

вання в обох системах. У ТСН параметр платежів ω впливає на сукупний обсяг послуг та рівень тарифів, але не на реальну заробітну плату. У СУП, навпаки, параметри ω і λ не впливають на обсяг надання послуг і тарифи, але мають суттєвий вплив при визначенні реальної винагороди. При зростанні витрат на заробітну плату в системі найму знижується обсяг надання послуг, зростають тарифи, а реальна заробітна плата залишається незмінною. У СУП будь-яке збільшення параметрів платежів не впливає на обсяг надання послуг чи тарифи, проте підвищує рівень реальної винагороди.

Якщо ω і λ в короткостроковій перспективі зростають, то це впливає на перерозподіл доходу на користь працівників, хоча загальні розміри не змінюються.

✦ Порівняння свідчить, що система участі в прибутках має природну тенденцію досягнення стійкого, неінфляційного, орієнтованого на ринок стану повної зайнятості. Ця система дозволяє уникнути хворобливого кейнсіанського безробіття навіть тоді, коли здійснюється антиінфляційна фінансова політика. Інший варіант муніципальної економіки (система найму) – внутрішньо не стабільна і тому має спиратися на майстерне періодичне корегування фінансових макропараметрів у відповідь на будь-яку непередбачувану подію. Сподіваємось, з аналізу зрозуміло, що саме муніципальна економіка, яка базується на участі працівників у розподілі прибутків, дозволяє вирішити проблеми як підвищення ефективності функціонування підприємств, так і боротьби з інфляцією та за підвищення рівня зайнятості.

У подальших дослідженнях доцільно розглянути питання: чому все-таки переважний розвиток отримала саме система найму і яким чином можна перейти від неї до системи участі на містообслуговуючих підприємствах.

Література.

1. Воротін В. Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : монографія / В. Є. Воротін. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 392 с.
2. Зотов В. Б. Муніципальное управление: Учебное пособие / В. Б. Зотов, З. М. Макашева – М.: СГИ, 2001. – 523 с.
3. Иванов В. В. Муніципальный менеджмент: Справочное пособие. / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 485 с.
4. Крушельницька О. В., Мельничук Д. П. Управління персоналом: Навч. посібник / . – 2-е вид., перероб. й доп. – К.: Кондор, 2006. – 345 с.
5. Лапин В. А. Математика для економістів / В. А. Лапин. – М.: Логос, 2007. – 487 с.
6. Лукашевич В. М. Економіка праці та соціально-трудові відносини: Навч. посібник / В. М. Лукашевич. – Львів: Новий світ, 2004. – 274 с.
7. Меров П. И. Место оценки персонала в системе кадрового менеджмента. / П. И. Меров // Человек и труд. 2011, № 6. – С. 45–49.
8. Старобинский З. Е. Как управлять персоналом. 4-е издание, перераб. и доп. / З. Е. Старобинский. – М.: ЗАО «Бизнес-школа»; «Интел-Синтез», 1998. – 319 с.
9. Dixit A. O. Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity / A. O. Dixit, J. E. Stiglitz // Amer. Econ. Rev. 2007. – V. 67.
10. Meade J. E. Stagflation. / J. E. Meade. V. 1: Wage-Fixing. L., 2002.

11. Solow R. M. Monopolistic Competition and the Multiplier/ R.M.Solow //Econ. J. 2006. – V. 96. Feb.

12. Weitzman M. L. Some Macroeconomic Implications of Alternative Compensation Systems / M. L. Weitzman // Econ. J. 2003. V. 93. Dec.

13. Weitzman M. L. The Share Economy. / M. L. Weitzman. Cambridge, 2004.

УДК 336.142

Олеся Голинська

ЗМІНА УПРАВЛІНСЬКОГО ПОГЛЯДУ НА БЮДЖЕТ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ

Стаття розкриває науковий погляд автора на сучасні аспекти застосування програмно-цільового методу. Ці аспекти розглянуто з точки зору рівноваги цінності бюджетного ресурсу та соціально-економічного ефекту від його витрачання. Прیدілено увагу проблематиці обмеженості бюджетного ресурсу та конкуренції конкурентної боротьби за нього. Акцентовано на існуванні факту застарілого розуміння бюджету та подано рекомендації щодо комплексності зміни управлінської точки зору в ході здійснення сучасної економічної реформи. Дієвими інструментами подолання проблематики визначено європейські технології сучасного бюджетного менеджменту.

Ключові слова: бюджет, програмно-цільовий метод, управління, ресурс, економіка, бюджетна установа, бюджетна політика, соціально-економічний розвиток, стратегічне планування.

✦ Україна знаходиться на тому етапі свого історичного розвитку, коли вона вже здійснила значний перелік успішних і не зовсім економічних реформ та коли настав час більш впевнено запроваджувати концептуальні реформи в бюджетній системі, змінювати на краще практики їх реалізації на всіх рівнях. Це стосується як Державного, так і місцевих бюджетів – оскільки всі вони декларуються як рівнорегульовані, рівнозабезпечені та рівні за значенням ланки консолідованої бюджетної системи. Серед таких перетворень на особливо значну увагу заслуговує проблематика вдосконалення процесу програмно-цільового бюджетного планування, а також зміна на краще функціоналу його практичного застосування на рівні місцевих бюджетів.

✦ Дослідженням програмно-цільового методу займалися як зарубіжні (найзначніші теоретичні підвалини сучасної методології заклав у своїх працях Р. Й. Зоді), так і вітчизняні науковці, такі як Чугунов І. Я., Запатріна І. В., Щербина І. Ф., та інші. Однак, незважаючи на його значно посилену останніми роками популярність, в тематиці наукових дискусій, дане питання знайшовши всебічне відображення у практично-прикладних методиках, є недостатньо висвітленим у вітчизняній науковій літературі. Не викликає сумніву й думка про те, що

запровадження елементів ПЦМ в Україні, розпочате ще у 2002 році, нині все ще знаходиться на експериментальному етапі. Відповідно, виникає необхідність більш глибокого дослідження основ ПЦМ, що виражаються у встановленні ступеню зв'язку між обсягом витрачання бюджетних ресурсів та отриманими від цього результатами.

Невирішеними раніше частинами загальної проблеми залишаються чимало аспектів теоретико-методологічного, правового, організаційного та загальноекономічного характеру. Дана стаття зосереджує увагу на аспектах управлінської складової як одного з важливих видів організаційного забезпечення запровадження ПЦМ в Україні. Опис цих аспектів проводиться з урахуванням умов, чинників та взаємозалежностей з іншими позиціями проблематики соціально-економічного середовища. Особлива увага звертається на вивчення засад провідних європейських технологій сучасного бюджетного менеджменту.

Метою статті є дослідження проблематики сучасних змін погляду на бюджет через призму застосування технологій програмно-цільового методу та надання наукових рекомендацій щодо шляхів її вирішення. Завдання статті полягає в окресленні оновленої сутності програмно-цільового методу (ПЦМ), констатації позитивних рис та суб'єктивних недоліків процесу його запровадження в Україні. Таке дослідження виходить з того теоретичного твердження, що основа ПЦМ – це беззаперечна необхідність досягнення рівноваги цінності використаного бюджетного ресурсу та значущості отриманих від його витрат соціально-економічного результату.

Якщо звернутися до історичного аналізу, то традиційний функціональний метод складання і виконання бюджету придатний та добре працює в умовах адміністративної системи централізованого управління [1, с. 17]. Отож, Україна й отримала його у спадок від тієї системи. При переході до більш об'єктивних ринкових і, водночас, диференційованих за своїми окремими рисами способів державного управління економікою, розвитку процесів децентралізації, він призвів до виникнення економіко-соціальних диспропорцій, накопичення заборгованостей різної природи, функціонування бюджету як осередку корупції. Органи державного управління перетворилися на своєрідні «пожежні команди», що завжди працюють у режимі цейтноту та вічного «латання дірок», адже вони не встигають реагувати на динамічні економічні події в державі та у регіонах. Все це підсилюється тим фактом, що, як правило, ринкові процеси розвиваються більш інтенсивно, ніж компенсатори соціальних ризиків, одним з яких, по суті, став сьогодні бюджет – він змінює свою звичну природу інструменту забезпечення соціально-економічного розвитку і переходить в режим своєрідного «резервно-страхового» фонду держави. Закономірними наслідками такого режиму роботи стають:

а) зосередження уваги розпорядників на безпідставному екстенсивному зростанні мережевих показників (кількість закладів, ліжко-днів, груп, дитячих дошкільних закладів, клубів і т.д.), яке, в свою чергу, формує психологію, спрямовану на постійне збільшення абсолютних обсягів поглинання ресурсу для їх фінансування;

б) планування бюджетів виключно на 1 рік, що унеможливорює становлення методик прогнозування та, відповідно, впливає на ступінь прогнозованості бюджетної політики, а разом з тим, і прогнозованості соціально-економічних процесів, що є особливо небезпечним;

с) відсутність персональної відповідальності за результати діяльності бюджетних установ. Головний лікар,

начальник управління, директор дитсадка персонально не зацікавлені у ефективному використанні бюджетних грошей – їх завдання полягає як мінімум – у використанні їх за цільовим призначенням, як максимум – у постійному поповненні матеріально-технічної бази установи без аналізу економічного ефекту від таких закупівель та придбання.

За рахунок бюджету фактично проводиться не обслуговування реальних потреб територіальної громади задля її розвитку, а жага отримання «безкоштовних» державних благ з боку громадян. Такий патерналізм не передбачає зв'язку між витраченим ресурсом і одержаними результатами. Цінність такого ресурсу при цьому невимірно більша за мізерний короточасний ефект від його використання.

Більш того, бюджетне фінансування дотує, а подекуди й підміняє собою функціонування відокремлених та декларативно автономних фондів. Відповідно, і ціна такого результату є незрівнянно високою для держави. Так, наприклад, доходна частина бюджету Пенсійного фонду традиційно дотується з Державного бюджету України. Наразі обсяг таких трансфертів найвищий за всю історію незалежності держави. Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» за кодом програмної класифікації видатків (КПКВ) 2506000 «Пенсійний фонд України» та кодом функціональної класифікації (КФК) 1020 «Дотація на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами», та «Покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій» передбачено трансферти у вигляді дотацій на суму 83,2 млрд. грн. на покриття видатків Пенсійного фонду України, з яких цільові субвенції на заходи Фонду соціального захисту інвалідів складають 887,5 млн. Таким чином, аж 20,2 % коштів Державного бюджету відволікається на трансферти Пенсійному фонду, що за Бюджетним кодексом не віднесені до його функціональних видатків, при цьому більша частина цих сум (65 %) дотується на виплати пенсій за солідарною системою [2, ст. 87; 3, дод. 3]. Безсумнівно, якісне пенсійне забезпечення є одним з пріоритетів діяльності соціальної держави, до побудови якої прагне Україна. Але якнайшвидше визнання факту неспроможності солідарної пенсійної системи сприяло б більш швидкому її реформуванню; натомість значна бюджетна підтримка лише затягує в часі очевидно необхідну рішучу пенсійну реформу, і при цьому шкодить самому бюджету повною мірою виконувати свої прямиї функції.

Отож, будуючи демократичну, економічно розвинуту державу в самому центрі Європи, Україна за вимогою часу повинна знаходити і запроваджувати найкращі світові здобутки у галузі державного управління бюджетами. Водночас, беручи до уваги найкращі іноземні практики, вітчизняні фахівці майже повністю врахували специфіку та своєрідну економіко-історичну ментальність, що склалася протягом останніх двох десятиліть в Україні. Можливо і скоріш за все, за збереження його методологічних першооснов, український програмно-цільовий метод в кінцевому рахунку багатьма своїми елементами відрізнятиметься від ПЦМ, що використали у себе США, Росія, Австралія, Нова Зеландія та ін. Проте, у процесі становлення Україна досить вдало скористалася досвідом успішного застосування в країнах Європейського Союзу, розглянула необхідну методологічну базу, вивчила уроки та проблематику, сформувавши власну практику запровадження програмно-цільового методу.

Крім можливості більш ефективно використати обмежені фінансові ресурси, ця методологія дасть змогу Україні зробити крок у напрямку європейської інтеграції. Це особливо актуально у аспекті підписання наприкінці 2013 року Угоди про асоційоване членство, адже запровадження програмно-цільового методу відповідає вимогам вступу до Європейського Союзу у сфері реформи системи управління фінансами та відповідає європейському законодавству у цій сфері. Однією з основних умов вступу до Європейського Союзу ще у 2003 році була підготовка бюджету виключно у програмному форматі, а конкретні результати досягнуті в країнах ЄС, вказують на ефективність цього методу. Крім того, використання програмно-цільового методу відповідає умовам здійснення не лише вітчизняної економічної реформи, а й сучасної реформи фінансового управління згідно з європейськими законами, які відповідають Маастрихтському та Амстердамському договорам з економічної співпраці.

Доречно згадати, що Європейський Союз надає технічну підтримку виключно в програмному форматі, а планові результати від використання такої підтримки свідчать про першочерговий акцент на результативність використання коштів, переданих до країн-реципієнтів. Так, аби м. Одеса повною мірою отримало європейське фінансування заходів проекту «Євробаскет-2015», місцеві управлінські структури до кінця 2013 року повинні сформувати повний пакет документів, кожен з яких виконується за методикою програмно-цільового бюджетування.

Звичайно, в основі своєї, бюджет, складений за програмно-цільовим методом, суттєво відрізняється від традиційного (постатейного) або функціонального (галузевого) бюджетів. В плані економічного механізму ця відмінність полягає в першу чергу в тому, що фінансування здійснюється в розрізі бюджетних програм, а не функціональних одиниць та мережевих показників (штати, структура, і т. ін.). Щодо організаційного механізму програмно-цільового бюджетування, то його основними компонентами є попередній розрахунок, середньотривкове й стратегічне планування доходів і видатків, прогнозування кількісних та якісних показників, довгострокове планування капітальних інвестицій, розгляд, оцінка, аналіз та моніторинг виконання бюджету, прозорість та залучення громадськості до бюджетного процесу.

Найбільш вагомими плюсами, що їх отримує Україна із впровадженням програмно-цільового методу, є доведений практиками інших країн ефект більш результативного використання у значною мірою обмежених бюджетних ресурсів та підвищення рівня задоволення бюджетними коштами пріоритетних напрямків соціально-економічного розвитку громад усіх рівнів. Найбільш вагомою проблемою на цьому шляху є те, що ця методика «перевертає» у протилежний бік звичну точку зору управлінців, хоча слід визнати, що не всі вони поки що повністю розуміють такі її наслідки. Річ у тому, що за ПЦМ підтримувати доречно сильних, а не слабких, як прийнято це зараз. Звернімо увагу на структуру дотацій, порівняймо фінансування результативних та неуспішних шкіл, лікарень тощо – традиція зобов'язує вкласти більші кошти у слабкі регіони, території, бюджетні установи – тоді вони нібито стануть краще працювати... Але хіба є приклади, щоб такі «вливання» стали мотивацією та покращили їх результат? Ні, тому що в нашій державі роками складалося відношення до бюджетного фінансування як до «дармового», воно ніколи не було «нагородою за результат», як це є на Заході чи в Європі. Таким чином, зрілий ПЦМ містить типовий компонент бізнес-підходу, який полягає в тому, що більші обсяги

фінансування повинен отримати більш результативний розпорядник, а менш слабкий повинен реалізувати «інстинкт самозбереження», аби досягти рівня показників, за яких претендуватиме на бюджетні кошти. На погляд здорового глузду та нормального економічного мислення – це скоріше плюс, але в наших умовах це неминуче призведе до скорочення одних бюджетних установ та розширення інших. До речі, в Європі цей процес також пройшов та призвів до формування так званої «кластерної» системи бюджетних установ. Так от, в умовах низького рівня соціального захисту працівників бюджетної сфери такі зміни, безсумнівно, можуть призвести до негативних соціальних зрушень. Саме з цих позицій на сьогоднішньому етапі економічного розвитку країни я відношу такий процес до мінусів повного запровадження ПЦМ.

Треба зауважити, що кожна із його складових є характерною не лише для програмно-цільового методу. Всі вони широко застосовувані у фінансових практиках, що використовуються наразі як на рівні національних економік, так і в приватному секторі. В Європі та США особливо широке застосування вони знайшли в організації фінансів крупних розгалужених корпоративних бізнес-структур. Ці методики допомагають підвищити ефективність і продуктивність капіталу, що вкладається у відповідний бізнес. Оскільки програмно-цільовий метод цілком визначає як форму організації фінансів, так і сам формат фінансування, він, відповідно, де б не застосовувався, він потребує дотримання та обов'язкової адаптації всіх процедур. Тільки в цьому випадку він працює на повну силу та забезпечує об'єктивну інформацію, необхідну для встановлення зв'язку між використаними ресурсами та результатами, що є в свою чергу підставою для прийняття зважених управлінських рішень як у державній, так і у підприємницькій сферах.

На виконання Національного Плану дій з виконання Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоздатна економіка, ефективна держава» на 2010–2014 роки, в Україні у 2010–2014 році проводиться повномасштабний Державний експеримент із запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів. Практика його реалізації показала, що ПЦМ є своєчасною та такою технологією, що задовольняє потреби сучасного бюджетного менеджменту. Вона дозволяє здійснити в потрібному напрямку назрілі реформи державної фінансової системи, добре працює в умовах недостатніх фінансових ресурсів, дає змогу продуктивно розподілити бюджетні кошти, здійснити вдале ранжування завдань та підвищити відповідальність за їх використання. Водночас, на основі отриманих проміжних результатів експерименту, триває подальший пошук методик та шляхів розвитку відповідних механізмів.

Перед учасниками експерименту сьогодні постає не лише проблема досягнення цілей у найбільш ефективний спосіб – вони, як і раніше, стикаються з ситуацією, коли потреба в коштах значно перевищує обсяг можливих надходжень. Розпорядники незалежно від зміни формату затвердженого бюджету опиняються перед звичною проблемою незбалансованості потреб та ресурсів. З точки зору основного економічного конфлікту, ця дилема є сьогодні найбільш актуальною через загальні кризові явища в економіці, і це аж ніяк не пов'язане з запровадженням ПЦМ. Справедливо буде сказати, що жодна з країн не вдавалася до використання таких технологій у часи економічного благополуччя. Натомість, всі вони приймали «психологію» ПЦМ за основу виключно у періоди фінансово-економічних криз [4, с. 231].

Світлана Громова-Стасюк

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ КЕРІВНИХ КАДРІВ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ В УКРАЇНІ

Визначено зміст основних понять державного управління системи професійної підготовки керівних кадрів вищих навчальних закладів. Проаналізовано стан і сучасні тенденції державної політики у сфері освіти в Україні, зокрема кадрової. Розглянуто управління в сфері освіти, вищої освіти та управління вищим навчальним закладом як одного з елементів управління освітою. Обґрунтовано необхідність створення сучасної багаторівневої ступеневої системи професійної підготовки керівних кадрів вищих навчальних закладів.

Ключові слова: державне управління освітою, вища освіта, механізми державного управління вищою освітою, кадрова політика, керівні кадри, вищі навчальні заклади, професійна підготовка керівних кадрів вищих навчальних закладів.

Всі вони прагнули при цьому оптимізувати своє становище введенням певних антикризових обмежень в бюджетні процедури. Наприклад, забороняли розглядати бюджетні запити на фінансування додаткових, бюджетних програм, окрім випадків, коли такі запити можна профінансувати за рахунок внутрішнього перерозподілу існуючого обсягу коштів розпорядника, уникаючи таким чином необхідності збільшення загального рівня фінансування з загального фонду. Проте, на мою думку, ці обмеження можуть застосовуватися в крайніх випадках та протягом короткого періоду часу – лише на період особливо інтенсивного впливу кризових явищ.

Необхідно зазначити, що у процесі впровадження програмно-цільового методу в Україні виникла низка труднощів. Однією із них є те, що існуючий формат державних цільових програм не відповідає формату, передбаченому програмно-цільовою методикою. Наприклад, структура формату програми «Оздоровлення дітей в літній період» не відповідає фактичному переліку послуг, які надаються за цією програмою. Таким чином, фахівці значно змінюють структуру програм, що зараз приймаються, використовуючи рекомендовану в межах проведення експерименту: з розробкою відповідних цілей, завдань діяльності та з обов'язковим компонентом комплексу показників виконання.

Отже, сучасний погляд на програмно-цільовий метод формування та виконання бюджету докорінно відрізняється від традиційного, який ще десять років тому вважався в Україні прогресивним. Крім усього, процес становлення методик ПЦМ в Україні дозволяє системно підійти до вирішення питання відповідності кількості ресурсу та рівня довгострокового соціально-економічного ефекту від його використання. В основі вирішення порушених питань лежить перспектива подальших досліджень щодо формування та реалізації нової національної бюджетної політики. Вона повинна бути цілеспрямованою, досить рішучою, з чітко розподіленим переліком заходів; виступати каталізатором зміни звичного погляду органів влади на бюджет та сприйняття його як інструменту конкурентної боротьби за обмежений ресурс.

Література.

1. Голинська О. В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу: [Монографія] / Голинська О. В., – Одеса: БМВ, 2013. – 272 с.
2. Бюджетний кодекс України. Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50–51, ст. 572.
3. Закон України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» 06.12.2012. – № 5515-VI // ВВР. – 2013, № 5–6. Редакція станом на 28.07.2013 р.
4. Голынская О. В. Проектное управление бюджетом как высшая степень развития програмно-целевого метода бюджетирования в Украине / О. В. Голинская // Studii Economice : Revista Stintifica Universitatea Libera Internationala din Moldova. – Chisinau : ULIM, 2012. – an.V (nr 3-4). – P. 227–233.

Останнім часом серед науковців сфери вищої освіти та державного управління освітою все більша увага приділяється вивченню питань реорганізації системи освіти України в умовах входження у світовий та європейський простір. Тому сьогодні одним з ключових завдань є підготовка керівних кадрів вищих навчальних закладів (ВНЗ). Розвиток системи вищої освіти в Україні неможливий без створення дієвої системи управління в даній сфері. Тому надзвичайно актуальним є питання створення ефективного механізму підготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів ВНЗ. Ця актуальність обумовлена, з одного боку, недосконалістю роботи такого механізму в нашій державі, а з іншого – необхідністю системних трансформацій, спрямованих на модернізацію системи вищої освіти України. Тому постає питання створення та введення в дію такої системи підготовки керівних кадрів для ВНЗ, яка б сприяла не лише підвищенню кваліфікації, а й ступеневості професійної управлінської освіти.

Сучасні підходи та особливості державної політики щодо державного управління вищою освітою в Україні та формування системи підготовки керівних кадрів ВНЗ досліджували такі вчені, як Г. Атаманчук, В. Бакуменко, М. Білинська, Н. Вельчева, В. Журавський, Д. Карамішев, В. Крижко, С. Крисюк, В. Луговий, І. Мамаєва, В. Огаренко, В. Петков, О. Поступна, А. Тамм, В. Шилова та ін.

У багатьох країнах світу керівники системи вищої освіти складають певну професійну категорію, зі своєю специфікою підготовки, перепідготовки та реалізації професійних завдань. В Україні нині немає чіткої, узгодженої та дієвої системи підготовки та підвищення кваліфікації керівників ВНЗ. Сам механізм як такий практично відсутній. Тому надзвичайно актуально стає розробка і впровадження ефективного механізму державного управління професійною підготовкою науково-педагогічних та керівних кадрів в системі вищої освіти України та зокрема керівних кадрів ВНЗ.

Обґрунтування необхідності створення сучасної багаторівневої ступеневої системи професійної під-