

УДК 351.82

## ОРГАНІЗАЦІЯ ЧОРНОМОРСЬКОЇ ЗЕРНОВОЇ РАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ У ЗЕРНОВОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ

**БЕГАНСЬКА І. Ю.,**  
д. е. н., доц. Донецького державного  
університету управління (ДонДУУ),  
**КОЛЕСНИК Л. Р.,**  
аспірант кафедри менеджменту  
зовнішньоекономічної діяльності  
ДонДУУ

У статті розглянуті та проаналізовані питання інтеграції на зерновому ринку України. Запропоновано організацію Чорноморської зернової ради, як інструмента державного управління на ринку зерна. Створення запропонованої організації створить умови розвитку внутрішнього ринку зерна та зміцнить позиції України на світовому ринку.

**Ключові слова:** конкурентне середовище; управління зерновими компаніями; внутрішній ринок зерна; інтеграція на ринку.

В статье рассмотрены и проанализированы вопросы интеграции на рынке зерна Украины. Предложено организацию Черноморского зернового совета, как инструмента государственного управления на рынке зерна. Создание предлагаемой организации создаст условия развития внутреннего рынка зерна и укрепит позиции Украины на мировом рынке.

**Ключевые слова:** конкурентная среда; управление зерновыми компаниями; внутренний рынок зерна; интеграция на рынке.

The article discussed and analyzed the integration of the grain market of Ukraine. Proposed the Black Sea Grain Council, as an instrument of state control of the grain market. The creation of the proposed organization will create conditions for development of the domestic grain market and strengthen Ukraine's position in the global market.

**Keywords:** the competitive environment; management of grain companies; domestic grain market; the integration of the market.

*Постанова проблеми.* Зростання експортного потенціалу України, входження її до світового ринку зерна, розмивання галузевих меж, прихід на ринок могутніх глобальних компаній докорінно змінили умови та способи ведення бізнесу й гостро поставили проблему розробки та застосування сучасних технологій управління зерновими компаніями, які б забезпечили їх адаптивну дифузію в конкурентне середовище. Вирішення зазначеної проблеми не є можливим без визначення структури зернового ринку щодо складу його суб'єктів та їх взаємозв'язків.

Світовий ринок зерна є прогнозованим, а попит на зерно стабільним. Цей товар є головним у споживанні всіх країн, транспортування та зберігання не потребує складних умов, а вирощування є можливим практично по всьому світі. Саме тому світовий ринок зерна насичений країнами виробниками, які конкурують між собою за споживачів.

*Мета статі.* Обґрунтування необхідності інтеграційних процесів на ринку зерна України, за рахунок організації Чорноморської зернової ради, як інструменту механізму державного управління.

*Викладення основного матеріалу статі.* Україна займає вагомe місце серед країн виробників, та вже понад п'ятнадцять років є одним з лідерів світового експорту на ринку зерна. За рахунок внутрішніх проблем та збоїв механізму державного управління на ринку зерна України, країна постійно втрачає позиції одного з лідерів. До проблем зернового ринку країни відносять:

- ціноутворення – великі врожаї призводять до зменшення цін, і як результат зменшення

прибутків зерновиробника;

- незлагодженість механізмів державного управління – введення мита, ліцензування, квот – замість державного захисту призводить до збоїв на ринку зерна;
- велика конкуренція на світовому ринку зерна;
- низька якість зерна, відсутність контролю якості з боку держави;
- низка конкурентоспроможність зернових підприємств, через низькі гарантії діяльності;
- нерівність підприємств у доступі до зерносховищ та транспортування через порти, що пов'язано з корупцією та нечесною конкуренцією на ринку зерна;
- зменшення родючості земель.

Для стабілізації ринку зерна необхідно координація дій з боку держави та започаткування єдиного світового зернового балансу. Світові запаси зерна різко зменшуються, що пов'язано з несприятливими погодними умовами та зменшенням родючості ґрунту в останні роки. Нестабільна цінова ситуація, яка не тільки не стимулює зерновиробництво, але й провокується зменшенням світового виробництва, потребує регулювання.

Оцінка виробництва зернових у світі демонструє зміщення виробництва у бік одних країн та збільшення імпорту країн-споживачів. До основних експортерів, і у той же час конкурентів України, відносяться Аргентину, Австралію, Канаду, ЄС, Казахстан, Росію, США.

З боку України не вбачається зусиль з пошуку своєї ніші на світовому ринку зерна та активізації зусиль у завоюванні долі ринку. Маючи великий потенціал у виробництві та транспортуванні зернових, українські підприємства не мають державної підтримки у загальній розробці експортної політики країни. Вирішення проблеми управління ринком зерна вбачається в інтеграційних процесах на ринку зерна. Поняття агропромислової інтеграції звужують і ототожнюють з механізмами, методами, засобами та інструментами, які лише похідні детермінованої її суті.

Актуальність та необхідність агропромислової інтеграції головним чином, на наш погляд, визначається однією з переваг даного процесу це одержання агропромисловими формуваннями додаткового ефекту завдяки виробництву і реалізації кінцевої продукції. Агропромислові формування самостійно приймають рішення щодо зміни асортименту продукції й обсягу продажу відповідно до кон'юнктури ринку, а також ведуть необхідну маркетингову діяльність з тим, щоб задовольнити споживчий ринок і підвищити прибутковість власного виробництва. Одержуючи більше доходів, порівняно із звичайними аграрними підприємствами, агропромислові формування успішніше вирішують господарські та економічні питання, забезпечують вищу соціальну захищеність своїх працівників, створюють працівникам широку технологічну базу застосування кваліфікованої праці і тим самим забезпечують повнішу зайнятість працівникам протягом року, а також нерідко пом'якшують сезонність виробництва [1, с. 556-558].

Концепція становлення й розвитку великих підприємств створена А. Д. Чендлером. У роботі «Видима рука» автор звертає увагу на «видимий», тобто такий, що спирається на свідомі зусилля корпорацій-гігантів, а не стихійний («неадамосмітівський») механізм успіху американської економіки [2§ 3]. Він пояснював ефект розвитку саме великих підприємств за допомогою таких категорій як економія на масштабах і розмах виробництва (economy of scale and scope)» [4].

Слід зазначити, що Закон № 1447-VI «Про внесення змін у деякі закони України щодо вдосконалення механізмів державного регулювання ринку сільськогосподарської продукції», прийнятий Верховною Радою України 4 червня 2009 р., передбачає державну підтримку створенню крупнотоварних підприємств [5].

Міжгосподарські і внутрішньогосподарські зв'язки розвиваються у двох основних напрямках горизонтальної та вертикальної інтеграції.

1. Горизонтальна інтеграція – це внутрішньогалузеве кооперування підприємств і виробництв однієї або кількох підгалузей, яка забезпечує поглиблення спеціалізації окремих ланок єдиного технологічного ланцюга, або територіально інтегрованих процесів з метою збільшення й поліпшення якості продукції, зміцнення та стабілізації економічного становища, підвищення ефективності виробництва членів кооперативних формувань. До того ж горизонтальна інтеграція набула популярності у агропромисловому комплексі, коли кінцева продукція одного виробника є сировиною для іншого [6].

2. Вертикальна інтеграція об'єднує в один господарський механізм суб'єктів агробізнесу, що діють у змішаних і взаємопов'язаних галузях (їх об'єднання з підприємствами з первинної переробки сировини, виготовлення готової продукції і її реалізація збутовими й торгівельними партнерами).

В умовах формування аграрного ринку підвищується актуальність холдингових компаній. До головних завдань холдингових компаній належить інтеграція в єдиний процес усіх основних стадій виробництва: від наукових досліджень, проектування, початку виробництва до реалізації продукції. Це досягається шляхом об'єднання під егідою материнської компанії (придбанням контрольних пакетів акцій) капіталів банків, наукових організацій, виробничих підприємств і торгівельних організацій [7, с. 54-58].

Агропромисловий концерн (створюється шляхом скупки контрольних пакетів акцій різних підприємств, укладанням договорів про спільність інтересів), на відміну від холдингової компанії, що працює в широкому спектрі ринків, частіше за все концентрується на виробництві та реалізації однієї групи продуктів. Агроконсорціум – це форма господарювання, що заснована на кооперації аграрних і промислових підприємств, а також банків з можливою участю в спільній діяльності підприємств та організацій інших галузей – будівельних, торгівельних, наукових тощо [8, с. 115-108].

Аграрно-промислово-фінансові групи (АПФГ), які є різновидом промислово-фінансових груп (ПФГ) – можуть стати одними з найперспективніших інтеграційних структур для ринку зерна. АПФГ – це група суб'єктів господарювання, які знаходяться під безпосереднім або опосередкованим контролем юридичної чи фізичної особи (групи осіб), які пов'язані між собою юридичними та господарськими відносинами з метою синтезу аграрного, промислового, кредитно-фінансового, торгівельного капіталу для забезпечення справедливого перерозподілу кінцевого прибутку (збитку) та подолання цінового диспаритету, створення найбільш сприятливого ринкового середовища для реалізації масштабних аграрних бізнес-проектів та державних програм, установлення максимально ефективного контролю за ринком виробництва, переробки та збуту продукції й підвищення конкурентоспроможності всіх учасників на основі реалізації інвестиційно-інноваційної стратегії розвитку [8, с. 115-108].

До переваг аграрно-промислово-фінансової групи слід віднести:

- підприємства-учасники, що звільняються від сплати експортно-імпортного мита і митних зборів на проміжну продукцію;
- створення реальних умов для маневрування фінансовими ресурсами в межах АПФГ;
- погашення боргів тимчасово неплатоспроможних учасників за рахунок корпоративних доходів;
- створення умов для еквівалентного обміну між різними сферами АПК;
- забезпечення сприятливих умов для перерозподілу фінансових ресурсів між різними галузями АПК (виробничою, банківською, переробною, торговельною) та умов для широкого застосування таких економічних методів управління виробництвом, як пільгове оподаткування, механізм трансфертних (внутрішніх) цін, пільгове кредитування, клірингові розрахунки, цільове бюджетне фінансування державних програм аграрного спрямування [9].

Необхідно відзначити, що частина компаній, які ми аналізуємо як корпорації та компанії, які збільшують територію землекористування та обсягів зерновиробництва, є не тільки агрохолдингами, їх відносять до транснаціональних компаній. Однією з головних заповорок розвитку зернового ринку України є залучення в галузь прямих іноземних інвестицій (ПІІ). Надходження ПІІ забезпечується розміщенням на території держави потужностей ТНК [10, с. 112-118]. Прикладом можуть бути дочірні підприємства всесвітньо відомих транснаціональних торгівельних компаній, таких як Cargill, Toepfer, Bunge, Louis Dreyfus, Nidera.

Яскравим прикладом світового лідерства є Організацію країн-експортерів нафти (ОПЕК) яка об'єднала країни. ОПЕК було створено у 1960 роки, у складні часи розвалу колоніальної системи. Формування організації пройшло у постійній конкурентній боротьбі з іншими організаціями (Міжнародна нафтова картель та інші). Спілка експортерів нафти стала першим об'єднанням країн, що розвиваються, які вступили у конкурентну боротьбу з іншими нафтовими монополіями. Особливість цього об'єднання ще й у тому, що існувала соціально-політична неоднорідність країн-учасниць. Внутрішні позиції країн-учасниць були протилежними. Більш розвинуті та прогресивні країни використовували зростання прибутків на розвиток економіки своєї країни. Реакційні держави вкладають прибутки в економіку

інших країн. ОПЕК піднімає ціни для розвинутих країн, у той же час створює фонди арабським країнам та встановлює для них нижчі ціни. На час створення, 1960 рік, країн-учасниць було п'ять: Венесуела, Ірак, Іран, Кувейт і Саудівська Аравія, на 2014 рік – 12 країн (табл. 1).

Таблиця 1

## Країни – учасниці ОПЕК

№	Країна-учасниця	Рік вступу	Запаси нафти (млрд бариль)	Середня добич (бариль/день)
1.	Венесуела	1960	211,17	2854
2.	Ірак	1960	143,10	2358
3.	Іран	1960	151,17	3544
4.	Кувейт	1960	101,50	2312
5.	Саудівська Аравія	1960	264,52	8166
6.	Катар	1961	25,38	733
7.	Еквадор	1973 - 1992, 2007	7,21	476
8.	Лівія	1962	47,10	1487
9.	Об'єднані Арабські Емірати	1967	296,50	2324
10.	Алжир	1969	12,20	1190
11.	Нігерія	1971	37,20	2048
12.	Ангола	2007	9,50	1691

Якщо розглядати міжнародну інтеграцію більш ширше, важливо розглянути об'єднання між країнами за для вирішення визначених проблем. Одним із прикладів може бути – Міжнародна асоціація торгівлі зерном і кормами (ГАФТА), була заснована в 1878 році та спочатку називалась Асоціацією з торгівлі кукурудзою. В 1906 році група трейдерів відокремилася від Асоціації з торгівлі кукурудзою та сформувала Асоціацію з кормів для тварин. У 1971 році внаслідок об'єднання обох асоціацій утворилася ГАФТА. На сьогоднішній день ГАФТА нараховує більше 1250 членів у 86 країнах світу. 80 відсотків міжнародної торгівлі зерном здійснюється відповідно до умов ГАФТА. Головною метою ГАФТА є сприяння розвитку міжнародної торгівлі зерном, кормами, бобовими, рисом, а також захист інтересів її членів по всьому світі.

У світі вже існують різноманітні зернові та товарні пули. Товарні міждержавні пули розвиваються, приймаючи вигляд зон або договорів про вільну торгівлю. Виробництво зерна Україною має тенденцію зростання, Росія та Казахстан, за винятком років з несприятливими погодними умовами, також нарощують виробництво. Світове виробництво зростає, за рахунок удосконалення технологій виробництва та якості добрив. Споживання зернових збільшується в усьому світі, але на країнах-учасниках, за рахунок збільшення виробництва, це не відбивається, як у світових показниках.

На протязі останніх років світові ринки та торгівельні біржі були свідками різких цінових коливань на зерно. Пов'язано це з об'ємами виробництва зернових у світі та кризами явищами в економіці деяких країн. Уряд України проводив захист країни за допомогою механізму інтервенційних закупівель, введення мита, ліцензій та квот. Введення мита у 2011 році призвело до збитків зерновиробників, введення інтервенційних цін дало змогу утримати ціни.

Розглянемо пріоритети України, Росії та Казахстану на ринку зерна. Поєднавши потенціали трьох країн можливо отримати переваги за рахунок монополізації світового ринку зерна (табл. 2). Розглянемо показники діяльності на ринку зерна трьох країн.

Таблиця 2

## Показники діяльності ринку зернових України, Росії та Казахстану за 2009-2013 рр.\*

Показник	Од. виміру	Рік	Україна	Росія	Казахстан	Всього	Світ
Посівна площа	тис. гектар	2009	15837	47553	17207	80597	225710
		2010	15090	43194	16619	74903	220901
		2011	15724	43572	16219	75515	220105
		2012	15600	44400	21190	81190	220714
		2013	16274	46100	21300	83674	220783
		2014	14666	77523	19600	111789	223103

Продовження таблиці 2

Валовий збір зернових та зернобобових	тис. тон.	2009	46028	97100	20830	143149	2 244 787
		2010	39271	61000	12190	100283	2 198 780
		2011	56747	94200	26360	150973	2 314 371
		2012	46216	70908	12350	117136	2 258 697
		2013	62997	95300	18830	158316	2 443 001
		2014	63800	105300	17162	186262	2 520 000
Урожайність	центнер/ гектар	середня					
		2009	29,06	20,42	12,12	20,53	30,0
		2010	26,02	14,12	7,07	15,74	29,7
		2011	36,09	21,62	16,06	24,59	30,2
		2012	29,63	15,97	6,05	17,22	27,4
		2013	38,71	20,67	10,91	23,43	28,2
2014	41,50	24,80	11,10	25,77	27,3		

\*За даними ФАО

Табл. 2 відображає, що об'єднання зусиль трьох країн збільшує їх вплив на світовий ринок. За останні роки світова структура зернового експорту змінилась. З 2000 по 2014 рік частка США у світовій торгівлі зерном зменшилась з 28 % до 20 %, Канади зменшилась з 17 % до 14 %, Австралія з 16 % до 13 %. У цей період спостерігається збільшення частки України, Росії та Казахстану з 6 % до 24 %.

На рис. 1 розглянуто експорт зернових (на прикладі пшениці) у розрізі країн.

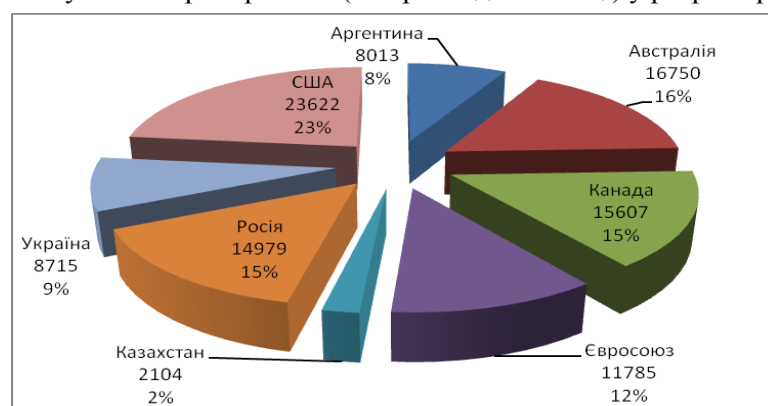


Рис. 1. Експорт пшениці у світі за країнами у 2013 році

За рахунок об'єднання зернових потужностей країн учасниць Чорноморської зернової ради отримуємо частку світового ринку зерна у розмірі 26 % від світового експорту. Таким чином отримуємо вагомого лідера на ринку, з перевагами монополіста, що випереджає США та інші країни.

Таблиця 3

Основні показники діяльності на ринку зерна України, Росії, Казахстану та у світі\* тис. тон.

Україна	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	+/-	%
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
Виробництво	45 144	38 443	55 910	45 391	61 070	+15 679	+34.54
Первинні запаси	5 512	4 575	5 490	7 784	4 644	-3 140	-40.34
Імпорт	134	178	235	185	230	+45	+24.32
Експорт	20 754	12 180	23 204	22 202	30 680	+8 478	+38.19
Внутрішнє споживання	25 461	25 526	30 647	26 514	28 300	+1 786	+6.74
Кінцеві запаси	4 575	5 490	7 784	4 644	6 964	+2 320	+49.96
Загальна пропозиція	50 790	43 196	61 635	53 360	65 944	+12 584	+23.58

Продовження таблиці 3

<b>Росія</b>	<b>2009/2010</b>	<b>2010/2011</b>	<b>2011/2012</b>	<b>2012/2013</b>	<b>2013/2014</b>	<b>+/-</b>	<b>%</b>
Виробництво	94 203	58 614	90 003	67 062	87 750	+20 688	+30.85
Первинні запаси	15 871	17 999	15 700	12 739	6 605	-6 134	-48.15
Імпорт	444	939	1 155	1 912	1 070	-842	-44.04
Експорт	21 809	4 431	27 731	15 704	21 710	+6 006	+38.25
Внутрішнє споживання	70 710	57 421	66 388	59 404	64 925	+5 521	+9.29
Кінцеві запаси	17 999	15 700	12 739	6 605	8 790	+2 185	+33.08
Загальна пропозиція	110 518	77 552	106 858	81 713	95 425	+13 712	+16.78
<b>Казахстан</b>	<b>2009/2010</b>	<b>2010/2011</b>	<b>2011/2012</b>	<b>2012/2013</b>	<b>2013/2014</b>	<b>+/-</b>	<b>%</b>
Виробництво	20 551	11 848	26 361	12 349	18 825	+6 476	+52.44
Первинні запаси	3 964	5 325	3 075	6 458	2 932	-3 526	-54.60
Імпорт	87	65	13	17	30	+13	+76.47
Експорт	8 662	5 156	12 596	6 919	8 555	+1 636	+23.65
Внутрішнє споживання	10 615	9 007	10 395	8 973	10 070	+1 097	+12.23
Кінцеві запаси	5 325	3 075	6 458	2 932	3 162	+230	+7.84
Загальна пропозиція	24 602	17 238	29 449	18 824	21 787	+2 963	+15.74
<b>Світ</b>	<b>2009/2010</b>	<b>2010/2011</b>	<b>2011/2012</b>	<b>2012/2013</b>	<b>2013/2014</b>	<b>+/-</b>	<b>%</b>
Виробництво	2 244 787	2 198 780	2 314 371	2 258 697	2 443 001	+184 304	+8.16
Первинні запаси	456 048	494 763	463 905	468 843	445 730	-23 113	-4.93
Імпорт	276 899	279 962	312 988	308 365	327 605	+19 240	+6.24
Експорт	290 865	284 188	343 535	300 002	341 701	+41 699	+13.90
Внутрішнє споживання	2 192 106	2 225 412	2 278 886	2 290 173	2 390 112	+99 939	+4.36
Кінцеві запаси	494 763	463 905	468 843	445 730	484 523	+38 793	+8.70
Загальна пропозиція	2 977 734	2 973 505	3 091 264	3 035 905	3 216 336	+180 431	+5.94

\*За даними ФАО, USDA

Україна, Росія та Казахстан мають декілька спільних рис, а саме: природо-кліматичні умови, історичні та культурні зв'язки, територіальний зв'язок, що зумовлює подібну товарну номенклатурну продукцію та якість зернових. Для виходу на зовнішні ринки вони використовують схожі схеми та логістичні путі. Перераховане у свою чергу призводить до жорсткої конкуренції між цими країнами, що знижає ефективність їх діяльності. Кожна країна працює над розбудовою експортної інфраструктури та логістикою, фактично дублюючи дії кожного. Слабкістю українського ринку зерна є недостатність елеваторних потужностей. Слабкою стороною Росії та Казахстану є недостатність транспортного забезпечення виробництва зернових.

Велику увагу заслуговує підхід до рішення проблем в кожній з цих країн. Росія вирішує питання інвестування на ринку зерна за рахунок державних програм, та «задержавлювання» галузі. Казахстан – досить жорстко законодавчо контролює внутрішній ринок зерна, а за відсутністю державного фінансування (брак державних грошей) галузь страждає та занепадає. Україна підтримує приватні інвестування у галузь та не може гарантувати їх стабільність та повернення. А поки країни самостійно вирішують схожі проблеми та конкурують між собою, зернова галузь страждає. Галузева інтеграція у Чорноморську зернову раду повинна існувати на рівні самостійних країн об'єднаних за ради вирішення проблем, з урахуванням повної рівності країн-учасниць та на засадах відкритості.

Об'єднання дасть можливість скористатися потужностями кожної з країн учасниць, та за рахунок монополізації зернового ринку збільшити експортні потенціали країн. Мета заснування Чорноморської зернової ради вбачається у наступному:

- забезпечення продовольчої безпеки країн учасниць;
- стабілізування ринку зерна;

- стабілізація ціноутворення та зведення до єдиної справедливої ціни;
- забезпечення достатнього рівня доходу зерновиробника;
- справедливе розподілення доходу між зерновиробниками;
- підвищення продуктивності зернової галузі за рахунок оптимізації факторів виробництва: збереження ґрунтів, технічне оснащення, мінералізація та внесення достатньої кількості добрив;
- забезпечення достатнього рівня доходів у сільській місцевості;
- збільшення експортного потенціалу країни, що призведе до збільшення доходів країни;
- проведення міждержавних виробничих та наукових програм.

З метою дії організації прописуються механізми її управління. До механізмів управління відносять регулювання обсягів експорту та обсягів мінімальних резервів для кожної країни. Розглянемо мотиви вступу країн у Чорноморську зернову раду та наслідки для України (табл. 4).

Таблиця 4

#### Мотиви вступу країн до Чорноморської зернової ради та їх результати для України

<i>Мотиви для об'єднання</i>	
для країн учасниць Чорноморської зернової ради	для України, як учасниці Чорноморської зернової ради
Захист та забезпечення стратегічних та економічних інтересів країн-учасниць	Захист зерновиробника та гарантованість очікуваних результатів їх діяльності, збільшення рентабельності зернової галузі
Забезпечення достатнього рівня доходів виробникам	За рахунок збільшення доходів виробників зерна, зменшення дотацій та «програмних грошей» на зернову галузь
Розвиток та забезпечення справедливості доходів від інвестування	За рахунок створення програми: «Інвестування за напрямком» інвестування матиме гарантований та низько ризиковий характер
Координація зернової політики держав учасниць	Зернова політика України має змінитися на краще за рахунок пільгового оподаткування та механізму індикативних цін
Уніфікація зернової політики держав учасниць	Зведення до єдиної справедливої системи механізмів управління ринком зерна покращить та виправить недоліки в управлінні
Зростання зерновиробництва	Колосальний природний та людський потенціал, достатні потужності з перевалки зерна та прогнозування врожаю до 100 тис тон на рік, дає змогу збільшити зерновиробництво
Збільшення експортного потенціалу країн	Україна має потенціал збільшення експорту. Перепона на сьогодні – недостатня впевненість зерновиробника у реалізації та зберіганні товару може бути подолана за рахунок гарантування збуту
Політика взаємовигідного ціноутворення	Ціна в Україні залежить від врожаю та настрою держави до квотування. Завдяки такому регулюванню ціни має тенденцію то стрімкого падіння та злету, що частіше розоряє фермера, ніж заохочує до очікування доброї ціни. Контроль над ціноутворенням дає гарантування справедливої ціни.
Стабілізація світових цін на зернові	Модель ціноутворення ОПЕК: встановлюється ціна. Якщо відбувається її збільшення та протягом 20 днів вона утримується, ОПЕК збільшує експорт. Збільшення експорту – це збільшення обсягу виробництва, яке пропорційно розподіляється між країнами
Контроль за продовольчою безпекою країн	Створення єдиного контрольного центру за споживанням та кінцевими залишками надасть гарантію продовольчої безпеки

## Продовження таблиці 4

Проведення науково-технічного оновлення галузі за рахунок збільшення доходів	Оновлення автопарку, розробка та впровадження нових сортів (морозостійких та витривалих при збільшенні температур) збільшить виробництво зерна
Охорона довколишнього середовища	Більша увага оновленню та підвищенню родючості ґрунтів зменшить ресурсомісткість ринку та збільшить врожаї

Тільки новий механізм регулювання цін, який буде застосовуватися країнами учасниками у запропонованій Чорноморській зерновій раді, дозволить вирішити принаймні два: 1) знизити кількість комерційних запасів; 2) країни зернового об'єднання перетворюються у виробника, який займає більшу частину ринку зерна, а відповідно в змозі реально впливати на ціни.

Створення Чорноморської зернової ради дозволить вирішити питання інвестицій. Зернова галузь є привабливою для внутрішніх та зовнішніх інвесторів, а нестабільність цього ринку викликає побоювання з боку інвесторів. Досить невирішеним залишається питання інвестування у зернову галузь України. Аграрії потерпають від застарілої технічної бази, зменшення родючості земель. Посівні площі України на 2014 рік складають майже 15 тис. гектарів, за мінімальними підрахунками на якісну обробку одного гектару землі необхідно 400 долл., витрати на добрива у середньому складають 80 долл. (в залежності від початкової якості ґрунтів) тобто для підтримання врожаю на колишньому рівні необхідно 4,2 млн долл щорічно «вкладати у землю».

Враховуючи, що не кожний аграрій має ці кошти, витрати перекладаються на державу, яка теж не в змозі кожен рік виділяти такі кошти з бюджету. Якщо врахувати, що Україні необхідно розвивати ринкову інфраструктуру, необхідно 4 млн долл., стільки ж потрібно на техніку, яка потребує постійного оновлення [12]. Витрати у рік складають 12,2 млн грн на утримання колишніх об'ємів, а не на підвищення врожаїв. До створення державних гарантійних механізмів інвестування відносять: аграрні розписки та створення державного гарантійного фонду.

*Висновки.* Інтеграція країн у Чорноморську зернову раду несе у собі вирішення існуючих проблем трьох країн. Головними мотивами об'єднання для України є вирішення питань:

- модернізація існуючої бази транспортно-логістичного комплексу;
- сумісне використання транспортної інфраструктури збудованої у часи СРСР та її модернізація;
- за рахунок створення ціноутворюючого центру, зерновиробник є захищеним від цінових коливань;
- контроль якості експортованих зернових;
- за рахунок монополізації, Україна отримує прогнозовану долю світового ринку зерна;
- отримання прибутків від транзитних операцій;
- зменшення різниці між галузями під комплексу за інтенсивністю зовнішньоекономічного співробітництва, що зумовлено нерівністю між ними у фінансових ресурсах, які можуть використатися на споживання та накопичення;
- справедливість доходів та гарантії інвесторам у галузь;
- продовольча безпека країни;
- зростання валового внутрішнього продукту, за рахунок зростання виробництва та експорту.
- зростання зайнятості населення та його добробуту.

До переваг створення Чорноморської зернової ради також необхідно віднести можливості скористатися перевагами монополізації світового ринку зерна. Та сумісний розвиток таких напрямків як розвиток експортної інфраструктури (здешевлення та удосконалення існуючих транспортних шляхів та створення нових, модернізація існуючих та розбудова нових зернових терміналів), створення зернових активів (модернізація та розробка нових технологій у зерновій галузі), розвиток сільхозмашинобудування (90 % видатків на закупівлю сільхозтехніки відносять до країн ЄС та США).

## Список використаних джерел

1. Гринів Л. С. Національна економіка: навчальний посібник. / Л. С. Гринів, М. В. Кічурчак. – Львів: «Магнолія», 2008. – 464 с.



2. Майстро С. Державна політика стимулювання інтеграційних процесів в аграрному секторі в умовах глобалізації. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/pubupr/2010/2010-2/doc/3/04.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/pubupr/2010/2010-2/doc/3/04.pdf)
3. Alfred D. Chandler, Jr., *The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977. – 291 p.
4. Alfred D. *The Visible Hand. The Managerial Revolution in American Business* / D. Alfred, Jr. Chandler. – Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1977. – P. 281-283.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення механізмів державного регулювання ринку сільськогосподарської продукції: Закон України від 4 червня 2009 року № 1447-VI / Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1447-17>
6. Ключко Л. Н. *Сельскохозяйственная кооперация: Практикум* / Л. Н. Ключко. – М.: ИТК «Дашков и К°», 2003. – 76 с.
7. Саблук П. Т. *Формування та функціонування ринку агропромислової продукції (практичний посібник)* / За ред. П. Т. Саблука. – К.: ІАЕ, 2000. – 556 с.
8. Про промислово-фінансові групи в Україні: Закон України від 21 листоп. 1995 р. // *Голос України*. – 1996. – № 21. – С. 8.
9. Про промислово-фінансові групи в Україні: Закон України від 21 листоп. 1995 р. // *Голос України*. – 1996. – № 21. – С. 8.
10. Офіційний сайт Міністерства економіки України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.me.gov.ua](http://www.me.gov.ua).
11. Технології і витрати на вирощування польових сільськогосподарських культур в умовах Лісостепу України: посібник / В. К. Пузік, А. М. Свиридов, О. В. Олійник та ін.; за ред. В. К. Пузіка / Харк. нац. аграр. ун-т. – Х.: ХНАУ, 2010. – 213 с.
12. Казакова І. В. Эффективность технологий с разной насыщенностью минеральными удобрениями при выращивании озимой пшеницы в Харьковской области Украины / І.В. Казакова // *Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов* – 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jurnal.org/articles/2013/ekon40.html>
13. Балабанов Г. В. *Зернопродуктовый комплекс Украины: Структура и территориальная организация* / Г. В. Балабанов. – К.: ЦПЕР, 1998. – 55 с.
14. Кириленко І. Г. *Зернове господарство та ринок зерна в Україні* // *Економіка АПК*. – К.: Межгалузевий інститут управління. – 2001. – № 9. – С. 3-10.

**УДК06.041: 174**

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЭТИКА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ**

**ГУБЕРНАЯ Г. К.,**  
**д. э. н., проф. Донецкого**  
**государственного университета**  
**управления (ДонГУУ),**  
**ВОРОБЬЁВА Л. А.,**  
**к. э. н., доц. ДонГУУ**

В статті розглядаються проблеми ролі етики в області управлінського адміністрування, яка мотивує розкриття особистісних можливостей людини, необхідних сучасному суспільству.

*Ключові слова:* управлінське адміністрування; особистісні можливості; еліта; етикет.

В статье рассматриваются проблемы роли этики в области управленческого администрирования, которая мотивирует раскрытие личностных возможностей, необходимых современному обществу.

**Ключевые слова:** управленческое администрирование; личностные возможности; элита; этикет.

The article deals with the problem of the role of ethics in management administration, which motivates the disclosure of personal capabilities needed modern society.

**Keywords:** managerial administration; personal abilities; elite; etiquette.

*Постановка проблемы.* В условиях современной цивилизации, когда на первый план выдвинулась роль человека – *homo sapiens* – роль этики, особенно в области управленческого администрирования, возрастает чрезвычайно. Она исключает разделение людей на «элиту» и «простых», позволяя в каждом человеке видеть личность и мотивируя каждого раскрывать свои личностные возможности в максимально возможной, необходимой обществу, коллективу степени.

Мы часто вольно пользуемся теми или иными терминами, не вникая в их происхождение и их родословную. Заглянем в словарь: *ethica* (лат.) – обычай, характер. Постепенно содержание понятия обогатилось. Сегодня оно, обоснованное семантикой, трактуется как учение о морали, её сущности, законах её исторического развития и роли в общественной жизни; как система норм нравственного поведения человека, общества, отдельных групп. А поведение, соответствующее содержанию этики и установленному порядку поведения, именуется этикетом.

Этика и этикет, важные в любом сообществе, особое значение имеют для тех, кто является руководителем (любого уровня), если человек хочет быть уважаемым настолько, насколько у всех остальных есть заинтересованность в успехах возглавляемой им организации.

На этом мы и сосредоточимся.

*Состояние решения проблемы.*

Работ по этой части немало. Истинно научные есть в области психологии. В области управления они, скорее, описывающие проблему или личный опыт. Не будучи специалистами в первом, но занимаясь вторым, мы попытались систематизировать свои знания и раскрыть предложенную тему в систематизированном виде, не претендуя на открытия.

*Изложение сути [1]*

Поведение в управленческих организациях базируется на нескольких основаниях.

Первое – это известный старшему поколению с партийно-номенклатурных времён принцип «приказ-исполнение»: здесь нет предмета обсуждения. Сказано тебе – делай. Без обсуждений. Быстро. Действительно быстро. Но экономика была неконкурентной, неэффективной. А власть от своих же приказов ослабела. Ослабела настолько, что СССР рухнул. Иначе говоря, всеохватывающее применение принципа приказов возможно, очевидно, необходимо и продуктивно только и исключительно в особо острых форс-мажорных обстоятельствах. Но руководство данным принципом длительное время опасно и даже может быть разрушительно, как это случилось с СССР и со многими некогда значимыми предприятиями. Опасно и разрушительно потому, что люди, которыми управляют (а управление всегда имеет дело с людьми), теряют от рождения присущую им инициативность, заинтересованность в полноценной реализации собственного «Я», теряют творческую мотивацию. А это – потери возможностей любого сообщества: отдельного коллектива или общества в целом. Это – потери творческих ресурсов, *во-первых*, и стимуляционных ресурсов, *во-вторых*.

Особая потеря руководителя при приказном стиле управления – утрата возможностей получения отрицательных обратных связей. А без этого он не может планировать и осуществлять упреждающее управление, дающее возможность принимать обоснованные решения, предотвращать негативные воздействия или минимизировать их последствия.

Абсолютизация приказного принципа, отрицательно воздействуя на руководство и подчинённых, в умноженном виде отрицательно сказывается на коллективах организаций различных типов, на обществе. Приказной принцип управления разделил общество на «элиту» и «простых людей», подкрепив это разделение социально-экономическими разломами. Хотим обратить внимание на то, что страшная природная катастрофа в Непале (землетрясение!), обернувшаяся тысячами человеческих трагедий, продемонстрировала равенство всех на Земле. Природа, уравнивая всех в рождении, уравнивала всех в смерти и разрушениях, показав одновременно, в чём это равенство.

Второе, но уже фундаментальное обоснование поведения в управленческих организациях связано со сложностью и многообразием управленческих функций, которые предъявляют особые требования к руководителям. Функциональный подход и профессионализм в управлении – один из самых изученных и отражённых в зарубежной, советской и современной отечественной литературе, начиная с Ф.У. Тейлора и А. Файоля. Любой учебник по управлению и менеджменту раскрывает перед изучающим всю картину функционально-профессиональных требований к управляющему.

Поскольку функциональный подход не является проблемой нашего анализа и изложения, мы упоминаем о нём для того, чтобы обратить внимание на фундаментальность требований функциональности и профессионализма к руководителю, чтобы подчеркнуть направленность нашего внимания на административную этику как форму реализации профессионализма, форму, которая, как известно, в значительной степени влияет на содержание.

Административная этика является фактором успеха руководителя в работе с людьми. Руководитель принимает решение. Но реализует его мозгами и руками подчинённых. Для успешной реализации целевых и исполнительных решений управляющего необходимо побуждение людей к достижению поставленной(-ых) цели(-ей), он должен (обязан!) знать их возможности, потребности, интересы. И здесь появляются такие вполне очевидные для подчинённых требования из области изучения, подготовки правил и реализации административной этики, как опора на собственные полномочия, понимание отношений в коллективе и с коллективом и способность доказывать не словами, а делом, что подчинённый нужен в коллективе и вознаграждён уважением и материально – в соответствии с достигаемыми результатами.

Мы не отвергаем принцип единоначалия в управлении, но подчёркиваем доказанное практической работой: каждый сотрудник организации является (должен являться!) партнёром руководителя; каждый из работников вносит свой вклад в успехи или неудачи организации и заслуживает признательного отношения, в котором слова признания и уважения занимают своё высокое положение.

Признание роли и значения каждого работника, отражаемое не только в распределении финансовых результатов, но и в этике взаимоотношений, позволяет привлекать его к управлению – процессу, получившему определение в термине «партиципативное управление», которое рассматривается как руководство, основанное на соучастии работников организации.

Этика администрирования вносит существенную лепту в обеспечение сложного равновесия между притяжением и отталкиванием в коллективе и обществе в целом, равновесия, не доступного стандартным описаниям. Не забудем, что равновесие притяжения обеспечивает синергетика [2; 3].

Для того чтобы не переусердствовать с этикой и определиться хотя бы эскизно с её возможностями, обозначим уже установленные в науке и практике значения необходимости и возможности, безмерности и опасности бюрократизации и бюрократии.

В отличие от естественных, технических и технологических организованных систем, организационные системы управления, поскольку они создаются людьми, всегда характеризуются, по меньшей мере, двумя особенностями, выделяющими их из всего набора организаций необходимостью и возможностями активной и, более того, предопределяющей ролью личного фактора. Известна народная восточная мудрость, согласно которой «коллектив» ослов во главе со львом всегда побеждает «коллектив» львов во главе с бараном. Поэтому к общепринятой логике изучения организации добавляется изучение значения и роли субъективизации управления и её влияния на работу организации. Эти особенности касаются как организационной структуризации управления, так и межличностных отношений внутри организационных структур.

Первое обуславливает *формализацию* рационально организуемой структуры управления, второе – необходимую *бюрократизацию*. Организационные структуры и межличностные отношения соединяются в формальной бюрократической организации. Существует ряд связанных между собой должностей, иерархических по статусу, которому присуще множество обязательств и привилегий, строго определённых ограничивающими и специальными правилами. И далее очень важное: «Каждая из этих должностей подразумевает определённый уровень компетентности и ответственности. Именно должности, а не человеку,

который исполняет официальную роль, даны определённые полномочия и определённые возможности в управлении и контроле» [4].

Формализация, представленная в документах и этических установлениях, определяет и поддерживает организационную иерархию и иерархию должностей, распределяет полномочия в пределах организационной системы. Устанавливая нормы и договариваясь о правилах поведения, формализация создаёт устойчивость организационной структуры управления доступной понятностью отношений внутри неё.

Реализует установления формализованной организации управления **бюрократия**. Интересно заметить, что в словарях советского периода этот термин характеризуется исключительно отрицательно.

Классический анализ бюрократии осуществил и представил **Макс Вебер**<sup>1</sup> [5].

Термин «бюрократия» ещё с советских времен приобрел негативный смысл, а человек, работающий в организационных структурах управления, – отрицательное к себе отношение, что в принципе несправедливо.

На самом деле ничего неприятного в этом термине нет. Но есть необходимое для того, чтобы управление осуществлялось как процесс обеспечения эффективности функционирования объекта управления. «Бюрократия» сформировалась исторически как международный термин французского оформления (*bureaucratie*) и состоит из двух слагаемых французского и греческого происхождения: «бюро» (франц. *bureau* – бюро, канцелярия) и «кратос» (греч. *kratos* – власть). Их соединение отражает власть «канцелярии» (органов управления), осуществляемую чиновниками (бюрократами), отобранными соответствующим образом и назначенными. Другое дело как осуществляется отбор. А это зависит от того, о чём говорилось в начале, – от характера структурирования организации управления, от того, соответствует ли оно функциям объекта и процесса управления. Но практический ответ на этот вопрос зависит не столько от науки, сколько от состояния общества, его способности отбирать и выбирать наиболее профессиональных и умелых, от интересов и моральных качеств выбранных и назначенных, от возможностей общества их контролировать.

Система дифференцированного контроля и санкций определена в инструкциях. Назначения происходят на основе технических квалификаций, которые устанавливаются формальными процедурами (например, экзаменами).

В пределах структуры иерархически распределённых полномочий деятельность «обученных и оплачиваемых экспертов» управляется общими и чётко определёнными правилами, которые устраняют необходимость разработки инструкций для каждого конкретного случая.

Общность правил требует постоянного использования *категоризации*, посредством которой на основе установленных критериев классифицируются и трактуются индивидуальные проблемы и дела. Чисто бюрократическое должностное лицо назначается на должность либо руководителем, либо по результатам соревнования. Оно не избирается ... Более высокие должностные лица избираются для того, чтобы влиять на цели организации, но **техническая** сторона достижения этих целей должна быть выполнена бюрократическим персоналом». И далее очень важное, принципиально [3, с. 131-132] важное для понимания бюрократии и, соответственно, отношения к бюрократам: «Главное качество бюрократии – её техническая эффективность, основанная на точности, скорости, управленческом опыте, непрерывности, свободе действий, объективных отчётах о работе, поощряемая вознаграждениями. Её структура такова, что она достигает полного устранения неофициальных отношений и нерациональных идей...» [3, с. 132].

Но есть у бюрократии ещё одно важное для управления качество – способность и возможность собирать данные, формировать информацию и делать это структурированно, делить информацию на доступную и секретную, хранить информацию, распределять её по функциональным организационным подразделениям как ориентацию исполнения их функциональных обязанностей. Изъятие и утаивание части информации – о клиентах, о технических и технологических находках, о некоторых задачах и т. п. – важный необходимый

---

<sup>1</sup> Согласно Веберу, «бюрократия подразумевает наличие чётко определённой части интегрированной деятельности, которая вменяется в обязанность должностному лицу».

способ обеспечения конкурентоспособного присутствия объекта управления на рынке и в глобализованном мире.

Согласно Веберу, **позитивное значение** бюрократических организационных структур, более того, их необходимость обусловлены тем, что только бюрократия в состоянии обеспечивать и поддерживать: дисциплину, точность, надёжность и эффективность работы организации управления, а посредством неё, и объекта управления.

Как правило, изучение менеджмента и всех его ветвей сводится к проблеме эффективности. **Смеем считать, что важнейшими чертами бюрократии являются дисциплина и точность**, без чего никакое успешное дело невозможно и никакая этика не поможет. А время терять – да. Но, заметим, время – не только деньги, как гласит поговорка. Время – совершенно особый ресурс: в отличие от других видов ресурсов его нельзя ни вернуть, ни восстановить, ни сэкономить. Всё можем освоить (по крайней мере, многое), кроме времени. Можем только наполнять свою жизнь во времени – кто чем или, как говорят, «кто на шо здатен».

Естественно, бюрократия, как любое явление, имеет в нашей жизни не только положительное, но и сдерживающее, а часто и тормозящее значение. Это связано со случаями ухода в закрытость (а закрытые сообщества деградируют) и с давлением на подчинённые организационные структуры и людей. Давление, как правило, необходимо, но может быть и избыточным, чрезмерным. Избыточное раздражает и отталкивает от «давящего». Но и необходимое в случае, когда оно подаётся в хамски-начальственном тоне, стиле, тоже не способствует организационно соединённой работе. Только та бюрократия эффективна, которая свои позитивные функциональные свойства реализует методами гибкости, приспособляемости к обстоятельствам и особенностям профессионально значимых подчинённых. Давление – безусловно, необходимый метод управления, но только в форс-мажорных обстоятельствах.

Эффективная бюрократия не может быть закрытой. Эффективной бюрократии присуще не только строгое следование служебным функциональным предписаниям (инструкциям), но и надёжные обратные связи. А это – не только действие, но и **взаимодействие**. Это не только и не просто давление, но и прислушивание, умение слушать и слышать, умение анализировать и делать адекватные выводы.

Эффективная бюрократия не консервирует инструкции организационных полномочий – обязанностей, она их изменяет вовремя в соответствии с развивающимися и изменяющимися обстоятельствами как во внешней среде, так и во внутриорганизационной. Строгость дисциплины не имеет ничего общего с произволом и законсервированностью прежних правил, ставших устаревшими.

Эффективная бюрократия – это определённость обязанностей и ответственности, закреплённая за конкретными организационными подразделениями и личностями, а не их размытость, за которой следует безответственность чиновника.

Эффективная бюрократия – это оптимальность, а не усложнённость организационных структур управления. Усложнение также размывает ответственность и создаёт условия для «отрицательной бюрократизации», коррупции, безответственности, связанной с превышением в таких организациях прав чиновника над его обязанностями.

Эффективная бюрократия – это соединение обезличенных норм и личной ответственности, реализуемое в мотивациях чиновников и обеспечении их мотивационных установок.

Организация – живой организм. И, как всякий живой организм, она имеет свой жизненный цикл, состоящий из нескольких фаз: рождения, становления, зрелости, старения и отмирания или реорганизации – реформирования. В соответствии с этим меняется (должна меняться, причём, своевременно) и бюрократия и её организационное структурирование, должна меняться, адаптироваться и совершенствоваться этика.

Поведение в управлении организаций зиждется на двух основаниях:

- 1) функционально-структурных соотношениях, в списке которых этике делать нечего, поскольку действуют обязательства, обусловленные разделением труда и соподчинением;
- 2) вытекающем из деловой сути (!) нейтралитете.

Иначе говоря, в организации объекта и/или управления им должны оставить только функционально-специализированные требования, облачённые в нормы производственного, коммерческого, юридического, управленческого поведения.

Но в социуме, в любых его структурах действуют люди, психологическое состояние которых одновременно и влияет на мотивацию и определяется мотивацией. А реализация/нереализация мотивационных установок и устремлений влияет на удовлетворённость/неудовлетворённость работой, её результатами и распределением результатов. **Удовлетворённость побуждает к самоотдаче.** Неудовлетворённость, в лучшем случае, оставляет человека инертным в работе, в худшем – ведёт к саботажу, пусть и неявному.

В основе выработки административной этики должны лежать не только 1) правила и 2) нормы, но и главное для человеческих отношений – **мораль**, которая проявляется в поведении – этике.

Выводы, которые мы можем сделать из необходимого сочетания морали и этики:

1. В основе этики поведения лежит мораль.
2. Этика нормирует и нормами упорядочивает поведение, соотнося его (поведение) с моралью, нравственностью.
3. Нормам морали необходимо следовать не только в частной жизни, но и, тем более, в сфере организационных отношений.

**Служебная функциональная беспристрастность** не исключает необходимости опираться в своём поведении на принципы морали. Конечно, «делу – время». Конечно, есть, обязательно должна быть ответственность за принимаемые решения, действия и исполнение решений. Отсюда **требование личной беспристрастности** к исполнению служебных функций. Но беспристрастность не означает бездушия, бесчувственности. Игнорирование приведённых этических обоснований и приводит к тому, что характеризует бюрократизм, необходимый в управлении, отрицательно.

Управленческие решения реализуют функции организации. Но характер их передачи к исполнению зависит от понимания характера организации, того, что в ней работают люди. Известны следующие варианты передачи и реализации управленческих решений:

- 1) беспрекословное подчинение – приказ;
- 2) увещание – уговор;
- 3) убеждение – терпеливая аргументация;
- 4) согласование – привлечение к обдуманному и прочувствованному сотрудничеству.

Выбор за руководителем, исходя из характера организации (функций), обстоятельств (внешней среды), особенностей работников (этика). Мэри Фоллет ещё в первой половине XX столетия акцентировала внимание на том, что работа организации эффективна в том случае, когда управление исходит из того, что в основе организации человек: «Потому что вся наша прошлая жизнь, полученное образование, приобретённый опыт, все наши эмоции, верования, предрассудки, любые наши желания сформировали определённый склад ума, который психологи называют моделью поведения или действия». Но к этому делает очень важное дополнение: «... простое достижение согласования принесёт мало пользы: до тех пор, пока вы не поменяете модель поведения людей, вы не измените самих людей» [9]. Практика многих десятилетий позволяет относиться к приведённым утверждениям как правилам закономерности.

Наиболее охотно и полно выполняются распоряжения того руководителя, который органично соединяет в себе профессионализм, жизнь по критериям морали, доброжелательно требовательное отношение к людям.

Руководитель не должен бояться того, что он допустит ошибки. Опасны не ошибки, которые можно исправить, и признаться в них, взяв на себя ответственность. Отвратительна неспособность и/или нежелание их признавать. Признавая ошибки, исправляя их, извиняясь за допущенные огрехи, руководитель подтверждает, что он тоже из рода человеческого.

Ошибок не допускает только тот, кто стоит на месте и ничего не предпринимает. Не падает только тот, кто не может идти.

Для того чтобы минимизировать пространство ошибок руководителя и увеличить пространство творчества и самостоятельного принятия решений, а, следовательно, и ответственности, необходимо учесть две особенности любой организации, где действуют люди.

*Первая.* Открытость любой социальной организации, без которой ни одна из них функционировать не может, требует **интеграции с внешним миром**, а следовательно, знаний не только рыночных и социально-политических законов, но и умения устанавливать, поддерживать и развивать личные отношения. А это – область этики.

*Вторая.* Разнообразие взаимосвязанных функций, которые реализует любая социальная организация, требует и соответствующего разнообразия функций людей в управлении. И чтобы минимизировать возможность ошибок, как сказано выше, распределяются полномочия среди сотрудников и их ответственность за их надлежащую реализацию. Здесь вновь вступает в силу этика, серьёзно дополняющая, а в критических условиях и заменяющая все значимые до форматора требования к руководству.

Без внутренней дезинтеграции и предельного уважения к подчинённым управление в части администрирования теряет силы и время на внутренние споры и скандалы, на преодоление недоразумений, на налаживание испорченных коммуникаций. Отсюда проистекает важность взаимного уважения и доверия, которые без дезинтеграции прав, обязанностей и ответственности невозможны.

Отдача администрирования напрямую связана и с такими этическими характеристиками руководителя, как образ и уровень жизни. Если уровень жизни руководителя, отражённый в образе жизни и в чрезмерном, т. е. необоснованном отрыве своих доходов от доходов подчинённых, сотрудников данной организации, данного общества.

В случае необоснованного отрыва доверие к руководителю теряется и, как следствие, атмосфера работы портится. Вслед за этим «портятся» результаты работы коллектива, эффективность которой в значительной степени основана на результативности личного труда личных доходах. Более того, противоречия недоверия ветвятся (бифуркация), распространяются во все стороны общества. Если же эти необоснованные, не воспринимаемые обществом разрывы в образе жизни и в доходах складываются между властью и гражданами, наступает такой уровень социально-экономических разломов, который рано или поздно приводит к мятежам, надламывающим, если не разрушающим общество и его экономику.

Даже если доходы обоснованно велики, образ жизни, этика высшего эшелона должны быть на уровне, доступном пониманию общества или отдельного коллектива. К тому же, заметим, все мы смертные. А умирать богатым, как заметил в своё время один из богатейших людей Америки, грешно (Эндрю Карнеги).

И ещё одно нужно помнить вышестоящему руководителю. Уважая другого, ты множишь уважение к себе. Уважая право другого мыслить иначе, ты расширяешь пространство собственного мышления. Люди, не только в управлении, не могут быть полностью единомышленниками. Разные люди – разное мышление, разнообразие мыслей. Разнообразие обогащает, в отличие от однообразия, которое обедняет, – и в экономике, и в обществе. А в управлении без дезинтеграции функций, полномочий и ответственности, если несколько человек думают одинаково, все, кроме одного вышестоящего, лишние. Вместо доверия – лизоблюдство, потеря уважения к себе, потеря жизненной активности, превращение человека в болтик того, кто вращает механизм управления: порождает подковёрную борьбу, несостоявшиеся судьбы, унылую от страданий жизнь.

Возможности (суммарная энергия) любой организации ограничены. И если их значительную часть управление расходует на преодоление внутренних противоречий, порождённых неуважением к внутренним структурам дезинтеграции управления и представляющим их лицам, то меньше энергии остаётся для решения задач внешней интеграции, а, следовательно, – для развития организации, для возрастания материального благополучия работников организации, управляемой таким, скажем мягко, неудачным способом.

Удачными способами управления являются те, которые вбирают в себя прогрессивное из других областей и, что, как оказывается, очень важно, – культуру, этику. Ярким примером тому является Япония, которая на базе в том числе и национальной культуры и национальной этики очень быстро после Второй мировой войны, будучи разгромленной, вошла в реестр передовых стран мира. А культура эта – во взаимном доверии и уважении. Японец никогда не выражает грубо своё несогласие с чем бы ни было. Японский руководитель не будет иметь машину лучше, чем та, что есть у подчинённого, не позволит себе роскошество жизни. Все, независимо от места в компании, работают вместе, обеспечивая всех (!) работников всем набором необходимых житейских благ – от пропитания до образования детей и отдыха. Это – знаменитая на весь мир японская корпоративность с реализацией для руководителя принципа «Не высывайся» [7].

Солидарність, підкріплювана фінансовою стійкістю і встановленою справедливістю розподілу результатів корпоративної діяльності, дозволяє зробити наступний висновок:

Культура, реалізувана в етиці, – найцінніше, що є у будь-якої організації, компанії і країни. Вне етики і моралі формується той тип управляючого, а навколо нього і підкорених, явище якого ще в початку минулого століття (1906 р.) описав Дж. Мережковський, позначив його «грядущим хамом» [6] а набагато пізніше – в 1978 році – польський вчений Януш Рейковський назвав «комплексом загроженого авторитету», діагностувавши його як «хвороба керівника» [8]. А ця хвороба рано або пізно призводить до того, що в організації воцаряється, по аргументованому висновку М.Ф.Р. Кетса де Вриса і Д.Міллера, невротический стиль взаємостосунків в організації і організаційна патологія [10].

*Висновки.*

1. Людина в організації – не технічне засіб. Він наділений не тільки розумом, но і різноманітністю почувань. Тому створення і функціонування ефективною організації передбачає не тільки виконання функціональності, но і поважливе, а ще глибше – співчутливе ставлення один до одного («... нам співчуття дається як нам дається благодать».)

2. Керівнику не слід постійно підкріплювати свою «вершинність» – вона дуже швидко може перетворитися в поверховість. Але добре б пам'ятати стару істину: «Важко не чин, а начин». А «начин» – це знання<sup>2</sup> і вміння вести себе, «начин» реалізуючи. Всім нам слід було б пам'ятати твердження давньогрецького філософа Протагора: «Людина є міра всіх речей».

3. Ставлення до людей озвучується через слово, ввічливість – ознака сили, впевненості в собі. Крикливість може бути відображенням темперамента, а загрожуюча крикливість – ознакою слабкості.

Провозгласив ввічливість, зауважимо: навіть неискрення ввічливість більш цінна, ніж іскреннього хамства.

*Список використаних джерел*

1. Томсон Деніс Ф. Можливості адміністративної етики. – В кн.: Класики теорії державного управління: американська школа / Під ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Вид-во МГУ, 2003. – 800 с. – С. 588-602.
2. Хакен Герман. Самоорганізується суспільство. – 2006.
3. Капіца С. П., Курдюмов С. П., Малинецкий Г. Г. Синергетика і прогнози майбутнього. – М.: Книжка/URSS, 2003.
4. Мертон Роберт К. Бюрократическа структура і індивідуальність. – В кн.: Класики теорії державного управління: американська школа / Під ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Вид-во МГУ, 2003. – С. 131-141.
5. Вебер М. Теорія бюрократії [Електронний ресурс] / Макс Вебер// Електронна бібліотека. – Режим доступу: [http://knowledge.allbest.ru/management/2c0b65625a2bd78a4d53a-88521206c27\\_0.html](http://knowledge.allbest.ru/management/2c0b65625a2bd78a4d53a-88521206c27_0.html)
6. Мережковський Д. Велика Росія. – Л.: Вид-во Ленінградського університету, 1991. – 272 с.
7. Паркінсон Норіткоут К., Ростомжі М. К., Сапре С.А., Вахрушев В. Ці незвичайні японці. Принципи японського управління. – М.: Технологічна школа бізнесу, 1994. – 208 с.
8. Рейковський Януш. «Комплекс загроженого авторитету» – хвороба керівника. – М.: ЕКО, 1978. – № 1.
9. Фоллет Мэри Паркер. Віддача розпоряджень. – В кн.: Класики теорії державного управління: американська школа / Під ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Вид. МГУ, 2003. – 800 с. – С. 74-85.
10. M.F.R. Kets de Vries and D. Miller / Neurotic Style and Organizational Pathology / In Strategic Management Journal, vol.5, № 1, 1984. – P. 33-56.

<sup>2</sup> NB: Знання, як відомо, – єдине багатство, яке при діленні множить



УДК 35.08

## КАДРОВА СЛУЖБА ЯК СУБ'ЄКТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

**ГУСАК І. В.,**  
**аспірант кафедри державної політики**  
**та суспільного розвитку Національної**  
**академії державного управління**  
**при Президентіві України,**  
**помічник-консультант НДУ**

Визначено місце кадрового чинника, яке відводиться йому у впровадженні адміністративної реформи. Проаналізовано принципи та пріоритетні напрямки кадрової політики у сфері державної служби. Розглянуто нормативно-правові акти, що регламентують кадрову роботу, зокрема в місцевих органах виконавчої влади. Доведено, що кадрове забезпечення державної політики є основою для вибору пріоритетних напрямів, нових механізмів і технологій роботи з персоналом державної та муніципальної служби. Встановлено, що державна кадрова політика є стратегічним фактором розвитку країни, який охоплює сферу підготовки, професійного розвитку кадрів та їх раціонального використання. Визначено специфіку державної служби і процедури її проходження по роботі з кадрами в державних органах.

**Ключові слова:** *кадрова політика; корупційні дії; держава; державне управління; влада; суспільство.*

Определено место кадрового фактора, которое отводится ему во внедрении административной реформы. Проанализированы принципы и приоритетные направления кадровой политики в сфере государственной службы. Рассмотрены нормативно-правовые акты, регламентирующие кадровую работу, в том числе и в местных органах исполнительной власти. Доказано, что кадровое обеспечение государственной политики является основой для выбора приоритетных направлений, новых механизмов и технологий работы с персоналом государственной и муниципальной службы. Установлено, что государственная кадровая политика есть стратегический фактор развития страны, который охватывает сферу подготовки, профессионального развития кадров и их рационального использования. Определена специфика государственной службы и процедуры её прохождения по работе с кадрами в государственных органах.

**Ключевые слова:** *кадровая политика; коррупционные действия; государство; государственное управление; власть; общество.*

The author defines the role of human resources development factor that plays an important roll in the administrative reform in Ukraine. Principles and priorities of the personnel policy in public service have been analyzed. The author considers regulations that provide personnel manage meant implementation at different levels including local authorities. Public policy personnel provision proves to be the basis for selecting the better approaches, new mechanisms and technologies to work with staff in public and municipal service. The article focuses the readers' attention on public personnel policy being a strategic factor for country's development. The author points out that it includes personnel training professional development as well as effective use of the staff. The author reveals the distinction of public service in human resources development in different government agencies.

**Keywords:** *public personnel policy; human resources development; authorities; state; public administration; staff; society.*

*Постановка проблеми.* Поточна трансформація елементів системи суспільно-економічних відносин, що вже не відповідають національним інтересам України та сучасним потребам громадян, зумовлена об'єктивними реаліями ринкової економіки та демократичними тенденціями розбудови державності. Саме тому реформування суспільного життя відбувається

водночас із адміністративною реформою, яка має на меті удосконалення функціонування державного апарату шляхом реорганізації існуючих та запровадження нових владних органів.

Проблеми державного управління і державної кадрової політики України зумовлені низкою таких чинників:

- надмірний вплив політичних процесів на апарат державного управління;
- відсутність централізованого управління кадровими процесами в апараті державного управління;
- закостенілість його методів, бідність форм, способів, нерозвиненість механізмів мотивації державних службовців до підвищення якості своєї професійної діяльності тощо.

Під реформуванням концепції управління, перш за все, необхідний перехід від адміністративно-командних, жорстких важелів до більш гнучких методів і форм діяльності державних органів, які б відповідали потребам і запитам громадян та національним інтересам українського народу. Головним завданням у цьому сенсі є сприяння остаточному виокремленню державної служби як основного інструменту здійснення державної політики на усіх напрямках, в окрему, самостійну систему інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур. За цих умов потрібен інтегрований аналіз сучасних процесів і механізмів професіоналізації державних службовців, обґрунтованості методів роботи з ними, вибір ефективних технологій, розроблення та використання дійових механізмів формування і реалізації кадрової політики як на місцевому, так і на регіональному рівні, з метою підвищення ефективності управління персоналом у системі державної служби, удосконалення системи оплати праці державних службовців, планування та оцінювання результатів діяльності, призначення на посади, просування по службі та ротатії кадрів.

*Аналіз основних досліджень і публікацій.* Проблематика вдосконалення кадрової служби і реалізації державної кадрової політики досліджується такими науковцями, як В. Б. Авер'янов, В. О. Головата, Ю. В. Ковбасюк, Т. Є. Кагановська, Я. М. Казюк, А. Н. Рачинський [1-14].

Концептуальні основи державно-управлінського підходу до потреб формування професіоналізму державних службовців в цілому, в підготовці, перепідготовці та підвищення кваліфікації управлінських кадрів розробляються у працях В. Д. Бакуменка, В. М. Князева, В. І. Лугового, П. С. Назимної, Н. Р. Нижник, С. В. Майбороди, О. Ю. Оболенського, В. М. Олуйка, І. В. Розпутенка, В. В. Цветкова, В. М. Яцуби, В. А. Яцюка, Б. Кваснюка, В. Колпакова, В. Семиноженка [1-12].

Незважаючи на велику кількість публікацій за даною тематикою, актуальним завданням залишається необхідність адаптації державного апарату до нових, демократичних, ринкових умов функціонування, зокрема впровадження адмінреформи і української державності в цілому. На сьогодні немає в достатній кількості узагальнюючих і комплексних наукових праць з питань створення якісного кадрового забезпечення суспільно-політичних та соціально-економічних сфер життєдіяльності України, яке стало одним із пріоритетних завдань сьогодення.

*Мета дослідження* – визначити зміст та особливості організації кадрової роботи в органах державної влади і, виходячи з цього, запропонувати шляхи її оптимізації. Встановити місце кадрового чинника, яке відводиться йому у впровадженні адміністративної реформи.

*Вклад основного матеріалу.* Україною був обраний комплексний вектор модернізації. Подібний курс зумовлений об'єктивними вимогами сучасних ринкових, конкурентних відносин, які панують у цивілізованому світі. Це привело до розробки та здійснення розгалуженої системи реформування майже усіх сфер суспільного життя. Вона передбачає планомірне втілення на практиці цілої низки структурних, змістовних, функціональних вдосконалень і перетворень. Ці ефекти мають стати безпосереднім результатом науково-дослідних, законодавчих та організаційно-правових заходів, які у свою чергу мають логічно передувати практичній складовій. Очікується, що поступове введення нових правил функціонування для окремих ланок державного регулювання в перспективі має створити сприятливі умови для прогресивного розвитку всієї країни.

Запланована трансформація соціально-економічних відносин обумовлена їх невідповідністю сучасним тенденціям життя українського суспільства. Так, В. Б. Авер'янов наголошує на тому, що «у новостворюваному громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної та відкритої державної влади місце і роль держави зазнає загальної трансформації» [1, с. 114].

Цей факт вимагає наявності такої системи державного регулювання, яка б забезпечила ефективний управлінський вплив, що у свою чергу надало би їй змогу адекватно реагувати на очікувані зміни й майбутні нововведення. І саме тому загальне реформування суспільного життя відбувається водночас з адміністративною реформою. Це пояснюється тим, що незважаючи на те, з якою метою був наданий початок тим чи іншим процесам, які стосуються соціального та економічного устрою суспільства, у будь-якому випадку вони потребують належного контролю з боку владних інституцій, оскільки масштаб їх наслідків має загальнодержавне значення.

Зрозуміло, що подібні суттєві, а часом і вкрай радикальні перетворення повинні мати наукове та методологічне підґрунтя, яке дозволило би коригувати поступову реалізацію реформи та вчасно передбачати її наслідки. Кінцевим результатом адміністративних перетворень має бути становлення нової управлінської парадигми держави, яка би спиралася на вкрай ефективну діяльність (мінімум бюрократизму і негативних наслідків перехідного періоду) відповідних органів, орієнтиром для яких була би людина, громадянин України з його правами, свободами та нагальними потребами. В перспективі нове адміністративне функціонування має створити необхідні умови для тісної співпраці між громадою та органами влади з метою прийняття найбільш оптимального рішення відносно вирішення того чи іншого поточного питання. І, таким чином, зазначені заходи наблизять уряд країни до реалізації на практиці цілої низки фундаментальних демократичних принципів і засад української державності, на яких наголошує Основний закон і які до сьогоднішнього часу, на жаль, мали у переважній кількості випадків лише декларативний характер.

Протягом років своєї незалежності Україна пройшла вже декілька етапів адміністративної реформи, зміст якої полягає у вдосконаленні існуючих та впровадженні нових державних інститутів, становлення в українському суспільстві верховенства права і цілої низки демократичних принципів; на всіх цих пунктах наголошує, зокрема, перша стаття Конституції. Перші кроки у цьому напрямку були зроблені ще у 1994 р., коли розпочалася робота над створенням Проекту Концепції адміністративної реформи. На його основі був ухвалений Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98, який на сьогоднішній день є фундаментальним документом у контексті формування нової системи державного управління. У вищезазначеному документі вказується мета, з якою власне і впроваджуються заходи щодо реалізації адміністративної реформи. За своєю суттю вона є ідеалізованим баченням тих результатів, наслідків, які керівництво країни у кінцевому результаті очікує від остаточного здійснення запланованих трансформаційних процесів [14].

Указ Президента також окреслює конкретні завдання, які мають бути виконані для досягнення вищевказаної мети:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівні управління;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Кожен з цих пунктів є досить масштабним за своїм змістом і водночас дуже узагальненим за механізмом здійснення, тому для більшого розуміння шляхів втілення їх у життя необхідно брати до уваги цільові напрямки, за якими здійснюється адміністративна реформа. Ці вектори також містяться у Концепції.

*Перший* напрямок – це створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. *Другий* – формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління. *Третій* – кадрове забезпечення нової системи державного управління. *Четвертий* – це зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління. *П'ятий* – це наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового

та інформаційного моніторингу її функціонування. Тобто кожне із зазначених завдань у свою чергу передбачає діяльність за вказаними напрямками.

Головним завданням у цьому сенсі є сприяння остаточному виокремленню державної служби як основного інструменту здійснення державної політики з усіма напрямками, в самостійну систему інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур. Згідно з Концепцією метою реформування цього інституту є «становлення справді професійної, високоефективної, стабільної та авторитетної державної служби» [13]. Цей комплекс структур має гармонічно взаємодіяти з рештою підсистем українського суспільства та перетворитися у надійний канал постійного зв'язку, співпраці між народом та державним апаратом, його окремими елементами.

З огляду на усі ці моменти інститут державної служби у процесі свого функціонування має спиратися на такі фундаментальні принципи:

- верховенство Конституції і законів України;
- пріоритет прав та свобод людини і громадянина;
- патріотизм;
- професіоналізм і компетентність;
- оптимальне поєднання повноважень та відповідальності;
- політична і релігійна нейтральність;
- відкритість і прозорість.

Розглядаючи проблеми реформування державної служби в Україні, В. Головата наголошує на тому, що «досвід проведення величезних соціально-економічних перетворень у розвинених країнах світу (реформи Шарля де Голля у Франції, Л. Ерхарда у Німеччині, М. Тетчер у Великій Британії) починався зі зміцнення державної служби» [8]. Це можна пояснити розумінням урядів цих країн вірогідності втрати контролю над тими соціально-економічними процесами, які планувалось здійснити. А щоб цього не сталося, було запроваджено адекватне новим умовам державне управління і державна служба. Фундаментальним документом у цьому плані є Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., який започаткував побудову нового на той час для України державно-правового інституту. Цей нормативно-правовий акт визначив економічні, правові, організаційні та соціальні засади створення державної служби та окреслив коло принципів її функціонування.

Загальне оновлення законодавства у цій сфері знайшло своє втілення у новій редакції Закону України «Про державну службу», який було ухвалено 17 листопада 2011 року. Цей закон набув чинності 1 січня 2014 р. Цей закон значною мірою коригує вже існуючу систему правового регулювання сфери державної служби, і таким чином відбувається оновлення, вдосконалення принципів, правових та організаційних засад державної служби.

Остаточне ухвалення цього закону та цілої низки підзаконних актів, які стосуються сфери правового регулювання, має ознаменувати «завершення реформування єдиної системи державної служби в Україні відповідно до її унітарного устрою, здійснення структурної реформи державного апарату тощо» [14]. Таким чином, інститут державної служби має виконувати у повному обсязі усі покладені на нього функції, серед яких:

- забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами;
- залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів;
- побудова кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців;
- професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу державної служби;
- здійснення ефективного управління державною службою;
- забезпечення зв'язків із громадськістю.

Слід акцентувати увагу на тому факті, що, незважаючи на те, якими б суттєвими не були зміни соціально-економічної системи чи організаційно-правового механізму функціонування суспільства і як би докорінно вони не трансформували існуючий лад взаємодії та взаємозв'язку між людиною, суспільством та державою, завжди важливе місце у проведенні цих процесів відводилося саме кадровому чиннику і кадровому забезпеченню, зокрема. Отже, ефективність кадрового забезпечення виступає інтегрованим показником результативності здійснення кадрової роботи та її якості, зокрема, у конкретному державному органі, а з іншого

– відображає рівень впровадження у життя стратегічних положень державної кадрової політики. У такий спосіб формується цілісна, самодостатня у функціональному розумінні система структур і органів, які здійснюють розробку та регулювання теоретичних і практичних аспектів роботи з кадрами у державному апараті.

Тому доцільно вважати, що «кадрове забезпечення є головним елементом управління людськими ресурсами, необхідним чинником досягнення цілей суспільного розвитку» [12, с.179], оскільки воно є запорукою контролю державою усіх сфер суспільного життя.

Ю. В. Ковбасюк зазначає, що «на сучасному етапі розвитку державності України вирішення питання якісного кадрового забезпечення суспільно-політичних та соціально-економічних сфер життєдіяльності України стало одним із пріоритетних завдань» [11, с. 3].

*Висновки.* Підбиваючи підсумки, можна дійти висновку, що загальне реформування країни зумовлене крайньою необхідністю адаптації державного апарату до нових, демократичних, ринкових умов функціонування. Вирішальна роль у цих процесах відводиться ефективності державної служби. Останній пункт уявляється неможливим без належного кадрового забезпечення професійними, компетентними (і, перш за все, керівними) кадрами відповідних структур. А якість персоналу у державних органах, у свою чергу, залежить від рівня виконання кадровими службами своїх обов'язків. Отже, компетентне управління персоналом відповідних органів є запорукою вдалого впровадження як адмінреформи зокрема, так і української державності в цілому. Адже управлінська діяльність владних суб'єктів за цим напрямком у сфері державної служби безпосередньо залежить від державної кадрової політики, цілком покладається на неї та є її невід'ємною частиною. Державна кадрова політика є стратегічним фактором розвитку країни, який охоплює сферу підготовки та професійного розвитку кадрів, їх раціонального використання, а також сферу кадрового забезпечення та розвитку людського потенціалу.

Таким чином, майже за два десятиліття існування державної служби як специфічного державного інституту у її організаційно-правовій структурі виокремилась окрема ланка підрозділів, об'єктом діяльності яких є саме кадрові процеси. Також за цей час сформувалася істотна нормативно-правова база, на підставі якої кадрові служби відповідно до пріоритетів кадрової політики і здійснюють управління та регулювання службово-трудова відносин зі співробітниками державних органів виконавчої влади. Поєднання положень законодавства України про працю, законодавства, яке визначає стратегічні напрямки здійснення кадрової політики держави та нормативно-правових актів, що визначають специфіку державної служби і процедури її проходження в кінцевому результаті формує систему по роботі з кадрами в державних органах і правові засади для відповідної кадрової діяльності.

*Перспективи подальших наукових досліджень.* Важливо створити умови, за яких і держава, і кадри будуть зацікавлені в зростанні професіоналізму та підвищенні ефективності управлінської праці в органах державної влади. Головна увага має бути приділена пошуку, збагаченню та раціональному використанню здібностей кадрів, їх збереженню та якісному зміцненню, оптимальному узгодженню потреб органів влади та особистісних інтересів державних службовців. Основні недоліки існуючої кадрової служби потребують подальшого наукового аналізу та вивчення з метою вдосконалення державної кадрової політики, зокрема, підвищення результативності та ефективності державного управління.

#### *Список використаних джерел*

1. Авер'янов В. Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 5. – С.113-115.
2. Вапнярчук Н. В. До питання ротації державних службовців дипломатичної служби / Н. В. Вапнярчук // Публічне право. – № 3 (7) (2012). – С. 263-268.
3. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. – М.: Логос, 2000. – 172 с.
4. Витко Т. Ю. Пріоритети державної кадрової політики / Т. Ю. Витко // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 1 (24). – С. 52-59.
5. Витко Т. Ю. Організаційно-правові засади кадрового забезпечення органів державної влади / Т. Ю. Витко // Вісник державної служби України. – 2011. – № 4. – С. 25-32.

6. Воронько О. А. Керівні кадри: державна політика та система управління : [навчальний посібник] / О. А. Воронько. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 156 с.
7. Галуцько В. В. Напрямки адміністративної реформи в Україні / В. В. Галуцько // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 199-205.
8. Головата В. О. Реформування державної служби в Україні в умовах адаптації до стандартів Європейського Союзу / В. О. Головата // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. – Випуск 13. – С. 292-299.
9. Губа О. М. Концептуально-методологічні підходи до дослідження проблем формування і реалізації кадрової політики / О. М. Губа // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 284-293.
10. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: [наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурміна (кер. проекту)]. – К.: НАДУ, 2012. – 72 с.
11. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навчальний посібник / С. Д. Дубенко; [за заг. ред. Н.Р. Нижник]. – К.: Ін-Юре, 1999. – 242 с.
12. Енциклопедія державного управління [Текст]: довідкове видання у 8 т. Т. 2. Методологія державного управління / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), В. П. Трошинський (заст. голови), Ю. П. Сурмін [та ін.]; наук.-редкол. другого тому: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова), Т. П. Крушельницька [та ін.]. – К.: НАДУ, 2011. – 691 с. – Тит. арк. парал. англ. – Алфавітний покажчик ст.: с. 677-687. – Бібліогр. в кінці ст. – ISBN 978-966-619-285-4. – ISBN 978-966-619-287-8 (т. 2): Б. ц.
13. Про державну службу: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>
14. Кагановська Т. Є. Сутність та завдання кадрового забезпечення як засобу сприяння функціонуванню держави та її органів / Т. Є. Кагановська // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 215-220.

## УДК 35.077.6

### МЕХАНИЗМЫ И ФАКТОРЫ ПРИНЯТИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

ДОЛГАЛЁВ В. Ю.,  
к. гос. упр.

В статті проаналізовано механізми і фактори прийняття та виконання державних рішень.

**Ключові слова:** державні рішення; механізми управління; адміністративно-управлінський апарат; державне управління.

В статье проанализированы механизмы и факторы принятия и исполнения государственных решений.

**Ключевые слова:** государственные решения; механизмы управления; административно-управленческий аппарат; государственное управление.

The article analyzes the mechanisms and factors of the adoption and implementation of government decisions.

**Keywords:** government solutions; control mechanisms; administrative and managerial staff; public administration.

*Постановка проблеми.* В современной науке существуют различные методологические подходы к оценке государственного управления и роли государственных решений.

*Анализ последних публикаций.* Проблемами принятия и исполнения государственных решений занимались такие ученые, как А. О. Дегтярь, В. Д. Бакуменко, В. А. Козбаненко, А. И. Соловьев и др.

*Цель и задачи статьи.* Проанализировать составляющие механизма принятия и исполнения государственных решений и факторов его воспроизведения.

*Основное содержание статьи.* Несмотря на различные оценки системы государственного управления, сам процесс принятия решений в этой сфере рассматривается в науке двояко:

- как отдельный акт, момент выбора целей, определения оптимальной альтернативы и в этом смысле – как самостоятельная функция управления;

- как устойчивое взаимодействие, процесс, в основных своих параметрах совпадающий с процессом государственного управления как таковым.

В случае со вторым вариантом все управленческие действия государства рассматриваются как составные моменты принятия решений, фазы, этапы или механизмы выдвижения и реализации целей. Можно заметить, что, несмотря на различия, эти два подхода не слишком противоречат друг другу, поскольку всё зависит от уровня измерения этих явлений. Так, соотнося систему государственного управления с властью, обществом и природой, вполне возможно интерпретировать присущий ей механизм принятия решений не только как совокупность отдельных акций, но и как ту функциональную оболочку, которая и позиционирует её среди этих объектов. При этом в любом случае принятие государственных решений будет рассматриваться как эпицентр процесса государственного управления, концентрирующий в процессе целеполагания все усилия субъектов, функции структур и институтов, их ресурсы и возможности. Пожалуй, именно здесь основа и структурное место решений в системе государственного управления. Вместе с тем следует отметить, что понимание особенностей принятия государственных решений напрямую зависит от трактовки характерной для данного института системы государственного управления. Трактовки, демонстрирующие назначение, специфику данного типа урегулирования общественных отношений, формат механизма принятия решений, специфику координации мнений и согласования интересов, выработки коллективных решений и т. д.

Так, одни учёные связывают специфику государственного управления с наличием ряда специфических процессов (планированием, организацией, обеспечением персонала, руководством, координацией, информированием и бюджетированием), другие обращают внимание на чисто административные аспекты деятельности государственных учреждений, третьи предпочитают говорить о политических параметрах этой системы и т. д. Однако особое внимание в этом ключе следует обратить на рационально-прагматический подход к оценке государственного управления.

В рамках данного методологического подхода государственное управление понимается как организация, персонал, практика и процедуры, которые необходимы для эффективного выполнения гражданских функций, прикреплённых к исполнительной ветви власти. В соответствии с этим и принятие государственных решений рассматривается как институализированный процесс, обладающий своими закреплёнными в праве процедурами, технологиями и методиками действий. На наш взгляд, такая трактовка в полной мере отражает структурное закрепление феномена государственных решений в системе государственного управления.

Теперь перейдём к анализу механизма и факторов государственных решений.

Систему государственного управления можно также представить как институализированную среду механизма принятия решений, ориентированного, в конечном счёте, на целенаправленное регулирование общественных отношений в интересах всего населения, социума в целом. Продуцируемые этой управленческой системой связи и отношения, базирующиеся на разнообразных нормах и стандартах деятельности управляющих, предполагают наличие определённых правил их взаимной деятельности, процедуры согласования позиций и интересов, характер включения в процесс разработки целей. В своей совокупности эти действия направлены на наиболее оптимальную оценку и соизмерение интересов и потребностей населения, различных групп граждан, а также аппарата государственного управления.

В данном аспекте профессор А.И. Соловьёв констатирует, что специфика принятия государственных решений придаёт «погружение, встраивание институализированных управленческих структур в систему властного доминирования той или иной социальной группы, использующей для обеспечения своих позиций принудительные средства». Таким образом, механизм принятия государственных решений отличает тонкое сочетание распределения власти и управленческих технологий, которое не покрывается ни механическим преломлением некоей идеальной модели принятия решений в государственной сфере, ни идеальными формами «мыслительного процесса» политических руководителей [2, с. 23].

Так, используя властные инструменты, государство оценивает и решает свои проблемы как институт, образующий форму правления и организацию общественного порядка на определённой территории. В этом плане принимаются решения по упорядочиванию взаимоотношений различных слоёв населения на этой территории, поддержанию отношений и совместной деятельности людей по распределению власти, обеспечению безопасности и правопорядка общества, осуществлению высшего суверенитета и т. д.

В то же время как источник собственно управленческих механизмов государство ориентировано на решение проблем с точки зрения производства общественных благ, компенсации изъянов рынка, ограничения естественных монополий, компенсации неравенства доходов, преодоления информационного разрыва в обществе и других социальных вопросов. Осуществление данных функций демонстрирует, что управляющее воздействие государства связано с ограниченным кругом объектов и решением вполне определённых задач.

К таким задачам относятся:

1. Поддержание сложившегося в обществе социально-политического порядка, способа правления, сохранение стабильности и упорядоченности базовых общественных отношений.
2. Целенаправленное регулирование различных областей, сфер, отношений, процессов и явлений в соответствии с интересами общества и правящего слоя.
3. Создание предпосылок для будущего развития социальных объектов за счёт наложения или, напротив, снятия ограничений для тех или иных вариантов их эволюции [2, с. 24].

Решая данные задачи, государство неизменно применяет как методы макросоциального, стратегического воздействия на соответствующие объекты управления (предполагающие соответствующее конституционно-законодательное закрепление порядка), так и методы их оперативного регулирования, динамической корректировки связей и явлений.

Решение государственных задач находится под влиянием различных факторов, оказывающих воздействие на процесс принятия и исполнения государственных решений:

1. Лицо, принимающее решение (ЛПР) – человек или группа людей, наделённых необходимыми полномочиями для принятия решения и несущих за него ответственность.
2. Управляемые переменные, охватываемые проблемой ситуации, то есть совокупность факторов и условий, вызывающих появление той или иной проблемы, которыми может управлять ЛПР.
3. Неуправляемые переменные – охватываемые проблемой ситуации, которыми не может управлять ЛПР, но которыми могут управлять другие лица. В совокупности с управляемыми переменными неуправляемые переменные могут влиять на результат выбора, образуя фон проблемы или её окружающую среду.
4. Ограничения (внутренние и внешние) на значения управляемых и неуправляемых переменных, которые в совокупности определяют область допустимых решений.
5. Критерий (или критерии) для оценки альтернативных вариантов решения. Критерий может быть задан количественной моделью или качественно (в терминах индивидуальных предпочтений или в терминах нечёткой логики).
6. Решающее правило (или система решающих правил) – принципы и методы выбора решения, в результате применения которых получают рекомендации или рекомендуемое решение (хотя окончательный выбор остаётся за ЛПР).
7. Альтернативы (возможные исходы), зависящие как от значений качественных или количественных управляемых и неуправляемых переменных, так и от самого выбора.
8. Решение, предполагающее существование, по крайней мере, двух альтернатив поведения (исходов); в противном случае проблемы принятия решения не возникает ввиду отсутствия выбора.



9. Возможности реализации выбранного или принятого решения [1, с. 151].

Степень воздействия того или иного фактора на процесс принятия государственных решений зависит от типа политической системы общества. Например, демократия или авторитаризм демонстрируют совершенно разные условия принятия государственных решений в зависимости от наличия (отсутствия) в обществе конкурентных или однородных систем организации власти, степени доверия людей к правящему классу, наличия у граждан достаточных прав и свобод и т. д. Такая двойственность механизма принятия государственных решений означает также, что управление государством представляет собой всего лишь один, временами не всегда самый главный, а подчас и просто подчинённый аспект работы всей политической системы. Другими словами, административно-управленческие задачи встраиваются в работу политической системы, не только не меняя её базовые параметры, но и не всегда провоцируя должное внимание властей к своим проблемам.

К примеру, хорошо известно, что за несколько месяцев до (и после) парламентских и особенно президентских выборов, управленческие задачи как бы отходят на второй план и весь аппарат государства переключается на обеспечение либо преемственности власти, либо её трансформацию в связи с приходом новой политической команды.

Такое позиционирование административно-управленческих задач в политической системе, по мнению политолога А.И. Соловьёва, свидетельствует о том, что государственная власть: *во-первых*, использует механизмы принятия решений в целях управления государством лишь в известных целях; *во-вторых*, использует механизмы при весьма определённых обстоятельствах [2, с. 25].

Отсюда можно сделать вывод, что механизм принятия решений как бы содержит в себе некий социальный переключатель циклической переориентации государства с задач в области управления на задачи укрепления власти и наоборот. И всё же, несмотря на то, что управление – это лишь одна из функций государства, причём не всегда главная, всё же именно её осуществление является показателем эффективности власти как регулятора общественных интересов. Такой двусоставной характер механизма принятия решений в системе государственного управления показывает, что в нём синтезируются довольно различные, а порой даже мало соединимые друг с другом методы.

Так, применение власти для упрочения доминирующих позиций той или иной социальной группы непременно связано с насилием, борьбой и распределением ценностей, применением средств, обеспечивающих обязательность исполнения решений, легитимность, сохранение ряда групповых приоритетов в деятельности властей (что, так или иначе, предполагает произвольный характер действия правящих кругов). В то же время управленческие задачи, как правило, предполагают использование правовых средств, ориентируются на законность и легальные методы взаимодействия, достижение всеобщего согласия, исполнение правил и процедур, юридическую ответственность управляющих.

Эта внутренняя двусоставная природа механизма принятия решений в государстве отражается и в функциональной ориентации его институтов. Так, одни институты выполняют смешанные властно-управленческие функции, (например, парламент), другие – чисто административные (в частности, рядовые министерства и ведомства), третьи – сугубо политические (например, институт президента или администрации президента).

Ввиду разнообразия задач механизм принятия государственных решений может адекватно не среагировать на изменения внешних условий. Так, процесс принятия государственных решений может функционировать как в режиме поддержания существующей системы правления, так и подрыва существующих властно-политических оснований деятельности режима (например, когда рациональные методы планирования подрывают волевой характер правления при диктаторских режимах). Таким образом, следует признать, что механизм принятия государственных решений может обладать и дисфункциональным характером применительно к задачам, решаемым как с точки зрения воспроизводства системы правления, так и с точки зрения решения собственно управленческих задач.

*Выводы.* Как показывает практический опыт, ни одно государство не в состоянии преодолеть эту двоякую внутреннюю ориентацию своего механизма принятия решений. Как политические деятели не в состоянии выполнять административно-управленческие задачи государственных служащих, так и административно-управленческий аппарат не в состоянии ни компенсировать, ни тем более взять на себя функции механизма завоевания и использования

государственной власти, причём независимо от уровня профессионализации аппарата управления и уровня политической ангажированности бюрократии. И сегодня, когда в силу исторической эволюции этого института власти и становления информационного общества меняется характер политической системы в современных государствах и одновременно (под влиянием конкуренции с частным сектором, ростом стандартов потребления и т. д.) идёт трансформация собственно управленческих структур общества, неизбежно эволюционирует и механизм принятия государственных решений. Поэтому, возможно, через определённое время в вопросе механизма принятия и исполнения решений в государственном управлении будут указываться новые составляющие и новые факторы воспроизведения механизма.

*Список использованных источников*

1. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. В 2 т. Т. 2 / Под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. – М.: Статут, 2002. – 592 с.
2. Соловьёв А. И. Принятие и исполнение государственных решений: учебное пособие для вузов. – М.: Аспект Пресс, 2014. – 493 с.

УДК 338.246.025.2:342.5

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ ЧЕРЕЗ ДІЯЛЬНІСТЬ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВЛАДИ

**КРЕЩЕНКО І. Л.,  
головний державний аудитор  
Державної фінансової інспекції  
України**

Основний зміст дослідження складає аналіз впровадження стратегічного планування на рівні діяльності центральних органів виконавчої влади як інструменту забезпечення ефективного впливу на економіку. У даній статті автором аналізується нова модель економічної політики, розвиток якої можливий через проведення змін у системі функціонування органів виконавчої влади.

Стаття присвячена комплексному дослідженню значення формування дієвих науково-методичних засад регулювання та оцінки ефективності використання бюджетних коштів, плануванню показників стану об'єкта відповідальності і позитивних зрушень, як кінцевого результату роботи органу влади.

**Ключові слова:** *стратегічне планування; центральні органи виконавчої влади; планування показників.*

Основное содержание исследования составляет анализ внедрения стратегического планирования на уровне деятельности центральных органов исполнительной власти как инструмента обеспечения эффективного воздействия на экономику. В данной статье автором анализируется новая модель экономической политики, развитие которой возможно через проведение изменений в системе функционирования органов исполнительной власти.

Статья посвящена комплексному исследованию значение формирования действенных научно-методических основ регулирования и оценки эффективности использования бюджетных средств, планированию показателей состояния объекта ответственности и положительных сдвигов как конечного результата работы органа власти.

**Ключевые слова:** *стратегическое планирование; центральные органы исполнительной власти; планирование показателей.*

The main content of the research contains the analysis of strategic planning implementation on the level of activity of central executive bodies as the instrument of

support of the effective influence on the economy. In the given article it is analyzed by the author the new model of economic policy the development of which is possible through the changes in the system of functioning of the executive bodies.

The article is devoted to the complex research importance of formation of the effective scientific and research basis of regulation and evaluation of efficiency of the use of the budget funds, planning of the indexes of the state of the object of responsibility and positive shifts, as the result of work of the authority.

**Keywords:** *strategic planning; central authorities; planning parameters.*

*Постановка проблеми.* Фінансування діяльності центральних органів влади є частиною бюджетних витрат, які мають бути більш раціональними. Для цього потрібно або зменшувати витрати, або підвищувати результативність діяльності органів влади. Сюди ж треба віднести і проблему цільового використання бюджетних коштів. Загальна тенденція посилення програмно-цільового підходу до планування і моніторингу використання бюджетних коштів потребує системної модернізації всієї практики використання бюджетних коштів. Якщо не враховувати «соціальні втрати» бюджету, пов'язані з виплатою заробітних плат, найбільш потребуючими змін стають витрати на державні закупівлі і державні капітальні інвестиції.

Програмно-цільовий метод в бюджетному процесі реалізується без суттєвих позитивних змін в ефективності бюджетних видатків. Потрібні сучасні нові методичні засади посилення програмно-цільового підходу методами планування за кінцевими результатами з розрахунками і плануванням кількісних ефектів від кожного «несоціального» видатку бюджетних коштів. Набуває особливого значення формування дієвих науково-методичних засад регулювання та оцінки ефективності використання бюджетних коштів.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Питання ефективності витрачання бюджетних коштів розглядаються в багатьох наукових роботах, зокрема: Мамонова Г. В., Салаямон-Міхєєвої К. Д. в роботі «Ефективність видаткової частини бюджету України», Ярової Ю. Ю. в роботі «Значення державного фінансового контролю в забезпеченні економічної ефективності», Бралатана В. П. в роботі «Аудит ефективності використання бюджетних коштів», Рябухіна С. Н. в роботі «Аудит ефективності використання державних ресурсів», Миколайовича С. А. в роботі «Про зміст аудиту ефективності використання державних ресурсів як нового типу державного фінансового контролю», Медведєва Ю. Б. у роботі «Підвищення ефективності виконання бюджетних програм в умовах економічної кризи» та ін.

*Мета статті.* Програмно-цільовий метод в бюджетному процесі реалізується без суттєвих позитивних змін в ефективності бюджетних видатків. Потрібні сучасні нові методичні засади посилення програмно-цільового підходу методами планування за кінцевими результатами з розрахунками і плануванням кількісних ефектів від кожного «несоціального» видатку бюджетних коштів. Набуває особливого значення формування дієвих науково-методичних засад регулювання та оцінки ефективності використання бюджетних коштів. Проте недостатньо вирішеними в методичному й практичному аспектах залишаються питання аналізу макроекономічних наслідків бюджетних витрат, нецільового і неефективного використання бюджетних коштів та оцінки їх ефективності, низькі ефекти впливу податково-бюджетної політики на економічний розвиток країни.

*Вклад основного матеріалу.* Механізми державного регулювання економіки з боку держави працюють через діяльність центральних виконавчих органів влади (ЦОВВ). Якщо потрібно отримати кращі результати функціонування економіки (наприклад, стабільно високий темп зростання ВВП у 6-8 відсотків на рік), то зробити це можна тільки через кращу роботу органів виконавчої влади. Сума сфер впливу органів влади фактично і становить економіку країни, якщо ці сфери правильно розподілені між ЦОВВ. Таким чином, в організації роботи ЦОВВ лежить ключ і до більш ефективної державної економічної політики, і до більш ефективного використання бюджетних коштів (всі ЦОВВ виступають і головними розпорядниками бюджетних коштів (ГРБК). Нова якість (ефективність) їх роботи має досягатися через три напрями:

- краще управління їх діяльністю (через планування, організацію виконання планів, звітність про виконання планів, стимулювання виконавців);
- краще (ефективніше) фінансування роботи органів влади через програмно-цільові підходи, оцінку досягнення кінцевих запланованих цілей на одиницю витраченого бюджетного ресурсу;

- кращу їх орієнтацію на кінцеві результати в національній економіці, яка є об'єктом регулювання для органу влади.

Одним з елементів цих напрямів є впровадження стратегічного планування на рівні діяльності ЦОВВ як інструменту забезпечення ефективного впливу на економіку. Він потребує підвищення системності, обґрунтованості та об'єктивності управлінських рішень центральних органів виконавчої влади щодо їх діяльності та підвищення ефективності діяльності всіх державних органів виконавчої влади в рамках розвитку реформ (адміністративної реформи, реформи бюджетного процесу, реформи державної служби).

Центральний орган виконавчої влади – суб'єкт стратегічного планування – міністерство або інший орган державної влади (установа), уповноважений законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері (секторі), і який відповідно до статті 22 Бюджетного кодексу України [1] є головним розпорядником бюджетних коштів за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України.

*Введемо поняття сфери діяльності органу влади або об'єкта управління чи сфери відповідальності* [2]. Під ним будемо розуміти об'єкт стратегічного планування як сферу (сектор) суспільної, економічної, соціальної діяльності або державного життя, за проведення державної політики в якому відповідне міністерство, уповноважене законами України, актами Президента України або Кабінету Міністрів України. Стратегічне планування є циклічним процесом визначення цілей та завдань діяльності міністерства щодо розвитку регульованої сфери, методів і способів досягнення цих цілей в повній залежності від пріоритетів державної політики та можливостей органу планування. Цей процес включає етапи складання (розроблення), схвалення та затвердження, виконання, моніторингу, коригування та оцінки результативності плану діяльності на різних етапах його виконання.

План діяльності органу влади, або з бюджетної точки зору головного розпорядника бюджетних коштів (центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим, – це не тільки план фінансування центральних органів виконавчої влади, це основний документ із планування державної політики у відповідній сфері (секторі), що визначає місію відповідного головного розпорядника бюджетних коштів як суб'єкта державного управління у відповідній сфері (секторі), стратегічні цілі, завдання, заходи та очікувані результати діяльності з урахуванням наявних ресурсів. А ефективність роботи системи органів влади треба оцінювати за кінцевими результатами (в стані сфери управління даного ЦОВВ) на одиницю витрат бюджету на його діяльність. Окремі елементи цього процесу розглядатимуться в статті.

План діяльності органу влади охоплює всю сферу діяльності відповідного головного розпорядника бюджетних коштів (ГРБК), включаючи діяльність розпорядників бюджетних коштів (РБК) нижчого рівня, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління відповідного головного розпорядника бюджетних коштів (далі – підприємства, установи та організації, що діють у системі головного розпорядника бюджетних коштів).

Планові завдання визначають шляхи досягнення стратегічних цілей органу влади за допомогою найбільш ефективних методів. За кожною стратегічною ціллю органу влади необхідно сформулювати не більше 5 завдань, які дозволять їх досягти в середньостроковому плановому періоді. Сукупність завдань за визначеними стратегічними цілями має охоплювати всю сферу діяльності міністерства. Під плановими результатами діяльності органу влади треба розуміти ступінь досягнення поставлених цілей і кількісне співвідношення результатів і витрат, а також ефект «зворотного зв'язку», тобто відношення та оцінка населенням діяльності органів виконавчої влади.

*Показник результативності* як кількісний або якісний індикатор, що характеризує результат діяльності органу планування або успішність руху до досягнення поставленої мети, має представляти.

*Показник кінцевого ефекту (outcome measure)* – відображає зміну стану об'єкта планування внаслідок діяльності органу виконавчої влади. Ефект для об'єкта планування може бути оцінений як об'єктивна зміна його стану (через характеристику обраних для цього показників-індикаторів). Показник кінцевого ефекту може виражати як кількісну, так і якісну оцінку стану (або зміни стану) сфери, на яку впливає орган виконавчої влади [3].

Рекомендується наступний організаційний порядок розроблення плану діяльності міністерства, де головним координатором виступає Міністерство економічного розвитку і торгівлі, як відповідальне за економічну політику в складі Уряду:

1. Доведення Міністерством економічного розвитку і торгівлі до міністерств основних засад економічної політики в плановому періоді (до 15 січня поточного року).
2. Коригування міністерствами місії і стратегічних цілей своєї діяльності на плановий і два наступні роки (середньостроковий період) з урахуванням доведених основних засад економічної політики (до 1 лютого поточного року).
3. Розроблення міністерствами завдань діяльності та показників результатів їх виконання на плановий і два наступні роки (до 15 лютого поточного року).
4. Розроблення міністерствами операційного плану діяльності на плановий і два наступні роки (до 15 березня поточного року).
5. Підготовка і оприлюднення міністерствами звітів щодо виконання плану діяльності в минулому (звітному) році (до 1 березня поточного року).
6. Розроблення міністерствами інституційного плану діяльності на плановий і два наступні роки (до 15 березня поточного року).
7. Узгодження міністерствами розроблених планів діяльності з Міністерством економічного розвитку і торгівлі (до 15 квітня поточного року).
8. Внесення міністерствами змін до планів діяльності після узгодження з Міністерством економічного розвитку і торгівлі (до 1 травня поточного року).
9. Прийняття міністерствами розроблених і узгоджених планів діяльності (до 20 травня поточного року).
10. Подання до Міністерства фінансів бюджетних запитів з урахуванням прийнятого міністерством – головним розпорядником бюджетних коштів плану діяльності (до 15 травня поточного року).
11. Узгодження Міністерством фінансів бюджетних запитів міністерств – головних розпорядників бюджетних коштів з плановими видатками проекту Державного бюджету на наступний рік (до 1 червня поточного року).
12. Внесення міністерством змін до плану діяльності після узгодження з Міністерством фінансів обсягів фінансування діяльності міністерства – головного розпорядника бюджетних коштів з плановими витратами проекту державного бюджету (до 15 червня поточного року).
13. Внесення міністерствами узгоджених планів діяльності міністерства до Кабінету Міністрів України на затвердження (до 20 червня поточного року).
14. Затвердження Кабінетом Міністрів України планів діяльності міністерств в частині стратегічних цілей, завдань і показників їх виконання в плановому і двох наступних роках (до 1 липня поточного року).
15. Подача міністерствами затверджених Кабінетом Міністрів України планів діяльності та узгоджених бюджетних запитів міністерств – головних розпорядників коштів державного бюджету до Міністерства фінансів (до 10 липня поточного року).
16. Коригування і остаточне прийняття міністерствами планів діяльності після прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на наступний рік» (в тижневий термін після прийняття Закону України «Про Державний бюджет на наступний рік»).
17. Розроблення міністерствами проектів річних планів роботи міністерства (в тижневий термін після прийняття Закону України «Про Державний бюджет на наступний рік»).
18. Затвердження міністрами річних планів роботи міністерств (в двотижневий термін після прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на наступний рік»).
19. Розміщення прийнятого міністерством остаточного плану діяльності у плановому і двох наступних роках на офіційному веб-сайті міністерства (у тижневий термін після прийняття міністерством плану діяльності на плановий рік).
20. Виконання плану діяльності міністерства щодо виконання місії, досягнення запланованих цілей, виконання завдань, заходів, кількісних показників, термінів (протягом планового (наступного) року).
21. Моніторинг міністерством виконання плану діяльності в плановому році (щоквартально, з розміщенням звіту про моніторинг на веб-сайті міністерства до 10 числа наступного місяця після завершення звітного кварталу).

22. Підготовка міністерствами річного звіту щодо виконання плану діяльності міністерства в минулому році (до 1 березня наступного року з розміщенням звіту про виконання плану діяльності до 10 березня).

Наказ про затвердження плану діяльності доводиться для виконання до всіх співвиконавців заходів плану діяльності міністерства. Ключову роль у виконанні плану діяльності відіграють структурні підрозділи міністерства, установи та організації, що підпорядковані йому, визначені відповідальними виконавцями заходів плану діяльності згідно з операційним планом та планом інституційного розвитку. Моніторинг виконання плану діяльності проводиться з урахуванням вимог та строків, установлених керівником міністерства, але не рідше одного разу на квартал, наростаючим підсумком. Організаційне забезпечення проведення моніторингу та підготовка звіту за його результатами здійснюється структурним підрозділом, відповідальним за планування, моніторинг та оцінку результативності діяльності міністерства.

Звіт за результатами моніторингу має включати:

- інформацію про хід виконання операційного плану з оцінкою впливу вжитих заходів на досягнення цільових індикаторів та показників результатів виконання завдань;
- інформацію про хід виконання плану інституційного розвитку;
- інформацію про хід виконання державних цільових програм, інвестиційних програм (проектів) та бюджетних програм;
- в разі необхідності – обґрунтовані пропозиції щодо коригування плану діяльності, що передбачає зміну формулювань або показників виконання завдань, включення додаткових завдань та/або заходів, вилучення завдань та/або заходів, перенесення термінів виконання заходів.

Зміни до стратегічного плану затверджуються наказом керівника органу планування за поданням структурного підрозділу, відповідального за планування, моніторинг та оцінку результативності діяльності міністерства на будь-якому етапі виконання стратегічного плану та за результатами моніторингу – у тижневий термін після затвердження відповідного звіту.

*Оцінка виконання плану діяльності має проводитися після завершення першого року його реалізації з метою оцінки ступеня досягнення визначених стратегічних цілей та результативності виконання завдань плану діяльності міністерства. Ключову роль у проведенні оцінки результативності відіграє керівництво міністерства шляхом прийняття рішення про затвердження Звіту про хід виконання плану діяльності.*

Структурний підрозділ, відповідальний за планування, моніторинг та оцінку результативності діяльності міністерства, щороку розробляє на основі інформації, що подається структурними підрозділами, установами та організаціями, які визначені відповідальними виконавцями заходів операційної частини стратегічного плану, заходів згідно з додатками до стратегічного плану та бюджетних програм міністерства, та подає на розгляд керівника міністерства Звіт про хід виконання плану діяльності. В ньому відображаються: фактичне (порівняно з запланованими на відповідний рік) досягнення цільових індикаторів та показників результатів виконання завдань; основні показники розвитку регульованої сфери за звітний період із відображенням статистичних даних; інформація за результатами моніторингу виконання плану діяльності у відповідному році.

Звіт про хід виконання плану діяльності затверджується керівником органу планування не пізніше 1 березня року, наступного за звітним, та оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідного органу планування. Затвердження Звіту про хід виконання плану діяльності замикає попередній та розпочинає новий цикл планування діяльності міністерства, що здійснюється згідно з вимогами пункту 2 цього Порядку. На підставі проведеної щорічної оцінки і звіту міністерство формує і представляє мотивовані пропозиції вищому органу виконавчої влади із коригування цілей, завдань і показників діяльності в наступному році, вдосконалення внутрішньої організації і функцій для більшої спроможності вирішувати завдання розвитку своєї сфери діяльності.

У звітному документі про діяльність державного органу за встановлений період (рік) мають бути приведені (у формі аналітичної записки та таблиць) досягнуті (фактичні) значення показників, виконані завдання і досягнуті стратегічні цілі із затвердженого перед початком звітнього періоду плану діяльності. Для того, щоб виявити проблеми організації діяльності і управління, а також підготувати рекомендації по їх подоланню, може проводитися додатковий

аналіз внутрішньої організації діяльності державного органу влади з дослідженням виконання заходів інституційного плану ЦОВВ:

- ефективність управління людськими ресурсами;
- відповідність функцій (повноважень) органу його цілям і завданням (повнота функцій, відсутність надлишкових функцій);
- відповідність структури державного органу його цілям і завданням;
- оптимальність внутрішніх ділових процесів;
- ступінь розвитку організації внутрішньої взаємодії і підзвітність;
- ефективність управління в цілому, і в тому числі інформаційними ресурсами.

За необхідності, державний орган представляє також мотивовані пропозиції по додатковому фінансуванню вирішення актуальних завдань. Запропоновані зміни до плану діяльності затверджуються наказом керівника органу влади за поданням структурного підрозділу, відповідального за планування, моніторинг та оцінку результативності діяльності, за результатами оцінки виконання діючого плану, або на будь-якому етапі виконання плану діяльності – у тижневий термін після затвердження відповідного звіту (у разі, якщо він містив обґрунтовані пропозиції щодо коригування плану діяльності).

На підставі проведеної щорічної оцінки результатів діяльності формується і представляється мотивована пропозиція вищому органу виконавчої влади із коригування цілей, завдань і показників діяльності у наступному році, вдосконалення внутрішньої організації і функцій для більшої спроможності вирішувати завдання розвитку своєї сфери діяльності.

*Висновки.* Таким чином, формування якісно нової моделі економічної політики через зміни в системі функціонування органів виконавчої влади має йти наступним чином:

- впровадження нового розуміння об'єкта впливу органу влади – це певна сфера діяльності як частина національної економіки або сфера певних економічних відносин між частинами національної економіки. Найкращим прикладом є «галузеве» міністерство, яке відповідає за розвиток цієї галузі незалежно від форм власності підприємств цієї галузі.
- встановлення відповідальності органу влади за розвиток свого об'єкта впливу і планування роботи органу влади саме як спосіб позитивно впливати на свій об'єкт;
- планування показників стану об'єкта відповідальності і позитивних зрушень як кінцевого результату роботи органу влади (міністерство, комітет, служба);
- визначення ефективності витрачання бюджетних коштів кожним ГРБК тільки через досягнуті кінцеві результати в наведеному вище розумінні;
- щорічний моніторинг отриманих результатів реалізації плану діяльності – через позитивні заплановані результати об'єкта впливу органу влади – складового елементу національної економіки.

#### *Список використаних джерел*

1. Бюджетний кодекс України.
2. Методичні рекомендації щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим, затвержені Наказом Міністерства від 06.04.2011 № 327.
3. Методичні рекомендації щодо розроблення планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів (за бюджетними призначеннями, визначеними законом про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період) на плановий та два бюджетні періоди, що настають за плановим, затвержені Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 25.07.2012 р. № 869.

УДК 342.5:351.9

## ЩОДО ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ ГЛОБАЛЬНОЮ МЕРЕЖЕЮ ІНТЕРНЕТ

**ЛУК'ЯНЕНКО Є. Ю.,**  
**аспірант кафедри інформаційних**  
**технологій Донецького державного**  
**університету управління**

У статті розглядається коло проблем, пов'язаних зі специфікою виникнення і розвитку Інтернету як розподіленої, саморегулюючої інформаційної мережі, що саморозвивається.

*Ключові слова:* Інтернет; управління; розвиток.

В статье рассматривается круг проблем, связанных со спецификой возникновения и развития распределённой, саморегулирующей и саморазвивающейся глобальной сети.

*Ключевые слова:* Интернет; управление; развитие.

The article shows the range of problems related to the specific character of appearance and development of distributing, self-regulating and self-developing global net.

*Keywords:* Internet; management; development.

*Постановка проблеми.* Велике бажання дослідників знайти інтелектуальний центр глобальної мережі Інтернет. Як виявилось, зробити це настільки ж нереально, як і установити географічний полюс Всесвіту. Здійснено спроби умовно виділити із загального приголомшуючого інформаційного хаосу деякі точки ділової та творчої активності та назвати їх полюсами. Це в деякому сенсі спрощує дії «віртуальних» спільнот і дозволяє розуміти мережеві процеси. Що ж насправді відбувається в глобальній мережі і хто або що керує всім, що там відбувається? На ці запитання намагаються відповісти багато хто, особливо після прийнятої лідерами Великої вісімки Окинавської хартії глобального інформаційного суспільства [1], в якій запропоновано усунути цифрову нерівність.

*Аналіз досліджень і публікацій останніх років.* Різні питання теорії і практики існування і роботи Інтернет відображено в працях відомих зарубіжних дослідників, таких, як Д. Бауерсокс Дж., Б. Гейтс, Д. Клосс Дж., Д. Козьє, К. Пейтел, Л. Рейман, Ф. Трилівен, І. Евод та інші.

Необхідно особливо звернути увагу на роботу автора Й. Курбалія [2], в якій досить докладно досліджується проблема організації процесу координації мережі. У семи розділах та додатку автор намагається комплексно підійти до погляду на Інтернет, дає уявлення про управління мережею і роз'яснює термінологію. В книзі багато уваги приділяється інфраструктурі та стандартизації компонентів мережі; правовим аспектам її організації та функціонування; взаємовпливу Інтернету на світову економіку; погодженню розвитку суспільства і мережі; потребам соціокультурного розвитку суспільства; аналізу того, хто і як бере участь в управлінні Інтернетом.

*Мета статті* – розглянути коло проблем, пов'язаних зі специфікою виникнення і розвитку Інтернету як розподіленої, саморегулюючої інформаційної мережі, що саморозвивається.

*Виклад основного матеріалу.* Вперше термін «управління Інтернетом» з'явився в якості гасла у деяких вчених, що працюють в основному в рамках Гарвардського проекту інформаційної інфраструктури [[http:// www.ksg.harvard.edu/iip](http://www.ksg.harvard.edu/iip)] в середині 1990-х років. Він визначався як «спеціальний термін», щоб описати деякі управлінські функції, пов'язані з основними ресурсами Інтернету: служба кореневих серверів, прийняття протоколів Інтернету, надання IP-адрес та управління системою доменних імен.

Вже в 1995 році, після того як з'явилося більше десяти мільйонів зареєстрованих доменних імен, стало ясно, що управління цими ресурсами буде виходити за рамки чисто технічної координації. У 1997 році Дан Хіт, в той час президент міжнародної професійної організації, яка займається розвитком і забезпеченням доступності мережі Інтернет – Internet



Society (ISOC) [<https://www.internetsociety.org>], сказав у своєму виступі в Женеві: «Ми вважаємо, що Інтернету буде потрібно самоврядування, щоб повністю досягти свого потенціалу».

Інтернет існує без кордонів, він спрямований в обхід бар'єрів, які зводяться, щоб перешкодити його поширенню – бар'єрів всіх видів: технічних, політичних, соціальних і навіть етичних, правових та економічних. Жоден уряд не може управляти, регулювати або іншим чином контролювати Інтернет, та й не має цього робити. Більшість урядів, позбавлених від забобонів, скажуть, що вони підтримують дії відповідальних сторін у питаннях самоврядування в Інтернеті. Це не означає, що вони не мають бути залучені, ні, вони просто мають проявляти обережність, щоб не контролювати і не домінувати в силу їх внутрішньої влади».

Генеральний секретар Міжнародного союзу електрозв'язку (МСЕ, англ. *International Telecommunication Union, ITU*; <http://www.itu.int>) Пекка Тарьянне використовував термін «управління Інтернетом» як синонім терміну «багатосторонній волонтаризм». Після 1997 року термін «управління Інтернетом» ставав все більш і більш популярним не тільки серед вчених. Його почали використовувати в офіційній мові уряду США, Європейської комісії та МСЕ. Він став концепцією для управління ядром технічних ресурсів Інтернету приватної Інтернет-корпорації з присвоєнням імен і адрес (ICANN) ([www.icann.org](http://www.icann.org)), якій були дані повноваження в 1998 році урядом США.

«У багатьох відносинах, – сказав комісар ЄС Ерккі Лііканен (Erkki Liikanen) у своїй промові в квітні 2004 року, – ICANN є унікальним експериментом із саморегуляції. З самого початку уряди очікували від ICANN забезпечення нейтральної платформи для досягнення консенсусу між основними учасниками, які працюють в цій інфраструктурі». Як наслідок, нечітко визначена концепція управління Інтернетом отримала різні інтерпретації урядів держав. У той час як одні використовували її у вузькому сенсі, говорячи про те, що розвиток глобальної мережі незначно впливає на національний суверенітет, інші в усьому, що пов'язано з Інтернетом, побачили серйозну проблему для своїх національних суверенних прав.

До Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства (WSIS) [<https://www.itu.int/wsis/implementation/2013/forum>] два конфліктуючих філософських напрямки досягли небагато чого у своєму розвитку. Хоча ICANN, за підтримки урядів розвинених країн, стверджував, що представляє «Об'єднані округи», деякі країни заявили, що МСЕ, з більшістю країн, що розвиваються, у своєму складі, представляє ООН. У обох організаціях були наявні різні ключові моменти бізнесу і лише незначні точки зіткнення - ICANN не був членом сектора МСЕ, МСЕ не мали представників у Раді ICANN.

У жовтні 2002 року Повноважна конференція МСЕ у Марракеші прийняла дві резолюції, в яких міститься заклик до посилення ролі національних урядів у державній політиці з питань, пов'язаних з управлінням Інтернетом. Після конференції стало ясно, що розділення на два табори або «взаємне невігластво» вже не може більше тривати. WSIS ініціював діалог ООН та «Об'єднаних округів», але проблема не була вирішена.

Складність завдань була сформульована комісаром ЄС Ерккі Лііканен (Erkki Liikanen) наступним чином: «Не реальні очікування того, що уряди повністю відійдуть на задній план і залишать управління Інтернетом виключно ринковими силами. Якими б відносними достоїнствами не володіли ініціативи уряду, нас не подякують користувачі Інтернету, якщо будь-яку дію справить негативний ефект, дестабілізуючий базову архітектуру Інтернету. Складне завдання для політиків – знайти політичний підхід, який посилить надійність Інтернету, не перешкоджаючи його розвитку, його потенціалу та подальшого зростання».

WSIS створив «Робочу групу з управління Інтернетом» з метою визначення методологічних і методичних основ управління глобальною мережею та формування рекомендацій щодо подальшого її розвитку. Ситуація була узагальнена Генеральним секретарем ООН Кофі Аннаном під час Глобального форуму з управління в Нью-Йорку в березні 2004 року: «Питання багаточисельні і складні. Навіть визначення того, що ми розуміємо під управлінням Інтернетом, є предметом дискусії. Але у світі є спільна зацікавленість у забезпеченні безпеки і надійності цього нового середовища ... ».

Інтернет – не єдине тіло, а мережа мереж, де кінцеві користувачі спілкуються один з одним за допомогою серверів, пов'язаних між собою протоколом TCP/IP. Іншими словами: технічна нематеріальна інфраструктура – зона файлів в серверах, протоколах, доменні імена – роблять можливою піринговий (одноранговий) зв'язок і доставку різних послуг від

постачальників додатків до користувачів. Для розуміння наслідків застосування різних стратегій управління мережею важливо уявляти собі основні принципи, які лягли в основу архітектури Інтернету. Хоча в основному ця область вже добре описана, даний розділ присвячений чотирьом основним архітектурним принципам, які мають прямий вплив на результативність роботи мережі і, що дуже важливо, на безпеку: можливості наскрізного з'єднання і забезпечення «прозорості», ієрархічності, розподіленості і мобільності, локальності і автономності.

*Наскрізне підключення і «прозорість».* Принцип наскрізного підключення є основним архітектурним принципом Інтернету. Дотримання принципу наділення точок підключення функціональністю для виконання наскрізних завдань призводить до створення прозорої мережі, в якій пакети не фільтруються і не змінюються при передачі за маршрутом [3]. Ця прозорість, у свою чергу, є одним з ключових вимог для забезпечення наскрізної зв'язності елементів мережі. Сучасні механізми безпеки, які покладаються на довірені хости, що зв'язуються між собою по захищених каналах без проміжного втручання, дозволяють мережам підтримувати електронну комерцію, конфіденційний зв'язок і безліч інших подібних послуг. Принцип наскрізного підключення є фундаментальним для безпеки в Інтернеті і основою, на якій побудовано протоколи безпеки в Інтернеті.

*Ієрархічність.* Інтернет-додатки побудовано з набору слабо пов'язаних компонент різних рівнів. Ці рівні виконують різні функції, наприклад, маршрутизації, транспорту та іменування. Функції цих рівнів розвивалися незалежно один від одного, практично завжди ними користуються різні суб'єкти мережі. Послуги на рівні додатків можуть надаватися абсолютно іншою юридичною особою (наприклад, власником веб-сервера). Протоколам верхнього рівня і додаткам для роботи необхідна вся сукупність функцій більш низького рівня. Численні спеціалізовані додатки верхнього рівня можуть використовувати одні й ті ж базові мережеві функції. Результатом такої структури є те, що дії, початі на одному з нижніх рівнів, можуть вплинути на функціональність або програми більш високих рівнів.

*Розподіленість і мобільність.* Інтернет побудовано як географічно і топологічно розподілену систему. Ресурси можуть бути доступні з будь-якої точки світу незалежно від фізичного місця знаходження або оператора доступу. Ресурси також мобільні – їх дуже легко перемістити з однієї фізичної або логічної адреси на іншу. Ця розподіленість і мобільність лежить в основі стійкості Інтернету. Маршрутизація в Інтернеті стійка до серйозних аварій, таким, наприклад, як розриви підводних оптичних кабелів, оскільки розподілена система маршрутизації Інтернету дозволяє окремим мережам швидко перенаправити трафік по альтернативних маршрутах. Служби додатків, як правило, захищені від відмов за допомогою розподілених серверів.

Розподілений і мобільний характер Інтернет-ресурсів обмежує ефективність роботи з блокування небажаних акцій. Доступ до Інтернет-сервісу можливий з будь-якого місця в мережі – сервіс, заблокований в одній країні, часто може бути переміщений або відновлений в іншому місці. Крім того, послуги, які залежать від заблокованих ресурсів, часто можна швидко перенастроювати на використання незаблокованих ресурсів. Наприклад, часто відправники спаму використовують адреси в різних мережах для відправки спаму. Такий підхід широко використовується для розподілу джерел спам-розсилки по різних ресурсах і різних юрисдикцій для запобігання ефективного блокування спаму.

*Локальність і автономність.* Базовим елементом маршрутизації в Інтернеті є автономна система, що керує маршрутизацією в мережі. Концепція автономності широко використовується в дизайні Інтернету, відіграє важливу роль у забезпеченні стабільності, масштабованості і здатності до інновацій в Інтернеті. Але, якби кожна зміна, вироблена мільйонами адміністраторів у різних підмережах, справляла б вплив на весь Інтернет, в ньому запанував би хаос. У контексті проблеми блокування принцип локальності означає, що результат технічних змін, за допомогою яких буде здійснюватися блокування, може працювати тільки в межах обмеженої області. Наприклад, зміна доступу в мережі зачіпає тільки відносно невелику, певну кількість користувачів, приєднаних до цієї мережі, але при цьому може також вплинути і на всі програми, використовувані цими користувачами.

У свою чергу, зміни в конкретному сервісі додатків можуть вплинути на користувачів в масштабах усього Інтернету, але тільки при використанні даного додатка. Таким чином, з одного боку, наслідки можуть бути обмеженими (група користувачів або набір додатків), а з

другого – мати ефект в масштабах всього Інтернету. У деяких випадках програми та/або послуги інфраструктури настільки переплетені один з одним, що фільтрація одного сервісу або в одній точці мережі може породити глобальні наслідки в різних місцях і для різних додатків.

*Висновки.* Підвести підсумок можна словами директора МНВО «Європейська Медіа Платформа» Оксани Приходько (<https://hostmaster.ua/news/?pr20130430>): «Управління Інтернетом буде ефективним тільки в тому випадку, якщо прийняття рішень відбуватиметься у вигляді консенсусу між усіма зацікавленими сторонами, за участю експертного співтовариства, на умовах прозорості та підзвітності. Це складний процес, в якому необхідна участь технічних фахівців, представників державних органів, бізнесу та активістів різних організацій».

#### *Список використаних джерел*

1. Окинавская хартия глобального информационного общества [Электронный ресурс] / 2000. – Режим доступа: <http://msk.rufont.ru/4F4AA542B4303/4F6616FECDA14.html>
2. Курбалийя Й. Управление Интернетом / Й. Курбалийя. – Координационный центр национального домена сети Интернет. – М., 2010. – 208 с.
3. Анализ существующих методов управления доступом к интернет-ресурсам и рекомендации по их применению (отчет Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций) [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: [http://rkn.gov.ru/docs/Analysys\\_and\\_recommendations\\_comments\\_fin.pdf](http://rkn.gov.ru/docs/Analysys_and_recommendations_comments_fin.pdf)

УДК 35.075.5:323.3

## **ПРОЦЕСИ СОЦІАЛЬНОЇ СТРАТИФІКАЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ФОРМАТІ РЕГУЛЮВАННЯ**

**ЛУХУТАШВИЛІ Н. Х.,  
к. гос. упр., доц. каф. іноземних  
мов Донецького державного  
університету управління**

У статті розглядаються питання соціально-економічних перетворень та державного регулювання цих процесів в сучасному суспільстві.

*Ключові слова:* соціальне розширення; український соціум; стратифікаційні тенденції; державне управління.

В статье рассматриваются вопросы социально-экономических преобразований и государственного регулирования этих процессов в современном обществе.

*Ключевые слова:* социальное расслоение; украинский соціум; стратификационные тенденции; государственное управление.

In the article issues of social and economic transformations and state regulation of these processes in contemporary society are discussed.

*Keywords:* social stratification; Ukrainian society; stratification trends; public administration.

*Постановка проблеми.* Аналіз сучасного стану українського суспільства переконує в тому, що з моменту проголошення незалежної, суверенної держави Україна в його структурі відбулися процеси, які викликають певну стурбованість. Мова, насамперед, йдеться про активні процеси соціального розширення, які відбуваються, головним чином, за майновими ознаками. Точкою для зрушення таких соціальних змін стали соціально-економічні перетворення в суспільстві внаслідок розпаду соціальних структур в результаті руйнації радянської моделі соціально-економічних відносин. Таке становище в українському соціумі потребує системного управлінського втручання з боку держави на перебіг процесів стихійного розширення суспільства шляхом державного регулювання умов для проявів

стратифікаційних тенденцій в Україні. Саме це й обумовлює актуальність даної проблеми як у науковому, так і в практичному сенсі.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* До числа фахівців з державного управління та економістів, які розглядали питання залучення управлінського потенціалу держави до вирішення проблем соціального та економічного розвитку українського суспільства, слід віднести: Л. Антошкіну, Д. Баюру, В. Воротіна, В. Гайдучького, Г. Губерну, О. Дегтяра, Н. Діденко, В. Дорофієнка, Е. Лібанову, Н. Луговенко, В. Мартиненка, О. Мікрюкова, О. Мочерну, Н. Орлову, В. Осадчука, О. Палія, О. Петрашко, О. Поважного, С. Поважного, А. Халецьку, Г. Чернікова, Ю. Чіхачову та ін.

Питання змін у соціальній структурі українського суспільства традиційно виступали основним завданням наукових розвідок соціологів В. Євдокимової, Н. Коваліско, О. Куценко, С. Макеєва, В. Небоженка, Н. Паніної, Ю. Саєнка, Є. Суїменка, В. Хмелька та ін. Але вони присвячували свою увагу, головним чином, теоретичним аспектам. Разом з тим – за умов дефіциту ефективності спроб пошуку шляхів посилення управлінських впливів саме на процеси стратифікації в суспільстві з боку держави – намагання вирішення такої проблеми можуть визнаватися виправданими.

*Мета дослідження.* Метою дослідження є теоретичне обґрунтування вдосконалення механізмів державного регулювання стратифікаційних процесів в українському суспільстві для посилення управлінського впливу на зміни, що відбуваються в його соціальній структурі.

*Вклад основного матеріалу.* Термін «соціальна стратифікація» було введено американськими соціологами ще у 40-50-ті роки ХХ ст., коли розпочалися дослідження процесів диференціації суспільства під впливом багатьох чинників. Саме тоді розпочалися спроби визначення основних напрямків інтерпретації соціальної нерівності. Проте не можна говорити, що до 40-х років стратифікація не була предметом наукового інтересу. Такий інтерес безумовно існував, але він виявлявся дещо однобічним. Так, економічна концепція стратифікації розвивалася у працях Е. Дюркгейма, В. Зомбарта, К. Манхейма, а до цього вона, певною мірою, розглядалася К. Марксом [1]. У працях Л. Гумпловича, Г. Моска, В. Парето та інших вчених перевага надавалася політичній складовій при спробах концептуалізації соціальної стратифікації.

Об'єднуючою ці концептуальні підходи можна вважати позицію М. Вебера [3], який вважав за необхідне розрізняти такі аспекти стратифікації, як соціальний, економічний та юридичний. Значущість такого погляду полягає також у тому, що розгляд соціальної стратифікації за різних історичних умов пропонується не лише через призму класовості (тобто центральною має виступати категорія «клас»), а й через використання таких дефініцій, як «прошарок», «статус», «каста» тощо.

Термін «стратифікація» (від лат. *stratum* – прошарок, пласт) був запозичений з геологічної термінології. Найбільш вдалим визначається трактування терміну П. Сорокіним: «Стратифікація суспільства – це диференціація певної даної сукупності людей (населення) на класи в ієрархічному ранзі. Вона знаходить прояв в існуванні вищих та нижчих прошарків. Її основа і сутність – у нерівномірному розподілі прав і привілеїв, відповідальності й обов'язків, наявності та відсутності соціальних цінностей, влади і впливу серед членів тієї чи іншої спільноти» (переклад мій – Лухуташвілі Н. Л.) [4].

Таке визначення обумовлене уявленням про те, що організована соціальна група завжди є соціально стратифікованою. Не існувало та й не існує жодної соціальної групи, яка була б постійною, де усі її члени були б рівними. Суспільство без розшарування, з реальною рівністю членів – міф, який за всю історію людства так ніколи і не став реальністю. Погляд П. Сорокіна став також визначальним для уточнення форм стратифікації, що уявляються як економічне розшарування, політична та професійна диференціація.

На сьогодні ті або інші аспекти проблеми сучасного варіанту соціального розшарування в українському суспільстві розглядалися в роботах Г. К. Губерної, О. М. Мікрюкова, В. І. Осадчука, М. І. Куксенко, С. В. Коломійця, В. М. Мартиненко. На жаль, це лише окремі спроби дослідження цієї важливої проблеми, які, безперечно, необхідно продовжувати та розвивати.

Перебудова соціально-політичних та економічних засад життя українського суспільства докорінним чином змінила його соціальну структуру. Принципові зміни інститутів влади та власності суттєвим чином вплинули на умови існування старих та формування нових соціальних прошарків. Саме докорінна зміна відносин у сфері власності як відображення

принципових перетворень у владних відносинах стала політико-економічним підґрунтям для активізації процесів соціального розшарування в українському суспільстві.

Внаслідок трансформаційних процесів, що відбувалися на етапі переходу від радянської державності до української державної суверенності, на арені соціального життя з'явилися соціальні групи, яких раніше не було в структурі суспільства. Це, насамперед, стосується великої кількості наших співвітчизників, що зіткнулися з реальностями зубожіння та появи певної кількості людей, які стали, за різних обставин, найзаможнішими. Найбільш яскравим свідомством блискавичного зубожіння можуть бути приклади стрімкого падіння рівня життя народу.

Так, Г. К. Губерна відмічала, що грошові доходи населення у грудні 1994 р. у порівнянні з груднем 1993 р. збільшилися у 4,8 рази. При цьому відмічається значне зростання цін, що вже саме по собі є свідченням на користь падіння рівня життя. З точки зору темпів зростання цін, 1994 рік може бути визнаний відносно спокійним у порівнянні з двома попередніми роками. У 1994 р. вони зросли всього у 5 разів. «До цього, у 1993 р., ціни підскочили у 102 рази, а у 1992 р. – у 28 разів. 1993 рік справедливо називають «роком великого пограбування народу». Так, при падінні обсягів національного доходу за цей важкий рік на 15 % заробітна платня для людей праці зменшилася у 2,5 рази. За цей же рік при зростанні оптових цін на промислову продукцію у 100 разів, а роздрібних – у 250 разів заробітна платня збільшилася тільки у 40 разів, середній дохід громадян не перевищував 50 % вартості мінімального споживчого бюджету» [5, с. 8].

У результаті соціально-економічних перетворень, що відбувалися в Україні з початку 90-х років ХХ сторіччя, стали реальністю зміни в економіці та політиці, які призвели до посилення соціальної нерівності та поляризації населення: з одного боку, з'явилися малочисельні прошарки, які отримали у своє володіння та розпорядження значні економічні, політичні та соціальні ресурси («нові «багаті»), а з іншого – чисельні прошарки, які не мають доступу до таких ресурсів («нові бідні»). При цьому головним критерієм бідності виступає показник прибутків родини (окремої людини), необхідних для підтримання повного життєвого стандарту. Специфікою бідності в Україні, як і в інших країнах, що мають так звану перехідну економіку, є суттєве зниження рівня прибутків для тієї частини населення, яка зберігає відносно високий соціальний статус (рівень освіти, професійна кваліфікація тощо). Значна частина українців прийшла до бідності через втрату джерел прибутку, які раніше забезпечували їх існування на рівні прийнятих стандартів.

Характерним є також і те, що бідними в Україні вважають себе приблизно 90 % населення. За цією суб'єктивною оцінкою стоїть, насамперед, порівняння свого матеріального стану не у просторі (у порівнянні з іншими людьми), а у часі (у порівнянні зі своїм станом до економічної кризи, економічних реформ тощо) [51]. За сучасної оцінки, рівень бідності в Україні на жовтень 2010 року складав 26,4 %, або 12,5 млн осіб, серед яких переважно родини, що мають дітей (33,1 %), та багатодітні родини (76,4 %). Крім того, частка безробітних родин складає 26,4 % [43]. Характерним є також й те, що частка бідності в сільських регіонах перевищує такі ж показники в містах.

Виконати роль своєрідного «інтегратора» суспільства, що певною мірою заповнює провалля між полюсами багатства і бідності, може середній клас. Саме він покликаний об'єднати соціальну структуру суспільства. Проте колишня інтелігенція не стала, як очікувалося, одним з головних джерел для формування середнього класу. На наш погляд, в Україні досить ймовірною є ситуація, коли таким джерелом можуть стати підприємці (дрібні й середні). Але від держави потрібний такий управлінський вплив, який забезпечив би сталий розвиток підприємництва. Спираючись на національні традиції, можна стверджувати, що в Україні збереглися та існують достатньо потужні історичні корені підприємництва. Проте держава поки що неспроможна забезпечити сприятливі умови для його розвитку. Такі процеси соціальної диференціації носили стихійний характер та були такими, що ніяким чином не врегульовувалися з боку держави. Некерованість таких процесів стала підставою для появи і загострення соціальних протиріч та конфліктів. З'ясування масштабів трансформаційних процесів і соціального резонансу таких змін в українському суспільстві можливе лише на засадах використання оцінки специфіки соціально-класових відносин у колишньому СРСР.

У дослідженнях багатьох авторів 90-х років ХХ сторіччя містяться висновки про те, що за часів радянської влади держава поглинала та узурпувала головні класоутворюючі ознаки й

економічні класи, які за своєю сутністю перестали існувати [129, с. 57]. У цьому сенсі суспільство за часів соціалізму стає безкласовим. Замість боротьби за власність розгортається боротьба за перерозподіл матеріальних благ, продуктів виробництва. Владні відносини стають вирішальним чинником для визначення місця в системі координат відносин «власність – влада» [34, с. 42].

У роки соціалізму місце за шкалою владних відносин виступає гарантією для отримання певної кількості матеріальних цінностей та послуг. Чим вище місце у владній ієрархії, тим ширше спектр благ, які стають досяжними та реальними. При цьому втрачається значущість якості праці, а на передній план виходить формальний бік функціонування. Основна маса людей отримувала своє місце на сходинах добробуту у відповідності до професійного статусу, посади, міста та регіону, де проживає і працює конкретна особа. За умов того, що стабільність у суспільстві підтримувалася системою соціальних гарантій для багатьох прошарків населення радянської країни, соціальні протиріччя не набували критичної гостроти.

Разом з тим для повноти уявлення про специфіку соціально-економічних відносин в СРСР (особливо у 1970-1980 рр.) треба враховувати вплив на соціальну структуру суспільства, що мала, так звана, «гіньова економіка» як база для вторинного перерозподілу матеріальних та інших благ. Проте слід відзначити, що відтворити повною мірою увесь спектр диференціації суспільства не є можливим, оскільки відсутня статистична інформація стосовно того періоду.

Значною мірою ускладнює формування максимально повного уявлення про соціальну структуру радянського суспільства останніх 20 років його існування невідповідність значної частини заробітної платні, що отримували працівники, рівню освіти та кваліфікації. Заробітна платня у більшості випадків також не відповідала реальному рівню доходів. Нетрудові доходи ставали підґрунтям для соціальної диференціації, але зафіксувати їх джерела та розміри було здебільше неможливо. Хоча за оцінками фахівців, нетрудові доходи в якості головного джерела свого існування могли мати 5-6 млн радянських громадян у другій половині 80-х років ХХ сторіччя. Загальний обсяг їх нетрудових доходів складав близько 120-150 млн карбованців. До цієї групи входили особи (представники правлячої еліти, управлінського апарату, галузі послуг), обслуговуючий персонал яких мав доступ до дефіцитних товарів тощо [63, с. 68-70].

Використовуючи в якості критеріальної основи для формування уявлення про соціальну структуру радянського суспільства 80-х років ХХ століття належність до влади, рівень доходів, освіти, образ життя, престижність, А. Кочетов, який використовував поняття «клас» у складі зайнятого населення, наводить наступні дані: правляча еліта – 0,7 %; фахівці у галузі управління – 3,5 %; творча інтелігенція – 1,8 %; кваліфіковані фахівці розумової праці – 18,8 %; службовці-нефахівці – 5 %; промисловий робітничий клас – 22,3 %; працівники різноманітних галузей виробничої та соціальної структури – 19 %; обслуговуючий персонал – близько 13 %; сільськогосподарські робітники та селяни – 15 %; люмпен-пролетаріат як прошарок працездатних, але не зайнятих у народному господарстві чи домогосподарстві осіб. За даними Міністерства праці СРСР, їх кількість коливалася від 1,7 до 2 млн осіб, близько 30 млн осіб залучалося до роботи у так званому «нелегальному секторі» економіки [63].

Усі соціальні групи, що було виокремлено за такими критеріями, мали єдину загальну рису. Не зважаючи на декларовану соціальну рівність, такою рисою була саме нерівність за багатьма показниками. Саме ця нерівність, яка раніше старанно приховувалася, змінила свої масштаби та набула нових форм.

Модель розшарування колишнього радянського суспільства на загал може бути представлена у вигляді сплющеного трикутника. Його вершина – партійно-радянська еліта; середня частина – фахівці у сфері управління, творча інтелігенція і кваліфіковані працівники розумової праці; нижня – базова частина представляється робочими, селянами та нефаховими службовцями.

Таким чином, враховуючи об'єктивний характер процесів соціального розшарування ми маємо можливість використовувати поняття «соціальна структура», «класова структура» та їх поєднання у вигляді «соціально-класової структури». Окрім того, важливою є також єдність у підходах до визначення таких понять, як «соціальний простір», «соціальна група», «соціальний прошарок» та, власно, «соціальне».

Під соціально-класовою структурою суспільства розуміють багатомірний ієрархічно організований соціальний простір, в якому соціальні групи відрізняються одна від іншої за соціальним статусом та ступенем володіння власністю і належності до влади.

У досвіді соціальних досліджень набуло використання поняття «соціально-класова структура» у вузькому сенсі його розуміння. Тобто, коли мова йдеться про *виокремлення соціальних груп та прошарків, що за певним ієрархічним порядком розташовуються у соціальному просторі*, розуміється процес «соціальної стратифікації» як певного розподілу соціуму на певні страти, прошарки. Соціальні групи та прошарки виступають певними формами спільнот, які приймають участь у стратифікаційних процесах.

На жаль, ми не маємо нагоди для вживання поняття «клас» для аналізу суспільної структури, що була успадкована нами, і тим менше таких можливостей для його використання під час аналізу сучасної структури українського суспільства. Причина полягає у тому, що в класичному, економічному сенсі класи завершили своє існування ще в СРСР. Як великі соціальні групи, що розподіляються за якісними ознаками відношення до власності на засоби виробництва та за своїм місцем в його організації, класи не могли існувати. Як показник кількісних ознак – великі групи людей, поняття «клас» також не відповідало існуючому стану справ. Інтелігенція, яку визнавали не класом, а тільки прошарком між робітничим класом та класом селян, за своєю чисельністю дорівнювала їм. Але саме тепер з'являється можливість говорити саме про класи, оскільки з появою нових (поверненням старих) форм власності буде доречним говорити про відношення до власності на засоби виробництва.

Проте на сьогодні ми ще не маємо розвинених ознак класової структури в українському суспільстві, а тому можна говорити лише про тенденції в її формуванні. Тоді під час аналізу сучасної соціальної структури доцільним можна визнавати поняття «соціальний прошарок», який відображує у більшому ступені стан розвитку соціально-стратифікаційних процесів. За таких умов під соціальними прошарками слід розуміти соціальні спільноти, що інтегровані на засадах певного поєднання соціально значущих критеріїв (характеристик, ознак тощо). Слід також відзначити, що за умов існування у соціальному просторі вони розрізняються як вищі та нижчі за місцем між полюсами багатства та бідності. Але в ієрархії, що існує між ними, процеси соціальної мобільності є вельми реальними, і відбувається соціальний обмін у всіх напрямках (свободи, саморегуляції, самореалізації).

У сучасному українському суспільстві соціальне розшарування відбулося та відбувається за рахунок існування різних форм власності. Ті особи, які орієнтовані у своїй діяльності на державну форму власності, мають у більшості випадків значно менші можливості для свого матеріального забезпечення (рівень заробітної плати вчителів, медичних працівників, військовослужбовців, пенсіонерів, представників пільгових категорій населення тощо). Та ж частина населення, що орієнтована на інші форми власності, стикається з іншими проблемами, які обумовлюються відношенням до власності та засобами її використання.

Соціальне розшарування відбулося також і за рахунок недоліків та вад суспільної організації праці, коли кваліфікація працівників, виконувани обсяги та досвід роботи, професіоналізм не стають підставами для зміцнення власного соціального статусу або для його зміни. Соціальний престиж визначається за іншими підставами. Зміна акцентів у виробничій сфері, немотивоване розростання невиробничої сфери призвели до змін у статурності членів суспільства. Наприклад, якщо праця шахтарів раніше була соціально визнаною, то зараз вугільна галузь є однією з найпроблематичніших, а невиплати зарплати працівникам вугільної промисловості потребували навіть особистого втручання вищих посадових осіб держави.

Зміни у структурі господарського комплексу також знайшли своє відображення на прикладі промисловості оборонного комплексу країни. В Україні була розташована значна частина колишнього військово-промислового комплексу СРСР. Працювати на таких підприємствах та в таких установах було престижним і матеріально вигідним. Скорочення такого виробництва, нерационально та стихійно проведена диверсифікація виробничих процесів на підприємствах військово-промислового комплексу призвела до втрати значної частини найбільш кваліфікованої робочої сили, звільнення працюючих та втрати ними джерел для існування, що потягло за собою безробіття та зубожіння.

Теж саме можна говорити й про військовослужбовців. На момент набуття суверенності Україною на її території знаходилося угруповання колишніх радянських військ чисельністю близько 1 млн військовослужбовців. Шляхом проведення реформ їх чисельність знизилася до 0,18 млн осіб, а з врахуванням курсу на перехід до професійної армії чисельність збройних сил буде скорочуватися ще більше. Колись престижний статус військовослужбовця або військового

пенсіонера зараз втрачений, разом з тим значна кількість людей втратила соціальні орієнтири, що суттєво вплинуло на загальну картину соціального структурування.

Окремим чинником розшарування являється майновий стан, який для абсолютної більшості населення України змінився на гірше після проведення низки економічних реформ останнього двадцятиріччя. Зубожіння та втрата головних джерел свого добробуту за рахунок появи приватної власності, концентрація значної кількості майна, що раніше знаходилося у громадському володінні в руках певного обмеженого кола людей, які мали (отримали за різних умов) доступ до його перерозподілу, стали підґрунтям появи «бідних» і «багатих» у вигляді полярних оцінок майнового стану громадян. Проте бідність і багатство – це риси будь-якого сучасного суспільства, але з різним ступенем виразності та рівня. Бідність існувала й за радянських часів, але вона маскувалася за терміном «малозабезпеченість». Це відбувалося, насамперед, із ідеологічних міркувань. Так, дослідженнями 1970-1980 рр. було встановлено, що прошарки забезпечених у радянському суспільстві складали близько 10-15 відсотків, а інша частина населення знаходилася приблизно на одному рівні забезпеченості, що, у свою чергу, міг бути диференційованим лише з використанням поняття прожиткового мінімуму.

Починаючи з 1975 р., в СРСР був встановлений поріг бідності у вигляді розміру доходу на сім'ю у 50 карбованців на місяць, з якого вона отримувала право на матеріальну допомогу як малозабезпечена. Дохід у 50 карбованців на місяць без врахування структури родини вважався порогом бідності. На цьому ж рівні встановлювався гарантований мінімум заробітної плати та мінімальна пенсія. На 1975 р. 16 % сімей знаходилися за межею бідності. Проте у сільській місцевості масштаби бідності були значно вищими. Але вже в 1985 р. цю планку було піднято до 75 карбованців, що за таких умов залишало нижче порогу бідності 11,3 % усіх сімей у СРСР [167, с. 58]. З вище викладеного можна впевнено зробити висновок про те, що бідність у сучасному українському суспільстві успадкована нами за радянських часів, а лібералізація цін, дика приватизація та економічна криза зробили бідними абсолютну частину наших громадян.

Впливовим чинником розшарування стає належність до владних структур. Якщо раніше належність до них надавала можливість отримувати під час розподілу матеріальних та інших благ певні преференції, то у теперішній час потенціал влади використовується, насамперед, для розширення бізнесових можливостей, про що свідчить частка представників бізнесових кіл серед народних депутатів різних рівнів від селищних та районних рад до Верховної Ради. Таким чином, ми маємо усі підстави для того, щоб стверджувати про ускладнення соціальної структури пострадянського, а тепер нового українського суспільства. Разом з тим слід відмітити й такий факт, що у зв'язку з соціально-політичними перетвореннями зникла значна за своєю кількістю соціальна група, яка уособлювала собою існування командно-адміністративної системи. Її крах призвів до ліквідації партійно-радянської номенклатури, що мала високий соціальний статус та значні привілеї. Це є факт спрощення соціальної структури за рахунок зникнення одного з її елементів. Але слід також враховувати, що загалом структура ускладнюється у зв'язку з появою або легалізацією таких видів діяльності, які забезпечують стрімке зростання матеріально-фінансового (майнового) стану певних соціальних груп.

На перебіг процесів соціальної стратифікації впливає й такий чинник, як соціальна мобільність. Перехід з однієї соціальної страти на іншу за рахунок зміни майнового стану, соціального статусу тощо є реальністю змін у соціальній структурі, особливо за умов їх масштабності. Але процеси соціальної мобільності, які є характерним для сучасного етапу існування соціальної структури, пов'язуються, насамперед, із рухом основної маси населення униз (на нижчі шаблі соціальної драбини). Проте, не можна не помічати й позитивні прояви у соціальній мобільності, коли на підставі особистісних якостей та цілеспрямованості на зріст соціального статусу відбувається рух у зворотному напрямку – до вищих прошарків соціальної структури. На процеси соціальної мобільності впливають складності соціально-психологічної адаптації населення до нових умов соціального буття. Це стосується, перш за все, старих стереотипів та настанов тієї частини населення, яка набула суспільної та професійної зрілості ще за радянських часів і заважає розвитку економічної та політичної активності, підприємницької діяльності тощо.

Слід констатувати, що докорінна перебудова суспільства об'єктивно пов'язується з двома основними тенденціями: негативною – у вигляді соціальної нестабільності, дефіциту сталості соціальних структур; позитивною – у вигляді урізноманітнення форм власності, поступового формування цивілізованого ринку та розвитку підприємництва. Проте зміни, що



відбуваються в соціальній структурі, за своїми характеристиками є незавершеними, перехідними, з ознаками маргінальності і наявністю соціальних прошарків, які остаточно ще не визначили свого місця у соціальному просторі. Найбільш загальною рисою процесів соціальної стратифікації слід визначити поляризацію суспільства на бідних і багатих та масову люмпенізацію населення.

Таким чином, зважаючи на системний та об'єктивний характер процесів стратифікації в українському суспільстві, державна влада в якості одного з найважливіших об'єктів своєї діяльності повинна визначати процеси, що відбуваються у суспільстві, в його соціально-класовій структурі, а саме – процеси соціальної стратифікації. Виходячи з діалектичних уявлень про співвідношення змісту та форми, слід припустити, що у формі, яка віддзеркалюється у соціально-класовій структурі, характеристиках перебігу процесів її зміни, особливо у форматі стратифікаційних процесів тим або іншим чином (але обов'язково), відбиваються змістовні характеристики суспільства, динаміка соціального життя.

Основа та сутність стратифікації полягає у нерівномірному розподілі прав і привілей, відповідальності та обов'язків, у наявності або відсутності соціальних цінностей, влади та впливу серед членів того або іншого суспільства. При існуванні форм стратифікації, що відрізняються одна від іншої, таке різноманіття можна зводити до трьох основних – економічної, політичної та професійної. Вони тісно переплетені у суспільному житті, оскільки люди, які належать до певної страти за одним з встановлених параметрів, як правило, відносяться до такої ж страти й за іншими параметрами. Тобто держава має вживати системні заходи з метою запобігання виникненню негативних наслідків проявів процесів соціальної стратифікації. Боротьба з бідністю має органічно поєднуватися зі спробами залучення до соціального партнерства та розв'язання соціальних проблем можливостей багатих прошарків населення з одночасним та реальним посиленням потенціалу середнього класу як віддзеркалення позитивної динаміки розбудови соціально орієнтованої економіки.

*Висновки.* Виходячи з вище наведеного, можна зробити висновки про те, що процеси соціальної стратифікації є важливим об'єктом державного управління, який потребує ґрунтовного наукового аналізу та практичних рекомендацій для органів державної влади щодо оптимізації стратифікаційних процесів і посилення контролю за стратифікаційними змінами у суспільстві.

#### *Список використаних джерел*

1. Маркс К. Убогість філософії / К. Маркс, Ф. Енгельс. – Твор. – 2 вид. – Т. 4. – С. 183.
2. Масионис Джон. Социология / Джон Масионис. – 9-е изд. – СПб. : Питер, 2004. – 752 с.
3. Вебер М. Избранные сочинения / М. Вебер. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.
4. Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество / П. Сорокин. – М. : Политиздат, 1992. – С. 302.
5. Губерная Г. К. Украина на пути в мировое хозяйство / Г. К. Губерная. – Донецк : ИЭПНАН Украины, 1995. – 27 с.
6. Кир'ян Т. М. Рівень життя – обличчя держави / Т. Кир'ян, М. Шаповал // Урядовий кур'єр. – 2001. – 18 березня.
7. Дроздова Л. В Україні рівень бідності становить .... / Л. Дроздова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpatpost.net/2010/10/16/>
8. Радаев В. В. Власть и собственность / В. В. Радаев, О. И. Шкаратан // Социологические исследования. – 1991. – № 1. – С. 57.
9. Гольденберг И. А. Классовая сущность «симбиоза»... / И. А. Гольденберг // Социологические исследования. – 1991. – № 1. – С. 42.
10. Кочетов А. Истоки «новой» социальной структуры / А. Кочетов // Свободная мысль. – 1993. – № 9. – С. 68-70.
11. Чернина Н. В. Бедность как социальный феномен российского общества / Н. В. Чернина // Социологические исследования. – 1994. – № 3. – С. 58.

УДК 338.23.336

## СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ

МАКСИМОВА Т. С.,  
д. э. н., проф., зав. каф. маркетинга  
Луганского государственного  
университета им. В. Даля

У статті виявлена і обґрунтована необхідність застосування фінансової політики як головного чинника впливу на соціально-економічний розвиток суспільства. Розглянуті цілі, завдання та основні напрями фінансової політики для розробки ефективних механізмів управління державними фінансами.

**Ключові слова:** соціально-економічний розвиток; економічна криза; інфляція; фінансова політика; фінансові ресурси; банківська система; дефіцит державного бюджету.

В статье выявлена и обоснована необходимость применения финансовой политики как главного фактора влияния на социально-экономическое развитие общества. Рассмотрены цели, задачи и основные направления финансовой политики для разработки эффективных механизмов управления государственными финансами.

**Ключевые слова:** социально-экономическое развитие; экономический кризис; инфляция; финансовая политика; финансовые ресурсы; банковская система; дефицит государственного бюджета.

The article identified and justified the need for fiscal policy as the main factor of influence on the socio-economic development of society. Considered the goals, objectives and main directions of fiscal policy for the development of effective mechanisms for the management of public finances.

**Keywords:** socio-economic development; economic crisis; inflation; fiscal policy; financial resources; banking system; the state budget deficit.

*Постановка проблеми.* Результативное управление ходом развития продуктивных сил, социально-экономического развития, повышения благосостояния народонаселения, решение государственных и интернациональных задач является невозможным без проведения эффективной политики по управлению государственными финансами.

На сегодняшний день особенно остро проявились недочёты финансовой политики, которые сдерживают социально-экономическое развитие Украины, а именно: консервативный подход к формированию финансовой политики, невозможность быстро реагировать на меняющиеся условия формирования государства и искать методы для решения назревших проблем; отсутствие тактических и стратегических концептуальных разработок; осуществление необоснованных тактических действий, которые ориентированы на кратковременную прибыль; отрыв финансовой политики от реальной ситуации в народном хозяйстве.

*Анализ последних исследований и публикаций.* В последнее время проблемам формирования государственной финансовой политики и вопросам финансового регулирования экономики переходного периода посвящается внушительное количество публикаций, но общности представлений по теоретическим вопросам этого аспекта не достигнуто.

Западные учёные-экономисты не дают чёткого определения финансовой политики и не определяют политику управления государственными финансами как самостоятельную отрасль [1]. В то же время они подходят к изучению данной темы, расширяя определение фискальной политики. В их работах обозначено, что фискальная политика является решением, которое принимает государство, согласно своим расходам и доходам.

Подобным образом рассматривают данный вопрос и отдельные представители зарубежных экономических школ, комбинируя определения финансово-бюджетной и фискальной политики, обозначая их как модификации, которые вносит правительство в систему расходов государства, направленные на обеспечение полной занятости и неинфляционного национального продукта [1].

В марксистской теории финансовой политики также отсутствует полная чёткость: область действия фискальной политики практически совмещается со сферой финансовой политики, в обоих случаях являясь совокупностью мер государства по распределению и регулированию финансовых ресурсов. Совпадение определений можно объяснить тем, что распределение и перераспределение подразумевают управление доходами и расходами, иначе говоря, для того, чтобы распределить и перераспределить что-либо, необходимо изначально это получить (доход), а далее передать (расход).

Немалый вклад в осознание сути финансовой политики внесли работы отечественных учёных. Профессор В.В. Лавров, раскрывая сущность финансовой политики, отмечал её связь с учётом и контролем над производством, количеством труда и распределением продуктов [2]. Эти проблемы были базовыми для установления комплексных задач финансовой политики в сфере национальных банков, монополизации внешней торговли, государственного контроля над денежным обращением и системой налогообложения. Политику управления государственными финансами рассматривали как одну из ключевых в сфере государственного регулирования экономики и связывали с обеспечением финансовой централизации, сосредоточения сил и средств для экономических перестроек.

Экономист В.С. Павлов, акцентируя внимание на большое значение финансовой политики в росте производства, подчёркивает, что данная политика призвана сформировать эффективное централизованно-демократическое сочетание в управлении распределением, перераспределением и использованием финансовых ресурсов [3].

*Актуальность.* Финансовая политика Украины в настоящее время сформирована на основании требований финансовой стратегии и с учётом выработавшихся социально-экономических условий и рассчитана на преодоление кризиса, в котором находятся на сегодняшний день финансы.

Подтверждением кризисного состояния в сфере финансов является большой дефицит бюджета государства; увеличение внутреннего и внешнего государственного долга; наличие огромного количества нерентабельных предприятий; существенные суммы малопродуктивных затрат и утрат в хозяйстве; увеличение объёмов незавершённого строительства. Кризисные явления выражаются как в области финансов государства, так и в области финансов предприятий [1].

Итак, на текущий период развития государства немалую роль играет активизация политики управления государственными финансами и абсолютная трансформация практики распределения и перераспределения финансовых ресурсов.

*Целью статьи* является анализ финансовой политики Украины и разработка эффективных механизмов управления государственными финансами.

*Изложение основного материала исследования.* Политика управления государственными финансами имеет автономное значение и вместе с этим представляет собой важное средство осуществления политики государства в любой области. Финансовая политика – это переплетение обширной гаммы разнообразных интересов некоторых политических партий, структур власти, центральных и местных органов управления, разнообразных слоев населения и т. д.

Финансовая политика состоит в комбинации конкретных целей и задач и соответствующих средств решения поставленных задач. Главные цели политики управления государственными финансами следуют из основных потребностей социально-экономического развития и достижения высокого уровня персонального и общественного достатка (рис. 1.). Политика по управлению государственными финансами должна разрабатываться согласно с политико-экономической ситуацией, сложившейся в определенный исторический момент в стране. Государство имеет разнообразные методы и формы, инструменты и рычаги финансового влияния, дающие возможность решать текущие проблемы.

Финансовая политика обязательно должна иметь конкретные направления, а её осуществление всегда связано с поиском компромисса между потребностями и возможностями. Совершенной финансовой политики не существует – позитивные последствия в одном направлении сопровождаются негативными результатами в другом. В настоящий момент экономическая ситуация в Украине является противоречивой и неопределенной. Большинство экспертов остановились на мнении, что экономика Украины находится сейчас в состоянии упадка. При этом остановить такой спад пока что не представляется возможным.



Рис. 1. Цель, задачи и содержание финансовой политики

Даже Правительство Украины, которое до этого строило оптимистические прогнозы, перестало отрицать факт экономического кризиса. Вопрос остаётся лишь в том, насколько глубоким будет спад, когда экономика страны стабилизируется, а её показатели начнут расти [4].

Политическая и, как следствие, и экономическая ситуация на Украине близка к катастрофе. За последние 5 лет до 2014 года в Украине отмечался стабильный экономический рост. Показатель ВВП стабильно повышался, в среднем на 10 % ежегодно. Начиная с 2014 года, ситуация резко ухудшилась в связи с политическим и экономическим кризисом. На конец первого полугодия 2014 г. отмечается уменьшение ВВП по сравнению с первым полугодием 2013 г. на 6,5 %. Предвидится, что отрицательная тенденция сохранится. По состоянию на конец 2014 года спад ВВП может возрасти до 10 % [4].

За последние 5 лет (до 2014 г.) индекс инфляции уменьшался и достиг наименьшего уровня, но уже в 2014 г. составил 24,9 %. А в текущем 2014 г. индекс инфляции будет составлять 40,7 %, учитывая данные за первое полугодие 2014 г. Такое значение индекса инфляции является чрезвычайно высоким. Кроме того, на уровень жизни населения негативно повлиял рост курса иностранных валют, который составил почти 200 %. Итак, значительно уменьшилась покупательная способность населения, а повышение заработной платы граждан на 10 % в текущем году практически не покрывает повышение цен. Уровень безработицы в 2014 г. существенно вырос. Такой резкий рост вызван ликвидацией и консервацией многих предприятий, особенно на востоке страны.

В 2016-2018 гг. украинское правительство предполагает устранить спад ВВП, а, возможно, и достичь небольшого увеличения. Это может быть связано с тем, что при расчёте используется не базисный, а цепной показатель. Иначе говоря, если использовать за расчётную базу 2014 г., в котором отмечается резкий спад, то вполне возможно замедление уменьшения ВВП. Также если применять как базу расчёта, в частности, 2013 г., то при этих же показателях ВВП будет обозначен спад, а не рост.

Наибольшая задача к финансово-экономическому блоку правительства Украины – уровень результативности влияния девальвации на экономику Украины. Статистика первого полугодия показывает, что шоковая девальвация гривны не только не лечит экономику страны, но и приводит к более значительным негативным эффектам [5].

Ощущает кризисное положение и банковская система Украины. Главной проблемой, с которой столкнулись банки Украины в 2014 г., является отток вкладов населения. За три квартала 2014 г. объём вкладов физических лиц в гривне понизился на 18 %, а объём вкладов в долларах – на треть (рис. 2) [6].

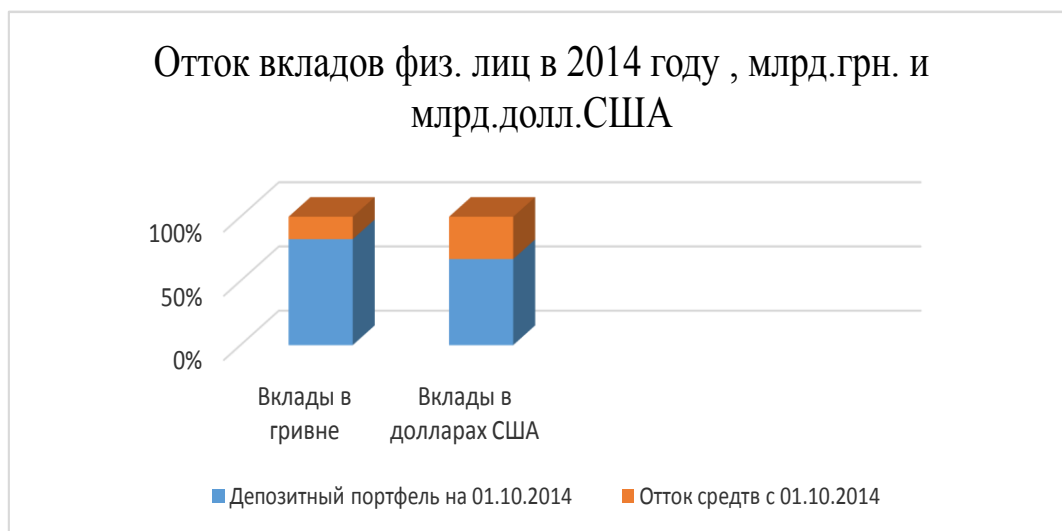


Рис. 2. Отток вкладов физ. лиц в 2014 году, млрд. грн. и млрд. долл. США

В результате вышеизложенной ситуации (оттока вкладов) у банков возникла недостаточность ликвидности, которая ещё в большей степени ударила по спокойствию вкладчиков и замкнула круг. С начала года банковская система потеряла около 110 млрд. грн. вкладов населения. В результате большинство банков вынуждены вводить ограничения на платежи и выдачу наличных, что отрицательно влияет на доверие вкладчиков к банковской системе в целом. Усугубляет проблему и тот факт, что ряд банков в результате проблем с ликвидностью были признаны неплатёжеспособными [6]. Банковская система Украины не может быть более совершенной, чем этого позволяет политико-экономическая ситуация в стране. Дайте ситуации улучшиться, и банки в Украине пойдут по пути процветания вместе со всей страной.

Изначальным результатом кризиса для банков Украины стал отток вкладов физических лиц, который в отдельной степени покрывался притоком депозитов корпоративного бизнеса. Главный удар, бесспорно, пришёлся по прибыльности банков. Главным образом, стоит подчеркнуть, что большинство банков располагали короткой валютной позицией (следствие мероприятий НБУ в последние годы, что мотивировано стремлением поддержать курс национальной валюты), что привело к убытку в результате девальвации гривны в феврале [6].

Для разработки эффективных механизмов финансовой политики Украины основными направлениями политики по управлению государственными финансами должны быть:

- поддержка развития производства, содействие предпринимательской активности и увеличение уровня занятости;
- воздействие с помощью финансового механизма на целесообразное использование природных ресурсов;
- активизация инвестиционной деятельности;
- формирование стратегии стимулирования роста объёмов кредитов, которые выданы банками для реального сектора;
- разработка чётких регулятивных правил для банковской системы;
- уменьшение количества банков и увеличение надёжности банковской системы;
- разработка ответственной судебной системы, которая необходима для банковской системы, когда суды вершат правосудие в интересах всех участников рынка, чего не было ранее;
- улучшение системы налогообложения, понижение налоговой нагрузки и содействие переориентации бюджетного механизма;
- активизация финансовой политики;
- модификация финансового механизма;
- поэтапный переход внешнеэкономических связей с другими государствами на интернациональные цены и системы расчётов;
- конвертируемость денежной единицы;

- гарантия социального направления государственного бюджета;
- предоставление социальных гарантий для населения, социальной защиты и безвозмездной методической помощи;
- формирование и исполнение государственной политики во всех сферах экономики на основе планирования с использованием программно-целевого метода перераспределения затрат;
- увеличение контроля с результативным расходованием финансовых ресурсов распорядителями бюджетных средств;
- повышение открытости и прозрачности бюджетного планирования;
- оптимизация финансовых потоков между бюджетами разных уровней, обеспечение бюджетов в сведенном бюджете.

*Выводы по данному исследованию и направления дальнейших разработок в данном направлении.* Таким образом, можно сделать вывод, что, применив все вышеперечисленные методы улучшения политики управления государственными финансами, финансовая политика обозначалась бы более эффективными подходами к формированию хозяйственных отношений в стране с учётом экономической самостоятельности предприятий, разнообразных форм собственности, реформы ценообразования, самоуправления регионов, кредитно-налоговой системы и была ориентирована на формирование финансового механизма рыночной экономики.

*Список использованных источников*

1. Прексин О. М. Финансово-банковская повестка глобальных лидеров с позиций бизнеса стран развивающихся экономик / О. М. Прексин // М.: Деньги и кредит. – 2014. – С.12.
2. Лавров В. В. Финансы и кредит / В. В. Лавров // М.: Финансы. – 1977. – С. 4-8.
3. Павлов В. С. Оздоровление финансов – задача общая / В. С. Павлов // Финансы СССР. – 1990. – № 4. – С. 4-7.
4. Экономика Украины и Донбасса – перспективы быть вместе и врозь / Экспертно-политическая сеть PolitRus. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.politrus.com/2014/08/25/ukraina-donbass-4/>
5. Аномальное полугодие: как чувствует себя экономика Украины / Сеть независимых журналистов Vlasti.net. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vlasti.net/news/199552>
6. Пять проблем для банковской системы в 2014 году / Экспертно-аналитическая сеть Prostobank.ua [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.prostobank.ua/-depozity/stati>

## УДК 336.6

### МЕСТО И РОЛЬ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

**СЕРДЮК В. Н.,  
д. э. н., проф. заведующая кафедрой  
учёта, анализа и аудита Донецкого  
национального университета**

У статті проаналізовано роль фінансової політики в системі державного регулювання економіки, розкрито напрямки підвищення її ефективності в умовах трансформації економіки.

*Ключові слова:* фінансова політика; державне регулювання; бюджетна політика.

В статті проаналізована роль фінансової політики в системі державного регулювання економіки, раскрыты направления повышения её эффективности в условиях трансформации экономики.

**Ключевые слова:** финансовая политика; государственное регулирование; бюджетная политика.

The article analyzes the role of financial policy in the system of state regulation of economy, disclosed the direction of increasing its efficiency in the transformation of the economy.

**Keywords:** financial policy; government regulation; fiscal policy.

*Постановка проблемы.* Взвешенная государственная финансовая политика является важным условием социально-экономического развития страны, осуществления результативных экономических преобразований. Целесообразным является усиление институциональных основ системы государственного финансового регулирования, результативности бюджетной системы, эффективности планирования и использования расходов бюджета.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Среди весомых научных исследований в области формирования и реализации государственной финансовой политики следует отметить работы Е. Ведуты, И. Лютого, К. Макконнелл, Е. Приходько, П. Тесля, Е. Хоришко [1- 6] и др.

*Актуальность.* Разработка и реализация государственной финансовой политики должна базироваться на обоснованных положениях, что будет способствовать сбалансированности финансовой системы и действенности финансового регулирования развития общества. Однако в течение последних лет финансовая политика государства в недостаточной мере обеспечивала инновационное развитие экономики, социальную поддержку населения. Исходя из указанного, актуальным является определение соответствующих институциональных основ дальнейшего развития системы финансово-бюджетного регулирования с учётом макроэкономической динамики.

*Целью статьи* является раскрытие направлений повышения эффективности государственной финансовой политики в условиях трансформации экономики.

*Изложение основного материала исследования.* Государственная финансовая политика является одним из весомых инструментов влияния на социально-экономическое развитие страны. Обеспечение целенаправленного воздействия на темпы и качество экономического роста требует формирования соответствующей системы финансового регулирования, направленной на управление результатами на основе совершенствования институционального обеспечения финансово-экономических преобразований.

Необходимость государственного финансового регулирования обусловлена тем, что для любого типа экономической системы основным назначением государства является обеспечение финансовыми ресурсами тех потребностей, которые не могут быть удовлетворены через рыночный механизм. К ним относятся, в частности, структурная перестройка экономики, защита окружающей среды, оборона, правопорядок, социальная поддержка малообеспеченных слоев населения, проведение фундаментальных научных исследований, здравоохранение и т. д. Исходя из этого, государство формирует финансовую политику, основной задачей которой является поиск оптимальной модели перераспределения финансовых ресурсов с целью обеспечения роста материального производства и благосостояния населения. Для построения такой модели целесообразно определить степень влияния государства на экономическую деятельность и уровень обязательств государства в вопросах социального обеспечения граждан. От этих факторов зависит, какая доля валового внутреннего продукта должна концентрироваться в государственных финансовых институтах [1].

Составление регулирующих целей государственной финансовой политики позволяет достичь соответствующего сбалансирования процесса перераспределения финансовых ресурсов в обществе, уровня удовлетворения потребностей населения.

Важными задачами в условиях трансформационных преобразований является проведение эффективной бюджетно-налоговой политики, повышение уровня прозрачности бюджетного процесса. Указанное позволит повысить инвестиционную составляющую экономики и увеличить объём налоговых поступлений в бюджет и использовать налоговый потенциал территорий для обеспечения социально-экономического развития. Вместе с тем важно не только оптимизировать использование налогового потенциала территорий, но и создать благоприятные условия для роста экономической активности субъектов хозяйствования и экономики в целом, в том числе благодаря внедрению принципов транспарентности налоговых правоотношений, восстановления доверия между налогоплательщиками и государством.

Бюджетная политика государства как динамическая система развивается в зависимости от социально-экономических потребностей общества; имеет, с учётом зарубежного опыта, соответствующие регуляторные механизмы. Функциональное назначение бюджетной политики является продуктом эволюции роли и значения государства в общественно-экономическом развитии [2].

Разработка бюджетно-налоговой политики с учётом цикличности социально-экономических процессов, бюджетной сбалансированности, внедрение системного оценки степени достижения поставленных задач будет способствовать действенному преобразованию экономики в направлении инновационной модели развития. Налоговая нагрузка является одним из основных финансово-бюджетных показателей, который существенно влияет как на доходную часть бюджетов всех уровней, так и на экономические процессы в стране и административно-территориальных единицах. От оптимальности определения величины указанного показателя зависит объём финансовых ресурсов для выполнения государством и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических функций, а также темпы экономического роста в стране и регионах.

Основы финансовой политики большинства стран в начале прошлого века базировались на концепции неоклассической школы, положения которой предусматривали почти невмешательства государства в экономику, сохранение свободной конкуренции, использование рыночного механизма как основного регулятора экономических процессов. Финансовая политика 30-60-х годов XX в. базировалась на кейнсианской доктрине, которая исходила из следующих положений: важнейшие проблемы расширенного воспроизводства следует решать с позиций спроса; высокоразвитая экономика не может полностью саморегулироваться; в условиях значительного обобществления труда и капитала вмешательство государства неизбежно; государственное регулирование должно дополнять механизм автоматического регулирования экономики. Весомыми инструментами регулирования экономики видится финансовая и бюджетная политика [3].

С конца 70-х годов прошлого века в основу финансовой политики была возложена неконсервативная стратегия, связанная с неоклассическим направлением экономической мысли, которая нашла выражение в теории предложения, одним из основных положений которой является ограничение экономической роли государства, его вмешательство в экономику, особенно в социальной сфере. Основными положениями этой концепции является необходимость реприватизации части государственной собственности, усиление роли рыночного механизма, перенос центра внимания в экономике на проблемы повышения предложения, стимулирования производства, его эффективности. Важная роль отводится налогам. Ставится задача их сокращения и уменьшения степени прогрессивности, определяется требование уменьшения бюджетного дефицита [4].

Основные проблемы, которые не смогли решить представители неконсервативной стратегии, связанной с неоклассическим направлением экономической мысли, – это проблема сбалансированности бюджетной системы. Поэтому в 90-х годах прошлого века отмечаются тенденции к дальнейшим активным поискам эффективных методов государственного регулирования. Сейчас государственные финансы являются важнейшим звеном финансовой системы, через которую осуществляется влияние государства на социально-экономическое развитие страны.

С целью разработки и реализации сбалансированного бюджетного регулирования в течение определенного временного интервала бюджетная политика должна определяться, исходя, с одной стороны, с цикличности экономического развития, с другой – из состояния государственных финансов и запаса устойчивости бюджетной системы, существенное уменьшение которого может привести к осложнениям в проведении эффективного бюджетного регулирования для положительного влияния на экономический рост [5].

Весомым инструментом государственной финансовой политики, который позволяет действенно влиять на социально-экономическое развитие страны, является расходы бюджета. Показатель доли расходов Сводного бюджета Украины в валовом внутреннем продукте за 2001-2013 гг. составляет 31,70 %, в том числе за 2001-2005 гг. – 28,82 %, 2006-2010 гг. – 33,15 %, 2011-2013 гг. – 34,11 %. Наибольшее среднее значение этого показателя за приведённый период составляют расходы на социальную защиту и социальное обеспечение – 7,56 %; образование – 6,30 %; экономическую деятельность – 4,57 %; общегосударственные



функции – 3,79 %; здравоохранение – 3,72 %; меньше всего – расходы на охрану окружающей среды – 0,32 %; духовное и физическое развитие – 0,82 %; жилищно-коммунальное хозяйство – 0,85 %; оборону – 1,33 %; общественный порядок, безопасность и судебную власть – 2,45 % (табл. 1).

Государственная политика в сфере расходов бюджета существенно влияет на объём совокупного спроса, который состоит из объёма потребительского, инвестиционного и государственного спроса. В условиях экономического спада государство должно осуществлять меры по одновременному ослаблению налоговой нагрузки на экономику и увеличение бюджетного дефицита. Таким образом, бюджетное регулирование позволяет влиять на объём совокупного спроса, темпы и пропорции экономического развития.

Таблица 1

**Доля расходов Сводного бюджета Украины в ВВП за 2001-2013 гг., %**

Функциональная классификация	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Общегосударственные функции	4.60	3.81	3.78	3.56	3.51	3.66	3.37	3.26	3.64	4.15	3.82	3.87	4.24
Оборона	1.67	1.55	1.98	1.80	1.34	1.18	1.33	1.23	1.06	1.04	1.01	1.03	1.02
Общественный порядок, безопасность и судебная власть	2.06	2.21	2.17	2.29	2.31	2.33	2.55	2.86	2.66	2.66	2.50	2.60	2.71
Экономическая деятельность	3.43	3.19	4.56	5.68	4.37	5.07	5.80	5.67	4.64	4.17	4.73	4.66	3.49
Охрана окружающей природной среды	0.34	0.31	0.34	0.35	0.29	0.29	0.31	0.30	0.27	0.27	0.30	0.38	0.36
Жилищно-коммунальное хозяйство	0.78	0.62	0.67	0.78	0.88	1.47	0.82	0.95	0.82	0.51	0.68	1.45	0.56
Охрана здоровья	3.18	3.32	3.63	3.54	3.51	3.62	3.70	3.54	4.01	4.13	3.76	4.15	4.23
Духовное и физическое развитие	0.59	0.62	0.79	0.78	0.77	0.79	0.79	0.83	0.91	1.06	0.83	0.96	0.95
Образование	4.85	5.45	5.61	5.30	6.07	6.21	6.16	6.42	7.31	7.37	6.63	7.20	7.26
Социальная защита и социальное обеспечение	5.68	5.62	4.83	5.62	9.08	7.63	6.74	7.84	8.64	9.67	8.11	8.88	9.98
Всего:	27.1	26.7	28.3	29.7	32.1	32.2	31.5	32.9	33.9	35.0	32.3	35.1	34.8

Содержание социальной функции государственных финансов состоит в формировании социальной защиты человека, обеспечении целостности и стабильности развития общества. Назначение доходов и расходов государственного бюджета в ходе реализации социальной функции – в формировании и структурировании государственных финансовых ресурсов с целью обеспечения базовых параметров жизнедеятельности гражданина и общества.

Важным условием усиления влияния расходной части бюджета на экономический рост и социальное развитие общества является разработка и внедрение обоснованных методов определения объёмов и структуры расходов государственного и местных бюджетов. С целью наиболее эффективного распределения бюджетных ресурсов происходит дальнейшее совершенствования планирования и исполнения расходной части бюджета на основе программно-целевого метода как составляющей системы перспективного бюджетного прогнозирования и планирования. Это совершенствование будет способствовать повышению бюджетной прозрачности, взаимосвязи приоритетов социально-экономического развития территорий с финансовой составляющей местного самоуправления, усилению эффективности использования бюджетных средств с учётом достигнутых результатов бюджетных программ.

Финансовая стратегия определяет возможность сбалансированного управления стоимостной оценкой материально-технических средств и денежными ресурсами, которыми располагает государственный сектор экономики. Экономическая стабилизация на макроуровне неотделима от общей финансовой стабилизации в экономике.

Мониторинг макроэкономических показателей позволяет выявить реальную ситуацию в финансовой сфере, в том числе уровень бюджетного дефицита, задолженности предприятий перед бюджетом, инфляции, ход выполнения бюджета, ставку рефинансирования Национального банка, изменения валютного курса и др.

Финансовая адаптация к рыночным преобразованиям выражается в том, что государство и предприятия являются полноправными участниками рынка капиталов, выступая в роли кредиторов или заёмщиков, и позволяет реагировать на изменение ситуации на рынке, приспосабливаться к новым условиям, выполнять налоговые и другие денежные обязательства. Реформирование экономики с целью финансовой адаптации включает либерализацию цен, приватизацию, социальную трансформацию, интеграцию в мировую систему.

*Выводы по данному исследованию и направления дальнейших разработок в данном направлении.* Сущность государственных финансов состоит в финансово-экономических отношениях, возникающих во время распределения и перераспределения совокупного общественного продукта и части национального богатства, связанных с формированием финансовых ресурсов государства и использованием их с целью покрытия расходов, необходимых для выполнения государством и местными органами власти своих задач и функций [6].

Сейчас государственное финансовое регулирование страны формируется в условиях социально-экономической политики, которая исходит из необходимости равноправного участия государства в мировых экономических и финансовых отношениях, повышение качества государственных общественных услуг, требует реализации стратегии экономического роста на качественно новом институциональном уровне. Нужно принимать меры по повышению уровня сбалансированности и прозрачности бюджета, эффективности использования бюджетных средств, совершенствования межбюджетных отношений, обеспечение качественного выполнения бюджетов всех уровней, осуществление действенного государственного финансового контроля для усиления влияния бюджетной системы на социально-экономическое развитие общества. Государственная финансовая стратегия должна быть направлена на соответствующие экономические преобразования, эндогенные факторы экономического роста. При этом бюджет как весомый инструмент системы государственного регулирования экономики должно опираться на долгосрочную программу экономического и социального развития страны. Государственная финансовая политика является совокупностью финансовых отношений, институционального обеспечения по формированию и использованию бюджетных средств, направленных на достижение финансово-экономической сбалансированности, результативности экономических преобразований.

Дальнейшие научные исследования должны касаться разработки эффективных финансовых механизмов участия государства в реализации инновационной модели развития экономики. Проблемы повышения эффективности государственного финансового регулирования обуславливают необходимость определения теоретико-методологических основ, направлений развития и трансформации финансово-экономических отношений с учётом зарубежного опыта.

#### *Список использованных источников*

1. Лютий І. О. Концептуальні засади та суперечності реалізації фінансової політики держави / І. О. Лютий // Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка. Економіка. – 2015. – Вип. 79. – С. 4-6.
2. Ведута Е. Н. Стратегия и экономическая политика государства: учебное пособие / Е. Н. Ведута. – 2-е изд., доп. и испр. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 320 с.
3. Приходько Е. А. Краткосрочная финансовая политика: учебное пособие / Е. А. Приходько. – М.: НИЦ Инфра-М, 2013. – 332 с.
4. Хоришко Е. Г. Финансовая политика неплатёжеспособных государств Евросоюза: Монография / Е. Г. Хоришко, И. П. Хоришко. – М.: ИЦ РИОР: НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 188 с.
5. Тесля П. Н. Денежно-кредитная и финансовая политика государства: учебное пособие / П. Н. Тесля, И. В. Плотникова. – М.: НИЦ Инфра-М, 2013. – 174 с.
6. Макконнелл К. Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика: учебник / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю, Ш. М. Флинн. – Пер. 19-е англ. изд. – М.: ИНФРА-М, 2013. – XXVIII, 1028 с.

УДК 351.77(045)

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА В УКРАИНЕ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

**ШЕВЧУК И. В.,**  
помощник ректора Хмельницкого  
университета управления и права

У статті розглядаються основні підходи до вдосконалення системи державного управління якістю функціонування сфери фізичної культури і спорту України на регіональному рівні. Визначено ключові поняття управління якістю у сфері фізичної культури і спорту.

*Ключові слова:* держава; управління; якість; фізична культура; спорт.

В статье рассматриваются основные подходы к совершенствованию системы государственного управления качеством функционирования сферы физической культуры и спорта Украины на региональном уровне. Определены ключевые понятия управления качеством в сфере физической культуры и спорта.

*Ключевые слова:* государство; управление; качество; физическая культура; спорт.

In the article the main approaches to the improvement of the system of state administration of quality of functioning of the sphere of physical culture and sports of Ukraine at the regional level. Defined key concepts of quality management in the sphere of physical culture and sports.

*Keywords:* state; governance; quality; physical culture; sport.

*Постановка проблеми.* Основним імперативом сучасного цивілізаційного прогреса виступає всестороннє розвиток людського потенціала, направленість на підвищення рівня і якості життя громадян. Світовою практикою доведено, що інвестиції в людський капітал забезпечують найбільший соціальний і економічний ефект, забезпечують стабільне і устійливе розвиток країни в економічному, духовному, культурному аспектах. Іменно рівнем розвитку людського потенціала обумовлюється якісний ріст і економічний підйом багатьох провідних країн світу, і в цих процесах провідне місце належить сфері фізичної культури і спорту.

Країни колишнього пострадянського простору мали практично один і той же якісний інтелектуально-ресурсний потенціал для розвитку галузі фізичної культури і спорту, який внаслідок впливу, в першу чергу, політичних факторів, був реалізований в різній ступені, а для України в даному контексті характерними є проблеми системно-управлінського плану. В Україні необхідна системна переорієнтація національної управлінської парадигми з верховенства системи управління над особою в ось координат, яка визначає головну роль особи-громадянина в відносинах влади-особа. Таким чином вектор системного розвитку державного управління в сфері фізичної культури і спорту України обумовлює необхідність перегляду діючих механізмів управління якістю: науково-понятійної бази, принципів, засобів, методів, інструментів забезпечення надійності, ефективності управлінських процесів.

*Ціль статті* – розглянути міжнародні стандарти якості державного управління фізичної культури і спорту, а також перспективи вдосконалення.

*Изложение основного материала.* Світова практика регіонального, муніципального управління свідчить, що саме ці управлінські рівні виступають провідними в наданні населенню адміністративних, бюджетних послуг в сфері фізичної культури і спорту, забезпечують реалізацію принципів демократизма і децентралізації,

концентрируют ресурсы для создания в регионах «импульсов роста», которые выступают движущей силой, локомотивом развития всех региональных социально-экономических систем, и в том числе – сферы физической культуры и спорта.

По мнению И. Гасюка [1], государственное управление развитием отрасли не может быть эффективным без контроля над качеством повседневного её функционирования, качеством реализации целевых программ, а общая концепция управления развитием качества в сфере физической культуры и спорта требует унификации и стандартизации процессов контроля, обеспечения, стоимости и управления качеством.

Развитие физической культуры и спорта предусматривает увеличение количества населения, потребляющего весь спектр услуг, продуцируемых отраслью – оздоровительных, спортивных, образовательных, воспитательных, рекреационных, реабилитационных. Стратегической задачей субъектов сферы физической культуры и спорта становится необходимость непрерывного и перманентного совершенствования качества услуг, внутренней системы управления качеством. Управление качеством – один из ключевых приоритетов и направлений деятельности современной физкультурно-спортивной организации.

Понятие «качество» как научная категория определяет идентичную бытию определённость и рассматривается как совокупность свойств, содержательная наполненность существующих явлений и предметов материального мира. Потеря объектом «качества» приводит к потере собственной внутренней и внешней определённости. «Качество» понимается как непосредственная данность, воспринимаемая органами чувств, как совокупность мыслимых существенных свойств [2].

Понимание «качества» как непосредственной определённости вещей материального мира по своей природе полиаспектно и выступает как совокупность свойств и характеристик продукта или услуги, которые обеспечивают способность удовлетворять существующие, возможные потребности общества или отдельных его членов [2].

Эволюция представлений о содержании и особенностях управления качеством как деловыми процессами прошла через несколько этапов с характерными целевыми приоритетами и задачами на каждом из них: первый этап был направлен на контроль качества, второй – обеспечение качества, третий – стоимость качества, четвёртый – управление качеством [3].

Управление качеством рассматривается как самостоятельная, сложная функция управления деловыми процессами, которая должна обеспечить эффективность путём повышения продуктивности производственных процессов организации, предприятия физкультурно-спортивной направленности. Понимание управления качеством, более соответствующее современным воззрениям, представлено в TQM подходе, который предусматривает направленность управленческого процесса не столько на контроль качества предоставляемых услуг, сколько на качество работы организации в целом [4]. В данном контексте «управление качеством» – это организованный, этапно и процессуально упорядоченный процесс, направленный на создание условий для эффективного функционирования организации путём активного влияния на формирование качественного уровня кадрового, ресурсного, финансового, информационного обеспечения производственного процесса.

Категория «качество государственного управления физической культурой и спортом» по своей содержательной сущности неразрывно связана с категорией «государственное управление физической культурой и спортом в регионе», которая вносит в смысловой конструкт количественно-качественные признаки, позволяющие формировать оценочные суждения об эффективности, надёжности и продуктивности управленческой деятельности. В этом контексте данную категорию можно сформулировать в рамках процессного подхода: «качество государственного управления физической культурой и спортом» – это количественно и качественно определённые критерии надёжности, эффективности, продуктивности управленческих процессов, направленные на обеспечение качества функционирования и развития отрасли в регионе. Выше приведённое определение позволяет выделить две его составляющие: «качество управленческих услуг в сфере физической культуры и спорта» и «государственное управление качеством деятельности сферы физической культуры и спорта».

Качество управленческих услуг в сфере физической культуры и спорта – это, в первую очередь, качество процессов, налаженность системы управления качеством, мера

разработанности стандартов качества и нормативных требований к системе управления качеством на всех уровнях управления.

Ключевыми принципами формирования систем управления качеством, согласно международному стандарту качества ISO серии 9001 [5], выступают:

- ориентация на потребителя;
- лидерство руководителя;
- приобщение работников и служащих;
- процессный подход; системный подход к управлению;
- постоянное улучшение; принятие решений на основе фактов;
- взаимовыгодные отношения с поставщиками.

В данном контексте содержание категории «качество управленческих услуг» не является синонимичным содержанию категории «управление качеством деятельности отрасли». Управленческие услуги и их качество определяются содержанием актов и процедур управления, качеством принятия и реализации управленческих решений, совершенства процедур планирования, прогнозирования, мониторинга, оценки, контроля, качеством кадрового и других видов обеспечения управленческой деятельности. Качество управленческих услуг в сфере физической культуры и спорта непосредственно формирует условия и предпосылки для качественного управления деятельностью и развитием отрасли, выступает нормативным и организационным базисом, находит свою материализацию в уровне развития, эффективности и надёжности её функционирования.

Смысловой конструкт понятия «государственное управление качеством деятельности сферы физической культуры и спорта на региональном уровне» предопределяет его понимание в качестве системной, скоординированной, плановой деятельности органа государственного управления, построенной в соответствии с принципами управления качеством и направленной на создание систем управления качеством на уровне организаций и предприятий сферы физической культуры и спорта, обеспечивающей контроль, мониторинг качества услуг с целью оценки их соответствия потребностям и требованиям потребителей, степени их удовлетворённости.

Предлагаемый нами контур процесса государственного управления качеством функционирования физической культуры и спорта в Украине разработан с учётом требований процессного и системного подходов, на основе положений теории качества и в полной мере согласуется с нормативными положениями международных стандартов качества ISO серии 9001-2001, учитывает особенности и специфику деятельности сферы физической культуры и спорта. В рамках государственного управления качеством функционирования отрасли интегрируется ряд видов деятельности, процессов, которые направлены на достижение должного уровня качества физкультурно-спортивной деятельности организаций и её результатов.

Контур процесса управления состоит из следующих процессных блоков:

- первый блок состоит из ряда аналитических подпроцессов, направленных на регламентацию и разработку условий обеспечения должного уровня качества функционирования отрасли. Результатирующим выходом являются нормативно-правовые акты, реализующиеся впоследствии через соответствующие механизмы: правовой, организационный, экономический и др.;

- второй процессный блок отображает направления, по которым должна осуществляться разработка документов, регламентирующих качество в сфере физической культуры и спорта: физическое воспитание и спортивно-массовая работа в учебных заведениях, массовый спорт, профессиональный спорт, спорт высших достижений, спорт для лиц с ограниченными физическими возможностями, реабилитационная работа, рекреация и физическая культура на производстве и др.;

- третий процессный блок предусматривает детализацию содержания нормативных документов, регламентирующих качество деятельности отрасли по выше представленным направлениям по видам ресурсного обеспечения: кадрового, правового, организационного, информационного, научного, методического, медицинского, финансового, материально-технического и др.;

- четвёртый блок регламентирует механизм внедрения стандартов качества в производственную деятельность субъектов физической культуры и спорта, которые, в свою

очередь, на их основе разрабатывают и внедряют на уровне своей организации, школы соответствующие регламенты и стандарты качества с учётом специфики видов спорта, оздоровительных услуг, предлагающихся населению;

- пятый процессный блок определяет порядок предоставления и контроля над потреблением услуг, мониторинга их качества, оценки их соответствия потребностям потребителей, меру их удовлетворенности;

- шестой процессный блок определяет порядок сбора и обобщения информации и передачу её по обратным каналам связи в центр системы управления качеством, что предусматривает наличие хорошо отлаженной информационной сети, коммуникативных структур передачи данных и др.;

- седьмой процессный блок – это блок постоянного совершенствования качества, который предусматривает повторение процессов разработки, принятия и реализации управленческих решений в сфере качества, отработки механизмов их внедрения, мониторинга, контроля и оценки.

В контексте нашего исследования особый интерес представляет первый блок, состоящий из ряда подпроцессов государственного управления отраслью. Подпроцессы – это операционально-функциональные составляющие процесса управления качеством, направленные на решение комплекса задач по корректировке качественных параметров деятельности отрасли, диагностику, контроль и оценку результатов, определение условий и направлений её развития.

Эффективность определения содержания подпроцессов управления зависит от полноты учёта закономерностей процесса управления качеством:

- цикличности процессов государственного управления качеством, основанных на повторении взаимосвязанных процедур, начиная от определения потребностей и запросов населения в сфере физической культуры и спорта и заканчивая оценкой и анализом уровня их удовлетворения;

- определения приоритетных целей государственного управления качеством деятельности отрасли, предусматривающих ориентацию на наиболее важные аспекты функционирования системы качества;

- необходимости чёткого определения ключевых процедур и актов управленческой деятельности, направленных на совершенствование качества, которые должны содержательно увязываться и взаимно дополняться на соответствующих управленческих уровнях;

- дуальности в управлении качеством, предусматривающей наличие контура текущего управления отраслью и контура управления её развитием;

- ориентации на процессный подход к содержанию, которое определено в ряде международных стандартов качества;

- структурирования процессов управления качеством по мере их важности, приоритетности, очередности реализации.

Таким образом, подпроцессы включают процедуры и технологии управленческой деятельности, упорядоченные по соответствующим направлениям, отображающие агрегированные функции государственного управления качеством услуг физической культуры и спорта. В самом обобщённом смысле они реализуют содержание функций управления качеством: стратегического планирования, контроля, оценки и др. Необходимо также отметить, что подпроцессы, кроме ориентированности по направлениям и объектам управления качеством, основываются на системно-структурных компонентах: целевом, нормативном, критериальном, организационном, информационном, мотивационном и др.

Исходя из выше приведённого, в качестве основных подпроцессов первого процессного блока контура государственного управления качеством деятельности отрасли нами предлагается использовать следующие:

- анализ содержания потребностей населения региона в сфере физической культуры и спорта;

- стратегическое планирование и проектирование системы оказания услуг соответствующего вида и качества в сфере физической культуры и спорта;

- управление качеством ресурсного обеспечения;

- управление качеством кадрового обеспечения;

- управление качеством медицинского обеспечения;

- управление качеством оказания физкультурно-спортивных услуг;
- мониторинг качества деятельности отрасли физической культуры и спорта в регионе;
- управление взаимодействием с общественностью по вопросам обеспечения качества услуг отрасли физической культуры и спорта;
- оценка качества деятельности отрасли и совершенствование системы качества.

Таким образом, детализированные нами подпроцессы служат основой для разработки управленческих процедур для областного, районного, муниципального, институционального уровней управления физической культурой и спортом в Украине. Данная интегративная матрица подпроцессов государственного управления качеством физической культуры и спорта предусматривает использование системы оценочных показателей, индикаторов, позволяющих разрабатывать на их основе эффективные стратегии развития отрасли. В данном контексте целесообразным видится выделение трёхуровневой структуры системы оценки качества деятельности отрасли: региональный, муниципальный, институциональный.

Разработанные нами положения позволяют констатировать, что одним из приоритетных направлений совершенствования системы государственного управления качеством физической культуры и спорта в Украине выступает организационный механизм взаимодействия органов государственной власти с субъектами хозяйствования в сфере физической культуры и спорта, повышения их роли и ответственности в управлении качеством физкультурно-спортивных услуг населению. По нашему убеждению, это возможно осуществить путём реализации ряда мер нормативно-правового характера:

- оптимизирования организационно-функциональных связей путём делегирования комплекса полномочий субъектам физической культуры и спорта в части разработки, контроля и ответственности за соблюдение норм стандартов качества оказания услуг, обеспечение деятельности внутренних систем управления качеством;
- введения санкций финансово-административного характера к должностным лицам за допущенные нарушения норм соблюдения стандартов качества физкультурно-спортивных услуг;
- совершенствования нормативно-правового обеспечения систем внутриорганизационного управления качеством посредством принятия соответствующих регламентных документов;
- совершенствования организационной структуры системы контроля качества услуг путём привлечения общественных органов управления в сферу физической культуры и спорта.

*Выводы.* Таким образом, подводя итоги нашего исследования, необходимо отметить, что категория «качество» выступает ведущей в контексте субъективного и объективного оценивания эффективности функционирования сферы физической культуры и спорта в регионе, характеризует уровень эффективности управленческой деятельности отраслевых органов государственного управления.

Пересмотр и совершенствование действующей системы государственного управления качеством физической культуры и спорта на Украине в современных условиях является определяющей необходимостью, которая в дальнейшем должна обеспечить высокую эффективность внутриорганизационных систем управления качеством физкультурно-спортивных услуг, соответствующих международным стандартам.

#### *Список использованных источников*

1. Гасюк И. Л. Государственное управление физической культурой и спортом: состояние и перспективы развития: монография. – Х., 2011. – С. 306.
2. Современный толковый словарь / Авторский коллектив. – М., 1998.
3. Кремнев Г. Р. Управление производительностью и качеством: 17 мод. прогр. мод. 5. – М., 2000.
4. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 2. Методологія державного управління / Наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К., 2001.
5. Системи управління якістю вимоги (ISO 9001: 2000, IDT): ДСТУ ISO 9001-2001. – К., 2001.
6. Системи управління якістю. Основні положення та словник (ISO 9000: 2000, IDT): ДСТУ ISO 9001-2001. – К., 2001.