

Андрій Веремчук

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИРОБНИЧОЮ ІНФРАСТРУКТУРОЮ (МОСТОВОГО ТА ДОРОЖНЬОГО БУДІВНИЦТВА)

В статті описано чинну структуру та повноваження органів влади у системі державного управління виробничою інфраструктурою утримання та будівництва об'єктів дорожньої інфраструктури. Розглянуто основні функції управління у сфері дорожнього господарства. Досліджено регіональні представництва, що підпорядковані Державному агентству автомобільних доріг України «Укравтодор». Запропоновано шляхи реформування даних органів.

Ключові слова: дорожня інфраструктура, реформування, державне управління, транспорт, безпека, організаційна структура.

✦ В сучасних умовах, коли суспільство ставить перед державою певні запити щодо покращення рівня життя, вкрай особливим є забезпечення населення всіма необхідними умовами для безпечного та комфортного проживання на території держави. Саме однією з таких умов є розвиток інфраструктури, особливо дорожньої, оскільки вона є «кровеносними судинами» до найвіддаленіших населених пунктів, по яких рухаються життєзабезпечувальні ресурси. Саме реформування системи державного управління виробничою інфраструктурою утримання та будівництва об'єктів дорожньої інфраструктури є пріоритетним напрямом покращення управління в даній сфері, оскільки від органів управління залежить, як воно буде здійснюватися.

✦ Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Питанням реформування системи державного управління виробничою дорожньою інфраструктурою займалися такі науковці, як Б. І. Адамова [1], К. Л. Багрій [1], М. А. Ажажа [2], О. А. Білятинський [3], Б. В. Буркинський [4], О. Г. Воронін [5], В. Й. Заворицький [3], О. П. Кириленко [6], В. А. Лапін [5], Ю. Б. Підлубний [1], В. П. Старовойда [3], В. Б. Татаринський [11], Я. В. Хом'як [12], В. Ф. Скорченко [12] та ін.

✦ Попри те, що існує багато праць, присвячених питанню реформування системи державного управління виробничою дорожньою інфраструктурою, дане питання і до сьогодні є недостатньо розкритим, тому це стало мотивом вибору теми нашої статті.

✦ Метою дослідження є дослідження системи державного управління виробничою інфраструктурою утримання та будівництва об'єктів дорожньої інфраструктури, а також напрями вдосконалення її організаційної структури.

✦ Міністерство інфраструктури України (Мінінфраструктури України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та яке здійснює державну політику в галузі дорожнього господарства.

Основні функції управління у сфері дорожнього господарства наведені на рис. 1.

3. Кожна технологія окремо – це тільки інструмент, який гарантує те, що «вещи будуть делатися правильно». За допомогою проектного менеджменту роботи будуть чітко сплановані, розраховано бюджет, визначено ризики, виявлено економічний і соціальний ефект тощо. Все це обов'язково забезпечить якісний результат – техніко-економічне обґрунтування – і це буде зроблено правильно.

За допомогою ГІС-технології буде створено картографічну основу моделювання варіантів розвитку території за всіма напрямками містобудування з урахуванням обмежень і ризиків. Це забезпечить високоякісний результат – 3D-моделювання міського середовища і комунікацій з можливістю здійснення просторового аналізу і розрахунків – і це буде зроблено правильно.

Але якщо на початку проектних робіт технології між собою не взаємопов'язані цілями, завданнями, єдиною системою інформації і знань, то в результаті ми отримуємо окремо взяті локальні проекти, проте ніяк не майстер-план розвитку міста. Симбіоз технологій полягає саме в синергії знань. Наприклад, аналіз обмежень за проектом базується на взаємному збагаченні знань з управління ризиками проекту і просторової візуалізації функціональних зон, що забезпечує злагоджений процес оцінки всіх видів ризиків проекту з одночасною аналітикою та їх просторовою візуалізацією.

Такий підхід до реалізації Національного проекту забезпечить правильний кінцевий результат – врахування інтересів і потреб всіх зацікавлених сторін проекту при розробленні майстер-плану розвитку міста.

Наприкінці вважаємо за доцільне зробити наступний наголос. У процесі роботи над розробленням проектною документації Національного проекту «Місто майбутнього» ми стали реальними свідками підтвердження нашої гіпотези що «симбіоз технологій забезпечує синергію знань». Для більш ретельної проробки матеріалу виникла потреба в створенні інформаційного середовища з аналітичного супроводу робіт за проектом. Наслідком стала наукова інновація – мережна таксономічна структура термінологічно-понятійних дерев інформаційних масивів Проекту, що забезпечила ефективне управління інтеграцією складових проекту.

✦ Запропонований у статті методологічний підхід до управління великомасштабними проектами ґрунтується на ідеї симбіозу технологій геінформаційного проектування і проектного менеджменту. Подальших наукових досліджень потребує наукове завдання щодо удосконалення технології управління інтеграцією в проектах на основі створення мережових інформаційно-пошукових систем.

Література.

1. Азаров Н. Я., Ярошенко Ф. А., Бушуев С. Д. Инновационные механизмы управления программами развития. – «Саммит-Книга», 2011. – 528 с.
2. Грамоткин И. Управление проектами как инструмент социально-экономического развития Украины / Игорь Грамоткин // Зеркало недели – № 40. – 17–23 октября 2009 г.
3. Креативные технологии управления проектами и программами: Монография / С. Бушуев, Н. Бушуева, И. Бабаев, В. Яковенко и др. – К.: «Саммит-Книга», 2010. – 768 с.

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

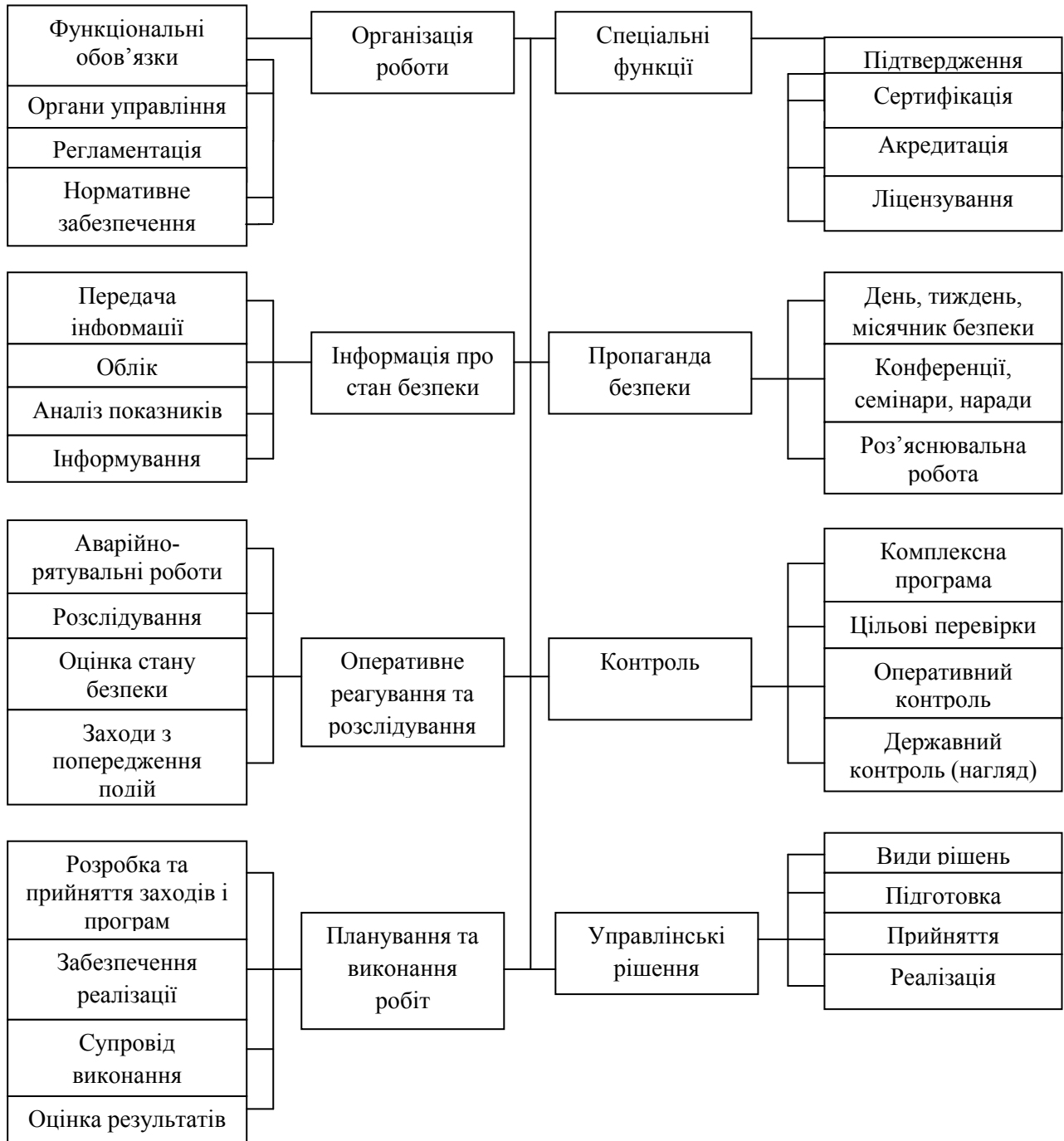
Висновки

Мета

Виклад основного матеріалу

Мінінфраструктури України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сферах авіаційного, автомобільного, залізничного, морського і річкового, міського електричного транспорту та у сферах використання повітряного простору України, туризму, діяльності курортів, метрополітенів, дорожнього господарства, забезпечення підготовки та реалізації

в Україні інфраструктурних проектів, для виконання завдань і заходів з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу, інших міжнародних спортивних подій, забезпечення безпеки руху, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства (центрального органу виконавчої влади у сфері транспорту, дорожнього господарства, туризму та інфраструктури) [8].



* узагальнено автором за матеріалами [10]

Рис. 1. Основні функції управління у сфері дорожнього господарства

Ще одним з центральних органів влади, що здійснює політику в галузі дорожнього господарства, є Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор), яке відповідно до покладених на нього завдань [9]:

- реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства, вносить пропозиції щодо її формування;
- за дорученням Віце-прем'єр-міністра України – Міністра інфраструктури України розробляє та впроваджує державну політику у сфері міжнародного співробітництва з питань дорожнього господарства;
- здійснює правову роботу;
- узагальнює практику застосування законодавства з питань дорожнього господарства;
- розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Віце-прем'єр-міністру України – Міністру інфраструктури України;
- здійснює контроль за ефективністю використання бюджетних коштів;
- забезпечує відповідно до законодавства виконання завдань з мобілізаційної підготовки у сфері дорожнього господарства;
- забезпечує в межах компетенції у разі запровадження в державі особливого періоду переведення транспорту і автомобільних доріг загального користування та державних дорожніх підприємств на відповідний режим роботи;
- забезпечує технічне прикриття та відбудову найважливіших об'єктів і споруд оборонного значення у сфері дорожнього господарства в особливий період;
- забезпечує зв'язок з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськістю та засобами масової інформації, інформаційне наповнення веб-сайта Укравтодору, поширення через ЗМІ офіційної інформації про діяльність Укравтодору;
- координує страхування автомобільних доріг, штучних споруд та відповідальність за відшкодування збитків користувачам автомобільних доріг загального користування;
- проводить відповідно до законодавства роботу із залучення додаткових (позабюджетних) джерел (у тому числі запозичень від міжнародних фінансових організацій, резидентів та нерезидентів України) для фінансування реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг, відповідного інженерного облаштування та інших споруд, забезпечення розвитку виробничих потужностей дорожнього господарства;
- забезпечує функціонування автоматизованих систем управління, зв'язку, інформаційного забезпечення на автомобільних дорогах;
- влаштовує місця для зупинки транспортних засобів, стоянок і відпочинку учасників дорожнього руху;
- створює фонд галузевих будівельних норм;
- здійснює функції з управління об'єктами державної власності;
- здійснює управління автомобільними дорогами загального користування.

Системний підхід для аналізу багаторівневої системи державного управління дорожньою галуззю в систе-

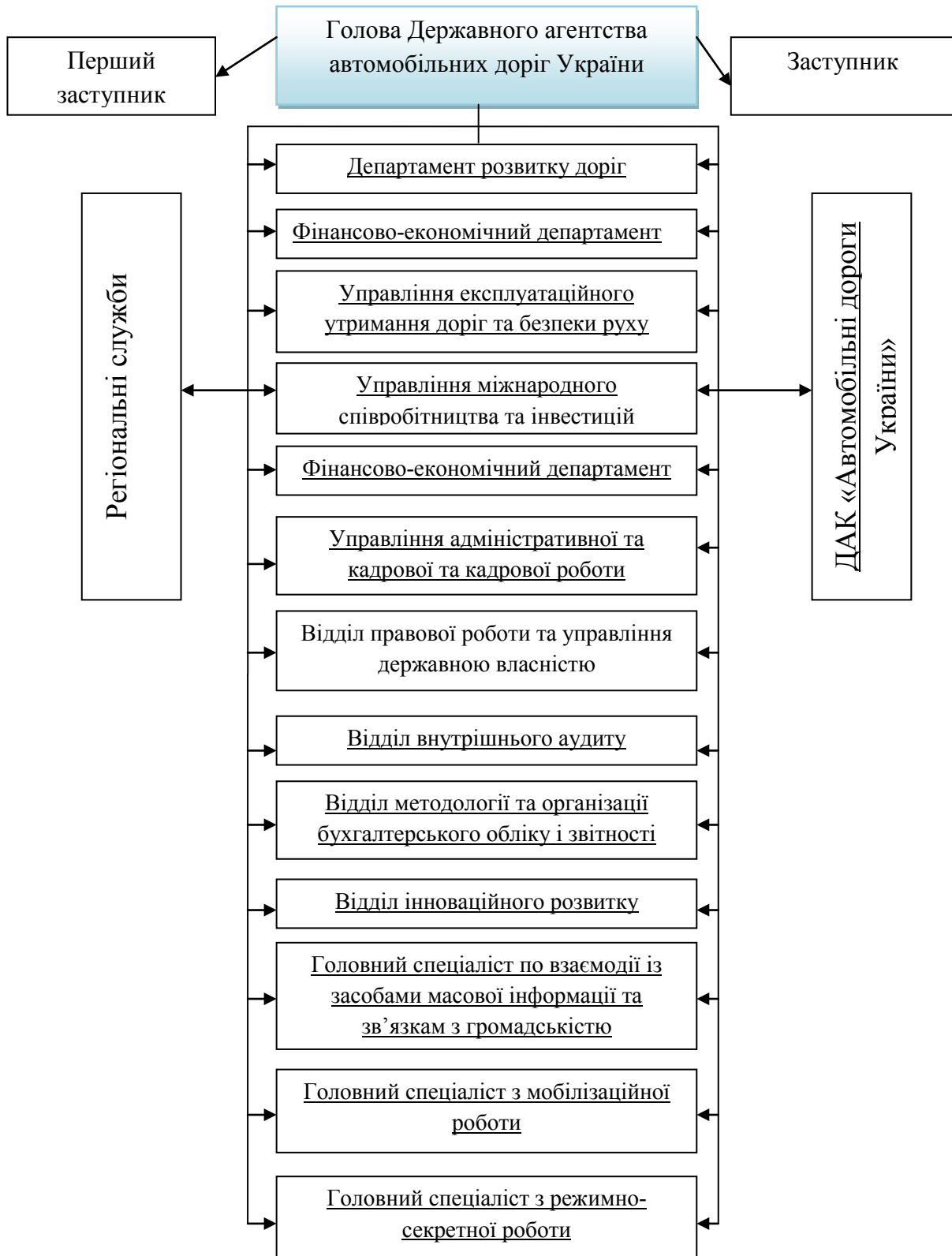
мі Укравтодор вимагає розробки критерію оцінки регіональних програм інноваційного розвитку у взаємозв'язку з відповідними державними галузевими програмами. Державному підприємству Укравтодор підпорядковується мережа автомобільних доріг загального користування протяжністю 169,4 тис. км, із яких: 20,1 тис. км є дорогами державного значення. Щільність таких доріг на 1 тис. км² території становить 281 км. Із загальної протяжності доріг державного значення протяжність магістральних доріг становить 9,3 тис. км, регіональних – 3,8 тис. км. Протяжність швидкісних автомобільних доріг (автомагістралей) європейського зразка становить 280 км; на автомобільних дорогах розташовано близько 16,1 тис. мостів та шляхопроводів загальною протяжністю понад 379 км [11].

Важливим напрямком у рамках досягнення ефективності державного та муніципального управління є підвищення якості та доступності державних і муніципальних послуг як основний аспект ефективності публічного управління. Так, відповідно до концепції ефективного державного управління, що є методологічною основою сучасних реформ в переході на клієнтську орієнтацію органів виконавчої влади, повинна звертатися увага, насамперед, на націленість їх роботи щодо задоволення запитів своїх споживачів – громадян і організацій. При цьому необхідним елементом організації управління в системі органів виконавчої влади має бути моніторинг ефективності роботи органів влади, що являє собою систему регулярного спостереження та оцінки результатів діяльності органів управління, пов'язану з досягненням цілей їх роботи, виконанням завдань і програм, а також своєчасного виявлення та усунення помилок і відхилень у роботі, контроль вірогідності отриманих результатів. Найважливішим компонентом системи моніторингу публічного управління є якість наданих органами виконавчої влади державних і муніципальних послуг [2].

В умовах неритмічної сучасної роботи дорожньо-будівельних та дорожньо-експлуатаційних підприємств прийняття оптимальних управлінських рішень має бути обґрунтованим та базуватися на мінімізації загальних витрат, пов'язаних з виробництвом та реалізацією вироблених технологічних матеріалів та наданих послуг [11].

Діюча структура Державного агентства автомобільних доріг України (рис 2.) на сьогоднішній час є не ефективною, оскільки регіональні представництва агентства мають великі штати працівників та надто зношений матеріально-технічний стан. Кошти ж, що надходять на баланс даних регіональних підприємств, спрямовані та їх вистарчає на частковий ямковий ремонт та заробітну плату, що вкрай є негативним явищем, тому слід реформувати організаційну структуру таких підприємств зокрема і центральних органів загалом.

Важливим фактором економії витрат в дорожній галузі виступає використання підприємствами співвідношення стратегій «купувати» чи «зробити самому», які реалізуються в межах аутсорсингу чи інсорсингу, відповідно. Існує декілька методів вибору оптимального співвідношення аутсорсингу та інсорсингу, при яких є можливим зменшення фінансових і трудових витрат у дорожній галузі. До таких методів можна віднести: матричний метод рішення завдання; метод, що базується на мінімізації вартості окремої технологічної операції; метод оцінки вартості кінцевого результату; метод оптимізації технологічного параметра; метод елімінування за параметрами [11].



* узагальнено автором за матеріалами [7].

Рис. 2. Організаційна структура Державного агентства автомобільних доріг України*

До регіональних представництв, що підпорядковані Державному агентству автомобільних доріг України «Укравтодор», належать регіональні служби, ДАК «Автомобільні дороги України» та інші ДП, наведені в табл. 1.

**Регіональні служби, підпорядковані Державному агентству
автомобільних доріг України «Укравтодор»**

Регіональні служби	ДАК «Автомобільні дороги України»
Служба автомобільних доріг в Автономній Республіці Крим	ДП «Кримський автодор»
Служба автомобільних доріг у Вінницькій області	ДП «Вінницький облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Волинській області	ДП «Волинський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Дніпропетровській області	ДП «Дніпропетровський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Донецькій області	ДП «Донецький облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Житомирській області	ДП «Житомирський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Закарпатській області	ДП «Закарпатський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Запорізькій області	ДП «Запорізький облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Івано-Франківській області	ДП «Івано-Франківський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Київській області	ДП «Київський облдорупр»
Служба автомобільних доріг у Кіровоградській області	ДП «Кіровоградський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Луганській області	ДП «Луганський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Львівській області	ДП «Львівський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Миколаївській області	ДП «Миколаївський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Одеській області	ДП «Одеський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Полтавській області	ДП «Полтавський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Рівенській області	ДП «Рівненський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Сумській області	ДП «Сумський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Тернопільській області	ДП «Тернопільський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Харківській області	ДП «Харківський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Херсонській області	ДП «Херсонський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Хмельницькій області	ДП «Хмельницький облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Черкаській області	ДП «Черкаський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Чернівецькій області	ДП «Чернівецький облавтодор»
Служба автомобільних доріг у Чернігівській області	ДП «Чернігівський облавтодор»
Служба автомобільних доріг у м. Севастополь області	ДП «Севастопольський упрдор»
	ДП «Експуд» ДП «Західдорвибхупром» ДП «Львівський дорсервіс» ДП «Пансіонат» «Дорожник» ДП «Оздоровчий комплекс «Поділля» ШРБУ-100
Інші ДП	

* узагальнено автором за матеріалами [7].

Як бачимо з таблиці, в кожному регіоні України є представництва Державного агентства автомобільних доріг України «Укравтодор», проте в них часто дублюються повноваження та штат цих підприємств є великим, що призводить до значних витрат на оплату праці, проте фінансування дорожніх робіт майже відсутнє, що призводить до неефективного використання бюджетних коштів.

Реформування «Укравтодору» дасть змогу розділити функції замовника і виконавця. Треба здійснити також фінансове реформування, оскільки планування фінансів дозволить передати дороги місцевого значення на баланс органам місцевого самоврядування. Вирозніти поділ відповідальності та передача на баланс доріг спричинить порядок, якого на даний час замало.

Отже, враховуючи вищевказаний стан справ у системі державного управління виробничою інфраструктурою утримання та будівництва об'єктів

дорожньої інфраструктури, доцільно реструктуризувати суб'єкти управління, що дозволить більш ефективно використовувати бюджетні кошти, оскільки значна їх частина йде на оплату праці роздутих штатів підприємств.

Література.

1. Адамова Б. І., Багрий К. Л., Підлубний Ю. Б. Особливості організації внутрішньогосподарського контролю виробничих запасів господарюючими суб'єктами // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/VChtei/2012_2/2-2012-57.pdf.
2. Ажажа М. А. Моніторинг як інструмент забезпечення якості державних та муніципальних послуг. Гуманітарний вісник ЗДІА. – 2012. – № 50. – С. 270–277.
3. Білятинський О. А., Заворицький В. Й., Старовойда В. П., Хом'як Я. В. Проектування автомобільних доріг. Підручник у 2 ч. Ч. II. Під ред. О. А. Білятинського. – К.: Вища школа, 1997.

4. Буркинський Б. В. Амортизація як джерело інвестування у морський транспорт / Б. В. Буркинський, М. І. Котлубай. – Одеса: ІПРЕЕД НАН України, 2001. – 122 с.

5. Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н. Основы управления муниципальным хозяйством. Учебное пособие. – М.: Дело, 1998.

6. Кириленко О. П. Місцеві фінанси: підруч. / за ред. О. П. Кириленка. / К.: Знання, 2006. – 677 с.

7. Офіційний сайт Державного агентства автомобільних доріг України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukravtodor.gov.ua/>.

8. Положення про Міністерство інфраструктури // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mtu.gov.ua/uk/show/polozennya_pro_ministerstvo.html. – Назва з екрану.

9. Положення про Державне агентство автомобільних доріг України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukravtodor.gov.ua/clients/ukrautodor.nsf/0/AD293CF0F9022086C2274650035AE82>. – Назва з екрану.

10. Про затвердження Типового положення про Систему управління безпекою руху на автомобільному транспорті (на всіх рівнях – міністерство – підприємство) [Електронний ресурс]: Наказ міністерства інфраструктури України від 12.11.2003 р. № 877. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0877361-03>. – Назва з екрану.

11. Татаринський В. Б. Особливості державного управління процесами енергозбереження в дорожній галузі на регіональному рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znpdduu/du/2010_152/33.pdf.

12. Хомяк Я. В., Скорченко В. Ф. Автомобильные дороги и окружающая среда. – К.: Изд-во Киев. ун-та, ИО «Вища школа», 1983. – 160 с.

ня обґрунтованих цілей та цільового управління. Адже відомо, що мета є одним з елементів поведінки і творчої діяльності людини і характеризується можливістю передбачити результат діяльності та шляхи його реалізації за допомогою певних засобів.

Обмеженість використання розглянутих підходів на підприємствах містообслуговуючої сфери до змісту цілей із підвищення ефективності діяльності полягає в тому, що вони будуються на класичній парадигмі загальних цілей підприємства, які у більшості випадків лише визначаються органами місцевого самоврядування (ОМС). Не приділяється належна увага тому, що процес формулювання цілей має ставитись в залежність не тільки від зовнішнього середовища, а й від забезпечення відповідності мети підприємства і мети діяльності кожного працівника, а також рівня мислення й розуміння цих положень керівником містообслуговуючого підприємства. Якщо стосовно підприємства ціль має передбачати забезпечення прибутковості, то для кожного працівника вона трансформується в бажання долучитись до розподілу отриманого прибутку. У зв'язку з цим виникає потреба порівняти традиційну систему найму працівників на підприємствах містообслуговуючої сфери з системою участі в прибутках, що й визначає актуальність дослідження, результати якого викладено у цій статті.

Дослідження пов'язане з важливими науковими, а також практичними завданнями, які передбачені планом науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президенті України за темою: «Науково-методологічні засади контролю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання послуг». При виконанні цієї теми автором розроблено основи управління містообслуговуючою сферою.

✎ Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, свідчить, що за основними напрямками управління персоналом спирається вплив на систематичну процедуру впорядкування проблем з реалізації функції мотивації у взаємозв'язку з повсякденною роботою підприємства, особливо в умовах кризових ситуацій [4]. Комплексна стратегія впровадження змін передбачає конкретні директивні вказівки відносно ефективного впливу на регулювання трудових відносин. Розроблена загальна схема відбору систем формування таких відносин на підприємствах сфери виробництва визначає загальні способи вдосконалення цієї діяльності з точки зору підприємства [6].

Застосовувані на практиці алгоритми регулювання трудових взаємовідносин на комунальних підприємствах характеризуються прагненням до авторитарного режиму управління, який не спрямовує працівників на оцінювання результатів своєї праці [3; 7]. Це виразно виявляється в розподілі завдань й обов'язків, а також в забезпеченні спільної діяльності при соціоемоційній формі відносин, що впливає як на якість муниципальних послуг, так і на ефективність діяльності. Керівникові важливо визначитись, яким чином і в якому напрямі слід розвивати форми управління персоналом, щоб забезпечити процвітання підприємства або його життєздатність шляхом підвищення рівня працездатності працівників, їх активності [8].

За результатами проведеного аналізу, до невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття, слід віднести оцінювання можливих змін в системі управління персоналом в мі-

УДК 331.102:331.107

Ігор Гарькавий

ПОРІВНЯННЯ ТРАДИЦІЙНОЇ СИСТЕМИ НАЙМУ І СИСТЕМИ УЧАСТІ В ПРИБУТКАХ НА ПІДПРИЄМСТВАХ МІСТООБСЛУГОВУЮЧОЇ СФЕРИ

У статті здійснено порівняння традиційної системи найму і системи участі в прибутках на підприємствах містообслуговуючої сфери. Показано, як впровадження цих систем впливає на обсяги й тарифи на їх надання, а також показники функціонування комунальних підприємств.

Ключові слова: містообслуговуюча сфера, комунальне підприємство, традиційна система найму, система участі в прибутках, обсяги послуг, тарифи на послуги.

✎ Сучасний розвиток менеджменту визначив перехід від управління за завданням до формулюван-

© Гарькавий І.Б., 2013.