання методу "задовільного, тобто прийнятного варіанта". Здійснення рішення розпадається на стадії і є покроковим. Параметри щодо прийняття стратегічних рішень визначають [2] цілі, тип організації системи управління, тип процесу вибору та результати рішень (таблиця).

Таблиця

**Моделі прийняття стратегічних рішень**

Параметри моделей прийняття рішень	Стратегія			
	розрахунку	спільного рішення	переговорів	натхнення
Джерело невизначеності	Чітко визначені результати та способи їх досягнення	Спосіб досягнення результатів	Неузгодженість у відданні переваги стосовно цілей	Результати та способи їх досягнення
Влада, тип організації процесу прийняття рішення	Раціонально-правова влада (бюрократичний тип), централізована організація	Колегіальна група, що веде переговори та приймає рішення	Децентралізована влада, політичні процеси створення коаліцій та переміщення інтересів груп	"Організована анархія"
Тип рішення	Оптимальне	Обмежена, синоплічна раціональність	Обмежена, передбачена раціональність	Неструктуроване рішення, що раніше не існувало
Методи прийняття рішень	Екстенсивне дослідження, розрахункові методи	Оперативне планування	Метод "задовільних варіантів"	Не існує визначеної методики, методи евристики
Процес прийняття рішення	Рутинний, незалежність рішень	Процедурно-раціональний	Роз'єднаний, поступовий	Неперервний ланцюг рішень

Дослідження механізмів стратегічного вибору виявили, що розрахунки є необхідною, але недостатньою умовою ефективності прийнятого рішення. Д. Батлер [3] визначив необхідність дотримання балансу між розрахунком, переговорами, спільним рішенням і натхненням. Так, Г. Мінцберг [1] зібрав дані відносно ступеня використання різних етапів прийняття рішень, а також відносно інших факторів, таких, як тривалість прийняття кожного рішення, частота переривання процесу прийняття рішення, кількість гілок і повторних циклів у послідовності, що пов'язана з кожною моделлю. У результаті аналізу даних було виділено шість узагальнених типів рішень: просте тимчасове припинення процесу визначення і діагностики; політичне планування – значні припинення процесу визначення з причини інтенсивної політичної діяльності; фундаментальне дослідження – акцент робиться на процес раціонального дослідження та на пошук рішення відповідно до методик організації; модифіковане дослідження – комплексне базове дослідження, в якому раніше знайдені правильні рішення модифіковано до специфіки даного рішення; фундаментальне та оперативне планування – наближуються до типу рішень з обмеженою раціональністю, оскільки за рішенням, прийнятим традиційним засобом, слідує солідна розробка та спроба оцінки.



Д. Хіксон та інші [3] дослідили більше 150 стратегічних рішень у тридцяти організаціях різних типів: виробничих і тих, що надають будь-які послуги. Як правило, це були рішення на найвищому рівні, що сприяють змінам у стратегії організації – представлення нового товару, згортання об'єкта або підприємства, реорганізація, злиття або придбання організацій, питання роботи з персоналом або інвестицій у нове устаткування. Для дослідження процесів прийняття рішення було обрано такі змінні:

ретельне дослідження – як основний процес дослідження, вироблення рішень та їх оцінки з використанням різних джерел інформації (підготовка звітів, пробних маркетингових досліджень, технічних виробничих випробувань);

взаємодія – соціальна взаємодія між учасниками, що може бути як офіційною, якщо процес пошуку рішення здійснюється комітетами за допомогою методик, так і неофіційним, якщо обговорення проходить "під час ланча, в коридорах або в інших місцях";

переговори – оцінка можливостей проведенню переговорів щодо визначення переваг, які проранжовані від рішень, не підлягають обговоренню або обговорюються на завершальній стадії процесу прийняття рішення, а також ті, що мають своїм результатом обмежений консенсус;

затримка – кількість зупинок та перерв у повільному перебігу процесу прийняття рішення через причини розподілу порядку дотримання, очікування розподілу пріоритетів за порядком визначення, подальших досліджень та подолання опору змінам;

тривалість – час між моментами, коли рішення приймається до розгляду і до остаточного його вирішення;

централізованість – ступінь централізації/децентралізації організації процесу прийняття рішення.

У результаті проведених досліджень визначено три типові групи прийняття рішень:

спорадичні – більш складні, ретельні дослідження та уривчасте здійснення, що визначають тривалість вирішення більш за середнє, санкціонувалися на вищому рівні, становлять більш складні, суперечні питання і мають політичний характер (охоплюють безліч протилежних інтересів, мають серйозні потенційні наслідки, підпадають під вплив з-зовні);

повільні, що санкціонувалися на вищому рівні та характеризувалися менш ретельними дослідженнями, тривалістю обговорення, розміреним (швидким) процесом прийняття рішень, спрямованим за офіційним руслом;

обмежені рішення, санкціонувалися не на вищому, а на середньому рівні, мають меншу за попередні типи прийняття рішень тривалість та офіційність, а у процесах ретельних досліджень використовувалось більше джерел інформації. Процес прийняття рішень є менш складним та політично значущим, питання стандартні (запрограмовані), безсуперечні та стосуються тільки внутрішніх інтересів.

Етичний аспект стратегічного вибору виділяють Г. Хемел, К. Прахалад, Г. Томас, Д. О'Ніл [4, с. 154–156]. За такою ознакою прийняття стратегічних рішень вони поділяються на ті, що:

не мають моральної значимості (наприклад, вибір кольору для логотипу організації);

мають моральні наслідки та можуть бути систематизовані за принципом правильні, або помилкові (наприклад, чи слід залишати робітників у потенційно небезпечних для здоров'я умовах виробництва);

відповідають ознакам спірних моральних тверджень і за якими не можна віддати перевагу за критерієм "правильності/неправильності" (наприклад, вибір між критерієм максимізації прибутку та можливістю підтримки екології, що вимагає зіставлення вигід та втрат).

Більша частина дослідницької роботи щодо управлінського вибору пов'язана із поняттям ментальних подань – якими знаннями на ментальному рівні володіє суб'єкт, що приймає рішення та які типи розрахунків він може виконати на основі цих подань. Такому положенню відповідають концепції родинних понять "схеми" (К. Бартлетт, 1932), "когнітивні карти" (Е. Толмен, 1932) та "ментальні моделі" (Джонсона – Лерда, 1983). "Схеми" містять сукупність знань, сформованих на основі минулого досвіду, що "направляють перцептуальну орієнтацію на відповідні стимули середовища" [5, с. 42]. "Ментальні карти" та "ментальні моделі" також відображують ідею про внутрішні форми подання знань, які спрощують дійсність та забезпечують основу для майбутніх дій. Спеціалісти в галузі управлінського та організаційного пізнання уживають ці поняття як взаємозамінні, відображуючи загальну ідею, що менеджери реалізують стратегічний вибір шляхом спрощеного уявлення дійсності.

В управлінському середовищі, де необхідно розробляти важливі неструктуровані рішення, в контексті досягнення цілі або виробництва знань ефективність рішення залежить від когнітивної здатності менеджерів судити про ситуацію. Незважаючи на те, що дослідники прийшли до єдиного визначення поняття інтуїція, вони все ще не єдині в інтерпретації її ролі у процесі прийняття рішень і що найбільш важливе, її причинну природу в цьому процесі. К. Бурке і Дж. Міллер (Burke and Miller, 1999) вивчали застосування інтуїтивного засобу прийняття стратегічних рішень. Тематичний конвент-аналіз показав, що 47 % керівників часто використовували інтуїтивний спосіб прийняття рішень, 37 % – час від часу. Застосування інтуїтивних навичок дозволило приймати рішення при відсутності даних, збільшувало адаптивність, дозволяло досягати відразу багато цілей, підвищувало якість, знижувало стереотипність та рятувало від необхідності їх переробляти [5, с. 255].

У результаті, дослідники виявили п'ять видів інтуїтивних рішень:  
засновані на накопиченому досвіді успіхів та невдач, коли ментальні карти формувалися на основі багаторічного досвіду та релевантних ситуацій;  
засновані на афектах (почуттях та емоціях), коли використовувались підсвідомі почуття – емоції, що викликані відповідною інформацією;  
когнітивні, які призводять до активного застосування інтуїтивних навичок, інструментів і технік;  
підсвідома ментальна обробка, яка викликає автоматичну обробку та виводить на потрібний шлях за відсутності інформації;  
засновані на цінностях, які залучають особистісну інтроспекцію, для того, щоб поєднати рішення з моральним кодексом або організаційною культурою (етичний аспект).

Опора на інтуїцію була викликана рядом факторів. Найбільш суттєвими були невербальні сигнали, які надходили від інших людей (наприклад – думка, яка могла привести до перегляду ситуації). Інтуїтивні рішення застосовували у чотирьох випадках: судження, які стосуються персоналу; швидкі або неочікувані рішення; ситуації з повною невизначеністю чи нестандартні; ситуації з нестачею явних інформаційних сигналів.

Знання й використання методології вибору у прийнятті рішень, сформованої за рахунок об'єднаних зусиль дослідників, дозволяють робити вибір з більшою ефективністю. Аналіз представлених теоретичних моделей стратегічного вибору дозволить сформулювати типологію, комплексну методичку прийняття "правильного" та доцільного управлінського рішення.

---

**Література:** 1. Управление человеческими ресурсами / под ред. М. Пула, М. Уорнера. – СПб. : Питер, 2002. – 1200 с. 2. Воронкова А. Е. Управлінські рішення у забезпеченні конкурентоспроможності підприємства: організаційний аспект : монографія / А. Е. Воронкова, Н. Г. Калюжна, В. І. Отенко. – Харків : ВД "ІНЖЕК", 2008. – 427 с. 3. Гошал С. Стратегический процесс: [Концепции. Проблемы. Решения : пер. с англ.] / С. Гошал, Г. Минцберг, Дж. Б. Куинн. – СПб. : Питер, 2001. – 684 с. 4. Стратегическая гибкость / Г. Хэмел, К. Прахалад, Г. Томас, Д. О'Нил ; пер. с англ. – СПб. : Питер, 2005. – 384 с. 5. Ходкинсон Дж. П. Компетентная организация: психологический анализ процесса стратегического менеджмента / Дж. П. Ходкинсон, П. Р. Сперроу ; пер. с англ. – Харьков : Гуманитарный центр, 2007. – 392 с.

# Довідка про авторів

**Баран М. П.** – асистент Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

**Вацьковський К. С.** – докт. екон. наук, професор Варшавського технологічного університету “Варшавська політехніка”

**Гордієнко Л. Ю.** – канд. екон. наук, доцент ХНЕУ

**Галан О. В.** – слухач магістратури ХНЕУ, головний спеціаліст Головного управління ПФУ в Харківській області

**Ганоцька С. О.** – аспірант Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, головний спеціаліст РВ ФДМУ по Харківській області

**Городнов В. П.** – докт. військ. наук, професор Академії внутрішніх військ МВС України

**Кукін І. В.** – магістр державного управління, начальник інформаційно-аналітичного відділу Східного регіонального управління Державної прикордонної служби України

**Денисова В. В.** – слухач магістратури ХНЕУ, головний спеціаліст-програміст відділу з призначення пенсій Управління ПФУ в Харківському районі

**Перетяка О. П.** – канд. наук з держ. управління, доцент Луганського національного університету імені Тараса Шевченка

**Лук'янов О. П.** – канд. істор. наук, доцент Луганського національного університету імені Тараса Шевченка

**Савков А. П.** – канд. наук з держ. управління, докторант, доцент Одеського регіонального управління Національної академії державного управління при Президентові України

**Рясна А. І.** – слухач магістратури ХНЕУ, секретар Орільської селищної ради Лозівського району Харківської області

**Коваль Т. О.** – канд. екон. наук, доцент ХНЕУ

**Нікіпелова Є. М.** – слухач магістратури ХНЕУ, головний спеціаліст юридичного відділу виконавчого апарату Харківської обласної ради

**Лахижа М. І.** – канд. істор. наук, доцент ХНЕУ

**Степанов В. Ю.** – канд. техн. наук, доцент Харківської державної академії культури



**Сас Н. М.** – канд. пед. наук, доцент Полтавського національного педагогічного університету імені В. Г. Короленка

**Сичова К. В.** – аспірант Донецького національного університету

**Злобіна Н. М.** – слухач магістратури ХНЕУ, спеціаліст І категорії економіст Головного управління статистики у Харківській області

**Соболь М. П.** – аспірант Класичного приватного університету

**Черешнюк О. В.** – слухач магістратури ХНЕУ, головний спеціаліст РВ ФДМУ по Харківській області

**Ушкальов В. В.** – канд. екон. наук, ст. викладач ХНЕУ

**Григоренко А. М.** – ст. викладач ХНЕУ

**Костильова Н. В.** – слухач магістратури ХНЕУ, головний спеціаліст Управління ПФУ Московського району м. Харкова

**Жернов Є. С.** – слухач магістратури ХНЕУ, головний державний інспектор ТУ Держгірпромнагляду по Харківській області

**Красніков О. І.** – слухач магістратури ХНЕУ, головний державний інспектор державного департаменту СФД МНС України

**Кабанець А. Г.** – канд. екон. наук, доцент ХНЕУ

**Коваль Н. В.** – викладач ХНЕУ

**Колеснік Д. З.** – студент Харківського державного університету імені В. Н. Каразіна

**Олешко А. М.** – викладач Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

**Пашко Л. А.** – докт. наук з держ. управління, доцент Національної академії Служби безпеки України

**Гришина І. В.** – канд. екон. наук, доцент Донецького національного університету

**Словіцька Т. В.** – методист магістратури Хмельницького університету управління та права

**Алейникова Н. О.** – слухач магістратури ХНЕУ, спеціаліст загального відділу Київської районної у м. Харкові ради

**Інкін М. В.** – слухач магістратури ХНЕУ, завідувач сектору з питань внутрішньої політики, зв'язків із ЗМІ та громадськістю апарату Лозівської РДА

**Плехневич А. М.** – аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України

**Наумік К. Г.** – канд. екон. наук, доцент ХНЕУ

**Кульчицька О. В.** – здобувач Міністерство внутрішніх справ України

**Безгін К. С.** – канд. екон. наук, доцент Донецького національного університету



**Ботезат О. П.** – аспірант Класичного приватного університету  
**Бугаєнко Н. М.** – завідувач науково-методичного відділу Центру комплексних досліджень з питань антимонопольної політики  
**Вірлич Є. М.** – головний спеціаліст відділу видатків місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин Управління Державного казначейства у м. Херсоні

**Аведян Л. Й.** – канд. екон. наук, доцент ХНЕУ

**Власенко М. В.** – слухач магістратури ХНЕУ, головний спеціаліст Головного управління Державного казначейства України в Харківській області

**Дорошенко І. В.** – канд. екон. наук, МВА, докторант Київського національного університету імені Тараса Шевченка, начальник відділу Універсал Банку

**Григоренко Н. В.** – викладач Національного університету цивільного захисту України

**Корабельникова Ю. О.** – слухач магістратури ХНЕУ, спеціаліст І категорії відділу автоматизованої обробки інформації та контролю за призначенням соціальних виплат Управління праці та соціального захисту населення Куп'янської міської ради

**Куць Т. В.** – здобувач, завідувач Науково-дослідного відділу № 2 Центру комплексних досліджень з питань антимонопольної політики

**Дороніна О. А.** – канд. екон. наук, доцент Донецького національного університету

**Борданова Л. С.** – здобувач Донецького національного університету

**Волоснікова Н. М.** – канд. екон. наук, доцент Національного технічного університету "Харківський політехнічний інститут" (НТУ "ХПІ")

**Липчанська А. В.** – слухач магістратури ХНЕУ, головний спеціаліст відділу аналізу і контролю виконання місцевих бюджетів Головного фінансового управління Харківської обласної державної адміністрації

**Міленко В. Я.** – слухач магістратури ХНЕУ

**Оліфіренко Л. Д.** – канд. техн. наук, доцент Чернігівського державного технологічного університету

**Польовик О. А.** – слухач магістратури ХНЕУ, головний спеціаліст Головного фінансового управління Харківської обласної державної адміністрації

**Пономаренко О. О.** – канд. екон. наук, доцент ХНЕУ

---

**Рыбалко К. В.** – студент ХНЕУ  
**Ремізова Т. А.** – слухач магістратури ХНЕУ  
**Попельнюхов Р. В.** – аспірант, економіст ТОВ “Ірбіс-97”  
**Усачова Т. В.** – слухач магістратури ХНЕУ, головний контролер-ревізор Контрольно-ревізійного відділу в м. Кременчук та Кременчуцькому районі  
**Хромов М. І.** – канд. екон. наук, старший науковий співробітник Інституту економіки промисловості НАН України  
**Ульянченко Ю. О.** – канд. наук з держ. управління, доцент Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України  
**Винокурова О. І.** – слухач магістерської підготовки Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України  
**Чечель О. М.** – канд. екон. наук, докторант Національної академії державного управління при Президентіві України  
**Юрійчук С. М.** – аспірант Донецького університету економіки та права, головний спеціаліст відділу фінансової звітності про виконання місцевих бюджетів Державного казначейства України  
**Федан В. А.** – слухач магістратури ХНЕУ  
**Отенко В. І.** – канд. екон. наук, доцент ХНЕУ  
**Варцаба В. І.** – канд. екон. наук, доцент Ужгородського національного університету