

**ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА  
“АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ”**

# **ФІНАНСОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ**

**ВЗАЄМОДІЯ КОРПОРАТИВНОГО  
ТА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРІВ**

Київ • 2012

УДК 336.7(477)  
ББК 65.262.1(4УКР)  
Ф59

*Автори:*

Т. І. Єфименко, І. О. Лютий, С. С. Гасанов, В. А. Осецький, П. П. Андреев,  
Д. О. Баюра, В. В. Зайчикова, Ю. В. Петленко, О. В. Любкіна, О. Д. Рожко,  
Н. А. Плешакова, К. В. Коваленко, Я. В. Котлярєвський

*Рецензенти:*

*А. В. Шегда* – доктор економічних наук, професор;  
*В. О. Мандибура* – доктор економічних наук, професор;  
*В. П. Кудряшов* – доктор економічних наук, професор

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Державної навчально-наукової установи  
“Академія фінансового управління”  
(протокол № 9 від 27–28 листопада 2012 р.)*

**Фінансова система України: взаємодія корпоративного та державного секторів** / Т. І. Єфименко, І. О. Лютий, С. С. Гасанов та ін. – К. : ДНУ “Акад. фін. управління”, 2012. – 244 с.

ISBN 978-966-2380-41-5

У монографії визначено ключові проблеми теорії і практики взаємодії державного та корпоративного секторів у фінансовій системі України. Досліджено еволюційні передумови, моделі й тенденції розвитку сучасних систем управління з урахуванням світового досвіду. Розроблено пропозиції щодо імплементації інноваційних складових у систему управління державними фінансами, спрямовані на запровадження сучасної системи прогнозування й стратегічного планування. Матеріали підготовлено з метою їх використання у процесі обґрунтування заходів із підвищення ефективності управління державними фінансами, впровадження його єдиних методологічних засад та інформаційно-аналітичного забезпечення.

Для фахівців у галузі фінансів, працівників фінансових органів, науковців, викладачів і студентів вищих навчальних закладів, слухачів курсів підвищення кваліфікації.

УДК 336.7(477)  
ББК 65.262.1(4УКР)

ISBN 978-966-2380-41-5

© Автори, 2012  
© ДНУ “Академія фінансового управління”, 2012

<b>Вступ</b> .....	5
<b>Розділ 1. СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ УПРАВЛІННЯ У КОРПОРАТИВНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ</b>	
1.1. Теоретичні засади становлення і розвитку системи корпоративного управління .....	10
1.2. Еволюція розвитку систем корпоративного управління .....	14
1.3. Корпорації в системі регулювання економіки: інституціональна традиція і неокласичний аналіз .....	22
1.4. Умови, структури, процеси й наслідки корпоративного управління . . . .	38
1.5. Моделі корпоративного управління. ....	44
1.6. Розвиток корпоративного управління в Україні. ....	52
<b>Розділ 2. СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ</b>	
2.1. Основні тенденції розвитку сектору державного управління .....	56
2.2. Інституційні перетворення та їх вплив на розвиток державного управління в Україні .....	65
2.3. Роль держави в інтеграції регулювальних структур фінансової системи. . .	76
2.4. Пріоритети реформування системи державних фінансів в Україні . . . .	81
<b>Розділ 3. ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ СИСТЕМ КОРПОРАТИВНОГО ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ</b>	
3.1. Гармонізація державного регулювання економіки .....	88
3.2. Розвиток державно-приватного партнерства .....	92
3.3. Базові моделі державно-приватного партнерства .....	99
3.4. Корпоративна соціальна відповідальність – ефективний інструмент взаємодії державного та корпоративного управління .....	105
<b>Розділ 4. МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ</b>	
4.1. Трансформація державного управління у країнах Європейського Союзу. ....	116
4.2. Адміністративні реформи Європейського Союзу .....	129
4.3. Стратегія соціально-економічного розвитку Європейського Союзу “Європа 2020” .....	134

**Розділ 5. ОГЛЯД ТЕНДЕНЦІЙ РОЗВИТКУ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ  
У КРАЇНАХ – ЧЛЕНАХ ОЕСР**

5.1. Органи державного управління країн – членів ОЕСР .....	146
5.2. Програми державного управління у країнах зони ОЕСР .....	154
5.3. Концепція розвитку державних фінансів у країнах зони ОЕСР .....	159
5.4. Соціальне забезпечення і соціальний захист у зоні ОЕСР .....	169

**Розділ 6. ІННОВАЦІЙНІ СКЛАДОВІ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ  
ТА МОЖЛИВОСТІ ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В СИСТЕМУ  
УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ УКРАЇНИ**

6.1. Засади інноваційного розвитку державних фінансів .....	174
6.2. Механізм мобілізації кадрового потенціалу для управління державними фінансами на інноваційних засадах .....	179
6.3. Практична реалізація заходів із перезавантаження системи державних фінансів на інноваційній основі .....	187
6.4. Концепція розвитку електронного урядування .....	192

**Розділ 7. НЕОБХІДНІСТЬ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ  
ДЕРЖАВНОГО ПРОГНОЗУВАННЯ ТА СТРАТЕГІЧНОГО  
ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ**

7.1. Прогнозування фінансової стійкості економіки .....	197
7.2. Принципи модернізації системи управління державними фінансами ...	207
7.3. Державний фінансовий контроль як інструмент підвищення ефективності державного управління .....	211
7.4. Модернізація державного фінансового контролю в Україні .....	219

<b>Післямова</b> .....	229
------------------------	-----

<b>Список використаних джерел</b> .....	234
---	-----

Подальша розбудова ефективної економіки в Україні передбачає впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки, проведення низки реформ в адміністративному та державному управлінні, соціальній сфері, освіті і науці, інших сферах.

Серед завдань реформування економіки України пріоритетними є ті, що спрямовані на створення сприятливого інвестиційного клімату, удосконалення фінансово-кредитної системи, становлення фондового ринку і суттєво залежать від ефективності системи управління державними фінансами, можливості протистояти наслідкам світової фінансової кризи, поточним проблемам та викликам.

Створення ефективної системи управління державними фінансами має фундаментальне значення для забезпечення стабільності національної бюджетної системи, загальної фінансової безпеки та стійкого економічного зростання України. Бюджетна система посідає провідне місце у сфері державного управління. Принципи і механізми, що лежать в її основі, є, з одного боку, факторами соціально-економічного розвитку країни, а з другого – ефективним інструментом державного регулювання.

Забезпечити ефективне управління державними фінансами можна шляхом “перезавантаження державних фінансів”, концептуальною основою якого є створення нової, надійної, конкурентоспроможної системи державних фінансів України для реалізації соціально-економічних реформ 2010–2014 рр.

Передбачається розробити заходи зі стабілізації державних фінансів, удосконалити управління бюджетним процесом та оптимізувати низку бюджетних процедур шляхом переходу на трирічне

бюджетне планування й імплементації норм Бюджетного і Податкового кодексів України.

Одним із центральних питань розвитку сучасних систем в управлінні державними фінансами є запровадження прогнозування і стратегічного планування, що потребує негайного вирішення проблем, які накопичувалися роками, а відповідно прискорення перезавантаження системи державних фінансів на засадах інноваційного підходу. Такий підхід дасть змогу: ефективніше управляти фінансовою стійкістю держави та запобігати зовнішнім проявам фінансових криз; забезпечити досягнення технологічної зрілості державних фінансів, зокрема за рахунок оновлення законодавчої бази для формування модернізованих бюджетної та податкової систем; досягти стабільності процесів розвитку; активізувати діалог між владою, бізнесом і суспільством; налагодити ефективну взаємодію систем корпоративного й державного управління з метою створення передумов для формування позитивного інвестиційного клімату в Україні.

Управління державними фінансами відіграє надзвичайно важливу роль. З одного боку, це фінансове забезпечення функціонування інститутів держави і реалізації її суспільних функцій, з другого – узгодження індивідуальних, корпоративних і суспільних інтересів. Якщо фінансовий ринок – це забезпечувальна ланка фінансової системи, то сфера державних фінансів є насамперед регульовальним механізмом, що врівноважує суспільні потреби і можливості держави. Будь-які кардинальні зміни у сфері державних фінансів суттєво, а іноді й докорінно, змінюють баланс суспільних інтересів. Тому “перезавантаження системи державних фінансів” повинні відбуватися з урахуванням еволюційних засад поетапного впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, що визначає економічну доктрину і фінансову стратегію розвитку.

Розвиток системи управління державними фінансами – складний і багатовекторний процес, саме тому не можна обмежуватися лише змінами пропорцій розподілу фінансових ресурсів між централізованими і децентралізованими фондами. Процеси роздержавлення і приватизації значно скорочують державний сектор економіки. При цьому державні підприємства переходять на корпоративні принципи організації діяльності та фінансів. У результаті істотно модифікується фінансова діяльність держави в реальному секторі економіки.

Удосконалення системи управління державними фінансами потребує перегляду принципів розмежування сфер функціонування бюджету і цільових фондів усередині самих державних фінансів. Це зумовлено необхідністю чіткої регламентації фінансування витрат загальнодержавного значення, спрямованих на реалізацію функцій держави, з бюджету, а витрат цільового характеру – зі спеціальних фондів цільового призначення.

Вивчення зарубіжного досвіду доводить потребу не так у створенні нових фінансових інституцій, як у зміні засад функціонування окремих сфер і ланок фінансової системи й формування нової парадигми фінансового світогляду.

Перші спроби визначити передумови використання інноваційних підходів у галузі управління державними фінансами зазвичай торкаються багатьох актуальних економічних проблем, які слід вирішувати передусім. З огляду на це основними цілями є:

- стабілізація економіки України;
- підвищення її конкурентоспроможності;
- забезпечення стійкого економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі за умови збільшення сукупних податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів та державних цільових фондів;
- проведення збалансованої бюджетної політики на середньо- і довгострокову перспективу.

Проте необхідні підтримка й розуміння програм реформ як у державному, так і в корпоративному секторах економіки, оскільки виконання поставленого завдання відновлення економічного зростання й модернізації економіки країни залежатиме від ефективності їхньої взаємодії.

В Україні проблема налагодження ефективної взаємодії між державним і корпоративним секторами економіки, попри її велике суспільне значення для впровадження реформ, ще не стала об'єктом цілеспрямованої взаємодії для побудови сучасної, стійкої, відкритої і конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної й ефективної системи державного управління, і зрештою – підвищення добробуту українських громадян.

У широкому розумінні цілеспрямованої стратегічної взаємодії між державним і корпоративним секторами економіки не досягнуто,

динамічні зміни у світовій фінансовій системі потребують швидкого реагування на поточні проблеми. Особливо це стосується:

- забезпечення базових передумов економічного зростання, стабілізації державних фінансів і створення стійкої фінансової системи;
- формування режиму максимального сприяння бізнесу, дерегуляції економіки, зниження адміністративних бар'єрів, модернізації податкової системи й поглиблення міжнародної економічної інтеграції України;
- модернізації інфраструктури й базових секторів – енергетичного, вугільного, нафтогазового і ЖКГ, а також розвитку транспортної інфраструктури й ринку землі, розширення соціальних послуг;
- підвищення ефективності й стабільності соціального захисту населення, поліпшення якості й доступності освіти і медичного обслуговування;
- удосконалення державного управління.

Це дослідження має на меті шляхом аналізу зарубіжного досвіду сучасних управлінських систем визначити тенденції розвитку управління в корпоративному та державному секторах економіки, з'ясувати основні фактори, які визначають дизайн системи цілеспрямованої взаємодії між корпоративним і державним секторами. Визначення цих факторів дасть змогу чіткіше уявляти, які передумови необхідні для реформування системи управління в корпоративному та державному секторах економіки.

Виконуючи це дослідження, автори намагалися комплексно дослідити сучасні тенденції розвитку систем управління у корпоративному та державному секторах економіки зарубіжних країн, оскільки просте знімання узорів навряд чи спроможне надати повне уявлення про стан і перспективи взаємодії між корпоративним і державним секторами.

Матеріали відбиралися саме щодо тих зарубіжних країн, які досягли значних успіхів в управлінні як у державному, так і в корпоративному секторах; зокрема у роботі використано досвід США, Великобританії, Німеччини, Франції, Японії та інших країн.

Серед труднощів, які мали автори у процесі дослідження, – відсутність і недостовірність інформації про результати взаємодії управлінських систем корпоративного й державного секторів. У зв'язку з цим



---

за основу бралися дані тих джерел, які, на їхню думку, були найдостовірнішими і найзіставнішими. Дослідження потребувало також вивчення законодавства різних країн щодо регулювання корпоративного та державного секторів економіки. Такі матеріали були запозичені з офіційних веб-сайтів урядів і парламентів відповідних країн, а також веб-сайта Європейського Союзу.

Висновки дослідження щодо тенденцій розвитку систем управління в корпоративному та державному секторах економіки зарубіжних країн слід розглядати як гіпотези, перевірка яких потребує залучення додаткових даних.

## СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ УПРАВЛІННЯ У КОРПОРАТИВНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ

### 1.1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ СИСТЕМИ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ

Система корпоративного управління в Україні перебуває на етапі становлення і розвитку. На цей процес, безперечно, впливають кардинальні зміни на загальносвітовому рівні, пов'язані з процесами глобалізації. Як зазначається у звіті Світового банку, розвиток – це найважливіше завдання, що стоїть перед людством. Рушійні процеси економічного розвитку аж ніяк до кінця не зрозумілі. Проте багато чого можна дізнатися з досвіду. Історія свідчить передусім про те, що саме економічна політика та різні інституції відіграють вирішальну роль<sup>1</sup>.

Спостерігається поступове формування консенсусу на користь “проринкового” підходу до розвитку. Це стосується і системи корпоративного управління, яка найбільшою мірою впливає на поведінку суб'єктів господарювання у формі відкритих акціонерних товариств (публічних корпорацій), котрі, у свою чергу, у сучасних економічних системах є основою для формування виробничого і фінансового потенціалу будь-якої країни з ринковою економікою.

Насамперед на розвиток економічних систем в умовах глобалізації “впливають зміни, що відбуваються у правовому регулюванні майнових взаємовідносин. Перерозподіл прав власності в глобальному масштабі наприкінці ХХ ст. – на початку ХХІ ст., як на рівні індивідуума, компанії, так і держави загалом, є процесом упорядкування

---

<sup>1</sup> Звіт про світовий розвиток: важке завдання розвитку : пер. з англ. – К. : Абрис, 1994. – С. 1–2.

ня основних соціальних, економічних та політичних проблем”<sup>1</sup>. Глобалізація економічних відносин сприяла розширенню прав власності фізичних осіб і корпорацій у географічному плані.

Ці положення всебічно враховуються у сучасних системах корпоративного управління. Крім того, тенденції глобального економічного розвитку свідчать про значну роль нової інформаційної економіки. Так, “перехід від індустріального до постіндустріального суспільства відбувається через всебічний розвиток матеріального виробництва, його технічне переозброєння на основі нових технологій, зростання загального і культурного рівня трудящих, удосконалення праці та управління”.

Сам термін, або економічна категорія, “корпоративне управління” (corporate governance) походить з англійської мови. Але в ній є два різних за сутністю поняття (терміни) – “management” і “governance”, які при перекладі українською досить часто трактуються майже ідентично і відповідають одному терміну – “управління”. Однак поняття “governance” у зарубіжній практиці в широкому розумінні охоплює не лише процес управління, а більшою мірою взаємодію між структурами, процесами та навіть традиціями, визначаючи, яким способом реалізується влада в акціонерному товаристві (корпорації), тобто як приймаються рішення і яким чином акціонери та їхні представники висловлюють і реалізують власні інтереси.

Концепція корпоративного управління поєднує цінності й інтереси зацікавлених осіб в управлінні акціонерними товариствами і припускає взаємодію між ними. Певною мірою можна стверджувати, що корпоративне управління – це система інститутів, за допомогою яких реалізується влада в акціонерному товаристві у процесі прийняття управлінських рішень. Поняття “корпоративне управління”, на відміну від поняття “менеджмент”, яке означає управління взагалі, визначає процес взаємодії організованих та заінтересованих груп щодо реалізації управлінських рішень в акціонерному товаристві.

Тому, на думку науковців, це необхідно враховувати при розмежуванні понять “корпоративне управління” та “управління корпораціями”. Як вважає А. В. Бухвалов, “корпоративне управління (corporate governance) має справу з тим, як влаштована і реалізується влада

<sup>1</sup> Соколенко С. І. Глобалізація і економіка України / С. І. Соколенко. – К. : Логос, 1999. – С. 53–54.

(governance) в організації. Корпоративного управління не можна плутати з управлінням корпораціями”<sup>1</sup>.

На наш погляд, категорія “управління корпораціями” значно ширша, ніж “корпоративне управління”. Хоча остання, з огляду на об’єкт управління, стосується не лише публічних корпорацій (відкритих акціонерних товариств), а й інших корпоративних підприємств. Водночас на розвиток країн із ринковою економікою найбільше впливають корпорації (відкриті акціонерні товариства), тому в цій монографії під час аналізу сутності категорії “корпоративне управління” обмежилося переважно їхніми рамками.

Виникнення корпоративного управління пов’язано насамперед з аналізом і вирішенням агентської проблеми, тобто поділу влади у відкритому акціонерному товаристві. Тому сутність корпоративного управління передусім зводиться до розв’язання суперечностей між принципалом і агентом. У класичній економічній теорії принципалом є власник (акціонер), агентом – наймані управлінці (виконавчі органи управління акціонерним товариством). Але нині на ухвалення управлінських рішень у відкритих акціонерних товариствах впливають не лише реальні власники (акціонери), а й інші зацікавлені особи (державна, потенційні й інституціональні інвестори, кредитори тощо). Тому, на наш погляд, поняття “принципал” у сучасних умовах значно ширше. Усе це діє на мотивацію й пріоритети у прийнятті управлінських рішень власне акціонерами, що позначається на взаємодії елементів у системі корпоративного управління акціонерними товариствами<sup>2</sup>. Тобто акціонери можуть брати безпосередню участь в управлінні або делегувати свої повноваження органам управління акціонерного товариства, особливо наглядовим радам.

Проблематика корпоративного управління характеризується багатогранністю й теоретичною еkleктичністю. Західні економісти вважають, що головною метою принципала є збільшення вартості акціонерних товариств, тобто їх капіталізації, за рахунок підвищення ринкової вартості акцій. Цьому, безумовно, сприяє розвинутий ринок цінних паперів. Крім того, центральним завданням підвищен-

---

<sup>1</sup> Бухвалов А. В. Корпоративное управление как объект научных исследований / А. В. Бухвалов // Российский журнал менеджмента. – 2005. – № 3. – Т. 3. – С. 81–96.

<sup>2</sup> Там же.

ня ефективності корпоративного управління є формування системи органів управління та винагороди керівникам виконавчих органів. Вирішення агентської проблематики в системі корпоративного управління можливе за допомогою інструментів зближення інтересів керівників виконавчих органів акціонерного товариства з інтересами акціонерів.

В Україні сучасне інституціональне середовище, яке базується на законодавчій базі й інфраструктурних елементах, а також стан ринкової інфраструктури не відповідають рівневі розвитку акціонерних відносин. Розвиток інституціонального середовища визначається такими показниками/характеристиками, як ліквідність ринку капіталу (цінних паперів), активність інституціональних інвесторів, ступінь концентрації акціонерного капіталу, захищеність прав акціонерів. Переважна більшість міноритарних акціонерів вітчизняних товариств, на відміну від публічних акціонерних компаній розвинутих країн, не є повноправними активними учасниками корпоративних (акціонерних) відносин. Чинний Закон України “Про акціонерні товариства” від 17.09.2008 № 514-VI не повністю забезпечує реалізацію прав акціонерів і функцій органів управління акціонерними товариствами. Зростання кількості корпоративних конфліктів та посилення рейдерства свідчать про неефективність системи корпоративного управління в Україні. Тому для напрацювання шляхів її подальшого розвитку, на наш погляд, необхідно виявити й переосмислити об’єктивну природу (сутність) корпоративного управління.

Із досвіду розвитку системи корпоративного управління в європейських країнах можна запозичити низку стандартів, які ефективно впливають на розвиток акціонерних відносин та захист прав акціонерів і найманих працівників. Ця необхідність підтверджується тим, що взаємопроникнення як іноземних інвесторів на вітчизняний ринок, так і вітчизняних компаній на європейський з кожним роком посилюються. Стандарти корпоративного управління мають забезпечувати ефективність і прозорість у взаємовідносинах акціонерів і органів управління акціонерним товариством (загальних зборів, наглядової ради, правління та ревізійної комісії), а також захищати права міноритарних акціонерів, держави як акціонера і самих акціонерних товариств від поглинання незаконними методами, тобто тими, що суперечать практиці корпоративного управління й чинному законодавству.

Сучасні міжнародні стандарти корпоративного управління повинні стати чинником для створення відповідних умов розвитку вітчизняного ринку цінних паперів, що сприятиме нарощуванню капіталізації акціонерних товариств і встановленню справедливої (ринкової) ціни на акції під час їх обігу.

## **1.2. ЕВОЛЮЦІЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ**

У вітчизняній і зарубіжній економічній науці накопичено значний досвід управління підприємствами на всіх рівнях. Очевидно, що є різні концепції, теорії, наукові школи, які розроблялися багатьма поколіннями вчених із різних країн світу. Однак єдиної універсальної загальноприйнятої теорії корпоративного управління й управління акціонерними товариствами не створено. Водночас певні наукові досягнення та положення, як стверджують фахівці, наука і мистецтво менеджменту, або корпоративного управління, – одне з важливих досягнень ХХ ст. Це синтез теорії і практики, що постійно вдосконалюється, аналізу й інтуїції, функціональних знань і вмінь керувати підлеглими, здатність успішно вести справи з партнерами і клієнтами і підтримувати заінтересованість співробітників у досягненні мети компанії. Інакше кажучи, менеджмент – головний організаційний ресурс фірми.

Характеризуючи ефективність сучасної системи корпоративного управління в Україні, яка формувалася останніми роками не еволюційним шляхом, а під впливом реалізації державної програми приватизації, слід насамперед звернути увагу на генезис, тобто джерело походження розвитку системи корпоративного управління, яке виникло у результаті соціально-економічних, політичних, культурно-етичних та інших чинників із появою і розвитком акціонерних товариств (корпорацій) й акціонерних відносин.

Як стверджував видатний учений – дослідник економічної історії Ф. Бродель, “за всіх часів з того моменту, як починалася або відновлювалася торгівля, купці об’єднувалися, діяли спільно. Чи могли вони чинити інакше? У Римі були комерційні товариства, діяльність яких легко й цілком логічно поширювалася на все Середземномор’я. Втім, “комерціалісти” ХVІІІ ст., що й далі зверталися до прецедентів,

до словника, а то й до самого духу римського права, і не дуже вони помилялися. Щоб виявити перші форми таких товариств на Заході, слід заглибитися дуже далеко, якщо не в римські часи, то принаймні до самого пробудження середземноморського життя<sup>1</sup>.

Першими в історії суспільства виникли командитні товариства. Як зазначає Ф. Бродель, вони були водночас і товариствами людей, і товариствами капіталів. Акціонерне товариство, останнє за часом появи, – це товариство тільки капіталів. Капітал акціонерного товариства утворює єдину масу, яка нібито зливається з самим товариством. Компаньйони, партнери володіють частиною цього капіталу, частками, або акціями. Англійці називають такі товариства – Joint Stock Companies (слово “stock” має тут значення “капітал” або “фонди”). Для істориків права справжнє акціонерне товариство існує тільки тоді, коли його акції не лише можуть передаватися з рук у руки, а й продаватися на ринку. Якщо суворо не дотримуватися цієї умови, то можна сказати, що Європа дуже рано познайомилася з акціонерними товариствами, задовго до утворення у 1553–1555 рр. (англійської) Московської компанії.

Історики й економісти багато уваги приділяли дослідженню акціонерних товариств із точки зору їх переваг порівняно з іншими формами підприємств, а саме тих із них, які виникають за рахунок обігу акцій акціонерних товариств і можливостей накопичення капіталу.

Однак, “незважаючи на ці переваги акції, новий тип товариства поширювався вкрай повільно, хоч би де ми провадили дослідження. Звичайно, воно з’явилося в новій або в такій, що оновлювалася, галузі страхування...”<sup>2</sup>.

Страхування в Україні також розвивалося на базі акціонерних товариств і товариств взаємного страхування<sup>3</sup>. Великі товариства взаємного страхування ніколи не погоджувалися на суттєве обме-

---

<sup>1</sup> Бродель Ф. Матеріальна цивілізація, економіка і капіталізм, XV–XVIII ст. – Т. 2: Ігри обміну / Ф. Бродель; пер. з фр. Г. Філіпчука. – К.: Основи, 1997. – С. 366.

<sup>2</sup> Там само. – С. 371–373.

<sup>3</sup> Клапків М. С. Витоки національного страхового ринку України: монографія / М. С. Клапків, Ю. М. Клапків. – Т.: Карт-бланш, 2003. – С. 23–24.

ження страхової відповідальності у разі непередбачуваного зростання коштів, як практикували малі товариства взаємного страхування.

Класичними попередниками акціонерних товариств вважають британську й голландську Ост-Індські (1600 р.) компанії. Але така сфера діяльності, як “корпоративне управління”, постала у світовій практиці лише з появою та масовим розвитком акціонерних товариств і відносин між найманими керівниками і власниками (акціонерами). Починаючи з середини ХІХ ст., акціонерні товариства (корпорації) у країнах із розвинутою промисловістю поступово перетворювалися на домінуючу форму ведення бізнесу. Корпорації мали й мають найбільший вплив на розвиток економіки багатьох країн. В американських виданнях з історії бізнесу й економіки поява промислової корпорації у середині ХІХ ст. порівнюється з таким епохальним відкриттям в історії людства, як винахід колеса.

Як свідчать численні наукові праці, такі поняття, як “корпорація” у класичному вигляді, “акціонерне товариство відкритого типу” та “акціонерна компанія”, практично є тотожними. Однак до ХІХ ст. великі акціонерні товариства були малопоширені, в економіці промислово розвинутих країн домінували невеликі підприємства, які належали приватним особам. Багато хто з фахівців вважає, що сучасне розуміння категорії “корпорація” походить із США і практично введене в економічне життя завдяки процесам глобалізації. Так, акціонерному товариству відповідає поняття “join stock bussines corporations”. Проте така назва стосується підприємницького акціонерного товариства. Крім того, корпораціями називають і неприбуткові організації (“non-profit corporations”), а також урядові корпорації (“government corporations”). Така ситуація зумовила певну некоректність категорії “корпоративне управління”, оскільки досить часто під ним розуміють загальний менеджмент.

Саме ж поняття “корпорація” походить від лат. corporatio, що означає об’єднання, і в нинішньому значенні корпорацією є форма, за якої сукупність осіб об’єднується для досягнення загальних цілей, ведення спільної діяльності й утворює самостійний об’єкт права – юридичну особу. З точки зору функціонування акціонерних відносин акціонерна компанія (joint stock company) є правовим суб’єктом, створеним для реалізації комерційної або виробничої діяльності, що володіє капіталом, поділеним на акції, якими володіють її члени.



Найактивніше процес створення акціонерних компаній розгорнувся у Сполучених Штатах Америки, адже справжні корпорації (акціонерні товариства) до початку XIX ст. у багатьох країнах світу були малопоширені. Це підкреслює видатний науковець – професор економіки Б. Селігман, який на підставі системного дослідження розвитку бізнесу в США стверджує, що, незважаючи на тривалу історію розвитку і важливу роль акціонерних товариств і корпорацій у відкритті й дослідженні Нового світу, на початку XIX ст. вони були нечисленними. Домінував окремих підприємець, який поєднував у одній особі власника і керівника справи. Здебільшого підприємства залишалися невеликими за розміром із обмеженим капіталом. Однак у міру зростання економіки з'явилася можливість залучати кошти з різних джерел. До 1801 р. у США було зареєстровано близько 300 корпорацій, а через 16 років – понад 1800.

Відомими представниками власників-менеджерів у США на той час були Рокфеллер, Дюпон, Меллон, Карнегі, Морган та ін. У США раніше, ніж у інших країнах, сформувалися всі “класичні” структурні елементи корпоративного управління – розмежування прав і функцій власників та менеджерів, а також ієрархічна піраміда органів управління корпораціями. Сьогодні саме “ділове адміністрування”, тісно пов'язане з корпоративним управлінням, стало окремою спеціальністю, якої навчають на університетських факультетах і в багатьох бізнес-школах.

Поштовх до розвитку акціонерних товариств і відносин сприяв будівництву залізниць у 30-х роках XIX ст. Процес корпоративного управління розвивався у таких американських компаніях, як “Стандард ойл”, “Дженерал електрик”, “Дюпон де Немур”, “Дженерал моторс” (в останній з початку 20-х років XX ст.), а в Європі та дореволюційній Росії, зокрема в Україні, – на підприємствах Круппа, Ротшильда, Нобеля, Путилова, Морозова, Юза, Терещенка та інших фабрикантів. Саме в період первісного накопичення капіталу й завдяки становленню системи корпоративного управління активно почали розвиватися акціонерні товариства. Згодом вони стали домінуючою формою функціонування капіталістичних підприємств і підґрунтям для утворення монополій. Із середини XIX ст. активізувалися процеси заснування акціонерних товариств в Україні (табл. 1.1).

За даними істориків Б. Лановика, З. Матисякевича та Р. Матейка, перші акціонерні товариства в Україні почали активно з'являтися у

Таблиця 1.1

## Динаміка розвитку акціонерної справи в російській імперії у XIX ст.

Період, <i>роки</i>	Кількість заснованих акціонерних компаній	Сумарний акціонерний капітал, <i>млн крб</i>
1755–1806	5	–
1807–1829	19	–
1830–1835	30	–
1836–1856	80	–
1857–1859	84	–
1860–1870	121	–
1870–1873	258	347,0
1874–1881	234	–
1882–1892	383	393,5
1896–1900	972	1 229,0

Складено за: Гуленко А. Возникновение акционерных обществ и этапы их развития в мировой экономике / А. Гуленко // Акционер. – 2001. – № 4. – С. 68–69.

70-х роках XIX ст. Приплив вільних коштів у промисловість України тоді сприяв капіталізації не лише промислових акціонерних товариств, а й акціонерних комерційних банків і торгово-промислових підприємств. Акціонерні товариства об'єднували індивідуальні капітали, а отже – компенсували нестачу коштів у підприємців. Вони були єдиною формою проникнення іноземного капіталу в українську промисловість.

Перші акціонерні товариства, як у дореволюційній Росії, так і в Західній Європі і США, створювалися переважно в галузях, які потребували значних капіталовкладень, – на залізничному транспорті, у суднобудуванні, металургії, виробництві цукру, страхуванні тощо. До 1850 р. більшість акціонерних товариств зосереджувалася у Санкт-Петербурзі, Одесі.

До 1836 р. в Російській імперії не було загального закону, який би визначав акціонерні відносини. Тому Комітет міністрів та глава держави своїми рішеннями регулювали функціонування акціонерних компаній. Наприклад, існував такий документ, як “Правила для управління справами Малоросійської компанії з виробництва цукру із цукрових буряків”. Наприкінці XIX ст. поглиблюються зв'язки акціонерних товариств із фондовими біржами та банками, які стали віді-

гравати значну роль у залученні капіталу для розвитку акціонерних товариств.

За різними даними, у 1889 р. в Росії нараховувалося 504 акціонерних товариства з капіталом понад 911 млн крб. Процес акціонування і поява специфічної форми управління торкнулися насамперед індустріальних районів України. Наприклад, у 1881 р. завдяки зусиллям підприємця О. М. Поля в Парижі було створено Акціонерне товариство залізних руд Кривого Рогу з капіталом у 5 млн франків, яке почало розробляння руди і згодом отримало великі прибутки. На цей час припадає надзвичайно інтенсивний приплив у промисловість Катеринославської губернії не так російських, як іноземних капіталів – передусім бельгійських, французьких, німецьких, англійських.

Щодо особливостей корпоративного управління, то в той час право вирішального голосу на загальних зборах акціонерів у акціонерних товариствах мали лише великі та найбільші підприємці – власники капіталу.

Поява значної кількості акціонерних товариств у найважливіших галузях промисловості України свідчила також про те, що розпочався новий етап розвитку економіки. Накопичення капіталу небагатьма акціонерними компаніями стало умовою для створення монополій. Важливим фактором монополізації промисловості України, зокрема вугільної, була організація у 1904 р. синдикату “Продвугілля”, який об’єднав майже весь видобуток і продаж кам’яного вугілля в Донбасі. Це був один із найбільших синдикатів Російської імперії, до складу якого входило 18 великих акціонерних вугільних товариств, підприємства яких зосереджували майже 75 % усього видобутку вугілля в Донбасі. Напередодні Першої світової війни на підприємствах “Продвугілля” працювало 64 тис. робітників. У 1902 р. в Україні засновано найбільший у металургії синдикат “Продамет”. У харчовій промисловості найпотужнішим був синдикат цукрозаводчиків, заснований у 1887 р., центральне бюро якого знаходилося у Києві<sup>1</sup>.

Отже, розвиток управління акціонерними товариствами в Україні значною мірою був пов’язаний із залученням іноземного капіталу.

---

<sup>1</sup> Україна і світ. Історія господарства від первісної доби і перших цивілізацій до становлення індустріального суспільства / Б. Д. Лановик, З. М. Матисякевич, Р. М. Матейко та ін. ; за ред. Б. Д. Лановика. – К. : Генеза, 1994. – С. 68–69.

Найактивніше процес акціонування відбувався у найрозвинутіших індустріальних районах України. Наприклад, правління 19 найбільших акціонерних товариств Донбасу розташовувалися у Брюсселі, Парижі, Лондоні й Берліні, решта – переважно в Санкт-Петербурзі. Основна маса підприємств, де тією чи іншою мірою брали участь іноземці, діяла на підставі російських статутів (наприклад, з 11 металургійних заводів лише 5 працювали за іноземними статутами). Акції більшості товариств котирувалися на іноземних біржах. Прибутки з капіталу, вкладеного іноземцями у вітчизняну металургію (точніше тільки дивіденди) надходили за кордон, бо частина прибутку інвестувалася у подальший розвиток промисловості.

У той період акціонери могли цілком розпоряджатися правом власності на акції компанії. Члени рад директорів були підзвітні акціонерам і відповідали за стан справ у компаніях. Досить часто голови правління акціонерних товариств виступали в ролі великих акціонерів<sup>1</sup>. Але в міру зростання акціонерних компаній та їхньої вартості ради директорів (правління) стали незалежнішими від акціонерів, що згодом і породило проблематику корпоративного управління.

Таким чином, акціонерні товариства (корпорації) виникли об'єктивно, оскільки з розвитком торгівлі, транспорту й промисловості з'явилися передумови для формування великих акціонерних структур, а також інститутів, які б мали змогу брати активну участь в економічній діяльності з одночасним збереженням відносної економічної свободи акціонерів від сфери контролю за повсякденною діяльністю акціонерного товариства. Тобто акціонерні товариства (корпорації), а отже, і специфічна сфера корпоративного управління, були відповіддю на інституціональну потребу суспільства. Інвестори зрозуміли перевагу нової організаційно-правової форми ведення бізнесу, а саме: акціонерні товариства відкритого типу дають можливість розподіляти комерційний ризик, пов'язаний з інвестуванням, і досить легко позбутися участі в акціонерному капіталі в умовах загострення кризових явищ шляхом продажу акцій. Це були го-

<sup>1</sup> Енциклопедія корпоративного управління : у 3 т. Т. 2 / наук. ред., кер. авт. кол. І. К. Бондар. – К. : Корпорація, 2006. – 422 с.; Довжук І. В. Промисловий розвиток Донбасу в системі економіки Наддніпрянської України (кінець ХІХ – початок ХХ ст.) : монографія / І. В. Довжук. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2003. – С. 240–241.

ловні переваги нової форми господарювання. Наприкінці ХІХ ст. ринки цінних паперів стали доступними для всіх промислових корпорацій більшості промислово розвинутих країн світу. З розвитком акціонерних відносин почала розвиватися й економічна теорія у цій сфері управління.

К. Маркс наголошував на тому, що “акціонерна власність – результат найвищого розвитку капіталістичного виробництва, необхідний перехідний пункт до зворотного перетворення капіталу на власність виробників”<sup>1</sup>.

Як вважає А. Гальчинський, в акціонерній справі, за К. Марксом, засоби виробництва є індивідуальною власністю. Справді, “перші корпорації з’явилися у 1850–1860-тих роках, спочатку у Сполучених Штатах, а трохи згодом – у Німеччині як відповідь на глибокі суперечності капіталістичного способу виробництва, що вже тоді поставили на порядок денний питання щодо історичної долі. Саме починаючи з цього періоду корпорація набула ознак найбільш інтенсивно зростаючої форми власності, відтісняючи суто приватні та приватно-сімейні форми господарювання, що домінували до цього”<sup>2</sup>.

Й. А. Шумпетер дійшов висновку, що “сучасна корпорація, хоч і є продуктом капіталістичного процесу, соціалізує буржуазну психологію, неблаганно звужує межі капіталістичної мотивації: більше того, руйнує її коріння. У корпоративному бізнесі для керівника поза нелегальними чи напівлегальними не існує інших способів, окрім зарплати і премії, одержувати особистий прибуток, показує, що цьому не сприяє сама структура корпорації”<sup>3</sup>.

Таким чином, саме розвиток акціонерних відносин породив специфічну форму управління ними. Згодом з’являється агентська теорія, покладена в основу корпоративного управління. Агентські відносини виникають між принципалами (особи, від імені яких діють агенти) і агентами, які надають послуги, замовлені принципалом. Виходячи з визначення, можна сказати, що наймані менеджери є агентами власників (акціонерів) корпорації.

---

<sup>1</sup> Маркс К. Соч. Т. 25, ч. 1 / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – М. : Политиздат, 1961. – 554 с.

<sup>2</sup> Гальчинський А. Глобальні трансформації: концептуальні альтернативи : методологічні аспекти / А. Гальчинський. – К. : Либідь, 2006. – 312 с.

<sup>3</sup> Шумпетер Й. А. Капіталізм, соціалізм і демократія / Й. А. Шумпетер // пер. з англ. В. Ружицького, П. Таращука. – К. : Основи, 1995. – С. 201.

### **1.3. КОРПОРАЦІЇ В СИСТЕМІ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНА ТРАДИЦІЯ І НЕОКЛАСИЧНИЙ АНАЛІЗ**

Постійне вдосконалення акціонерних форм розвитку виробництва, активне сприяння цьому процесові з боку держави дало змогу істотно розширити коло осіб – власників акцій. За оцінками експертів журналу “Economist”, нині понад 50 % американських родин володіє акціями, тоді як у 1950-х роках – лише 5 %. Загалом у країнах Заходу кожен третій є акціонером.

Нині в розвинутих країнах світу значна частина населення володіє акціями підприємств, що дає змогу не лише бути активним учасником акціонерних відносин, а й отримувати певні економічні стимули. Як вважає один із провідних науковців із питань корпоративного управління Боб Трікер, ХХ ст. було століттям менеджменту, а ХХІ ст. буде століттям корпоративного управління (“governance”). Різниця між термінами “менеджмент” і “корпоративне управління”, на його думку, пояснюється тим, що менеджмент – це управління підприємством, а корпоративне управління – це процес спостереження за тим, щоб підприємство ефективно управлялося й розвивалося у необхідному напрямі. Тому відмінності між цими поняттями мають фундаментальний характер.

За даними західних економістів, ще 20 років тому, на ранніх стадіях стримкого розвитку цього напрямку, така сама проблема корпоративного управління в країнах із перехідною економікою була у Великобританії та США. Досить часто в західній економічній літературі категорія “корпоративне управління” трактується як спосіб, за допомогою якого реалізується влада над корпоративною організацією. Усі корпоративні організації потребують визначення загального напрямку їхньої діяльності й реалізації їх конкретного управління. Структури і процеси в органі, який визначає загальне спрямування діяльності корпорації й контролює її дотримання, і є центральним питанням корпоративного управління.

Важливе значення для корпоративного управління мають відносини ради директорів з акціонерами, аудиторями, регулювальними органами та іншими заінтересованими групами, а також між радою директорів і менеджментом організації. Корпоративне управління – досить нова сфера наукових досліджень. Перша книга із заголовком “Corporate Governance” була опублікована у 1984 р., перший акаде-

мічний журнал “Corporate Governance – an international review” засновано лише у 1993 р. Отже, економічна теорія корпоративного управління, незважаючи на більш як столітній досвід розвитку акціонерних товариств (корпорацій), почала активно розвиватися лише наприкінці ХХ ст.

Звичайно, якщо порівнювати поняття “рада директорів” і “правління” акціонерного товариства, то важливим у корпоративному управлінні є відносини між наглядовою радою й акціонерами. Річ у тому, що в англо-американській системі корпоративного управління існує однорівнева система управління – унітарна рада директорів, на відміну від німецької дворівневої моделі, до якої дедалі ближчою стає вітчизняна система корпоративного управління.

До того ж, з огляду на положення економічної теорії та практики господарювання, слід нагадати, що корпоративне управління почало активно розвиватися з появою корпорацій, хоча цей термін тоді не застосовувався. Але вперше ще А. Сміт (1723–1790) у відомій праці “Дослідження про природу і причини добробуту народів” ужив термін “корпорація” і звернув увагу на слабкий механізм контролю з боку акціонерів за управлінським персоналом. Зокрема, він дійшов висновку, що директори таких компаній управляють скоріше грошима інших, ніж власними, і тому від них не можна очікувати, що вони оберегатимуть ці гроші так само пильно, як партнери приватної компанії часто оберегають власні<sup>1</sup>.

Отже, недбалість і марнотратство можуть завжди переважати в управлінні справами такої компанії.

У 1920-х роках основоположник інституціоналізму Т. Веблен (1857–1929) у працях “Привілейовані групи і стан промислової техніки” (1919 р.), “Інженери і система цін” (1921 р.) та “Абсентеїстська власність” (1924 р.) обґрунтував необхідність суспільного контролю за господарською діяльністю корпорацій і розглянув питання про передачу контролю над підприємствами від капіталістів до менеджерів-інженерів. Він уперше зробив висновки про роль концентрації виробництва в економічному розвитку країни. Яскравим прикладом підприємця того часу є Г. Форд, який на гроші інвесторів створив високоефективну акціонерну автомобільну компанію. Будуючи теорію на засадах

<sup>1</sup> *Сміт А.* Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту / А. Сміт ; пер. з англ. – К. : Port-Royal, 2001. – 596 с.

еволюціонізму, саме Т. Веблен формулює ідею суперечностей еволюційного розвитку, вважаючи, що інститути в процесі розвитку суспільства вступають у суперечність із новими умовами життя, з новим суспільним середовищем. А оскільки нормальний розвиток суспільства відбувається лише за відповідності його інституціональної структури навколишньому середовищу, то інститути, що не пристосовуються до змін, стають “консервативним фактором”, перешкодою для суспільного розвитку<sup>1</sup>.

Видатний український вчений М. Туган-Барановський (1865–1919) першим у Росії відзначив переваги нової форми господарювання – картелів, які функціонували у вигляді промислово-фінансових груп з акціонерною формою власності. У праці “Промислові кризи в сучасній Англії, їх причини і вплив на народне життя” М. Туган-Барановський зауважив, що причиною криз є не державно-монополістичний капіталізм, а диспропорції у розміщенні капіталу. У праці “Російська фабрика в минулому і тепер” він зазначає, що “періоди промислового піднесення були періодами гріндерства, а періоди застою – періодами спаду активності заснування акціонерних товариств. Із 1889 р. в Росії розпочався активний період акціонерної діяльності. Стрімко виникало і розвивалося велике гірничозаводське виробництво в Донецькому басейні. Це виробництво було організоване на великокапіталістичний лад”<sup>2</sup>.

Спираючись на висновки наукового дослідження Н. А. Супрун щодо генези акціонерного підприємництва в працях українських економістів, слід констатувати, що вітчизняні вчені завжди активно працювали над проблематикою становлення акціонерних товариств в Україні. Так, “дослідження наукової спадщини другої половини ХІХ – початку ХХ ст. переконливо доводять, що представники української економічної думки зробили вагомий внесок у вивчення економічної і правової природи й сутності акціонерних товариств. У наукових працях М. Бунге, Л. Петражицького, І. Тарасова, М. Туган-Барановського, П. Фоміна були визначені не лише загальні закономірності процесу

<sup>1</sup> Бухвалов А. В. Корпоративное управление как объект научных исследований / А. В. Бухвалов // Российский журнал менеджмента. – 2005. – № 3. – Т. 3. – С. 81–96.

<sup>2</sup> Туган-Барановский М. И. Русская фабрика в прошлом и настоящем. Т. 1: Историческое развитие русской фабрики в ХІХ веке / М. И. Туган-Барановский. – М. : Соцэкгиз, 1938. – С. 113–119.



становлення акціонерного підприємництва, а й виділені його національні особливості й розкрита залежність від конкретних історичних, соціально-економічних та політичних умов”<sup>1</sup>.

Твердження М. Туган-Барановського про велике значення акціонерного сектору економіки підтверджує й англійський економіст-неокласик А. Маршалл (1842–1924). Зокрема, він вважав, що “акціонерні компанії вирізняються великою гнучкістю і спрямованістю до безмежного розширення, коли сфера їхньої діяльності це дозволяє, причому вони захоплюють позиції майже в усіх напрямках. Проте в них є одне значне джерело слабкості, що полягає у відсутності належних знань про конкретну діяльність компанії в акціонерів, які беруть на себе її головний ризик. Декому з найбільших акціонерів часто вдається з’ясувати, що відбувається, і таким чином встановити ефективний і розумний контроль над загальним управлінням підприємством”<sup>2</sup>. Ці висновки актуальні й тепер, коли у більшості країн світу відбуваються реформи системи корпоративного управління в напрямі підвищення ефективності прийняття управлінських рішень із залученням до цього процесу всіх акціонерів<sup>3</sup>.

На розвиток теорії корпоративного управління особливо вплинула праця “Сучасна корпорація і приватна власність” (1933 р.) А. Берле і Г. Мінза, які дослідили, що 200 великих корпорацій США контролюють половину їх сукупної власності. При цьому 88 із цих корпорацій контролюють саме менеджери, а не власники (акціонери). Автори дійшли висновку, що інтерес контролю над корпорацією радикально різниться від інтересу володіння її власністю, тобто інтереси власників капіталу й агентів не збігаються. У подальшому в економічній літературі ці висновки, як зазначалося, були розвинуті в “агентській теорії”, популярній і нині.

<sup>1</sup> Супрун Н. А. Генеза акціонерного підприємництва в роботах українських економістів другої половини XIX – початку XX століття : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.01.04 / Н. А. Супрун ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – С. 14–17.

<sup>2</sup> Гальчинський А. Глобальні трансформації: концептуальні альтернативи : методологічні аспекти / А. Гальчинський. – К. : Либідь, 2006. – С. 199.

<sup>3</sup> Бухвалов А. В. Корпоративное управление как объект научных исследований / А. В. Бухвалов // Российский журнал менеджмента. – 2005. – № 3. – Т. 3. – С. 81–96.

У той самий період майбутній Нобелівський лауреат Р. Коуз запропонував теорію транзакційних витрат. Детальніше в межах цієї теорії щодо сфери корпоративного управління розглядаються питання асиметрії інформації при укладенні угод, а сама агентська проблема стала вирішуватися в контексті такого укладення. Р. Коуз наголошує на тому, що в акціонерній компанії остаточний контроль над фірмою не належить жодній особі<sup>1</sup>.

Питання неповноти інформації й інформаційної асиметрії розглянули такі автори, як М. Дженсен і В. Меклінг, котрі детальніше сформулювали та обґрунтували теорію агентських витрат, пов'язавши її з проблемами формування оптимальних контрактів, які повинні спрямовуватися на мінімізацію транзакційних витрат. Так, М. Дженсен і В. Меклінг запропонували новий погляд на фірму, зокрема через використання контрактного підходу до аналізу взаємовідносин між основними індивідами, зацікавленими у фірмі: власниками, топ-менеджерами та кредиторами. Саме їхнє дослідження є великим внеском в один із важливих аспектів корпоративного управління – проблематику відокремлення власності від контролю, тобто аналіз взаємовідносин між власниками і менеджерами. Вони сконцентрували увагу на спеціальному типі транзакційних витрат – агентських витратах, які виникають у результаті відокремлення власності від управління<sup>2</sup>.

На практиці для корпорацій, акції яких котируються на фондовій біржі, проблематика інформаційної асиметричності набула принципового значення, оскільки менеджери та члени наглядових рад володіють більшим обсягом інформації про стан компанії, що надає їм переваги під час укладення угод на ринку цінних паперів. На противагу таким діям у корпоративній практиці з'явилася необхідність обґрунтування участі менеджерів як акціонерів компаній. Тобто модель корпоративного управління повинна мінімізувати агентські витрати.

На думку П. Друкера, удосконалення корпоративного управління має бути націлене на створення таких моделей управління корпораціями, в яких акціонери були б мотивовані й справді могли реалізувати

---

<sup>1</sup> Коуз Р. Природа фірми / Р. Коуз ; пер. с англ. Б. Пинскера // Теория фирмы / сост. В. М. Гальперин. – СПб. : Экон. школа, 1995. – С. 11–32. – (Серия “Вехи экономической мысли”).

<sup>2</sup> Довгань Л. Є. Корпоративне управління : навч. посіб. / Л. Є. Довгань, В. В. Пастухова, Л. М. Савчук. – К. : Кондор, 2007. – С. 78.

свої зобов'язання та права щодо власності. Наприкінці 1980-х років західні економісти пов'язали проблему захоплення менеджменту з показниками ефективності діяльності компанії. Але це породило нову проблему – оцінювання ефективності бізнесу акціонерних компаній (корпорацій). Таким чином, інтереси менеджменту не повинні суттєво відрізнятися від інтересів акціонерів. Така ситуація можлива за умови ефективної системи матеріальної компенсації діяльності менеджменту. Крім того, П. Друкер вважає, що протягом останніх 50 років через зміну в демографічній ситуації у всіх розвинутих країнах відбувався процес перерозподілу власності. Тепер ми спостерігаємо результати цього перерозподілу влади. Два явища – виникнення численного і, безумовно, багатого класу працівників інтелектуальної праці і збільшення тривалості життя – привели до появи таких інститутів, як пенсійні фонди і взаємні (пайові) фонди страхування. Сьогодні саме вони стали в сучасному розвинутому суспільстві законними “власниками” ключового виду власності – корпорацій, які перебувають у громадському володінні. В Україні цей процес лише започатковано.

Можливості й інтереси інституційних інвесторів, на нашу думку, значно відрізняються від можливостей індивідуальних акціонерів. Процес участі інституційних акціонерів в управлінні акціонерними товариствами згодом активізується і в Україні, де поки що інститути спільного інвестування і недержавні пенсійні фонди становлять зовсім новий сегмент фінансового ринку. Вони є прикладом “чистих” інституційних інвесторів, які створюються з єдиною метою – для ведення інвестиційної діяльності шляхом залучення коштів інвесторів із метою отримання прибутку від вкладання їх у цінні папери емітентів, корпоративні права та нерухомість. Тому, безперечно, розвиток діяльності інституційних інвесторів в Україні вплине на процеси трансформації корпоративного управління.

Особливу увагу на початку 1990-х років привернула система збалансованих показників Д. Нортон і Р. Каплана, яка пов'язала фінансові й нефінансові показники ефективності зі стратегією та місією компанії. Останніми роками ефективність системи корпоративного управління активно оцінюється з точки зору інвесторів. Саме інвестори (майбутні акціонери) фінансують корпорацію не з метою отримання права контролю, а в обмін на її репутацію та здатність створювати нову вартість. У межах поведінкової теорії фінансів розвиваються концепції ірраціональної поведінки інвесторів на ринку цін-

них паперів. При цьому більшість теоретиків і практиків вважає, що корпорація є відкритою системою без чітких меж<sup>1</sup>.

Отже, у процесі корпоративного управління виникає проблема оцінювання та врахування інтересів інших зацікавлених осіб у діяльності корпорації. Під час оцінювання стану корпоративного управління особлива увага приділяється аналізу структури акціонерного капіталу, вартості бізнесу компанії й формуванню її стратегічних цілей. Сьогодні неможливо розглядати проблеми корпоративного управління також поза межами соціальних механізмів, таких як формування соціального капіталу і феномену довіри в сучасному суспільстві. Тому взаємодія економічного й соціального капіталу є однією з фундаментальних проблем у системі корпоративного управління.

Наприкінці 1990-х років у країнах Британської Співдружності у зв'язку з розвитком гнучкіших корпоративних структур, що почали витіснити з ринку традиційні концерни, була розроблена нова система принципів корпоративного управління. Загалом науковці вважають, що теорія корпоративного управління розвивається достатньо повільно. Але позитивним є те, що у 1998 р. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) запропонувала розробити глобальний документ із корпоративного управління. Стандарти й принципи корпоративного управління створювалися за участю урядів Великобританії, США, Німеччини, Франції, Японії та зацікавлених міжнародних організацій. Тобто реформи у сфері корпоративного управління мають на меті просування до глобальних стандартів.

Водночас практика реформування транзитивних економік упродовж останніх двох десятиліть довела безперспективність універсальних рецептів економічних перетворень, розроблених за принципами неокласичної школи (представники школи: Дж. Е. Мід, Дж. Хікс – Великобританія; М. Фрідмен, В. Леонтьєв – США).

Узагальнюючи результати теоретичних досліджень, відзначимо найважливіші елементи нової парадигми неокласики:

- розгляд ринкової економіки як стійкої, стабільної системи, що функціонує в оптимальному режимі;

---

<sup>1</sup> *Супрун Н. А.* Генеза акціонерного підприємництва в роботах українських економістів другої половини XIX – початку XX століття : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.01.04 / Н. А. Супрун ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – С. 14–17.

- небажані процеси, що виникають у системі, трактуються як закономірне й неминуче породження ефективного господарського механізму, на відміну від традиційного підходу, де негативні явища подаються як результат дії “зовнішніх чинників”;
- у межах економічного аналізу важко визначити бажаний напрям економічної політики, а підходи, що склалися в економічній науці для вирішення таких проблем, як безробіття та інфляція, треба визнати неефективними й навіть шкідливими з погляду стабільності економічної системи.

До неокласичної теорії входять два напрями:

- 1) *теорія адаптивних очікувань*, згідно з якою суб’єкти ринку, сподіваючись на майбутні зміни, враховують досвід минулого і сучасності, змінюючи очікування залежно від розвитку реальних подій;
- 2) *теорія раціональних очікувань* (Дж. Ф. Мута), за якою суб’єкти ринку очікують наслідків від впливу грошово-кредитної і фінансової політики держави на економіку, і, керуючись власною вигодою, нівелюють ефективність державного регулювання.

Важливим у вивченні систем управління є один із варіантів теорії раціональних очікувань, яка активно розроблялась у 70–80-ті роки ХХ ст. і цілком ігнорувала державне втручання. Так, американські економісти Р. Лукас, Т. Сарджент, Н. Уоллес стверджують, що суб’єкти ринку не лише пасивно адаптуються до попереднього досвіду, а й активно використовують великий обсяг поточної інформації для точнішого передбачення тенденцій господарського розвитку. Будь-які спроби вплинути на процес відтворення за допомогою систематичної державної макроекономічної політики ідеологи раціональних очікувань оцінюють як безплідні не лише в довго-, а й у короткостроковому періоді. Головна увага приділяється відновленню впевненості в можливості раціональної поведінки суб’єктів ринку, коли держава відіграє роль тільки джерела інформації.

Ця теорія вивчає передусім інфляційні очікування й тому певною мірою спирається на теорію адаптивних очікувань, згідно з якою очікування майбутньої інфляції формується на основі попередніх і поточних її рівнів та є відносно постійним. Проте теорія раціональних очікувань має суттєву відмінність: індивіди, що діють раціонально, не лише аналізують “учора” й “сьогодні”, а й можуть передбачити і спрогнозувати “завтра”, використовуючи всю доступну інформацію.

Таким чином, неокласичні економічні концепції відображають рух сучасної капіталістичної економіки в бік стихійно-ринкових начал із метою створення ефективніших методів державного втручання на новому етапі науково-технічної революції.

Системна трансформація, що відбулася у перехідних економіках, супроводжувалася нестабільністю й непередбачуваністю перспектив, особливо довгострокових. Тому ресурсний, факторний підхід неокласиків, який ґрунтується на стабільності ресурсів, не відповідав реаліям перехідного періоду.

Однозначно на формування системи корпоративного управління впливають процес інституціоналізації інтересів між різними верствами і групами учасників, а також ділове та соціальне партнерство між державою і корпораціями. Тому товариства є своєрідними формами реалізації публічної влади з метою задоволення інтересів акціонерів: “Вони виникають як представницькі утворення щодо захисту своїх господарських, політичних, соціальних та ідеологічних інтересів. Фірми, громадські організації, державні органи співпрацюють заради загальних цілей: стабільності прибутку, збереження стійкого соціального і політичного клімату, підтримки позитивного іміджу. І хоча одні організації зорієнтовані на одержання господарського прибутку, другі – на благодійність, а треті на захист прав власника й особистості або захист навколишнього середовища, оздоровлення і спорт, загальним для них усіх щодо корпоративізму є співробітництво і солідарність”<sup>1</sup>.

Інституціоналізм зародився як форма протесту проти постулатів класичної та неокласичної теорій ринкової економіки, що панували на межі ХІХ–ХХ ст. Він виник як опозиційне вчення у політичній економіці та економікс, а його прихильники намагалися відобразити в економічній схемі не тільки формальні моделі й суворі логічні схеми, а й життя у всьому розмаїтті. Тому у “старому” інституціоналізмі (Т. Верлен, Дж. Р. Коммонс, У. К. Мітчел) як інститути розглядалися звичаї, корпорації, профспілки, держава тощо. Прихильники інституціоналізму ввели права власності як інструмент аналізу, відмовилися від ідеального характеру ринку, суттєво змінили визначення стосовно повноти інформації та абсолютної раціональності суб’єктів ринку.

---

<sup>1</sup> Розвиток корпоратизму і корпоративних відносин в економіці України / за ред. В. І. Голікова. – К. : Ін-т екон. прогноз., 2002. – С. 16–17.

“Старий” інституціоналізм не набув поширення, що пояснювалося невизначеністю фундаментального поняття інституту, орієнтацією на дії таких колективів, як профспілки й уряд, відсутністю власної методології, зокрема прагненням іти від часткових випадків до узагальнення. Інституціоналізм отримав “друге” дихання у межах “нового” інституціоналізму (В. Уільямсон, Р. Коуз, Д. Норт, Г. Демсец), у якому набагато більше приділяється уваги інституційному середовищу, де діють суб’єкти ринку. “Новий” інституціоналізм має кілька назв: неоінституціоналізм, транзакційна економіка, економічна теорія прав власності, контрактний підхід. При цьому, незважаючи на схожість назв, “новий” інституціоналізм значно відрізняється від “старого”.

Відправною точкою виникнення “нового” інституціоналізму вважається стаття Р. Коуза “Природа фірми” (1937 р.), де надано пояснення існуванню таких протилежних ринку ієрархічних структур, як фірми. Інститути у неоінституціоналізмі – це “правила гри” та система заходів, що забезпечує їх виконання. Інститути можуть мати як формальний, так і неформальний характер. Порівняльний аналіз двох конкурентних теорій наведено в табл. 1.2.

Таблиця 1.2

**Порівняльний аналіз неокласичної та інституційної економічних теорій**

Ознака	Неокласична	Інституційна
Орієнтовний період виникнення	Початок ХХ ст.	Межа ХІХ–ХХ ст.
Засновник	А. Маршалл	Р. Коуз, “Природа фірми” (1937 р.)
Представники	Дж. Дебре, Б.-Г. Улін, А. Льюїс	В. Уільямсон, Р. Коуз, Д. Норт, Г. Демсец
Суть теорії	Досліджує передусім закони ціноутворення, аналіз взаємозв’язків попиту і пропозиції на різних ринках. Ринковий механізм конкуренції здатний забезпечити збалансоване зростання, рівновагу між попитом та пропозицією	Досліджуються суспільні відносини з позиції людини, що мислить раціонально. Тому в рамках неоінституціоналізму будь-яка діяльність розглядається як обмін. Інститути структурують стимули у процесі людського обміну – політичного, соціального чи економічного

Закінчення табл. 1.2

Ознака	Неокласична	Інституційна
Новації	Представники школи не заперечують необхідності державного регулювання, але вважають, що воно має обмежуватися попитом і пропозицією	Вчення школи постійно еволюціонує, вбираючи фрагменти, положення, постулати інших теоретичних шкіл та синтезує нові підходи до аналізу складної ринкової реальності
Просторове поширення	Високорозвинуті країни з ринковою економікою	Країни з низьким рівнем розвитку та країни з перехідною економікою

Складено авторами.

З огляду на аналіз генезису корпоративного управління можна виокремити основні етапи становлення теорії і практики корпоративного управління (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

### Етапи становлення і розвитку теорії та практики корпоративного управління

Період	Основні положення
Кінець XIX – початок XX ст., “домінування у прийнятті управлінських рішень акціонерів”	Поява великих корпорацій. Панує школа наукового управління, яка зосереджує увагу переважно на принципах і методах організації праці. Започаткування процесу відокремлення прав акціонерної власності від управління нею. А. Маршалл системно охарактеризував проблему розбіжності інтересів управлінців та власників компаній. Т. Веблен пропонує передати контроль від власників до менеджерів-інженерів
30–50-ті роки XX ст., “домінування у прийнятті управлінських рішень менеджерів”	Розширення сфер діяльності корпорацій. Передача виконавчих, контрольних, а згодом стратегічних функцій управління найманим керівникам (менеджерам). Виникають конфлікти інтересів. На рівні державного регулювання вводяться вимоги щодо розкриття інформації про функціонування корпорацій та обіг цінних паперів, посилюється роль комісій з цінних паперів і фондового ринку. Американські економісти А. Берлі й Г. Мінз у праці “Сучасна корпорація і приватна власність” (1931 р.) порушили питання про агентські відносини, колективну і соціальну природу корпорацій. Теорія транзакційних витрат Р. Коуза (“Природа фірми”, 1937)



Закінчення табл. 1.3

Період	Основні положення
<p>50–80-ті роки ХХ ст., “упровадження загальних правил та принципів у сфері корпоративного управління”</p>	<p>Зростання інвестиційної активності. Вивезення капіталу у формі портфельних інвестицій (акцій). Значне зростання частки інституціональних (пенсійних, страхових компаній) і колективних (пайових і нових інвестиційних фондів) інвесторів в акціонерному капіталі. Європейське Економічне Співтовариство приймає директиву про уніфікацію корпоративного управління для акціонерних компаній*. Дж. К. Гелбрейт у праці “Нове індустріальне суспільство” (1961 р.) дійшов висновку, що в корпораціях реальною владою володіють не власники, а технo-структура. Розвиваються теорії: інформаційної асиметрії (М. Спенс, Дж. Акерлоф); ризику (Дж. Стігліц); нової інституціональної економіки (О. Уільямсон); структури акціонерного капіталу (Ф. Модільяні, М. Міллер). Особливо на розвиток корпоративного управління вплинули роботи М. Дженсена та У. Меклінга щодо обґрунтування контрактних відносин між акціонерами та іншими особами в системі корпоративного управління</p>
<p>Початок 90-х років – до сьогоднішня, “вирішення проблеми системного підходу до корпоративного управління”</p>	<p>Банкрутство низки акціонерних компаній. Посилення процесів глобалізації та державного регулювання у сфері корпоративного управління. Кодекс корпоративного управління Кедбері (Великобританія, 1992 р.). Упровадження у практику принципів “підкоряйся або поясни”. Розроблення механізмів внутрішнього контролю, системи мотивації членів наглядових рад. Прийняття Принципів корпоративного управління ОЕСР (1999 р.). Закон Сарбейнса – Окслі (США, 2002 р.). Реформування системи корпоративного управління у більшості країн. Поширення глобальних ТНК. Еволюція стратегій та моделей корпоративного управління. Загострення корпоративних відносин в умовах глобальної кризи та пошук нових інструментів і механізмів корпоративного управління</p>

\* Євтушевський В. А. Основи корпоративного управління : навч. посіб. / В. А. Євтушевський. – К. : Знання-Прес, 2008. – С. 118–119.

Отже, на наш погляд, у широкому розумінні корпоративне управління можна розглядати як систему, за допомогою якої спрямовується й контролюється діяльність акціонерного товариства. У межах системи корпоративного управління визначаються завдання і функції акціонерів щодо контролю за діяльністю менеджерів, а також відповідальність самих менеджерів перед акціонерами за результати діяльності акціонерного товариства. Належна система корпоративного управління завжди сприяє зростанню акціонерного капіталу товариства.

Основні підходи й визначення категорії “корпоративне управління”, які домінують в економічній теорії і практиці, подано в табл. 1.4.

Отже, корпоративне управління пов’язане з відносинами між акціонерами, менеджерами, а також зацікавленими особами для забезпечення ефективної діяльності акціонерного товариства, рівноваги впливу та балансу інтересів учасників корпоративних відносин. В Енциклопедії корпоративного управління, у підготовці якої брав безпосередню участь автор, дано таке визначення цієї категорії: “корпоративне управління – це система керування акціонерними товариствами і контролю за їх діяльністю. Воно охоплює способи, якими спостережні ради та вище керівництво компаній регулюють діяльність, і спрямоване на захист інтересів акціонерів і належний рівень поінформованості між органами управління, власниками й клієнтами”<sup>1</sup>.

Як бачимо з табл. 1.4, основні підходи до визначення категорії “корпоративне управління” базуються на загальноекономічних, культурологічних та правових принципах. На підставі аналізу причин виникнення і генезису управління акціонерними товариствами та акціонерних відносин можна запропонувати таке визначення категорії “корпоративне управління”: корпоративне управління – це система цілеспрямованого формування процесу діяльності акціонерного товариства (корпорації) та впливу на відносини між акціонерами і заінтересованими особами. Отже, корпоративне управління – це, по суті, теорія і практика контролю влади в акціонерному товаристві. Суть корпоративного управління полягає в тому, щоб створити дієвий механізм, який давав би акціонерам можливість ефективно контролювати і проводити моніторинг діяльності керівництва акціонер-

<sup>1</sup> Енциклопедія корпоративного управління : у 3 т. Т. 2 / наук. ред., кер. авт. кол. І. К. Бондар. – К. : Корпорація, 2006. – С. 203.

Таблиця 1.4  
**Підходи до визначення і сутність категорії “корпоративне управління”**

Підхід	Визначення категорії	Автори та джерело
<b>Управлінський</b> (загальна теорія управління та менеджменту)	Корпоративне управління – система, за допомогою якої здійснюються управління корпораціями та контроль за їхньою діяльністю	<i>Кондратьев В. Б.</i> Корпоративное управление и инвестиционный процесс / В. Б. Кондратьев. – М.: Наука, 2003. – С. 66–67
<b>Загальноекономічний</b> (взаємовідносини між учасниками та суб'єктами акціонерного товариства)	Корпоративне управління – комплекс відносин між адміністрацією компанії, її правлінням та іншими зацікавленими особами  Корпоративне управління – система управлінських відносин між юридичними особами та суб'єктами господарювання щодо гармонізації інтересів цих суб'єктів, які взаємодіють у складі групи	Принципы корпоративного управления ОЭСР. – Р.: OECD Publications, 1999. – С. 13–14  <i>Винслав Ю.</i> Утверждающая научные принципы управления интегрированными корпорациями / Ю. Винслав // Российский экономический журнал. – 2001. – № 10. – С. 8
	Корпоративне управління – система взаємовідносин між менеджерами компанії та їх власниками (акціонерами), а також іншими заінтересованими сторонами з питань, пов'язаних із забезпеченням ефективної діяльності компанії і отриманням інтересів власників та інших зацікавлених осіб	<i>Кныш М. И.</i> Стратегическое управление корпорациями / М. И. Кныш, В. В. Пучков, Ю. П. Тютиков. – СПб.: КультИнформПресс, 2002. – С. 14–15
<b>Економіко-правовий</b>	Корпоративне управління – сукупність економічних і адміністративних механізмів, за допомогою яких реалізуються права акціонерної власності й формується структура корпоративного контролю	<i>Райзберг Б. А.</i> Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, А. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – М.: Инфра-М, 2003. – С. 15

Підхід	Визначення категорії	Автори та джерело
	Корпоративне управління – система виборних та призначених органів, які здійснюють управління діяльністю відкритих акціонерних товариств, що відображає баланс інтересів власників і спрямована на забезпечення максимальної можливої прибутку від усіх видів діяльності відкритого акціонерного товариства в межах норм чинного законодавства	Управління акціонерним товариством: корпоративне управління в Україні : посібник / Міжнародна фінансова корпорація, Британський Фонд Ной-Хау. – [Б. м.] : Століття, 1999. – С. 15
	Корпоративне управління поєднує норми законодавства, нормативних положень та практику господарювання у приватному секторі, що дає товариствам можливість залучати фінансові та людські ресурси, ефективно вести господарську діяльність	Управління акціонерним товариством: корпоративне управління в Україні : посібник / Міжнародна фінансова корпорація, Британський Фонд Ной-Хау. – [Б. м.] : Століття, 1999. – С. 15
	Корпоративне управління – сукупність дій менеджерів та власників акціонерного товариства, які діють у межах норм чинного законодавства та забезпечують процес залучення фінансових і трудових ресурсів	<i>Вакульчик О. М.</i> Корпоративне управління: економіко-аналітичний аспект / О. М. Вакульчик. – Д. : Пороги, 2003. – С. 15
	Корпоративне управління – система взаємної участі у діяльності компанії всіх її структурних елементів та ланок, що проявляється у спільній діяльності на благо компанії виборних керівних органів, акціонерів та працівників з дотриманням норм чинного законодавства, ділової етики та міжнародних принципів діяльності компанії	Формування та розвиток моделі корпоративного управління в трансформаційній економіці : навч. посіб. / за заг. ред. П. В. Круша. – К. : ЦУА, 2007. – С. 37

Закінчення табл. 1.4

Підхід	Визначення категорії	Автори та джерело
<b>Інституціональний</b>	Корпоративне управління великою мірою, але не цілком полягає в забезпеченні взаємозв'язку корпорації з інституціональним середовищем, у якому вона функціонує	Дамб А. Корпоративне управління: вітчизняні парадокси / А. Дамб, Ф.-Ф. Нойбауер ; пер. з англ. – К. : Основи, 1997. – С. 36
<b>Прав власності</b>	Корпоративне управління – процеси регулювання власником руху його корпоративних прав з метою отримання прибутку Діяльність менеджерів компанії в інтересах власників	Євтушевський В. А. Корпоративне управління : підручник / В. А. Євтушевський. – К. : Знання, 2006. – С. 14–15 Корпоративное управление: владельцы, директора и наемные работники акционерного общества / под ред. М. Хесселя. – М. : Джон Уайли энд Санз, 1996. – С. 9

Складено авторами.

ного товариства, сприяючи збільшенню капіталізації акціонерного товариства.

Процес корпоративного управління охоплює окремі етапи, а саме: планування, реалізацію заходів і контроль за їх виконанням. Корпоративне управління – це не лише діяльність, тобто функція, а й певні інститути управління (загальні збори акціонерів, правління, ревізійна комісія, комітети). Як будь-який вид управління компанією, корпоративне управління потребує організаційного забезпечення, тобто відповідних інструментів управління. Таким чином, корпоративне управління акціонерними товариствами можна розглядати в багатьох аспектах.

З огляду на аналіз сучасної теорії та практики управління бажано оперувати категорією “система корпоративного управління”. Така система є набором структур і процесів для управління і контролю над акціонерною компанією. Система корпоративного управління має вигляд організаційної моделі, за допомогою якої акціонерна компанія представляє й захищає інтереси своїх акціонерів (інвесторів). Тип системи залежить від структури акціонерного капіталу й ефективності механізмів корпоративного управління.

Отже, під корпоративним управлінням слід розуміти не лише спосіб поділу влади в акціонерному товаристві, захист прав акціонерів та стекхолдерів, а й комплекс механізмів, які дають змогу трансформувати сигнали з ринків у стимули всередині акціонерних товариств для забезпечення ефективного інвестування в основні засоби та людський капітал.

#### **1.4. УМОВИ, СТРУКТУРИ, ПРОЦЕСИ Й НАСЛІДКИ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Сучасна теорія корпоративного управління лише формується, і тому вона має охоплювати умови, структури, процеси й наслідки корпоративного управління акціонерними товариствами. Серед основних стилів управління в економічній теорії й практиці (авторитарний, патріархальний, консультативний, кооперативний і демократичний) для ефективного корпоративного управління найпридатніший демократичний. Зокрема, можна стверджувати, що група акціонерів ухвалює рішення, наглядова рада відіграє роль координа-

тора виконання рішень акціонерів, а виконавчий орган (правління) реалізує це рішення. У корпоративному управлінні більшою мірою порівняно з іншими типами використовується модель делегування повноважень.

Важливе значення у внутрішньому корпоративному розвитку акціонерних товариств мають функції довіри. Так, Ф. Фукуяма вважає, що “Японія, Німеччина та США стали провідними індустріальними країнами багато в чому завдяки тому, що мали опору у вигляді “соціального капіталу” та “соціалізованості”<sup>1</sup>.

На думку Ф. Фукуяма, соціальний капітал є невід’ємним елементом правильного функціонування економічних і політичних інститутів. Саме розвиток довіри в корпорації породжує ефективні партнерські взаємовідносини, підвищує відповідальність учасників акціонерних відносин та інноваційну спрямованість.

У розробленні теоретичних основ корпоративного управління, на думку відомого російського філософа А. П’ятигорського, “необхідно виходити зі специфіки корпоративного управління порівняно з іншими видами управління”<sup>2</sup>.

За його даними, основними специфічними ознаками корпоративного управління є надзвичайно висока невизначеність конкретної сфери, на яку поширюється корпоративне управління. Ця невизначеність зумовлена передусім тим, що будь-яка корпорація є соціально-економічним організмом, який існує насамперед у динаміці функціонування.

Крім того, у корпоративному управлінні суб’єкт управління є функціональною одиницею управління (багатогранність суб’єкта управління). Чим більше джерел впливу і влади у корпоративного управління, тим прогресивніше функціонування всієї корпорації.

Корпоративне управління важливе для значної кількості зацікавлених груп – акціонерів, кредиторів, працівників, постачальників, місцевого населення тощо. Як вважає К. Мейер, “усіх цих зацікавлених осіб можна назвати “співучасниками” у власності корпорації. Які

---

<sup>1</sup> Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию : пер. с англ. / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ : Ермак, 2004. – С. 251. – (Сер. “Philosophy”).

<sup>2</sup> П’ятигорский А. В России доверяют уму, таланту, опыту : интервью / А. П’ятигорский // Корпоративное управление. – 2006. – Вып. 1.

групи “співучасників” мають бути представлені у корпоративному управлінні – таке фундаментальне питання, що стоїть перед компанією”<sup>1</sup>.

Тобто проблематика корпоративного управління, як зазначалося, виходить далеко за межі впливу акціонерної компанії.

Акціонерні товариства на початковій стадії розвитку повинні створювати внутрішні управлінські структури, які б давали змогу діяти ефективніше. Наглядові ради (ради директорів) є найбільш прямою формою корпоративного управління. Можна стверджувати, що саме цей орган у ефективному акціонерному товаристві створює унікальні інформаційні ресурси для товариства, оскільки розробляє і є відповідальним за реалізацію корпоративної стратегії розвитку. В акціонерів, заінтересованих у рівні та якості корпоративного управління товариством, є кілька зовнішніх механізмів впливу – ринок цінних паперів і товарний ринок або ринок послуг, які дають можливість контролювати діяльність як правління, так і наглядової ради товариства.

Наприклад, у США та Великобританії фондові ринки традиційно розглядаються як ефективний інструмент контролю за діяльністю менеджменту. Фондовий ринок у зв'язку із загрозою поглинання компанії з боку інших інвесторів (компаній) змушує правління та наглядову раду діяти в інтересах акціонерів, тобто домагатися максимальної курсової вартості акцій за відсутності прямого контролю з боку акціонерів. Отже, для подальшої розбудови системи корпоративного управління в Україні необхідно активізувати ринок цінних паперів. Цю систему корпоративного управління називають також ринковою моделлю, оскільки вона функціонує у специфічному середовищі, для якого характерні: висока роздробленість та розосередження акціонерного капіталу, емісійна активність, розвинутий ринок капіталу, наявність активних інституціональних інвесторів. Для такої системи корпоративного управління необхідні дієва система захисту прав акціонерів, високий ступінь розкриття інформації про акціонерне товариство.

Певною формою контролю є й такий механізм, як голосування на загальних зборах за довіреністю. Тобто окремі особи, заінтересо-

---

<sup>1</sup> Корпоративное управление: владельцы, директора и наемные работники акционерного общества / под ред. М. Хесселя ; пер. с англ. – М. : Джон Уайли энд Санз, 1996. – С. 31.



вані в розвитку акціонерного товариства, можуть сконцентрувати достатню кількість довіреностей дрібних акціонерів із метою обрання до складу правління та наглядової ради своїх представників. У світовій практиці для захисту прав міноритарних акціонерів в органах управління активно використовується механізм кумулятивного голосування під час обрання членів наглядової ради. Застосування цього механізму посилює вплив власників дрібних пакетів акцій на процес управління акціонерним товариством. У такому разі, як свідчить аналіз, безумовно зростає інвестиційна привабливість цінних паперів компанії. Але переважно кумулятивне голосування є специфічним інструментом, застосовуваним у внутрішньокорпоративних відносинах<sup>1</sup>.

Крайня міра корпоративного контролю – банкрутство акціонерного товариства. Ефективним цей механізм може бути тоді, якщо план реструктуризації компанії погоджено як із кредиторами, так і з акціонерами товариства. Якщо такого компромісу не досягнуто, механізм банкрутства компанії буде реалізований лише з метою задоволення потреб кредиторів.

Ринкові умови диктують певні форми корпоративного контролю. Структура корпоративного управління змінюється в міру руху акціонерного товариства у бік підвищення рівня його публічності, у процесі якого компанія завжди отримує нових заінтересованих осіб в управлінні власністю. Інтереси цих осіб часом не збігаються, оскільки вони можуть мати різне уявлення про оптимальну політику розвитку акціонерного товариства.

З огляду на це стабільність володіння акціями корпорації відіграє велику роль у забезпеченні належного рівня управління, тому що сприяє прийняттю довгострокових корпоративних рішень. На думку багатьох фахівців, ринок цінних паперів неспроможний встановлювати таке котирування акцій акціонерного товариства, яке б відображало вигоду від довгострокового інвестування. Більшість інвесторів віддає перевагу короткостроковому інвестуванню у зв'язку саме з нестабільністю систем власності й контролю. Якщо держава бажає знайти ефективний шлях реструктуризації акціонерних това-

<sup>1</sup> Корпоративное управление: владельцы, директора и наемные работники акционерного общества / под ред. М. Хесселя ; пер. с англ. – М. : Джон Уайли энд Санз, 1996. – С. 53.

риств, особливо в постприватизаційний період, оптимальною формою є система прямої участі інвесторів (акціонерів) у корпоративному управлінні. Ці форми корпоративного контролю більшою мірою характерні для “інсайдерської”, а не “аутсайдерської” системи корпоративного управління. “У країнах Центральної і Східної Європи у найближчому майбутньому навряд чи виникнуть ринки корпоративного контролю, а це означає, що один із важливих механізмів зовнішнього контролю буде відсутній протягом тривалого періоду”<sup>1</sup>.

Світовий досвід застосування регуляторних моделей переконує, що з позицій забезпечення економічного розвитку та зростання конкурентоспроможності країн із трансформаційною економікою, зокрема України, найприйнятнішою концепцією регулювання є інституціоналізм.

Згідно з Д. Норттом, який уперше запровадив поняття інституціональної матриці, під нею мають на увазі комплекс взаємопов’язаних правил і неформальних обмежень, сукупність яких визначає економічну діяльність, а також специфіку економічних і політичних інститутів окремого суспільства й напрям їх подальшого розвитку. Суспільство кожної держави має лише йому властиву, сформовану інституціональну матрицю<sup>2</sup>.

Інституціональна матриця – сукупність базових економічних, політичних та ідеологічних інститутів.

У свою чергу, базові інститути є історично стійкими основами, що забезпечують відтворення соціальної структури в різних типах товариств. Базові інститути формуються на основі історичного досвіду в результаті пристосування населення держави до зовнішніх умов і в процесі розвитку втілюються в розвинутіші інституціональні форми.

Більшість науковців вирізняє два типи інституціональних матриць – “X” і “Y”, що відмінні за складом базових інститутів, які їх формують. Так, в економічній сфері матрицю “X” представляють інститути неринкової економіки, а матрицю “Y” – інститути ринку й

<sup>1</sup> Довгань Л. Є. Корпоративне управління : навч. посіб. / Л. Є. Довгань, В. В. Пастухова, Л. М. Савчук. – К. : Кондор, 2007. – С. 78.

<sup>2</sup> Корпоративное управление: владельцы, директора и наемные работники акционерного общества / под ред. М. Хесселя ; пер. с англ. – М. : Джон Уайли энд Санз, 1996. – 240 с.

обміну. Інститути інституціональної матриці, відмінної від домінуючої в певній країні, називають комплементарними.

Визначення інституціональної матриці України – важливе і першорядне завдання, оскільки саме історична характеристика базового набору інститутів є основою для функціонування суб'єктів господарювання, які формують корпоративні відносини.

Застосування засад інституціональної теорії в корпоративному управлінні виражається у виокремленні та створенні таких інститутів, які є основною рушійною силою розбудови української моделі корпоративного управління. Зокрема, інституціональний підхід використовують під час дослідження процесу та результатів приватизації, розвитку малого й середнього підприємництва, формування акціонерних товариств закритого і відкритого типів тощо. Такий підхід дає змогу досліджувати фактичний матеріал великого обсягу, розглядати особливості нових організаційних структур, що виникають у процесі зміни форми власності, аналізувати мотиви та поведінку різних професійних і соціальних груп на мікрорівні.

Інституціоналізм тісно пов'язаний з економічною практикою. Розвиток різноманітних секторів економіки доводить необхідність досліджень інституційної трансформації кожного з них. Проблеми корпоративного сектору цікаві з позицій теорій транзакційних витрат, угод, прав власності й ін. Самі інституціональні перетворення під час формування корпоративного сектору України зумовили необхідність запровадження інститутів прямого та опосередкованого впливу на корпоративне управління. Ефективність економіки залежить від адекватного поєднання і функціонування всіх її елементів, найважливішими з яких є інституціональне середовище і модель корпоративного управління певної країни.

Динаміка інституційної структури корпоративного сектору відповідає закономірностям і тенденціям, виявленим теорією економічних інститутів. Зокрема, зміна власне цих економічних інститутів, а саме правил і норм взаємодії господарських одиниць, організаційних структур, у межах яких закріплені певні форми взаємодії, відбувається в напрямі мінімізації загальних витрат, що визначаються як сума власне виробничих і транзакційних витрат, пов'язаних із забезпеченням системи інститутів. Джерелом інституційних змін також є мінливі відносні ціни та реакція споживачів на них.

Рівень соціально-економічного розвитку, політична нестабільність, незбалансованість зовнішньоторговельних відносин, неузгодженість державних і корпоративних інтересів не відповідають його базовим вимогам, що зумовлює загрозливе відставання з реформуванням економіки й актуалізує проблему використання інституціональних засобів, зокрема індикативного планування, програмування, реалізації масштабних проектів, прогнозування технологічного розвитку для активізації позитивних структурних зрушень і подолання кризових явищ в економіці та зовнішній торгівлі.

### **1.5. МОДЕЛІ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Глобалізація економічних відносин сприяла розширенню у географічному плані прав власності фізичних осіб і корпорацій, що всебічно враховуються в сучасних системах корпоративного управління. Крім того, тенденції глобального економічного розвитку свідчать про значну роль нової інформаційної економіки.

Водночас кожна країна має власну модель корпоративного управління, характерні ознаки якої зумовлені особливостями національного менеджменту. Моделі різняться за складом учасників, законодавчою базою, що регулює їхні взаємовідносини, вимогами до розкриття інформації тощо. Різні підходи до проблеми побудови структури управління акціонерним товариством зумовлені як історичними факторами розвитку тієї чи іншої країни, так і її економічними, правовими й соціальними особливостями.

За загальними ознаками конкретного вияву названих та інших елементів моделі поділяють на: англо-американську, орієнтовану на переважне володіння акціями фізичними особами; західноєвропейську (німецьку) та японську, що ґрунтується на концентрації власності в руках середніх і великих інвесторів, нерідко з боку банківського сектору.

Ці моделі стосуються економічно розвинутих країн і регіонів, але тепер можна визначити ще одну з них – корпоративну модель країн з перехідною економікою, яка має власні характеристики і своєрідні підходи до формування корпоративних відносин. Основні елементи зазначених моделей корпоративного управління такі:

- країни поширення;
- головні учасники реалізації моделі корпоративних відносин;

- законодавчі норми;
- структура володіння акціями;
- моніторинг діяльності;
- форми й засоби фінансування;
- структура ради директорів;
- вимоги до розкриття інформації;
- корпоративні дії, що потребують схвалення акціонерів<sup>1</sup>.

Практика становлення системи корпоративного управління базується на сукупності визначальних факторів, до яких належать дієвість правової системи, політичні й історичні передумови, економічний розвиток держави тощо.

*Англо-американська корпоративна модель* широко використовується переважно у корпораціях Великобританії, США, Австралії, Нової Зеландії, Канади та деяких інших країн і ґрунтується на значній розпорошеності акціонерного капіталу, орієнтуючись на “публічних” акціонерів, тому навіть власник 2–5 % акцій може вважатися великим акціонером. Цій моделі притаманна однорівнева структура органів управління, за якої до складу ради директорів входять виконавчі й незалежні директори.

Водночас ця модель передбачає високу ліквідність фондового ринку за обмеженого впливу банків та високу вартість залучення капіталу. Аналізуючи її недоліки, слід вказати на наявність конфлікту інтересів інвесторів, які прагнуть високих прибутків, і керівництва компанії, що орієнтується на короткотермінові цілі, хоча й з метою зацікавлення інвесторів. Як наслідок, часто спотворюється фінансова звітність.

Зауважимо, що інституційний інвестор відрізняється від індивідуального професійним управлінням акціями, оскільки це один з основних напрямів його діяльності.

Проте не треба недооцінювати індивідуальних інвесторів, які мають визначальний вплив на розвиток корпоративних відносин: у США їм належить 50,2 % акціонерного капіталу, у Великобританії – 28 % (табл. 1.5).

В англо-американській моделі взаємовідносини у сфері корпоративного управління регулюються федеральною законодавчою базою,

<sup>1</sup> Довгань Л. Є. Корпоративне управління : навч. посіб. / Л. Є. Довгань, В. В. Пастухова, Л. М. Савчук. – К. : Кондор, 2007. – С. 17–18.

Таблиця 1.5

**Динаміка розподілу акціонерного капіталу  
в промислово розвинутих країнах у 2006 р., %**

Власники акцій	США	Великобританія	Японія	Німеччина
Фінансові інститути, <i>у тому числі:</i>	30,4	52,8	48,0	22,0
комерційні банки	–	4,3	18,9	10,0
страхові компанії	4,6	48,5	19,6	12,0
пенсійні фонди	20,1	–	9,5	–
інші фінансові інститути	5,7	–	10,0	–
Нефінансові організації	14,1	10,1	24,9	42,0
Індивідуальні власники	50,2	28,0	22,4	17,0
Іноземці	5,4	6,5	4,0	14,0
Держава	–	2,5	0,7	5,0
Усі корпорації	44,5	62,9	72,9	64,0

Джерело: Довгань Л. Є. Корпоративне управління / Л. Є. Довгань, В. В. Пастухова, Л. М. Савчук // навч. посіб. – К. : Кондор, 2007. – 174 с.

законами штатів (у США) і стандартами неурядових організацій. У кожній країні є комісія або комітет із цінних паперів і біржової діяльності (у США – Security Exchange Commission – SEC), що регулює ринок цінних паперів, відносини між акціонерами і корпорацією, між самими акціонерами, запроваджує правила розкриття інформації для корпорацій тощо. Закони, які визначають діяльність пенсійних фондів, також дуже впливають на корпоративне управління.

У США корпорації рееструють і створюють у певному штаті, й саме закони цього штату є основою законодавчої бази щодо прав і обов'язків корпорації.

У Великобританії законодавчі межі корпоративного управління запроваджує парламент, і їх діяльність можуть регулювати правила таких організацій, як, наприклад, Колегія з цінних паперів та інвестицій, що наглядає за фондовим ринком<sup>1</sup>.

Основні характеристики японської моделі полягають у об'єднанні бізнесу окремих компаній у групи, що передбачає високу концентра-

<sup>1</sup> Довгань Л. Є. Корпоративне управління : навч. посіб. / Л. Є. Довгань, В. В. Пастухова, Л. М. Савчук. – К. : Кондор, 2007. – С. 18–19.

цію власності в руках середніх і великих інвесторів із перехресним їх володінням компаніями – учасницями групи. Головним джерелом фінансування групи є власний банк, що концентрує заощадження у формі депозитів та послабляє вплив фондового ринку. Система управління орієнтована на соціальну єдність усіх учасників і ґрунтується на принципі “рівний серед рівних”. Узагалі соціальні зобов’язання посідають значне місце і є чи не кінцевою метою діяльності товариства.

Корпорації Японії – це самодостатні, багатогалузеві економічні комплекси, що мають у структурі фінансові установи (банки, страхові, трастові компанії), торговельні фірми, а також виробничі підприємства, які належать до різних галузей господарства. На сьогодні основу економіки Японії утворюють шість найбільших фінансово-промислових груп: Mitsubishi, Sumitomo, Mitsuи, Fuji, DaiAichi Kangyo, Sanwa. Сукупний обсяг продажу цих груп-гігантів – близько 15 % ВВП країни. Сьогодні 75 % компаній, зареєстрованих на Токійській фінансовій біржі, належать одній із них. Широке використання корпораціями залучених коштів – одна з причин японських економічних досягнень<sup>1</sup>.

Чотири основних учасники японської моделі – ключовий банк і афілійована компанія (кейрецу) (основні внутрішні акціонери корпорації), менеджери й уряд. Взаємодія між цими учасниками спрямована швидше на встановлення ділового контакту, а не балансу сил, як в англо-американській моделі.

На відміну від англо-американської моделі, незалежні (не афілійовані) акціонери майже не в змозі впливати на справи корпорації. Як наслідок, справді незалежних директорів мало.

Основні вади цієї моделі полягають у недостатній прозорості інформації про діяльність акціонерного товариства, слабкій системі захисту прав дрібних акціонерів та неналежній увазі до питань прибуткової діяльності.

*Німецька модель корпоративного управління* значно відрізняється від англо-американської і японської, хоча деяка схожість із японською моделлю є. Банки – це довгострокові акціонери німецьких корпорацій і, подібно до японської моделі, представників банків

<sup>1</sup> Довгань Л. Є. Корпоративне управління : навч. посіб. / Л. Є. Довгань, В. В. Пастухова, Л. М. Савчук. – К. : Кондор, 2007. – С. 27.

обирають до ради директорів. Проте, на противагу японській моделі, згідно з якою представників банків обирають до ради тільки в період спаду, в Німеччині представництво банків у раді постійне. Три найбільших універсальних німецьких банки (банки, які надають різноманітні послуги) відіграють головну роль. У деяких регіонах країни державні банки є ключовими акціонерами<sup>1</sup>.

Німецька модель має унікальні особливості, що відрізняють її від інших моделей: двопалатне правління, що складається з виконавчої (чиновників корпорації) і наглядової (працівників/службовців компанії і акціонерів) рад; узаконені обмеження прав акціонерів щодо голосування, тобто статут підприємства обмежує кількість голосів, які акціонер має на зборах, що може не збігатися з числом акцій, власником яких він є.

Більшість німецьких корпорацій традиційно віддає перевагу банківському, а не акціонерному фінансуванню, тому капіталізація фондового ринку незначна порівняно з потужністю німецької економіки. Відсоток індивідуальних акціонерів низький, що відображає загальний консерватизм інвестиційної політики країни. Тому структуру корпоративного управління зорієнтовано на збереження контактів між ключовими учасниками, тобто банками і корпораціями.

Ключові учасники німецької моделі корпоративного управління – банки і корпоративні акціонери. Так само, як і в японській моделі, банк одночасно є акціонером і кредитором, емітентом цінних паперів і боргових зобов'язань, депозитарієм і агентом, що голосує на річних загальних зборах. Три найбільших німецьких банки (Deutsche Bank, Dresdnerbank і Commerzbank) входять до наглядової ради 85 зі 100 найбільших німецьких корпорацій. Скажімо, Deutsche Bank, який володіє 10 % акцій понад 70 компаній, зокрема 28 % акцій найбільшої компанії Daimler-Benz. Десять найбільших німецьких банків володіють від 10 до 25 % акцій 48 найбільших німецьких компаній<sup>2</sup>.

Представники банків входять до правління компаній, акціями яких вони володіють, і координують їхню діяльність.

Система органів управління дворівнева, що передбачає розподіл функцій наглядової ради і правління. Безперечно, відносини в акціо-

<sup>1</sup> Довгань Л. Є. Корпоративне управління : навч. посіб. / Л. Є. Довгань, В. В. Пастухова, Л. М. Савчук. – К. : Кондор, 2007. – С. 31.

<sup>2</sup> Там само. – С. 32–37.



нерних товариствах більше схожі на партнерські й передбачають взаємодію досить широкого кола учасників.

Основні вади німецької моделі пов'язують із низьким рівнем інформаційної прозорості акціонерного товариства, досить складною схемою інвестування, неналежною увагою до захисту прав дрібних акціонерів.

*Українська модель корпоративного управління* є комбінованим варіантом англо-американської та німецької моделей, що цілком закономірно, зважаючи на обставини розвитку акціонерних товариств. Звертаючись до історії створення акціонерного сектору, слід нагадати, що наслідком першого сертифікатного періоду приватизації стала розпорошена структура власності в Україні, характерна для англо-американської моделі, тоді як другий етап приватизації, навпаки, сприяв концентрації власності.

Після розпаду СРСР вітчизняні керівники одразу почали господарювати за неоліберальними рецептами “вільного ринку”. Було прийнято Концепцію переходу Української РСР до ринкової економіки від 01.11.1990 № 0001460-90. Водночас під час прийняття макроекономічних рішень не враховувалася специфіка інституційного середовища, що склалася у пострадянських країнах.

Необхідно пам'ятати, що корпоративний сектор економіки в Україні формувався за специфічних умов. Процеси приватизації проводилися з дотриманням основних принципів “Вашингтонського консенсусу”, за основу бралася корпоративна модель, що працювала у країнах із розвинутою економікою, – США і Великобританії. Вважалося, що саме ця система найприйнятніша і для розбудови корпоративного сектору економіки України.

Корпоратизація і акціонування державних підприємств проводилися директивними методами (згадаймо примусову колективізацію). Так було створено понад 35 тис. акціонерних товариств, а 18 млн громадян мимоволі стали власниками емітованих ними цінних паперів. Слід наголосити на тому беззаперечному факті, що більшість із цих громадян не мала ні найменшого уявлення про особливості корпоративного управління і акціонування державних підприємств.

Поза сумнівом, ці обставини дотепер впливають на формування корпоративних відносин в Україні, визначивши їх недосконалий характер. Тому, власне, нашій країні сьогодні необхідна національна модель корпоративного управління, яка, ґрунтуючись на найкращій

зарубіжній практиці, водночас урахувала б і специфіку створення та формування корпоративного сектору економіки України

Саме вибір такої державної політики розвитку корпоративного сектору активно підтримували Світовий банк і Міжнародний валютний фонд. Як теоретичне обґрунтування необхідності приватизації та обмеження соціально-економічних функцій держави важливу роль у багатьох країнах Східної Європи, зокрема й в Україні, відіграла класична праця М. Фрідмена “Капіталізм і свобода” (1962 р.), у якій автор частково доводить неефективність участі держави в ринковій економіці. На думку М. Фрідмена, держава повинна реалізовувати свої обов’язки забезпечення “суспільними благами” за допомогою приватних інститутів через ринкові механізми. Тому, власне, саме корпораціям відводиться головна роль у розвитку економіки країни.

Система корпоративного управління в Україні має всі ознаки перехідного періоду: високий ступінь концентрації акціонерного капіталу у власності інтегрованих корпоративних структур, за яким стоять окремі олігархи; недостатня емісійна активність акціонерних товариств щодо залучення інвестицій і доволі низький рівень розкриття інформації; неадекватний захист міноритарних акціонерів; відсутність незалежних членів у складі наглядових рад. Тобто вітчизняна система корпоративного управління потребує трансформації.

Ринково орієнтованими системи корпоративного управління вважаються тоді, якщо капіталізація акціонерних товариств цілком визначається фондовим ринком, який, у свою чергу, перетворюється на ефективний механізм корпоративного контролю. Створення ефективної ринкової системи корпоративного управління в Україні потребує нового розуміння того, як функціонують відповідні системи корпоративного управління у розвинутих країнах.

На розвиток системи корпоративного управління у кожній країні, зокрема й в Україні, найбільше впливають такі чинники, як захист прав приватної власності, культурні традиції та дотримання норм законодавства з питань корпоративного права, а також відповідне державне регулювання. Особливо яскраво про необхідність захисту прав приватної власності висловилася М. Тетчер. Зокрема, вона вважала, що “суспільство, в якому існує сумнів стосовно того, кому що належить, не може сподіватися на тривалий та успішний

розвиток”<sup>1</sup>. А видатний перуанський економіст Е. де Сото на підставі детального дослідження процесів руху капіталу в багатьох країнах із перехідною економікою дійшов висновку, що їх розвиток стримується неможливістю перетворити майно на капітал.

Таким чином, корпоративне управління є специфічним видом управління, яке виникло з появою корпорацій (акціонерних товариств) і враховує насамперед інтереси акціонерів, тобто акціонерні товариства існують для реалізації інтересів їхніх акціонерів.

З огляду на це для розвитку акціонерних відносин в Україні на сучасному етапі слід всіляко застосовувати економічну теорію груп.

Недарма видатний економіст М. Олсон у відомій праці “Логіка колективної дії: суспільні блага і теорія груп” зазначає, що більшість організацій існує задля просування інтересів їхніх учасників. Зокрема, “від професійних спілок чекають боротьби за підвищення ставок заробітної плати й поліпшення умов праці членів профспілки, від фермерських організацій – боротьби за сприятливе для фермерів законодавство, від картелів – боротьби за підвищення цін на товари фірм-учасників, від корпорацій – просування інтересів акціонерів; держава ж має опікуватися спільними інтересами своїх громадян. Інтереси, які мають просуватися організаціями усіх цих різноманітних типів, є здебільшого спільними: інтерес членів профспілки у підвищенні ставок заробітної плати, інтерес фермерів у сприятливому законодавстві, інтерес членів картелю у підвищенні цін, інтерес акціонерів у високих дивідендах і цінах на акції, інтерес громадян в ефективному уряді”<sup>2</sup>.

Однак ринкові перетворення в економіці України, що ставили ліберальні цілі, не тільки не дали очікуваних результатів, а й призвели до протилежних результатів. Так, надання економічної свободи підприємствам не сприяло підвищенню відповідальності підприємств за результати діяльності, а власник, що замінив державу, не став ефективнішим за неї.

Воднораз методи інституціоналізму (зміцнення основ законності, забезпечення збалансованого політичного середовища, інвестування

---

<sup>1</sup> *Тетчер М.* Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира / М. Тетчер ; пер. с. англ. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – С. 447.

<sup>2</sup> *Олсон М.* Логіка колективної дії. Суспільні блага і теорія груп / М. Олсон ; пер. з англ., післямова С. Слухая. – К. : Лібра, 2004. – С. 16.

соціально-культурної сфери, підтримка незахищених прошарків населення, захист довкілля) також використовувалися урядом, але виявилися неефективними через недостатній розвиток інституційної системи. Тому вважаємо, що вивчення досвіду використання інституційних регуляторів в інших країнах дасть змогу оцінити їхню корисність для України. При цьому є важливою фаза розвитку суспільства.

Отже, основними акціонерами функціонуючих структур нині є держава, банки, керівництво підприємства та його працівники. Водночас головне джерело фінансування – це банки, що характерніше для німецької моделі. Незаперечною залишається недостатня увага до дрібних акціонерів.

## **1.6. РОЗВИТОК КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

Структура акціонерної власності в Україні та розвиток корпоративних відносин, на думку фахівців, дедалі більше набуває рис німецької моделі, що передбачає подальше скорочення кількості дрібних акціонерів – фізичних осіб.

Крім того, в Україні існує дворівнева система органів управління, хоча законодавче розмежування повноважень наглядової ради та правління не досить чітке, тоді як і наглядова рада недостатньо дієва.

Є також реальна проблема неповної поінформованості акціонерів і членів наглядової ради.

Корпоративний сектор в Україні представлений переважно акціонерними товариствами, що зумовило необхідність створення нової системи управління, з якою керівникам підприємств не доводилося раніше мати справу. Управління підприємствами корпоративного типу суттєво відрізняється від управління державними підприємствами. У багатьох наукових джерелах корпоративне управління трактується як система виборних і призначених органів, які здійснюють управління діяльністю відкритих акціонерних товариств, що має відображати баланс інтересів акціонерів (власників) та всіх учасників акціонерних відносин і спрямована на забезпечення отримання максимального прибутку від усіх видів діяльності товариства.

Аналізуючи стан корпоративного сектору в Україні, треба знову звернути увагу на місце держави в сучасній ринковій економіці. До-

свід переконує, що в усьому світі сьогодні переважає тенденція найбільшої уваги держави до створення стабільного, сприятливого та конкурентного правового й економічного середовища. Акценти в цій політиці державного регулювання розставляються залежно від економічного становища країни. Стосовно України, то пріоритетного значення набуває захист прав власності, тобто враховуються положення інституційної теорії, що активи працюють ефективніше, коли повністю визначені та захищені права власності й дедалі сильнішим є тиск конкурентного середовища. Але дотепер реалії українського корпоративного управління свідчать про недосконалість нормативно-правового середовища та його вплив на поведінку підприємств. Захист прав власності можуть здійснювати приватні компанії, але якщо держава бере на себе таку функцію, то це має позитивний зовнішній ефект для всіх учасників економічних відносин.

Одним із принципів корпоративного управління є захист прав акціонерів. Реалії сьогодення підтверджують майже десятирічний конфлікт, пов'язаний із недотриманням цих прав. На практиці це означає створення великої кількості нових фірм, зареєстрованих за кордоном. Із порушенням прав акціонерів стикаються майже всі акціонерні товариства в Україні. Саме в захисті таких прав і проявляється насамперед регулювальна роль держави в таких напрямках:

- удосконалення нормативно-правової бази, що є основою діяльності акціонерних товариств;
- модернізація інституту представників, що управляють державними пакетами акцій;
- формування юридичних й економічних механізмів корпоративного управління з метою забезпечення реального зв'язку між капіталом і прибутком.

Враховуючи стан корпоративного сектору, слід погодитися з думкою спеціалістів, що після приватизації і реприватизації компанії в решті-решт мають належати тому, хто зможе вкласти гроші в їхній розвиток та найефективніше використати власність. Така ситуація можлива лише за умови чіткої специфікації прав власності й мінімізації трансакційних витрат на ведення справ. На практиці це означає, що уряд для підвищення ефективності корпоративного сектору має докласти зусиль до створення економічних умов у вигляді фондового ринку, фінансових (рейтингові та оціночні агентства, міжна-

родні стандарти звітності) і правових (суди, нотаріат) механізмів вільної купівлі-продажу прав власності.

Фахівці з інституціональної теорії виокремлюють інститут конкуренції як механізм, що потребує захисту й підтримки держави. На відміну від більшості інших інститутів конкуренція, не може виникати спонтанно, бо кожний учасник ринку прагне позбутися конкурентів. Але конкуренція – це типове суспільне благо для споживачів продукції. Звідси можна зробити висновок, що кожний сектор економіки має формувати й підтримувати конкурентне середовище, підвищувати ступінь прозорості всіх операцій у межах сектору.

Конкурентоспроможність організацій визначається пропорцією між епізодичними і безперервними змінами. Епізодичні зміни мають рідкісний, уривчастий, навмисний характер, розглядаються як наслідок відхилення організації від стану рівноваги, неузгодженості її діяльності з навколишнім середовищем або вторгнення цього середовища у її діяльність. Безперервні зміни – кумулятивні й пов'язані з безперервною адаптацією водночас багатьох елементів, які створюють накопичення і масштабність змін.

Характерна ознака сьогодення – інтернаціоналізація економічних відносин країн незалежно від політичної орієнтації, національних та територіальних відмінностей. Процеси інтернаціоналізації економіки отримали назву “глобалізація”. Вони впливають на всі сфери людського життя, завдяки їм виникла транснаціоналізація. “Вона є об'єктивним процесом, обумовленим міжнародним одиничним поділом праці й породжує транснаціональні форми кооперації.

Деякі вчені вважають, що транснаціоналізація – це якісно новий етап інтернаціоналізації господарського життя, який характеризується стрімким зростанням ролі зовнішніх факторів розвитку всіх держав і створення транснаціонального капіталу. Інші трактують транснаціоналізацію як вужчу категорію – лише одну, хоча й найважливішу, форму загального процесу інтернаціоналізації господарського життя”<sup>1</sup>.

Транснаціоналізація зумовлює досить високий рівень залежності між країнами. Як центри координації і двигуни світового виробництва

<sup>1</sup> Бухвалов А. В. Корпоративное управление как объект научных исследований / А. В. Бухвалов // Российский журнал менеджмента. – 2005. – № 3. – Т. 3. – С. 81–96.

й обміну транснаціональні корпорації (ТНК) формують усередині комплексів і між собою мережу відносин, які виходять за межі країн. Сучасні ТНК перетворилися на міжгалузеві внутрішньо диверсифіковані комплекси з інтернаціональним масштабом операцій. Інтернаціоналізація веде до посилення зв'язків між усіма складовими світового господарства, що реалізується в глобалізації економічного розвитку. ТНК – основна рушійна сила цього процесу.

Складність і багатогранність феномену ТНК, динамічність і модифікація багатьох сторін їхньої діяльності зумовили різні теоретичні підходи до аналізу суті ТНК та їх еволюції. Серед них технологічна концепція Дж. Гелбрейта, теорія монополістичних переваг С. Хаймера, Ч. Кіндлебергера, Е. Чемберлена, теорія життєвого циклу продукту Р. Вернона, теорія негативного зростання Дж. Бхагваті, Х. Джоксона, К. Аледжандро, парадигма “летячих гусей” К. Акамацу і його ж теорія наздоганяючого циклу, теорія олігополістичного захисту Ніккербоккера, теорія Хекшера – Оліна, парадокс Леонтьєва, теорія порівняльної вартості робочої сили П. Самуельсона, теорія інтернаціоналізації П. Бакклі, М. Кассона, еклектична теорія Дж. Даннінга, теорії шляхів інвестиційного розвитку націй Дж. Даннінга і Р. Нарулла, теорія конкурентних переваг націй М. Портера.

З огляду на викладене доцільно зробити висновок про необхідність розвитку управління в корпоративному секторі економіки з урахуванням посилення інтернаціоналізації корпоративного капіталу в Україні та налагодження кооперації з основними конкурентами. Саме кооперація дає змогу швидко впроваджувати інноваційні технології управління порівняно з пошуком власного рецепту розбудови високорозвинутої економіки.

# СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ

## 2.1. ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СЕКТОРУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Дослідження інституційного забезпечення управління фінансами державного сектору потребує використання універсальних принципів економічного аналізу та об'єднання системного й інституційного підходів, відповідно до яких управління – це ідеальний об'єкт дослідження у вигляді базового поняття, логіка і структура якого розкриваються в кількох категоріях, що його конкретизують.

Принципи управління відображають теоретичний ідеал управління, досягнення якого необхідно прагнути. Реалізація цих принципів є критерієм ефективності й науковості управління на всіх його рівнях.

Управління як ідеальний об'єкт формується засобами різних видів знання – філософського (його різних дисциплін) і загальнонаукового (систематика й синергетика), а для спеціального випадку, як, наприклад управління фінансами державного сектору, засобами конкретно наукового знання. Категорії, які розкривають базові поняття, утворюють ієрархічну вертикаль і розміщуються на ній спадною силою абстракції та зростаючою конкретністю.

Вважається, що основними рисами державного управління є його владний характер, витоками якого є державна воля та поширеність на все суспільство. Трактування державного управління як владного впливу держави на суспільну систему – найкраща ілюстрація того, як в Україні сприймають і розуміють значення терміна “державне управління”.

У науковій літературі можна знайти багато визначень державного управління. У навчальних посібниках часто трапляється таке тлумачення: державне управління – це цілеспрямований організацій-



ний та регулювальний вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку й діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції і законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією. Особливий акцент робиться на тому, що здійснення державного управління спирається на владу як на організовану силу суспільства, здатну до примусу. Також під державним управлінням мають на увазі практичний, організаційний і регулювальний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу.

В основу визначень державного управління більшості українських науковців покладено класичне розуміння управління в державному секторі, яке запропонував М. Вебер<sup>1</sup>. Проте модель ідеальної бюрократії Вебера зазнала нищівної критики вже в другій половині ХХ ст. Використання цієї моделі показало, що лише завдяки чіткій управлінській ієрархії та дотриманню жорстких правил не можна очікувати значного підвищення ефективності управління. “Формальна знеособленість” працівників і зосередженість на удосконаленні виконуваних ними операцій не дали змоги класичній теорії менеджменту успішно вирішити проблему підвищення продуктивності праці. На подальший розвиток науки управління істотно вплинула поведінкова теорія менеджменту, яка приділила велику увагу людському фактору в управлінні. М. П. Фоллетт визначила управління (англ. – management) як мистецтво виконувати роботу через інших людей з метою підвищення дієвості управління шляхом зростання ефективності використання людських ресурсів<sup>2</sup>. Відповідно до неокласичної теорії менеджменту в центрі уваги перебуває людина, а не організаційна структура. Так, у державному секторі модель публічного адміністрування (“бюрократична модель”) трансформувалася у модель публічного управління (“ринкова модель”): акценти змістилися

<sup>1</sup> Вебер М. Хозяйство и общество / М. Вебер ; пер. с нем. под науч. ред. Л. Г. Ионина. – М. : Изд-во ГУ ВШЭ, 2010. – С. 18.

<sup>2</sup> Tonn J. C. Mary P. Follett: Creating Democracy, Transforming Management / J. C. Tonn. – New Haven, CT : Yale University Press, 2003. – P. 34.

з виконання роботи згідно з інструкціями та чіткими правилами на роботу, спрямовану на надання якісних публічних послуг і досягнення ефективних результатів. Незважаючи на те, що управління у приватній та публічній сферах уподібнилося, однак публічне управління має певні особливості. Головна мета кожного управлінця у будь-якій сфері – з мінімальними витратами ресурсів, часу і зусиль досягнути максимальної ефективності, дієвості й результативності. Проте основне завдання публічного управлінця різниться від завдання, яке виконує бізнес-управлінець. Якщо другий безпосередньо впливає на отримання прибутку певної підприємницької одиниці, то перший – на якість життя громадян певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави загалом. Публічний управлінець намагається найраціональніше використати наявну інфраструктуру для надання публічних благ і задоволення суспільного інтересу.

У сучасній теорії менеджменту організація розглядається як відкрита система, котра постійно взаємодіє із зовнішнім середовищем та пристосовується до нього. Розробляючи ефективну модель управління, необхідно враховувати вплив як внутрішнього, так і зовнішнього середовища організації. У зв'язку з цим Г. Букерт визначає особливість публічного управління, що є не якимось нейтральним, технічним процесом, а діяльністю, тісно пов'язаною з політикою, законом і громадянським суспільством<sup>1</sup>.

Державне управління – це єдність кількох складових: адміністративної діяльності, орієнтованої на встановлення порядку, норм і відповідного тону управління; публічного (суспільного) управління, яке забезпечує участь громадян в управлінні, взаємодію органів державної влади і місцевого самоврядування з громадянами для обговорення та прийняття управлінських рішень, проведення процедур контролю, які відповідають інтересам людей; електронно-мережевого, інформаційно-технологічного управління, пов'язаного зі створенням електронних уряду, самоврядування, демократії. Зведення державного управління тільки до однієї складової можна розглядати або як відображення реальної нерозвинутості й деформації управління, або як ціннісно-гносеологічну деформацію його розуміння.

---

<sup>1</sup> *Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda / G. Bouckaert. – Berlin : Duncker & Humblot, 2002. – P. 26.*

Класична теорія менеджменту у державному секторі реалізувалася на практиці через модель публічного (суспільного) адміністрування (англ. public administration), неокласична теорія менеджменту – через модель публічного (суспільного) управління (англ. public management), сучасна теорія менеджменту – через модель новітнього публічного (суспільного) управління (англ. new public management) (рис. 2.1).

Термін “публічне управління” (англ. public management), який замінив термін “публічне адміністрування” (англ. public administration), вперше використав англійський державний службовець Д. Кілінг у 1972 р.: “Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики”. Поява нової форми управління у суспільній сфері була зумовлена потребою модернізувати організаційні структури і процедури, які вони використовують, для того, щоб усі інституції публічної сфери працювали краще. Публічне (суспільне) управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій.

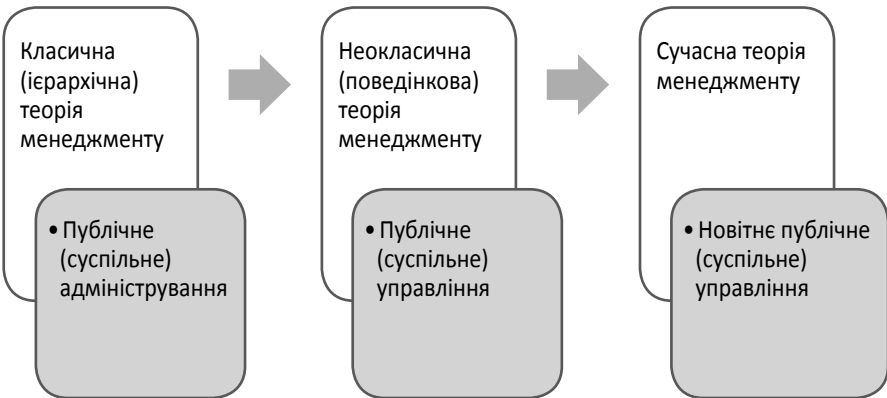


Рис. 2.1. Еволюція моделі управління в державному секторі економіки

Складено за: Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі / О. З. Босак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010\\_2/txts/10bozuds.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10bozuds.pdf).

У науковій літературі багато різних визначень публічного (суспільного) адміністрування та публічного (суспільного) управління<sup>1</sup>. У глосарії Програми розвитку ООН стверджується, що термін “публічне (суспільне) адміністрування” має два тісно пов’язаних значення:

- 1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління й координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві і зовнішньому середовищі;
- 2) управління та реалізація різних урядових заходів, що стосуються виконання законів, постанов і рішень уряду, й управління, пов’язане з наданням публічних послуг.

Дж. М. Шавриц у Міжнародній енциклопедії державної політики й адміністрування наводить наступне визначення: “Публічне управління – це галузь практики і теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінювання ефективності”<sup>2</sup>. Відповідно до теорії публічного (суспільного) управління діяльність уряду і неприбуткових організацій у деяких питаннях подібна до діяльності установ приватного сектору.

Таким чином, одні й ті самі управлінські інструменти, що максимізують ефективність і результативність роботи, можуть використовуватись як у приватному, так і у публічному секторах.

Зокрема Дж. М. Шавриц наголошує про публічне управління, сфокусоване на забезпеченні спроможності задля досягнення результатів. Роль менеджерів у публічному секторі полягає у тому, щоб “заохочувати працівників, а також представників широкої громадськості й окремих організацій, працювати разом для досягнення результа-

<sup>1</sup> Босак О. З. Публічне управління як нова модель управління у державно-мусекторі / О. З. Босак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010\\_2/txts/10bozuds.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10bozuds.pdf).

<sup>2</sup> UN Public Administration Glossary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>.

тів, на які вони, можливо, мають незначний безпосередній вплив, зважаючи на децентралізацію влади”<sup>1</sup>.

Становить інтерес осмислення методологічних аспектів державного управління в Україні в історичному розумінні. Для цього розглянемо методологічні особливості основних етапів розвитку державного управління взагалі.

Перший етап пов’язаний із виникненням державного управління як певного тотального процесу, коли держава була єдиним суб’єктом, що примушував населення виконувати закони. Таке управління повністю базувалося на політичній владі, являючи собою систему впливів органів і чиновників на суспільство. Обов’язок громадян – надавати державі послуги, що забезпечують її управлінські функції, серед яких не останню роль відіграє примус.

Другим етапом становлення сучасного державного управління є його відмежування від політики. Починають діяти два суб’єкти управління: суб’єкти політики, які отримують владу після перемоги на виборах у вигляді можливості формулювати цілі й завдання розвитку суспільства і держави, та чиновники, які їх реалізують на підставі застосування законів і відповідних адміністративних, публічних і електронних технологій. Державне управління на цьому етапі є складною системою управлінських впливів, які формуються і набувають легітимності завдяки політичній демократії. Обов’язки громадян перед державою доповнюються комплексом послуг, які надає їм сама держава.

Державне управління розвивається через удосконалення, з одного боку, діяльності політиків шляхом розвитку багатопартійної системи, їхньої відповідальності перед виборцями, а з другого – чиновників за допомогою ефективних технологій адміністрування, публічних та електронних комунікацій, якості державно-управлінських послуг, що також забезпечує скорочення чиновницького апарату.

Третій етап еволюції державного управління пов’язаний з логічним продовженням розвитку його сучасних характеристик. Йому властиве збільшення типів суб’єктів, знаковими серед котрих є громадяни та інституції громадянського суспільства як суб’єкти самоврядування.

<sup>1</sup> UN Public Administration Glossary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>.

Найконцентрованіше третій етап розвитку державного управління проявляється у новому публічному адмініструванні в англійських країнах, насамперед Новій Зеландії, для якого характерні: орієнтація на потреби громадянина (клієнта); цілісний менеджмент якості; необхідність зниження витрат і підвищення результативності; орієнтація управління на кінцевий продукт, а не на ресурси; розмежування стратегічного й оперативного рівнів; створення структур управління, близьких за характером до концерну; замовлення на послуги (контракти) структур із метою реалізації економічних завдань у загальних інтересах; конкуренція на внутрішньому ринку; зовнішній розподіл замовлень і приватизація; всебічний контроль на відповідність критеріям якості й результативності (контролінг); використання немонетарних стимулів та оплата праці за результатами.

Така методологічна структура нового публічного управління свідчить про те, що воно сформувалося внаслідок послідовного розвитку класичної та посткласичної методологій, які базуються на раціональності й результативності та орієнтовані на гуманістичний принцип якості послуг для громадян.

Державне управління на цьому етапі є системою взаємоузгоджених управлінських впливів, взаємодій і самоврядної діяльності. Остання означає перерозподіл управлінської діяльності між чиновниками та громадськістю, яка нерідко отримує своєрідний “контрольний пакет акцій” в управлінні у вигляді, наприклад, заходів контролю. Це створює важливі соціальні умови для скорочення управлінського апарату за допомогою навчання самоврядної діяльності населення.

Принципово важливо наголосити, що самоврядна діяльність не зводиться до місцевого самоврядування в територіальних громадах, а охоплює практично відсутній нині аспект власне державного управління у вигляді діяльності експертних спільнот, аналітичних центрів, референдумів щодо з’ясування ступеня підтримки громадянами прийнятих управлінських рішень тощо.

Порівняння етапів розвитку державного управління та наукового знання дає змогу зробити висновок, що перший етап розвитку державності характеризується класичною методологією, другий – посткласичною, а третій – постнекласичною методологією. Це робить можливим методологічно схарактеризувати кожний етап за такими параметрами, як суб’єкт, об’єкт, сутність, цінності, принципи і технології державного управління (табл. 2.1).

Таблиця 2.1  
Порівняльна характеристика основних етапів розвитку державного управління

Ознака	Перший етап	Другий етап	Третій етап
Суб'єкт	Суб'єкти – інститути державного управління. Суб'єкти діяльності в державному управлінні (посадові особи, чиновники державного управління)	Суб'єкти – інститути державного управління; суб'єкти, які формують цінності й цілі (політики, депутати); суб'єкти власне державного управління (посадові особи, чиновники); суб'єкти місцевого самоврядування (посадові особи, чиновники місцевого самоврядування); громадяни як суб'єкти	Суб'єкти – інститути державного управління; суб'єкти, що формують цінності й цілі (політики, депутати); суб'єкти власне державного управління (посадові особи, чиновники); суб'єкти місцевого самоврядування (посадові особи, чиновники місцевого самоврядування); суб'єкти впливу (ЗМІ, громадська думка); громадяни як суб'єкти
Об'єкт	Функції держави	Функції держави, становлення приватного життя і громадянського суспільства, які не є об'єктом державного управління	Функції держави, державно-управлінські послуги
Сутність	Вплив на засадах влади в аспекті реалізації функцій держави	Вплив на засадах закону з метою реалізації функцій держави	Вплив і взаємодія на засадах закону, пошуку консенсусу і забезпечення підтримки прийняття й провадження управлінських рішень у реалізації функцій держави
Цінності	Державні, недовіра до громадян	Державні й цивільні, лояльність до цивільного життя	Державні, цивільні, довіра до громадян
Принципи	Концентрації влади у державі	Відокремлення державного управління від політики, поділ влади, обмеження сфери державної влади	Єдності влади, гуманізму, субсидіарності, зростання якості державно-управлінських послуг

Закінчення табл. 2.1

Ознака	Перший етап	Другий етап	Третій етап
Технології	Підпорядкування громадян державі, виконання ними обов'язків, законів, оподаткування	Адміністрування, зміцнення законності, контролю, дисципліни, покарань, стимулювання	Антикорупційні, захисту прав людини, підготовки та прийняття управлінських рішень, інформаційно-аналітичні, електронного управління, телекомунікаційні, тренінгові, інтерактивного навчання, взаємодії, моніторингу, самоаудиту

Складено авторами.



## 2.2. ІНСТИТУЦІЙНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ ТА ЇХ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Державне управління в Україні перебуває на стадії переходу від першого до другого етапу, а перехід до третього етапу вбачається лише в історичній перспективі як стратегічна мета розвитку. Це означає, що в Україні не завершено відокремлення державного управління від політики, а політики – від бізнесу, недостатньо розвинута її громадська самоврядна складова, якість державно-управлінських послуг є невисокою, система управління охоплена тотальною корупцією і має багато інших недоліків, які визначають низький рівень її цивілізованості.

Принциповою проблемою є низька якість діяльності державних службовців і службовців місцевого самоврядування, що характеризується трьома складовими:

- цінностями як її основними регуляторами;
- культурою, яка має вигляд моделі переконань, цінностей, способів діяльності, зразків поведінки, управлінських стилів і концентровано втілюється в професіоналізмі державних службовців, їхній компетентності, умінні управляти;
- технологіями як комплексу алгоритмів, операційних моделей реалізації управлінської діяльності.

Важливою є не тільки розвинутість цих трьох складових, а й забезпечення балансу між ними. Цінності мають орієнтувати державного службовця на служіння народу й державі, а не певній нації, окремим групам і самому собі.

Зміцнення державних цінностей має супроводжуватися розвитком у суспільстві й державі головної з них, роль якої, як показують дослідження Ф. Фукуями, відіграє довіра, коли у членів спільноти виникають очікування того, що інші її члени діятимуть порівняно передбачувано, чесно і з увагою до потреб оточення, відповідно до загальноприйнятих норм. Він відзначає, що “недовіра, поширена в суспільстві, накладає на всю його економічну діяльність щось на зразок додаткового мита, яке суспільству з високим рівнем довіри платити не доводиться”, а “суспільство, де панує довіра, здатне організувати роботу людей у гнучкішому режимі й на колективних за-

садах, при цьому більша відповідальність покладається на низовий рівень”<sup>1</sup>.

Недовіра перетворює політичну діяльність у суто конфронтаційну, а управління робить неможливим. Довіра створює надзвичайно сприятливі умови для підвищення ефективності управління, розвитку самоврядування, сприяє удосконаленню й навіть ліквідації окремих ланок і функцій управлінської системи.

Державний службовець має бути носієм високої професійної культури, володіти сучасними технологіями державного управління. Однак діяльність державних службовців в Україні характеризується вимиванням цінностей служіння державі й народові, підміною їх суто національними та індивідуальними; низьким рівнем компетентності в технологіях публічного й електронного управління; відсталим, досить часто авторитарним стилем управління без відповідальності за власні дії, невмінням користуватися консалтингом та аналітичними технологіями.

Подальший розвиток державного управління пов’язаний з освоєнням постнеокласичної його методології. Найважливіші його тенденції наведені в табл. 2.2, яка описує зміст методологічних змін за основними параметрами державного управління, що загалом рухається від класичної і посткласичної методологічних матриць до постнеокласичної, котра, з одного боку, є органічним продовженням методології попереднього етапу, а з другого – якісно іншим явищем, що заперечує використані раніше методологічні параметри.

Проведений аналіз дає змогу зробити такі висновки:

- перехід до реформування державного управління в Україні – складний процес трансформації методологічних основ державного управління з подальшим розробленням концепцій, програм і моделей самих реформ;
- успішна реалізація державно-управлінських реформ потребує спеціального наукового їх супроводу, основною складовою якого є методологічні пошуки з метою створення ефективного інструментарію державно-управлінської діяльності.

У сучасній структурі економік країн є дві принципово різні групи об’єктів, якими управляє держава.

<sup>1</sup> Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию : пер. с англ. / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ : Ермак, 2004. – С. 251. – (Сер. “Philosophy”).

Таблиця 2.2

**Можливі зміни методології державного управління в Україні  
у процесі його реформування**

Параметри змін	Зміст змін
Суб'єкти	Розширення типів суб'єктів державного управління, звуження сфери дії чиновників як традиційного суб'єкта, набуття державним управлінням характеристик і складових спільного управління (партнерства) й самоврядування
Цінності	Перехід від тотальної недовіри, контролю та застосування насильства до тотальної довіри, політкоректності й самоконтролю в діяльності всіх суб'єктів державного управління, від класових, національних та інших групових цінностей до цінностей соціальних, державних і особистих
Принципи	Перехід у державному управлінні від домінування принципів адміністрування, закритості, ієрархії, централізації, більшої владної дистанції до домінування принципів публічності, відкритості, партнерства, децентралізації, незначної владної дистанції
Технології	Рух від домінуючого використання в державному управлінні технологій впливів і дій до домінування технологій погоджень і взаємодії, від відносно незалежних одна від одної технологій адміністрування, публічності й електронного управління до їх взаємного узгодження

Складено авторами.

Перша група – це об'єкти, які держава використовує для виконання своїх функцій на некомерційній основі (оборона, охорона громадського порядку, загальнодоступні заклади освіти й охорони здоров'я тощо).

До другої групи належать об'єкти, які діють на комерційних засадах.

Управління некомерційними об'єктами має специфіку, оскільки вирішальну роль у ньому відіграють не економічні стандарти, а стандарти іншого типу – соціальні, гарантії безпеки тощо. Образно кажучи, у другому випадку йдеться про “економіку витрат”.

У світовій практиці під час розроблення стандартів (вимог) організація управління комерційними державними об'єктами розглядалася як важлива частина процесу глобалізації світової економіки.

На певній стадії саме державний сектор в усіх країнах почав стримувати процес лібералізації національних економік. У ньому

найбільше обмежувалася дія ринкових механізмів і допускалося широке застосування інструментів адміністративного впливу. Так державний сектор виявився закритим для вільного руху капіталу.

На сьогодні міжнародні об'єднання, до яких приєдналися розвинуті країни, у рекомендаціях обов'язково фіксують вимоги до організації системи управління об'єктами державної власності, що діють на комерційних засадах.

Одним із таких прикладів є пакет рекомендацій, прийнятий для країн, що приєдналися до ОЕСР.

Рекомендації ОЕСР містять три головні умови, яких необхідно дотримуватися під час побудови системи управління:

1. *Забезпечити дієві законодавчі й регуляторні межі діяльності державної компанії* (далі – ДК):
  - 1.1. Чітко розділити функцію держави як власника та інші функції, які можуть впливати на умови роботи ДК, зокрема ринкове регулювання.
  - 1.2. Всі зобов'язання і відповідальність ДК стосовно суспільних послуг мають бути чітко визначені законами й нормативними актами.
  - 1.3. ДК не може бути вилученою зі сфери застосування загальних законів. Усі причетні до неї особи мають одержувати компенсацію за порушення їх прав.
  - 1.4. Законодавство має забезпечувати гнучкість в удосконаленні структури капіталу ДК, якщо це необхідно для досягнення цілей компанії (передача частки власності іншій державній компанії, реінвестиція дивідендів тощо).
  - 1.5. ДК повинна діяти в умовах конкуренції під час фінансових операцій. Її відносини з державними банками й іншими державними компаніями мають будуватися на суто комерційній основі.
2. *Дії держави як власника:*
  - 2.1. Держава повинна діяти як інформований та активний власник і встановлювати чітку політику в цій сфері, забезпечуючи прозорість й відповідальне управління ДК.
  - 2.2. Уряд має розробити стратегію реалізації прав власності, яка визначає цілі володіння власністю, роль держави в корпоративному управлінні ДК, а також визначити, як він здійснюватиме цю стратегію.

- 2.3. Уряд не повинен утручатися в оперативне управління ДК, надаючи їй повну операційну автономію у досягненні цілей.
- 2.4. Держава має дозволити правлінню ДК виконувати її зобов'язання і поважати її незалежність.
- 2.5. Реалізація прав власності має чітко визначатися в державному адмініструванні. Це завдання можна виконати через заснування координуючого агентства або, що прийнятніше, централізацією функцій держави як власника.
- 2.6. Координуюче агентство має бути підзвітним представницьким органам влади, наприклад парламенту.
3. *Держава як активний власник повинна реалізовувати права власності відповідно до юридичної структури кожної компанії. Основні зобов'язання держави як активного власника:*
  - 3.1. Брати участь у загальних зборах акціонерів і голосувати за державні акції.
  - 3.2. Впроваджувати структурований і прозорий порядок обрання правління в компаніях, які повністю належать державі або в яких вона володіє мажоритарним пакетом, брати активну участь у висуванні кандидатів.
  - 3.3. Реалізовувати звітну систему, яка дає змогу регулярно здійснювати моніторинг і оцінювання управління ДК.
  - 3.4. Підтримувати постійний діалог із зовнішніми аудиторами і державними контролюючими органами, якщо це дозволено законодавчою системою і рівнем власності держави.
  - 3.5. Забезпечувати порядок винагороди членів правління ДК для заохочення й залучення професіоналів.

Інституціональний підхід дає можливість розглядати управління не лише як особливу (соціальну) гілку еволюції, а як фундаментальну категорію з широким контекстом, зумовленим процесом універсалізації. Розуміння універсальне, навіть позитивістське, враховує не тільки зовнішній, а й внутрішній бік речей, не тільки матерію, а й дух.

На думку В. Тарасевича, універсалізація в цілому відображає рух загального та його якісних складових – неорганічної, органічної й життєдіяльної (економічної, соціальної, духовної, політичної). З урахуванням імперативів виживання і подальшого прогресу людства, а також адекватних тенденцій сучасна універсалізація – не лише ноосферизація за В. Вернадським або коеволюція природи і суспільства за М. Мойсеевим, а й формування окремого синергетичного

рівня космічно-природно-людської спільноти з власним підмурком, рушійними силами, закономірностями, механізмами руху, регулювання й управління, вона дедалі більше впливає на всі складники людської життєдіяльності<sup>1</sup>.

Підхід із позицій універсалізації дає можливість розглядати фінанси державного сектору як одну з багатьох загальних категорій, що в умовах сучасних змін матиме вирішальний вплив на процес суспільного розвитку, який можна оцінити лише за допомогою певних норм, посилення ролі та розширення регулятивних функцій держави щодо фінансів державного сектору. Це пов'язано з тим, що останні відіграють ключову роль у забезпеченні фінансової стабільності.

Метою інституційного забезпечення управління фінансами державного сектору є проведення єдиної державної політики у фінансовій сфері для зміцнення системної стабільності, підвищення ефективності функціонування, підтримання ринкової довіри, сприяння конкуренції, захисту інтересів інвесторів і споживачів фінансових послуг, а також забезпечення прозорості й відкритості ринків фінансових послуг.

Ефективність функціонування фінансів державного сектору значною мірою залежить від інституційної структури органів регулювання та управління, від того, наскільки чітко визначено їх завдання, забезпечено розуміння і підтримка структур, що розробляють фінансову й економічну політику держави та несуть відповідальність за її реалізацію.

Інституціональна структура охоплює вихідні, базові, суттєві зв'язки між фінансовими суб'єктами, які забезпечують її інтеграцію в процесі функціонування й розвитку фінансів державного сектору. Структурно-функціональний аналіз інституціональної системи дає змогу визначити змістовні характеристики вихідного та базових інститутів.

Першим, найабстрактнішим рівнем дослідження інституціональної структури управління фінансами державного сектору є пошук вихідної основи її функціонування.

<sup>1</sup> *Тарасевич В. Н.* Экономика: гипотезы и опыты : монография / В. Н. Тарасевич. – М. : ТЕИС, 2008. – 565 с.

Наступний рівень аналізу інституціональної структури управління фінансами державного сектору – аналіз базових і комплементарних інститутів. Цей рівень допомагає перейти до аспекту розвитку державних фінансів, що дає можливість досліджувати еволюцію, трансформацію, зростання і розвиток державних фінансів.

Аналіз інституціональної структури державних фінансів щодо функціонування й розвитку дає змогу розглядати її як складну єдність вихідного інституту, базових і комплементарних інститутів управління, що розвиваються.

Вочевидь складно розрізнити стан інституціональної структури на рівнях функціонування і розвитку фінансів державного сектору. На нашу думку, аналіз аспекту розвитку інституціональної структури і системи можливий через застосування еволюційного підходу й синергетики.

Перенесення універсальних методів дослідження на рівень загальнонаукових форм дає можливість перейти до конкретно-наукових методів дослідження. Саме на цьому рівні на принципах діалектики структуруються різні напрями інституціональної теорії та об'єднуються методологічні позиції системного підходу, синергетики, інституціоналізму, універсалізації.

Об'єднання методологічних позицій класичного інституціоналізму, неоінституціоналізму, нової інституціональної економіки на рівні конкретно-наукових методів необхідне для дослідження інституціоналізації управління фінансами державного сектору національної економіки.

Розвиток методології інституціоналізму свідчить про неприйняття важливих принципів неокласичного аналізу. За методологічними підходами класичний інституціоналізм пов'язаний із класичною політичною економією та філософією прагматизму.

На відміну від кейнсіанських і неокласичних моделей управління фінансами державного сектору, традиційний інституціоналізм базується на якісно новому теоретичному фундаменті. Він сформувався у США, однак узяв багато ідей від німецької "історичної школи", англійських фабіанців, французьких соціологів.

Значно вплинули на розвиток інституціоналізму з погляду розроблення концепцій модернізації державного фінансового господарства ідеї М. Вебера, сформульовані у праці "Протестантська ети-

ка і дух капіталізму”<sup>1</sup>. У цьому дослідженні вчений прямо пов’язує модернізацію державного фінансового господарства у процесі ринкової трансформації зі специфікою європейської цивілізації та унікальністю протестантської ментальності.

У праці “Три чистих види легітимного правління” він вказує на можливість модернізації державних фінансів завдяки певному типу правління, який базується на: законодавчо оформленому раціональному праві; історичній традиції; відданості особистості лідера; вірі в його унікальні здібності, силу Духа, ораторський талант.

Аналіз цих “ідеальних” типів правління дав М. Веберу можливість виокремити їхню принципову відмінність і можливість застосування в складних умовах державних фінансових господарств. Такий підхід потребує вирішення й аналізу фінансово-економічних і економіко-політичних взаємодій як чинників соціально-економічного розвитку<sup>2</sup>.

Дослідження інституціоналізації управління фінансами державного сектору неможливе без з’ясування суті інститутів через інтереси та поведінку індивідів, які використовують їх для координації взаємодії.

Аналіз інтересів і стратегії поведінки індивідів забезпечує метод “дійових осіб”. Він має мікроаналітичний та описовий характер і показує, як формуються й ухвалюються рішення в інтересах цих осіб. Спираючись на такий підхід, сформульовано еволюційну теорію інститутів, яка виходить із припущення їх виникнення в результаті спонтанної діяльності людей.

Інший підхід – холізм, у межах котрого розроблено “теорію інституціонального детермінізму”, як вихідну точку розглядає не індивідуумів, а інститути. Останні пояснюються через ті функції, які вони виконують у процесі створення й дотримання певних норм і правил діяльності фінансових установ.

Отже, інституціоналізацією управління фінансами державного сектору вважають форму діяльності державних органів влади щодо забезпечення законності діяльності, прозорості й стабільності ведення бізнесу окремими суб’єктами.

<sup>1</sup> Вебер М. Протестантська етика і дух капіталізму / М. Вебер ; пер. з нім. О. Погорілого. – К. : Основи, 1994. – 261 с.

<sup>2</sup> Там само.



Докладний аналіз природи інституціональних правил проведено в працях Е. Острьома<sup>1</sup>, С. Крауфорда<sup>2</sup>. До правил вони зараховують норми поведінки, соціальні конвенції, правові та фінансові норми, а учасники певної спільноти володіють явними або неявними знаннями про них. Найважливіше те, що такі правила потенційно можна кодифікувати, тому будь-які їх порушення можна визначити вочевидь, що допомагає виявити спільноту, яка розуміє і приймає їх.

Дж. Серл стверджує, що ментальні репрезентації інституту або споріднених із ним правил, зокрема фінансових, констатують інститут, оскільки вони існують лише тоді, коли у людей з'являються пов'язані з ними вірування й думки<sup>3</sup>. Відповідно інститут можна визначити як особливий тип соціальної та фінансової структури, котра містить нормативні правила інтерпретації й поведінки, що потенційно (явно або іманентно) можуть бути кодифікованими.

Інститути структурують, обмежують, підтримують індивідуальну поведінку і впливають на здібності й дії агентів: можуть змінювати їхні прагнення, а не лише обмежувати або сприяти їх здійсненню. Інститути водночас залежать від діяльності індивідів, обмежують цю діяльність і формують її. За допомогою такого механізму зворотного зв'язку вони здатні до самозбереження. Інститути вкорінені в схильностях інших суб'єктів, а також залежать від структурованих взаємодій між ними, у яких часто беруть участь матеріальні артефакти або інструменти.

У сукупності інститути як форми обмежень, що надають певну структуру людським взаємовідносинам, утворюють організацію як цілісний інститут, що об'єднує формальний механізм обмеження поведінки (правила плюс санкції) і реальні відносини або взаємодії між людьми. Організація поєднує два аспекти взаємовідносин в одне ціле. Причому таким чином, що вони міняються місцями: об'єкт підпорядкування замінюється його суб'єктом, а реальні інститути підпорядковують формальні інститути і стають для них

---

<sup>1</sup> *Ostrom E. An Agenda for the Study of Institutions / E. Ostrom // Public Choice. – 1986. – Vol. 48. – P. 3–25.*

<sup>2</sup> *Crawford S. E. Grammar of Institutions / S. E. Crawford, E. A. Ostrom // American Political Science Review. – 1995. – Vol. 89. – № 3. – P. 582–600.*

<sup>3</sup> *Серл Дж. Что такое институт? / Дж. Серл // Вопросы экономики. – 2007. – № 8. – С. 5–27.*

правилом, якому ті підлягають. Як інститут організація має примусові якості, що дає їй можливість відтворювати себе й забезпечувати стійку структуровану взаємодію між агентами, на підставі якої формуються стійкі й незмінні норми індивідуальної поведінки<sup>1</sup>.

Якщо розглядати інститути як соціально вкорінені системи правил, то очевидно, що організації, зокрема фінансового сектору, є особливим типом інституту, який має деякі додаткові властивості. Організації – це інститути, в яких існують, по-перше, критерії виокремлення їхніх меж і відмінності членів організації від усіх інших, по-друге, принципи суверенітету в питанні про те, хто несе відповідальність, і, по-третє, ієрархія рівнів управління, яка утворюється делегуванням повноважень і відповідальності в межах організації.

Для складних інститутів у будь-якій сфері життя суспільства характерна багатокомпонентна структура, яка містить різноманітні правила та норми, що належать до сфер матеріальних інтересів і стимулів, соціально-культурних цінностей і владних (політичних) відносин. Усі ці прості інститути спираються на психофізичну природу людини та технології, які вона застосовує. Однак у складних інститутах, що діють у різних сферах життя суспільства, їхні “прості” компоненти відіграють неоднакову роль: одні – домінують, інші – підпорядковуються. Яку саме – залежить лише від функції, що її ця організація виконує в суспільстві, та від сфери, в котрій вона діє<sup>2</sup>.

Отже, є два підходи: відповідно до першого інститути можна розглядати як стійкі норми і правила, що визначають поведінку людей, згідно з другим – як організації (фірми, установи, держави, партії, профспілки і т. ін.). Хоча, на думку Ю. Ольсевича та В. Лазарчука, ці позиції доповнюють одна одну.

Норми й правила вони розглядають як прості інститути щодо складних інститутів – організацій. Організації базуються на комплексній системі норм і правил, одні з яких реально діють у масштабах усієї країни, інші – лише в межах певної галузі або навіть окремої організації<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Шумпетер Й. А. Капіталізм, соціалізм і демократія / Й. А. Шумпетер // пер. з англ. В. Ружицького, П. Таращука. – К. : Основи, 1995. – С. 5–34.

<sup>2</sup> Tricker B. Pocket Director / B. Tricker. – L. : The Economist Newspaper Ltd., 1999. – P. 50–54.

<sup>3</sup> Ibid. – P. 51.

Такий погляд на інститути не заперечує взаємозалежності психофізичних і соціальних процесів. Відповідно на визнанні цієї взаємозалежності ми будемо теоретичну схему дослідження процесу інституціоналізації управління фінансами державного сектору. Воно насамперед полягає у пошуку певної неподільної економічної свідомості, зміна якої зумовлює зміну всієї соціально-економічної структури суспільства, потребує пошуку неформального базового інституту (метаінституту), який поширює генетичну інформацію на всі сфери життя суспільства, зокрема фінансову. Саме на підставі такої інформації відбувається розвиток неформальних і формальних інститутів. Цей метаінститут є об'єктивним комативно несвідомим явищем, що визначає стабільність, незмінність інституційної структури. Через інформаційний механізм інституційних змін і спадковості інформація, що зберігається у метаінституті, ретранслюється на рівень фінансових взаємодій. Ідеться про створення інституційно незалежного фінансового інституту (Національний банк України), який відображає інституціоналізацію, зміни в суспільно-економічному розвитку і визначає спрямованість змін на рівні базових і комплементарних державних фінансових інститутів.

На відміну від багатьох країн світу, в Україні такі державні фінансові інститути, як Національний банк, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, і Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку залишаються законодавчо недостатньо захищеними від впливу виконавчої й законодавчої влади. На них постійно чиниться тиск під час ухвалення рішень щодо регулювання й нагляду за фінансовими інститутами, недостатньо чітко визначено відповідальність регуляторних органів і їхніх посадових осіб за стан справ на фінансових ринках. Крім того, органи регулювання й нагляду за фінансами державного сектору не мають достатніх повноважень контролювати й активно впливати на процес прийняття законодавчих актів із питань регулювання фінансових інститутів.

Посилення незалежності інститутів регулювання і нагляду потребує відповідного забезпечення підзвітності й прозорості їхньої діяльності, яка базується на відкритості й об'єктивності схвалення рішень, розширенні каналів комунікації, використанні інститутів експертів, координаційних і громадських рад тощо.

### **2.3. РОЛЬ ДЕРЖАВИ В ІНТЕГРАЦІЇ РЕГУЛЮВАЛЬНИХ СТРУКТУР ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ**

Відповідно до світового досвіду важливо посилити регулятивну роль держави в інтеграції регулювальних структур фінансової системи, сформувати інституціональні умови для оптимізації ендогенних та екзогенних фінансових механізмів економічного зростання.

Інституціоналізація фінансів державного сектору (запровадження консолідованого нагляду за фінансовими установами, налагодження ефективної взаємодії та координації діяльності органів регулювання й нагляду з метою забезпечення ефективного обміну інформацією, розроблення поглиблених регламентів взаємодії, спільних заходів і скоординованого схвалення рішень на підставі підписання меморандумів або угод про обмін інформацією, порозуміння і співробітництво) може бути цілком успішною в певні відрізки часу, однак окремі позитивні її результати не завжди забезпечують стійке зростання на ринковій основі.

Водночас практика модернізації фінансів в Україні доводить, що запозичені елементи інституціональної структури економіки розвинутих країн часто не працюють у вітчизняних умовах і не можуть стати основою для необхідних інституціональних змін. Це свідчить про необхідність продуманої системної інституціоналізації управління фінансами державного сектору.

Основна проблема організації управління фінансами в державному секторі полягала в забезпеченні незалежності регуляторних органів і вирішувалася шляхом законодавчого закріплення за регуляторами певних прав і обов'язків, а також їх підпорядкування відповідним державним органам. Зміни інституційної структури супроводжувалися процесом концентрації діяльності наглядових органів. Характерною рисою змін в інституційній структурі нагляду було суттєве підвищення рівня інтеграції діяльності наглядових органів.

Відповідно до висновків робочого звіту МВФ WP/09/135, опублікованого в липні 2009 р. на підставі дослідження діяльності та практики управління 140 регуляторних і наглядових органів у 103 країнах, 60 % регуляторів є унітарними органами, тобто опікуються одним сегментом фінансового сектору.

За цим дослідженням частка не інтегрованих органів нагляду збільшилася. Друга група регуляторів (23 %) є інтегрованими устано-

вами, які працюють за двома видами фінансових посередників (наприклад, банки та страхові компанії).

Найменша частка (13 %) припадає на повністю консолідовані органи регулювання й нагляду, що здійснюють нагляд за всім фінансовим сектором країни.

Наведені дані свідчать, що дотепер у світі домінує трирівнева структура регуляторних систем, яка використовується і в Україні, де окремі державні установи відповідають за нагляд за діяльністю банків, страхових компаній і ринків цінних паперів.

Більшість органів регулювання спирається на чіткі законодавчі визначення або меморандуми про взаєморозуміння для уникнення регуляторних суміщень. Якщо між окремими регуляторами виникають неузгодженості чи розбіжності, вони покладаються на спеціальні зустрічі або створюють координаційні комітети для врегулювання проблемних питань. У деяких країнах поширена практика, коли одна особа входить до складу Ради директорів різних органів регулювання і нагляду, що допомагає у врегулюванні конфліктів.

Регулятори фінансового сектору мають високий рівень відповідальності й прозорості. Більшість із них підзвітна парламенту. Майже всі органи регулювання і нагляду готують фінансову звітність, яка підлягає зовнішньому аудиту.

За загальною оцінкою представників міжнародних фінансових організацій та національних органів регулювання і нагляду, зміни, що відбулися в інституційній структурі органів нагляду багатьох країн світу, сприяли підвищенню ефективності роботи наглядових органів, поліпшенню комунікацій і співробітництва, структури фінансування, вдосконаленню підзвітності, а також забезпеченню ефективного моніторингу найбільших системоутворювальних фінансових установ. Розгалуженість мережі фінансових установ, розширення спектра наданих фінансових послуг, взаємопроникнення та інтеграція фінансових ринків сприяли підвищенню рівня консолідації фінансового сектору, посиленню ролі центральних банків у пруденційному надзгоді, удосконаленню форм і методів співпраці між органами нагляду та влади з метою забезпечення фінансової стабільності<sup>1</sup>.

В умовах нестабільності фінансових відносин, інституціональної та інфраструктурної незавершеності економічних реформ модерні-

<sup>1</sup> Шумпетер Й. А. Капіталізм, соціалізм і демократія / Й. А. Шумпетер // пер. з англ. В. Ружицького, П. Тарашука. – К. : Основи, 1995. – С. 201.

зачія регульовальних структур фінансової сфери державного сектору в напрямі євроінтеграції України потребує значних зусиль. Адже європейський фінансовий ринок за останнє десятиліття суттєво розширив діапазон і доступність фінансових послуг за значного скорочення витрат, що проявилось не лише в колосальному зростанні обсягів міжнародних потоків капіталу, а й у політичному збільшенні надання фінансових послуг між країнами. У свою чергу, це зростання є наслідком експансії фінансових посередників і прямої пропозиції фінансових послуг іноземним клієнтам, як у випадку допуску цінних паперів одних країн до торгівлі на фондових біржах інших країн. Створення єдиного внутрішнього ринку в Європі, основ функціонування єдиного ринку фінансово-банківських послуг засвідчує здатність фінансової системи до стабільного функціонування навіть в умовах світової фінансової кризи. Відставання в модернізації фінансових механізмів загрожує Україні слабкістю фінансової системи, втраченою конкурентоспроможністю у світовому фінансовому просторі.

Розчинення національної фінансової системи в європейському фінансовому ринку зумовлює потенційну небезпеку невідповідних для України тенденцій валютно-фінансової взаємодії. Засобом протидії негативним тенденціям глобалізації і лібералізації є активна регулятивна роль держави, її сприяння економічному зростанню за рахунок інтегрованого фінансового забезпечення з внутрішніх і зовнішніх джерел.

Держава як найпотужніший інститут управління фінансами повинна проаналізувати переваги й можливості розроблення політики регулювання взаємодії фінансової системи з фінансовими системами інших країн, передусім членів ЄС. Особливо в частині дослідження динаміки розвитку регульовальних структур, які виникли після безперервної внутрішньої і зовнішньої фінансової лібералізації та світових банківських і фінансових криз. Використання нових фінансових механізмів у державному секторі може бути ефективним тільки за умов переходу до інноваційної моделі розвитку, структурної переорієнтації економіки.

Регулятивна роль держави повинна мати визначальним орієнтиром забезпечення фінансовими ресурсами готовності національної економічної системи та суб'єктів господарювання до широкомасштабної інноваційної діяльності, заохочення інвестицій інноваційного спрямування.

Техніко-економічні зрушення впливають на зміну і в інституціональному забезпеченні управління фінансами в державному просторі. У міру поширення інновацій для суб'єктів фінансового ринку є вигідною діяльністю із метою розроблення принципово нових методик їх ринкового фінансування. Фінансові інновації, які виникають у зв'язку з цим, сприяють ринковому впровадженню вже створених кластерів радикальних інновацій. Зміна інноваційної активності у фінансовій системі національної економіки фактично означає розширення потенціалу ринкового фінансування пов'язаних із ними підприємств.

Внаслідок фінансових та інституційних нововведень інвестиційні можливості новаторів кумулятивно розширюються. Це створює умови для стрімкої комерціалізації економіки, нової техніко-економічної парадигми і переходу до формування постіндустріального суспільства. А у поєднанні з управлінським інституціональним забезпеченням інноваційна політика у сфері фінансових відносин здатна посилити конкурентні переваги суб'єктів державного сектору.

На нашу думку, феномену інституціоналізації управління фінансами державного сектору притаманні характеристики, які спроможні стати рушійною силою інноваційної модернізації. Разом із виокремленням деяких вихідних передумов та базових категорій формування системи управління вона здатна визначити інституціональні механізми, за допомогою яких у суб'єктів державного сектору сформуються параметри на користь досконаліших фінансових інструментів у країні.

Для інноваційної модернізації системи управління фінансами державного сектору важливе оптимальне поєднання свідомо керованих і спонтанних рушійних сил, під впливом яких працюють соціальні, економічні, суспільно-політичні й інші інтереси, що створюють стимули для вдосконалення людини і суспільства загалом. З огляду на те, що інституціональна теорія досліджує систему інтересів, стимулів, правила поведінки суб'єктів, організаційні обмеження, сформовані людьми, укотре переконаємося, що інституціоналізм – це продукт еволюції і синтезу економічної теорії та інших суспільних наук.

Ключову роль в інституціоналізації управління фінансами відіграють форми організації фінансових відносин. Організація впливає на економічну результативність через механізм формування по-

питу і пропозиції фінансових ресурсів. Насамперед вплив організаційної складової відчуває сукупна пропозиція: типи інститутів і механізмів, які можуть бути створені у фінансовій системі країни, визначають міру мотивації до поліпшення фінансових результатів, тобто впровадження інновацій, підвищення продуктивності й зниження витрат.

Проблема організації фінансової сфери проявляється також у сфері попиту, оскільки бюрократія спроможна виявити специфічні тенденції у витратах, як, наприклад, непрозорий розподіл бюджетних коштів. Тому, на думку багатьох дослідників, навіть незначні зрушення у сфері “механіки” державного впливу на фінансову систему здатні спричинити серйозні зміни темпів економічного зростання і зумовити перехід національного господарства до стадії піднесення чи, навпаки, спаду.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що в справі інституціонального забезпечення управління фінансами в державному секторі важливе місце належить державі. У сучасній економіці механізм ринкового саморегулювання неспроможний виконувати функцію загальносистемного цілевизнання, не здатний забезпечити тривалі стабілізації, а тим більше інноваційної модернізації національної економіки та системи управління державними фінансами. Держава може і зобов’язана розробляти інноваційні настанови регулювання економіки, визначати її пріоритети, здійснювати програми модернізації.

Інституціональна теорія дає змогу розглянути реформування системи управління фінансами від постановки цілей розроблення спектра ймовірних сценаріїв до окреслення контурів програм економічного розвитку державного сектору згідно з обраним сценарієм.

Принципово важливе в інституціональному підході те, що зміст трансформацій у державному секторі сформульований не так у термінах динаміки макроекономічних показників, як у розробленні різних сценаріїв, орієнтованих на інноваційну модернізацію системи управління державними фінансами України, які передбачають урахування ресурсних обмежень і обмежень попиту, чинників розвитку, зміни цілей і пріоритетів.

У такому разі інституціональні механізми управління фінансами є функцією вибору моделі адаптації державного сектору до умов ЄС, що передбачає виокремлення основних напрямів наближення.



Для України, яка вже досягла статусу країни з ринковою економікою і має великий державний сектор, що діє на комерційних засадах, ці стандарти також є орієнтирами під час вибору заходів з удосконалення системи управління.

## **2.4. ПРИОРИТЕТИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ**

Держава організовує і забезпечує функціонування державного сектору економіки відповідно до концепції управління ним, яку розробляє на засадах внутрішньої та зовнішньої політики Кабінет Міністрів України й ухвалює Верховна Рада України.

Держава контролює суб'єктів господарювання державного сектору економіки у сфері:

- планування – шляхом складання Державної програми економічного й соціального розвитку України, Державного бюджету України, а також інших державних програм із питань економічного і соціального розвитку;
- збереження й витрачання коштів і матеріальних цінностей суб'єктами господарських відносин – стан і достовірність бухгалтерського обліку та звітності;
- фінансових, кредитних відносин, валютного регулювання та податкових відносин – дотримання суб'єктами господарювання кредитних зобов'язань перед державою і розрахункової дисципліни, додержання вимог валютного законодавства, податкової дисципліни;
- цін і ціноутворення – дотримання суб'єктами господарювання державної дисципліни цін на продукцію і послуги;
- монополізму та конкуренції – додержання антимонопольного законодавства і законодавства про природні монополії;
- земельних відносин – використання й охорона земель;
- водних відносин і лісового господарства – використання та охорона вод і лісів, відтворення водних ресурсів і лісів;
- виробництва і праці – безпека виробництва і праці, додержання законодавства про працю, протипожежна, екологічна, санітарно-гігієнічна безпека; дотримання стандартів, норм і пра-

вил, якими встановлено обов'язкові вимоги до умов ведення господарської діяльності;

– споживання – якість і безпечність продукції та послуг тощо.

У проекті Державної програми соціально-економічного розвитку України на 2012 рік<sup>1</sup> за кожним напрямом реформ передбачено такі ключові пріоритети:

– забезпечення умов для соціально-економічного зростання;

– модернізація виробництва й інфраструктури;

– підвищення соціальних стандартів;

– посилення ролі регіонів у забезпеченні зростання економіки та підвищення їх відповідальності за вирішення соціальних проблем;

– зміцнення обороноздатності держави;

– захист прав і свобод громадян, зміцнення законності й правопорядку;

– розвиток міжнародної співпраці.

Увага приділятиметься насамперед залученню інвестицій і впровадженню інновацій, оновленню виробничих потужностей та інфраструктури, усуненню системних міжгалузевих диспропорцій, підвищенню стійкості економіки до різноманітних викликів і загроз. Україна повинна не лише закріпити свої традиційні переваги у металургійній, хімічній промисловості, сільському господарстві, а й суттєво посилити роль інноваційного, високотехнологічного сектору, і не в майбутньому, а тепер.

У 2013 р. для нас актуальною є підтримка галузей, які мають потенціал для виробництва продукції з високою доданою вартістю і формують вищі технологічні уклади. Це – авіаційна промисловість, ракетно-космічна галузь, машинобудування та інші галузі.

Водночас, згідно з ідеологією реформ, обмежуватиметься втручання держави в економіку. При цьому здійснюватиметься перехід до системного розв'язання проблем, здатного забезпечити прогресивний соціально-економічний розвиток нашої країни.

---

<sup>1</sup> Проект Закону про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки від 15.09.2011 № 9159 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=41158](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41158).

Безпосередньо схарактеризуємо Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки<sup>1</sup>, реалізація якої дасть можливість забезпечити не менш як 6,5 % реального приросту ВВП.

Приріст промислового виробництва заплановано на рівні 8,3 %, зокрема: продукції металургії, хімічної та легкої промисловості – близько 5–6 %; обробки деревини, целюлозо-паперового виробництва і видавничої діяльності – 17; машинобудування – 20 %. Темп приросту валової продукції сільського господарства за всіма категоріями господарств – 5,1 %; виробництва харчових продуктів, напоїв і тютюнових виробів – 7 %. Обсяг будівельно-монтажних робіт, ураховуючи житлове будівництво, має збільшитися на 6 %.

Роздрібний товарообіг зросте на 15 %. Індекс споживчих цін перебуватиме в межах 7,9 %. Адекватно зростанню виробництва продукції та послуг збільшаться обсяги транспортних послуг усіх видів транспорту: перевезення вантажів – на 8,8 %; пасажирів – на 4,6 %. Послуги зв'язку зростуть на 7,5 %. Для забезпечення таких темпів економічного зростання виробництва електроенергії, готового вугілля, видобутку природного газу і нафти має збільшитися на 1,5–4,3 %.

Передбачається застосувати низку механізмів державної підтримки – від підтримки підприємств-виробників на умовах кредитування до запровадження державного замовлення продукції, зокрема через державне оборонне замовлення. Така підтримка передусім спрямовуватиметься на проекти структурної модернізації промисловості.

Використовуючи механізми державно-приватного партнерства, передбачається забезпечити:

- організацію серійного виробництва нових літаків і проведення технічного переоснащення виробничих потужностей підприємств літакобудування;
- виробництво у кооперації з іноземними партнерами нових зразків космічної техніки;

---

<sup>1</sup> Проект Закону про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки від 15.09.2011 № 9159 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=41158](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41158).

- відновлення діяльності підприємств суднобудування та здійснення заходів із підготовки серійного виробництва кораблів;
- упровадження високих технологій у провідних галузях економіки і збільшення обсягів випуску високотехнологічної та конкурентоспроможної продукції.

Наступного року майже на всіх промислових підприємствах плануються скорочення матеріальних витрат, економія енергоресурсів.

Вжиття заходів із технологічної модернізації виробництва є безумовним пріоритетом також із метою підвищення енергоефективності. Заходи з енергозбереження здійснюватимуться у рамках відповідної державної цільової програми.

На реалізацію інвестиційних та інноваційних проектів з енергозбереження у 2012 р. передбачається залучити близько 19 млрд грн позабюджетних коштів.

У підсумку скорочення обсягу технологічних витрат і невиробничих витрат енергоресурсів має становити не менш як 4 %.

За рахунок використання інструментів державно-приватного партнерства буде забезпечено подальший розвиток великотоварного високоефективного виробництва тваринницької продукції.

Триватиме й робота щодо розвитку інфраструктури аграрного ринку, а саме:

- будівництво оптових ринків сільськогосподарської продукції у Дніпропетровській, Запорізькій, Чернігівській, Одеській, Рівненській, Херсонській та інших областях;
- будівництво зерноскладів, зерносховищ та елеваторів у п'яти областях (Вінницькій, Херсонській, Київській, Одеській та Кіровоградській);
- реалізація дев'яти проектів розвитку рослинництва у Харківській, Тернопільській, Херсонській областях, АР Крим та м. Севастополі.

Формування державного аграрного фонду забезпечить цінову стабільність на продовольчому ринку та створить додаткові гарантії для сільгоспвиробників щодо збуту їхньої продукції.

Загалом фінансування галузі зросте у понад півтора раза, що дасть можливість збільшити сільськогосподарське виробництво та відновити частково втрачені позиції на зовнішніх ринках продовольства.

У напрямі модернізації транспортної інфраструктури, розвитку зв'язку та інформаційних технологій увага приділятиметься: розвитку інфраструктури залізничного транспорту та оновленню рухомого

складу; підвищенню якості транспортних послуг і безпеки дорожнього руху; лібералізації авіаперевезень; розвитку мережі автомобільних доріг загального користування; впровадженню інформаційних технологій у систему управління та ін.

З реалізацією державної політики модернізації реального сектору економіки пов'язують насамперед зростання доходів населення.

У 2012 р. уряд проводитиме соціальну політику, спрямовану на підтримку купівельної спроможності громадян та забезпечення повнішої зайнятості населення. У 2013 р. у повному обсязі планується профінансувати всі соціальні зобов'язання.

Пріоритетним у 2013 р. має стати зниження рівня інфляції до 7,9%. Це найкоротший шлях не лише до збереження доходів громадян, а й до доступної ставки банківського кредиту для реального сектору.

Інший напрям роботи стосується розгортання реформи у сфері охорони здоров'я. Перший крок із її реалізації спрямовуватиметься на здійснення пілотних проектів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях і м. Києві, а також на підготовку необхідної законодавчої бази й нормативно-правових актів, пов'язаних передусім із диференціацією медичних послуг та зміною системи фінансування медичної галузі.

За цей період слід також завершити впровадження бюджетної та податкової реформ, забезпечивши стимулювальний характер їх впливу на економічні процеси, зменшити структурні диспропорції і провести фінансове оздоровлення насамперед в енергетиці, агропромислово-му комплексі та житлово-комунальному господарстві.

У зовнішньоекономічній сфері проводитиметься політика подальшого розвитку торговельно-економічних відносин України з Росією, країнами СНД, яка доповнюватиме процес досягнення стратегічних цілей євроінтеграції.

Триватимуть процеси гармонізації з вимогами ЄС системи технічного регулювання, буде спрощено митні процедури, очікується підписання угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС.

Соціально-економічний розвиток у 2013–2014 рр. стане періодом якісних структурних зрушень в економіці у бік посилення ролі інноваційної моделі розвитку.

Створення у попередні роки умов для довгострокового кредитування реального сектору економіки, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних товарів та забезпечення умов для імпортоза-

міщення сприятиме структурно-інноваційним змінам у виробництві промислової продукції.

У 2013–2014 рр. державна аграрна політика спрямовуватиметься на формування багатогалузевого рослинництва, розвиток тваринництва, сільськогосподарської інфраструктури й аграрного ринку.

Прогнозується нарощування обсягів видобування власних енергоносіїв. Насамперед таке зростання буде зумовлено збільшенням виробництва готової вугільної продукції, пов'язаним із підвищенням попиту на вугільну продукцію, а також видобутком вуглеводнів.

Передбачається зменшення внутрішнього споживання природного газу у промисловості й комунальному господарстві на 3–4 % на рік завдяки запровадженню енергоощадних технологій та заміщенню природного газу іншими енергоносіями за одночасного збільшення його видобутку.

У 2013 та 2014 рр. буде забезпечено темпи зростання ВВП у середньому на 7 % за рік, збільшення промислового виробництва на 8–9 % за рік. Соціальна політика у 2013–2014 рр. базуватиметься на підвищенні у 2013 р. всіх соціальних стандартів і гарантій.

Порівняно з 2012 р. прожитковий мінімум зросте на 12,7 %, а порівняно з 2013 р. – на 15,8 %. На кінець 2014 р. прожитковий мінімум досягне його фактичного розміру.

Мінімальну заробітну плату у 2013 та 2014 рр. буде встановлено на рівні прожиткового мінімуму для працездатної особи.

Суттєва увага приділятиметься модернізації та розвитку соціально-гуманітарної сфери, наближенню її до європейських стандартів.

Таким чином, Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та наступні два роки цілком відповідає зразкам комплексного планування державної політики на середньострокову перспективу.

Програма дає можливість здійснювати ефективний і дієвий контроль за цільовим використанням державних ресурсів, однозначно оцінювати ступінь виконання поставлених завдань.

Виконання цієї програми дасть змогу відновити докризові обсяги виробництва продукції та послуг і завершити посткризове відродження економіки України. Крім того, буде підготовлено перехід до подальших етапів докорінної модернізації економіки, суспільства й держави.

Загалом на фінансування заходів програми буде використано майже 53,2 млрд грн із Державного бюджету України.

Також буде залучено 6,5 млрд грн із коштів місцевих бюджетів за погодженням з органами місцевого самоврядування на засадах спільного фінансування регіонального соціально-економічного розвитку. Інвестиційний ресурс підприємств і організацій оцінюється у розмірі, не меншому ніж 112 млрд грн.

Усі ці параметри характеризують модернізаційну складову економічного зростання і дають підстави сподіватися на реалістичність запланованих соціальних здобутків.

## ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ СИСТЕМ КОРПОРАТИВНОГО ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### 3.1. ГАРМОНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

В умовах переходу до ринкових відносин проблема, пов'язана зі способами регулювання економіки, ставала дедалі актуальнішою. У зв'язку з останніми подіями у світовій економіці очевидно, що проблеми регулювання неможливо звести до простої дилеми “держава або ринок”. Необхідність державного регулювання не викликає сумнівів. Однак сучасна держава – не єдиний суб'єкт, здатний регулювати економічну діяльність. Усупереч традиційним уявленням багато функцій держави, як щодо підтримки конкуренції, так і щодо створення стандартів ринкової поведінки (встановлення “правил гри” і контролю за їх виконанням), можуть бути передані й справді передаються недержавним структурам.

В економіках розвинутих західних країн “провали” ринкового регулювання компенсуються за рахунок не лише втручання держави, а й створення недержавних механізмів регулювання, активного використання управлінського потенціалу приватних компаній. Крім того, у результаті глобалізації та посилення взаємозалежності суб'єктів економічної діяльності, зростання складності й масштабів відтворювального процесу ускладнюється саме завдання регулювання, що зумовлює необхідність появи нових форм взаємодії всіх основних економічних суб'єктів, насамперед держави і корпорацій, у процесі регулювання. Таким чином, замість одновимірної картини виникає величезне розмаїття форм і механізмів економічного регулювання.

Під методами державного регулювання корпоративних відносин маються на увазі певні способи владного впливу державних органів на процеси розвитку корпоративного сектору економіки.



Специфіка цих методів визначається насамперед особливостями корпоративних відносин, тобто відносин, які виникають у зв'язку з діяльністю господарських товариств (власне така діяльність та її результати). Корпоративні відносини є комплексом позитивних соціальних зв'язків між:

- а) акціонерами (пайовиками) товариства;
- б) акціонерами (пайовиками) та їхніми представниками, об'єднаннями й менеджерами (особами, які здійснюють управлінські функції в господарських товариствах, органами управління відповідних компаній, що складаються з таких осіб);
- в) менеджерами;
- г) власне господарськими товариствами (відносини в межах фінансово-промислових груп, головного і дочірнього підприємств тощо);
- г) акціонерами (пайовиками), менеджерами та кредиторами товариства (зокрема їхніми представниками, об'єднаннями і спеціальними державними та іншими органами й організаціями, які реалізують компетенцію в разі фінансової неспроможності (реструктуризації) організації);
- д) акціонерами (пайовиками), менеджерами та органами державної влади, що виконують функції антимонопольного регулювання, встановлюють порядок випуску й обігу цінних паперів корпорації;
- е) усіма названими особами і найманими працівниками (персоналом підприємства) та їхніми представниками.

Як бачимо з переліку, корпоративні відносини становлять досить різноманітну групу суспільних відносин.

Вони містять елементи різноманітних за змістом відносин: господарсько-правових, цивільно-правових, зобов'язальних, майнових, фінансових, трудових, організаційних (власне управлінських) тощо. Сфера застосування цих відносин не лише пов'язується з внутрішньогосподарською діяльністю компанії (стосунки між акціонерами (пайовиками), менеджерами та персоналом), а й поширюється на її зв'язки із зовнішнім оточенням (іншими суб'єктами господарювання, органами державної влади).

За цих обставин очевидно, що державне регулювання корпоративних відносин повинно мати комплексний характер, а методи такого регулювання – бути достатньо різноманітними.

Зокрема, для аналізу їх застосування в Україні варто взяти до уваги такі ознаки, як зміст, напрями, основні суб'єкти, об'єкти, сфери регулювання, а також рівень, термін впливу держави на розвиток корпоративного сектору. Результати здійснених узагальнень та систематизації підходів подано в табл. 3.1.

Таблиця 3.1

**Основні методи державного регулювання  
корпоративних відносин в Україні**

Ознака	Методи
Зміст	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Правові;</li> <li>• економічні;</li> <li>• адміністративні</li> </ul>
Напрями	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Заснування корпорації як суб'єкта господарської діяльності;</li> <li>• функціонування корпорації, зокрема питання емісії та обігу цінних паперів, антимонopolного регулювання (злиття і поглинання, створення й функціонування холдингів, ПФГ), переміщення капіталу за кордон, регулювання трудових відносин тощо;</li> <li>• припинення діяльності корпорації як суб'єкта господарської діяльності (реорганізація, ліквідація)</li> </ul>
Суб'єкти	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Кабінет Міністрів України;</li> <li>• Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку;</li> <li>• Фонд державного майна України;</li> <li>• Антимонopolний комітет України;</li> <li>• інші уповноважені органи державної влади (галузеві міністерства, комітети, відомства)</li> </ul>
Об'єкти	<ul style="list-style-type: none"> <li>• захист прав власності акціонерів (пайовиків) компанії, регулювання процесів перерозподілу прав власності між ними;</li> <li>• узгодження інтересів різних груп акціонерів (пайовиків) та інших учасників корпоративних відносин (кредиторів, менеджерів, найманих працівників)</li> </ul>
Сфери	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Корпоратизація й приватизація державних підприємств;</li> <li>• інвестування компаній (кредитування, страхування, емісія і продаж цінних паперів);</li> <li>• реструктуризація (банкрутство) компаній</li> </ul>
Рівень впливу	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Корпорації, в яких держава є основним акціонером (пайовиком);</li> <li>• корпорації, в яких держава є дрібним акціонером (пайовиком);</li> <li>• корпорації, в яких держава не є акціонером (пайовиком)</li> </ul>
Термін впливу	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Постійної дії;</li> <li>• тимчасової дії</li> </ul>

Складено авторами.

Для більш розгорнутої характеристики методів державного регулювання корпоративних відносин слід розглянути особливості власне корпоративної форми організації бізнесу та правової регламентації діяльності відповідних суб'єктів господарювання (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

**Методи державного регулювання корпоративних відносин  
в Україні за їх правовими ознаками**

Ознака	Методи
Правова природа	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Приватноправові (автономних рішень, координації, рекомендацій);</li> <li>• публічно-правові (владних приписів)</li> </ul>
Характер впливу	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Безпосереднього впливу (застосування норм власне корпоративного законодавства);</li> <li>• опосередкованого впливу (застосування норм законодавства про приватизацію, корпоратизацію державних підприємств, оподаткування підприємств)</li> </ul>
Масштаб регулювання	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Централізованого регулювання (застосування імперативних норм);</li> <li>• децентралізованого регулювання (застосування диспозитивних норм);</li> <li>• змішаного регулювання (застосування імперативно-диспозитивних норм)</li> </ul>
Засоби регулювання	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дозволу;</li> <li>• заборони;</li> <li>• зобов'язання</li> </ul>
Характер регулювання	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дозвільний (отримання згоди уповноважених органів державної влади на створення холдингів, ПФГ, погодження умов застави й оренди майна компаніями з державною часткою в капіталі, створення їхніх дочірніх підприємств, філій і представництв);</li> <li>• заборонний (заборона злиття або поглинання компаній у разі порушення вимог антимонопольного законодавства, заборона відчуження майна компаніями з державною часткою в капіталі);</li> <li>• зобов'язальний (зобов'язання компаній з державною часткою в капіталі щодо надання інформації для ведення реєстру державних корпоративних прав, моніторингу їхнього фінансово-економічного стану, аналізу виконання інвестиційних програм)</li> </ul>

Складено за: *Козаченко Г. В.* Корпоративне управління : підруч. для вузів / Г. В. Козаченко, А. Е. Воронкова. – К. : Лібра, 2004. – С. 8–10.

Проте загострення корпоративних конфліктів у деяких провідних українських компаніях (Нікопольський завод феросплавів, “Криворіжсталь”, “Укррудпром, ЗАЛК, СК “Оранта” та ін.), безпосередніми учасниками яких є органи державної влади, свідчить про те, що ефективність застосування таких методів є вкрай недостатньою.

Це зумовлено передусім фрагментарністю, некомплексністю застосування зазначених методів державного регулювання, недостатньо чітким поділом відповідних повноважень між органами виконавчої влади.

### **3.2. РОЗВИТОК ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

Для забезпечення належної ефективності політики держави щодо регулювання корпоративних відносин треба змінити пріоритети цієї діяльності, а саме: налагодити виважений перехід від домінування короткострокових (часто неузгоджених) цілей запровадження тих чи інших методів регулювання до визначення найприйнятнішого сценарію їх подальшого довгострокового розвитку.

Тоді завдання відповідної управлінської діяльності й послідовність заходів органів державної влади набувають системних ознак, чіткої орієнтованості на досягнення очікуваних результатів. Виконання цього завдання потребує насамперед формування чітко визначеної сукупності необхідних і достатніх умов для забезпечення адекватного середовища з метою гарантованого вдосконалення цього процесу.

З огляду на це найперспективнішими напрямками подальших досліджень є виокремлення основних чинників розвитку цієї діяльності, вплив яких забезпечує загальні, базові засади взаємодії учасників господарювання відповідно до відносин та провідних напрямів їх зміни. Розвиток сукупності факторів активізації політики у сфері регулювання корпоративних відносин повинен спрямовуватися на виявлення і подолання перешкод щодо забезпечення якісних характеристик її запровадження як органічного, послідовного, безперервного процесу.

Як відомо, корпорації формуються суто добровільно й на основі фінансової участі засновників (акціонерів, пайовиків), що виявляється в кількості придбаних ними акцій або розмірі їхнього паю. Отже,

ключовими характеристиками корпоративних відносин є: майнова відокремленість і автономність їх учасників один від одного, відсутність у них будь-яких владних повноважень стосовно один одного та юридична рівність.

Тому держава застосовує до корпоративних організацій методи приватноправового регулювання: автономних рішень, координації, рекомендацій тощо.

Приватноправове регулювання здійснюється з метою захисту приватних інтересів конкретної особи як учасника корпоративних відносин – власне компанії, її засновників та органів управління, окремих акціонерів (пайовиків), менеджерів, кредиторів, найманих працівників та ін.

На сучасному етапі розвитку української держави та її політико-адміністративних інститутів важлива оптимізаційна роль належить запровадженню корпоративних методик і технологій стратегічного управління. У такому аспекті на особливу увагу заслуговують розроблення і запровадження корпоративних стратегій як одного зі структурних елементів стратегічного управління діяльністю органів державної влади. Саме корпоративні стратегії за методологією спрямовані на забезпечення системності запровадження стратегічних ініціатив у системі органів державної влади.

Нині об'єктивно необхідно вирішувати оперативні стратегічні державно-управлінські проблеми. Альтернативою їх безпосереднього вирішення є корпоративні стратегії – основа оперативності й результативності прийняття відповідних державно-управлінських рішень. Без корпоративної стратегії як одного з ефективних механізмів реалізації стратегічного управління забезпечити функціональний характер діяльності органів державної влади практично неможливо. У такому контексті постає питання про методологічну доцільність вивчення сутності й змісту сучасних корпоративних стратегій і шляхів їх реалізації в системі стратегічного управління діяльністю органів державної влади.

У межах цього дослідження на особливу увагу заслуговують підходи американських і західноєвропейських учених, які найбільш концептуально та методологічно виважено ставляться до з'ясування сутності, змісту й структури розуміння корпоративних стратегій. Останні розглядають як такі, що описують загальний напрям розвитку організаційної структури. Вони показують, як управляти різними

видами організаційної діяльності в такий спосіб, аби забезпечити збалансованість портфеля товарів і послуг.

У такому контексті варто визначити місце та роль прийняття й реалізації стратегічних рішень у діяльності організаційної структури, оскільки саме вони забезпечують її функціонування в умовах модернізаційної і трансформаційної методики діяльності. З огляду на це можна виокремити основні елементи структури корпоративної стратегії. До таких елементів вчений відносить:

- розподіл ресурсів на основі портфеля організаційного аналізу;
- рішення про диверсифікацію організації, зниження ризиків її функціонування та отримання максимального синергетичного ефекту;
- зміну структури корпоративної культури;
- перетворення організаційної структури і створення нових інтеграційних структур;
- запровадження єдиної стратегічної орієнтації в діяльності всіх структурних підрозділів окремої організації.

Дещо інше розуміння корпоративної стратегії запропоновано К. Р. Макконнеллом, який її основу роль убачає в забезпеченні довгострокових конкурентних переваг одних структурних підрозділів над іншими<sup>1</sup>.

Таку корпоративну стратегію вчений називає стратегією конкуренції, спрямованої на забезпечення принципів корпоративізму в системі органів державної влади. У такий спосіб він ставить питання про доцільність запровадження стратегічних планових методик оптимізації структурних підрозділів органів державної влади.

Систематизуючи основні дослідницькі підходи до розуміння сутності корпоративної стратегії та визначення її місця в системі стратегічного управління органами державної влади, особливу увагу слід приділити аналізу таких її основних характеристик:

- масштаб діяльності органів державної влади, що визначає, якими видами й напрямками діяльності вона повинна опікуватися;
- зв'язок складових, який показує, що лежить в основі узгодження структурних підрозділів між собою;

---

<sup>1</sup> Макконнелл К. Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю ; пер. с 13-го англ. изд. – М. : ИНФРА-М, 1999. – XXXIV, 974 с.

– метод управління, що використовується для зміни масштабів і забезпечення внутрішньої єдності організації.

Серед численних підходів до організації процесу державного управління новий публічний менеджмент відіграв особливу роль у зв'язку з високим ступенем орієнтації цієї моделі на ефективність і результативність процесу управління.

Нова модель державного управління стала результатом тривалого періоду пошуків її ефективності, коли найбільші держави зіткнулися з нестачею ресурсів для здійснення глобальних завдань. Основні риси нової моделі державного управління було запозичено з корпоративного сектору економіки.

Загальні принципи організації державного управління сформульовані відомими ідеологами й практиками цих реформ Д. Осборном і Т. Геблером, які назвали їх принципами відновлення сучасних систем державного управління<sup>1</sup>, зокрема:

- 1) розвиток конкуренції між виробниками та постачальниками громадських послуг;
- 2) розширення прав громадян, передача контролю за діяльністю урядових закладів із рук чиновників-бюрократів безпосередньо громадам;
- 3) оцінювання роботи установ не за витратами, а за вигодами, результатами;
- 4) управління цілями (місією), а не законами й правилами;
- 5) переосмислення самого поняття “клієнт державної установи” – перетворення клієнтів на вільних споживачів, забезпечення їм вибору між школами, навчальними програмами, варіантами надання житла тощо;
- 6) запобігання виникненню проблем;
- 7) перевищення доходів над витратами;
- 8) децентралізація управління, внесення в роботу духу співробітництва й взаємодопомоги;
- 9) надання переваги ринковим, а не бюрократичним механізмам;

---

<sup>1</sup> Актуальні питання реформи центральних органів виконавчої влади в Україні / В. І. Луговий, Н. Р. Нижник, В. М. Князев та ін. // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/index.html>.

10) зосередження не так на наданні послуг, як на стимулюванні вирішення проблем, що виникають у суспільстві, усіма секторами – державним, приватним і некомерційним.

Рекомендації щодо удосконалення управління об'єктами державної власності враховують необхідність системної перебудови за світовими стандартами й оперативної реакції на виклики, які породжує сучасна криза:

1. У межах антикризової та системної політики розпочати послідовне скорочення обсягів комерційної діяльності держави за рахунок приватизації, партнерства з недержавними інвесторами різних видів оренди, концесій тощо.
2. Під час реалізації антикризових заходів уникати застосування таких із них, які призводять до нерівності позицій приватних і державних компаній на ринку, штучно підтримують неплатоспроможні державні компанії із застарілими видами виробництва.
3. Розпочати системну трансформацію суб'єктів господарювання: перетворити державні (комерційні) підприємства на казенні підприємства і господарські товариства, публічно довести необхідність подальшого збереження державних холдингових і акціонерних компаній із подальшою їх реструктуризацією (приватизацією) або ліквідацією, здійснити продаж корпоративних прав розміром менше ніж 50 % статутного фонду.
4. Удосконалити інституційну систему управління корпоративними правами держави: створити спеціальний орган з управління корпоративними правами держави та інституційно розділити функції держави як акціонера (отримання доходу) і представника інтересів суспільства (корекція ринкової поведінки).
5. Визначити коло господарських товариств, у яких упроваджуються обов'язкова публічна звітність і громадський контроль шляхом участі в наглядових радах представників громадськості, що мають довіру суспільства.
6. Завершити створення системи моніторингу й оцінювання ефективності управління об'єктами державної власності.

Налагодження досконалої кооперації державного та приватного секторів як визначальний пріоритет економічної стратегії держави та узгодження цього пріоритету з необхідністю забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку країни загалом потребують запровадження дієвих механізмів координації діяльності владних



структур та представників бізнесу. Хоча офіційно основні принципи партнерських взаємовідносин держави з бізнесом у незалежній Україні ніколи не піддавалися сумніву, вони є надто загальними, щоб, спираючись на них, можна було створити міцне партнерство. Конкретні механізми такої взаємодії лишаються фактично у зародковому стані.

У цьому контексті заслуговує на увагу думка українського економіста Я. А. Жаліло, що ефективна економічна співпраця держави та бізнесу має базуватися на таких основних засадах:

- 1) соціальний діалог повинен урахувувати умови функціонування бізнесу, оскільки основною причиною обмеження дієвості соціального партнерства нині є надмірне звуження сфери співпраці, яка переважно не виходить за межі соціально-трудових відносин;
- 2) потрібна поступова еволюція від соціального до економічного діалогу, яка супроводжуватиметься розширенням кола суб'єктів – учасників співпраці, об'єктів – питань для вирішення спільними зусиллями;
- 3) бізнес має бути суспільно відповідальним, тобто сприяти поліпшенню становища у сфері оплати та умов праці;
- 4) для сучасного типу бізнесу головною конкурентною перевагою є людський капітал, а тому він орієнтований на підвищення вартості робочої сили і йому об'єктивно притаманний високий рівень соціальної орієнтованості.

Наразі через нееквівалентні відносини з працівниками бізнес програє конкуренцію на ринку праці за ефективних фахових працівників, а отже, програє у конкурентній боротьбі;

- 5) участь бізнесу в реалізації різноманітних програм, пов'язаних із задоволенням суспільних потреб, ініціативне перевищення цих стандартів в окремих сферах;
- 6) держава має бути гарантом стабільних і прозорих умов, у яких працює та отримує прибуток бізнес;
- 7) відповідальність перед бізнесом за створення умов для зміцнення конкурентоспроможності національних компаній, заохочення їхнього розвитку повинна нести держава<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Жаліло Я. А. Економічний діалог: партнерство заради прогресу / Я. А. Жаліло [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Table/8022007/80207/003.htm#a1>.

Узагальнюючи розроблені в сучасній економічній літературі наукові підходи до аналізу механізмів взаємодії держави і бізнесу, можна виокремити такі системні принципи розвитку:

- досягнення консенсусних інтересів влади, бізнесу та громадянського суспільства у процесі суспільної дискусії з визначення основних напрямів економічної стратегії держави;
- інституціоналізація взаємовідносин підприємницьких структур, громадянського суспільства і органів влади через: створення інститутів саморегульованих організацій підприємців, роботодавців та ін.; реалізацію соціальних та благодійних програм;
- участь представників великих компаній у соціально-економічному житті держави через інститут державно-приватного партнерства;
- транспарентність держави й бізнесу;
- демократизація процесів прийняття стратегічних рішень;
- підвищення соціальної відповідальності бізнесу і влади.

Аналіз засвідчує, що механізми кооперації держави та бізнесу є організованою сукупністю структурних елементів державно-приватного партнерства (ДПП), за допомогою яких взаємодіють представники держави і приватного бізнесу щодо управління та фінансування інвестиційних проектів, реалізуються відомі економічні закони і забезпечується процес суспільного відтворення.

Загалом механізми взаємодії держави та бізнесу можуть принципово відрізнитися за характером, складом і компонентами. Все розмаїття таких взаємодій можна умовно поділити на чотири групи:

- 1) жорсткі форми регулювання, такі як авторитарні й тоталітарні, коли держава користується своєю владою для досягнення лише інтересів представників влади;
- 2) нейтральні, коли держава виконує роль нічного сторожа, а бізнес самостійно реалізує свої функції на економічному просторі;
- 3) партнерські відносини держави й бізнесу, які припускають рівноправність сторін, прагнення до компромісу, несуперечність цілей, співпрацю, узгодженість взаємних дій;
- 4) монопольна влада одного з суб'єктів, якщо в основі взаємовідносин лежить конфронтація учасників, зловживання кожної зі сторін своїми перевагами, жорсткі і безальтернативні відносини принципала й агента.

### 3.3. БАЗОВІ МОДЕЛІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Світовою практикою господарювання сформовано п'ять базових моделей партнерства державного і приватного секторів, що характеризуються особливими формами власності, фінансування та управління, а також строками реалізації проектів (табл. 3.3):

- 1) модель оператора, або “вилучення капіталовкладень”, або “позбавлення прав” (divestiture) передбачає, що майно повністю або частково, як і зобов'язання щодо інвестування, передаються приватному операторові, який викуповує державну власність при продажу активів, відкритій емісії нових акцій або приватизації. Така модель передбачає гарантії з боку уряду стосовно можливості підвищення тарифів для покриття витрат і отримання прибутку на інвестований капітал, а також державний контроль;
- 2) модель кооперації, або делегування повноважень (cooperation), є моделлю управління, в якій надання послуг доручається третій стороні, що має законний статус для укладання угод (наприклад, приватна фірма, державна компанія, фізична особа, асоціація, не підконтрольні органу управління, який здійснив делегування). Винагорода делегата залежить від результатів експлуатації об'єкта;
- 3) модель концесії (concession) характеризується тим, що приватний інвестор бере на себе управління об'єктом і його утримання на підставі договору оренди, а за період, обумовлений договором, зобов'язується здійснити інвестиції у нове обладнання чи будівництво інфраструктурного об'єкта. Таким чином, приватний сектор бере на себе усі комерційні ризики, а сам об'єкт залишається в державній власності (держава передає право користування об'єктом, встановлює тарифи, а також здійснює контроль за якістю обслуговування та екологічною безпекою).

Тому рівень тарифів, що встановлюється, не є критично важливим, оскільки може бути прив'язаним до орендної плати (наприклад, якщо він виявиться недостатнім для покриття витрат, орендна плата може бути знижена), проте доходи повинні покривати довгострокові витрати з обслуговування й надавати можливість отримання прибутку. Концесійна діяльність дає змогу

Таблиця 3.3

## Моделі партнерства державного і корпоративного секторів економіки

Модель	Фінансування	Власність	Управління	Приклади
Оператора	Приватне	Приватно-державна	Приватне	Переробка відходів виробництва та твердих побутових відходів
Кооперації (5–10 років)	Приватно-державне	Приватно-державна	Приватно-державне	Галузі, в яких послуги недостатньо чітко визначені й тому не можуть бути об'єктом амортизації
Концесії (20–30 років)	Приватно-державне	Державна	Приватно-державне	Галузі, для яких характерний тривалий строк реалізації проєктів; також у тих випадках, коли перевага прав власності з політичних чи правових причин неможлива (автошляхи, тунелі, системи тепло-, газопостачання)
Договору (3–5 років)	Приватне	Приватно-державна	Приватне	В енергетиці, де інвестиції насамперед орієнтовані на зниження поточних витрат (в ідеальному випадку економія, отримана за рахунок зниження поточних витрат, перевищує інвестиційні витрати)
Лізингу (8–15 років)	Приватно-державне	Приватна	Приватно-державне	При будівництві споруда громадського призначення

Складено авторами.

вирішувати низку соціально-економічних проблем, зокрема безробіття, підвищення кваліфікації працівників тощо;

- 4) модель договору на управління, або аутсорсингу (management and outsourcing contracts), не передбачає інвестиційних зобов'язань. Власність та інвестиційні рішення лишаються за державним сектором, тоді як приватні компанії відповідають за управління, беручи на себе операційні ризики. Цей тип контрактів застосовується, якщо залучення приватних інвестицій неможливе, оскільки традиційно ціни встановлюються нижчі, ніж реальні витрати, і уряд не бажає через певні причини збільшувати тарифи (наприклад, в Україні це стосується системи централізованого опалення, газопостачання, громадського транспорту, коли держава свідомо субсидує ці сфери). Аутсорсинг може сприяти зростанню продуктивності праці, поліпшенню управління та якості наданих послуг;
- 5) модель лізингу (lease) є найпоширенішою формою моделей партнерства державного і приватного секторів: держава фінансує й створює інфраструктурний об'єкт, а потім передає його в експлуатацію приватній компанії, яка поступово отримує його у власність.

Однак вибір певної моделі залежить від виду діяльності та інфраструктурної мережі, в яких реалізується проект партнерства. Оптимальні моделі повинні сприяти отриманню таких вигод: швидша реалізація складних інфраструктурних проектів; прискорення розвитку регіонів; підвищення соціально-економічної ефективності; поліпшення механізмів надання публічних послуг; полегшення тягаря, що покладений на державне управління; зниження інвестиційних витрат; оптимізація структури фінансування за рахунок використання національної та міжнародної підтримки тощо.

Загалом схему взаємодії систем корпоративного та державного управління зображено на рис. 3.1. Як бачимо, з боку держави на корпоративний сектор здійснюється вплив за допомогою таких засобів, як дозвіл, заборона, зобов'язання. Вплив корпоративного сектору на державний відображається в концепції публічного менеджменту.

Слід зауважити, що співпраця держави та бізнесу у трансформаційній економіці реалізовується за допомогою як формальних, так і неформальних економічних механізмів.



Рис. 3.1. Схема взаємодії систем корпоративного та державного управління

Складено авторами.

До сучасних формальних механізмів взаємодії належать<sup>1</sup>:

- контракти на виконання робіт;
- постачання продукції для державних потреб;
- контракти технічної допомоги;
- контракти на управління;
- лізинг;
- угоди про розподіл продукції;
- інвестиційні контракти;
- концесії;
- акціонування;
- пайова участь приватного капіталу в спільних підприємствах.

<sup>1</sup> Варналій З. Економічний діалог: партнерство заради прогресу / З. Варналій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Table/8022007/80207/004.htm#a1>.

Перелічені економічні механізми становлять узгоджений учасниками відносин набір взаємопов'язаних процедур для здійснення вкладень фінансових, матеріальних, технологічних, управлінських або інших ресурсів приватного сектору в державні або спільні програми розвитку інвестиційного чи соціального середовища.

До неформальних механізмів належать: особисті “зв'язки” представників влади та великого бізнесу; хабарництво; змова між економічними суб'єктами і владною верхівкою; використання неекономічних методів конкуренції для перемоги у конкурсі для виконання державних замовлень.

З метою підтримки й сприяння подальшому розвитку партнерських відносин держави та бізнесу в Україні треба дотримуватися таких основних принципів:

- 1) врахування під час соціального діалогу умов функціонування бізнесу;
- 2) поступова еволюція від соціального до економічного діалогу;
- 3) суспільна відповідальність бізнесу;
- 4) залучення бізнесу до реалізації різноманітних програм, пов'язаних із задоволенням суспільних потреб;
- 5) гарантування державою стабільності й прозорості співпраці;
- 6) відповідальність держави перед бізнесом за створення умов для зміцнення конкурентоспроможності національних компаній.

Найважливішим фактором підвищення ефективності державного регулювання в сучасних умовах стає використання державою зовнішніх ресурсів регулювання, насамперед ресурсів корпоративного регулювання.

У зв'язку з цим простежується чітка сучасна тенденція, характерна для розвинутих країн, – своєрідне “управлінське зближення” державних і корпоративних структур. І ті, й ті переходять до використання подібних принципів прийняття рішень і несуперечливих критеріїв оцінки їх результативності.

З боку бізнесу цьому сприяє розвиток методів управління на засадах системного підходу та маркетингу. Ці методи трансформували стратегію підприємницької діяльності, оскільки висунули як критерій оцінки результатів діяльності економічних агентів кінцевий споживчий ефект. Звичайно, ця орієнтація не веде до усунення суперечностей між окремими ланками системи, оскільки не послаблюється боротьба за отримання кожним учасником частини цього результату.

З боку держави процес зближення державного та корпоративного секторів підштовхує до вдосконаленням демократичних інститутів, тиску громадських організацій і зростання ролі економічної поведінки населення в забезпеченні стабільного розвитку країн. Процес управлінського зближення в західних країнах означає: можливість масованих скорочень державних бюрократичних процедур і чисельності апарату; зміцнення практики жорсткої оцінки діяльності державних відомств і програм з участю бюджетних коштів за принципом регулярних порівнянь фактичних витрат із досягнутим прогресом і реальними результатами; поширення практики передачі приватним фірмам на контрактній основі державних організацій і функцій, що піддаються комерціалізації.

Сучасний досвід підтверджує висновок про те, що за всієї важливості економічної активності корпоративного сектору і його кількісної переваги над державним провідним елементом сучасної народногосподарської системи залишається державна політика, в якій неухильно зростає частка стратегічних компонентів. Її основою є завдання стимулювати появу і розвиток якомога ширшого спектра науково-технічних і соціальних нововведень у ринковому і некомерційному секторі, з одного боку, підтримання соціальної рівноваги і згладжування конфліктності у розвитку країни, з другого. Всебічне державне регулювання може (за умови дотримання добре відомих із практики конституційно-законодавчих норм і обмежень) сприяти, а не заважати ринковому лібералізму, так само як і повномасштабна взаємодія неринкових стимулів і розвитку індивідуальної ініціативи.

Функцією держави є створення законодавчої та адміністративної структури, яка підтримувала б "соціальний консенсус", тобто баланс інтересів усіх суспільних укладів. Держава також є ініціатором формування національної стратегії. У державній політиці щодо суб'єктів господарювання спостерігається перехід від обмеження і заміщення ринкового механізму для захисту суспільних інтересів до моніторингу за ринковими процесами, стимулювання їх соціальних аспектів. На перший план виходить не так захист від негативних ринкових факторів, як інтегрування самого ринку в систему загальнонаціональних інтересів.

Держава, утримуючи контроль над усіма іншими учасниками, водночас сама стає формально залежною від них (лобіювання бізнесу, тиск громадських організацій, голосування населення країни). Якість цієї залежності й ефективність відтворювальної системи країни безпосередньо пов'язані.



### **3.4. КОРПОРАТИВНА СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ – ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОГО ТА КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Корпоративна соціальна відповідальність (КСВ) притаманна сучасним моделям ведення бізнесу, найкращим практикам державного та корпоративного управління у соціально орієнтованому ринковому середовищі розвинутих країн. Бізнес самостійно й добровільно бере на себе зобов'язання вирішувати соціальні проблеми суспільства, територіальних громад, працівників, споживачів та інших зацікавлених осіб. Пріоритети у сфері соціальної відповідальності визначаються характером і масштабами бізнесу, окремими видами економічної діяльності підприємств, особливостями державного управління та регулювання розвитку корпоративного сектору.

Управління корпоративною соціальною відповідальністю підприємства (організації) здебільшого здійснюється з урахуванням положень міжнародного стандарту серії ISO 26000 “Керівництво із соціальної відповідальності бізнесу” (2010 р.), який містить основні принципи й рекомендації у сфері формування та розвитку соціальної відповідальності. Важливим підґрунтям для впровадження системи управління соціальною відповідальністю бізнесу також є положення Керівництва для мультинаціональних підприємств Організації економічного співробітництва та розвитку, що передбачають добровільні принципи та стандарти відповідальної поведінки бізнесу в різноманітних сферах: працевлаштування та промислові відносини, права людини, навколишнє середовище, розкриття інформації, боротьба з корупцією, інтереси споживачів, конкуренція й оподаткування та ін.

У Міжнародному стандарті ISO 26000 визначено, що соціальна відповідальність – це відповідальність організації за вплив її рішень і дій на суспільство, навколишнє середовище через прозору та етичну поведінку, яка сприяє сталому розвитку, зокрема здоров'ю та добробуту суспільства, враховує очікування заінтересованих сторін, відповідає чинному законодавству і міжнародним нормам поведінки, є інтегрованою в діяльність і практикується у її відносинах<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> ISO 26000:2010 Guidance on social responsibility [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.iso.org/iso/catalogue\\_detail](http://www.iso.org/iso/catalogue_detail).

При визначенні меж і напрямів соціальної відповідальності та спрямування системи управління вітчизняні компанії керуються такими нормативними документами: Конституція України й чинне законодавство; Загальна декларація прав людини ООН 1948 р.; Декларація Міжнародної організації праці про основні принципи та права у сфері праці 1998 р.; Декларація щодо навколишнього середовища й розвитку 1992 р.; Глобальний договір ООН, 2000 р.; Кодекс етики Європейської бізнес-асоціації та ін. Глобальний договір ООН – добровільна ініціатива, яка об'єднує компанії, агентства ООН, бізнес-асоціації, неурядові організації та профспілки з метою сприяння сталому розвитку за допомогою відповідального й творчого лідерства. Діє 10 принципів, якими керуються компанії та організації, що приєднуються до Глобального договору.

### **ДЕСЯТЬ ПРИНЦИПІВ ГЛОБАЛЬНОГО ДОГОВОРУ ООН<sup>1</sup>**

#### ***Права людини***

1. Підтримувати та поважати дотримання прав людини, проголошених міжнародним співтовариством.
2. Забезпечувати власну непричетність до порушень прав людини.

#### ***Трудові відносини***

3. Підтримувати свободу асоціацій і на практиці визнавати право на укладання колективних угод.
4. Виступати за викорінювання всіх форм примусової праці.
5. Сприяти повному зникненню дитячої праці.
6. Виступати за ліквідацію дискримінації у сфері зайнятості та працевлаштування.

#### ***Екологічні принципи***

7. Дотримуватись превентивного підходу до екологічних проблем.
8. Здійснювати ініціативи, спрямовані на підвищення відповідальності за стан навколишнього середовища.
9. Сприяти розвитку й поширенню екологічно безпечних технологій.

#### ***Антикорупційний принцип***

10. Протидіяти будь-яким формам корупції, зокрема здирництву й хабарництву

<sup>1</sup> Десять принципів Глобального договору / Організація Об'єднаних Націй в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org.ua/ua/main/corporate-social-responsibility-and-global-compact>.

Корпоративна стратегія, або стратегія розвитку підприємств та організацій, України, у тому числі органів державного управління, за нашими висновками, повинна узгоджуватися з 10 принципами ООН та Цілями розвитку тисячоліття, які визначають найгостріші проблеми, що стоять перед суспільством.

Система управління корпоративною соціальною відповідальністю орієнтована на прийняття рішень і діяльність (продукція і послуги) з урахуванням суспільних інтересів і збереження навколишнього середовища. Політика у сфері соціальної відповідальності реалізується через прозору й етичну поведінку, відповідає сталому розвитку та добробуту суспільства, враховує очікування зацікавлених сторін. До об'єктів управління корпоративною соціальною відповідальністю переважно відносять:

- працівників підприємства;
- акціонерів (власників), інвесторів, кредиторів;
- споживачів продукції та послуг підприємства;
- постачальників і партнерів;
- місцеву громаду та органи місцевого самоврядування;
- територіальні громади;
- громадян, які потребують особливої уваги з боку суспільства;
- соціальну інфраструктуру – житлово-комунальне господарство, транспорт, заклади освіти, охорони здоров'я, науки, культури, спорту, екологічні споруди тощо.

Політику КСВ треба поширити на всі структурні підрозділи підприємства чи організації, і вона не повинна суперечити вітчизняному законодавству й міжнародним нормам та правилам поведінки, чесної конкуренції. Етична поведінка ґрунтується й реалізується в таких цінностях, як чесність, справедливість і добросовісність стосовно зацікавлених осіб. З цією метою розробляють і затверджують кодекси етики або корпоративної поведінки, які містять фундаментальні етичні принципи, виділяють ресурси, які дають змогу компаніям діяти як “корпоративний громадянин”.

*Управління корпоративною соціальною відповідальністю бізнесу* – складний процес, що потребує істотного концептуального, стратегічного, організаційного й операційного забезпечення. Він супроводжується реалізацією корпоративних планів у сфері сталого розвитку, формуванням відповідної організаційно-управлінської структури та набуттям належної кваліфікації персоналом, підготовкою

корпоративних нефінансових (соціальних) звітів, або звітів зі сталого розвитку, реалізацією спеціальних PR-заходів.

Управління соціальною відповідальністю бізнесу оцінюється за поступальним розвитком компанії, тобто сформованим балансом інтересів між потребами нинішнього покоління в економічному та соціальному добробуті, сприятливому навколишньому середовищі без шкоди для аналогічних потреб майбутніх поколінь і самого підприємства.

Структура системи управління соціальною відповідальністю залежить від масштабу бізнесу, спеціалізації, сукупностей видів економічної діяльності, інституційного, інфраструктурного та інформаційного забезпечення. Здебільшого ця система орієнтується на чітко визначене коло зацікавлених осіб підприємства (організації), що дає змогу визначати стратегічні цілі у сфері КСВ, ризики, можливі шляхи комунікацій і соціального діалогу. Управління якістю та ризиками повинно стати ключовим завданням під час реалізації стратегії КСВ.

До зацікавлених осіб, які формують своєрідне внутрішнє та зовнішнє оточення підприємства, можуть належати особи, що мають до нього певний інтерес і впливають на його діяльність. Цими особами щодо підприємства є його працівники, споживачі, партнери, територіальні громади, акціонери, держава, фінансові інститути, навколишнє природне середовище тощо.

Останніми роками загострюються проблеми використання ресурсів навколишнього природного середовища, яке є природним оточенням, у якому діє організація. У процесі управління соціальною відповідальністю через позитивний прояв взаємодії людей (працівників компанії) із навколишнім середовищем слід налагодити раціональні механізми користування повітрям, водою, земельними та природними ресурсами, охорони флори та фауни. У життєвому циклі підприємства повинні забезпечувати не лише економічну та соціальну, а й екологічну ефективність, тобто зменшувати негативний вплив на навколишнє природне середовище та оптимізувати відповідні витрати.

Соціальний діалог спрямовується на обмін інформацією між підприємством і зацікавленими особами у вигляді переговорів і консультацій.

Система управління КСВ – це сукупність взаємопов'язаних елементів, за допомогою яких підприємство приймає та реалізує управ-

лінські рішення для досягнення цілей соціальної відповідальності бізнесу та сталого розвитку.

Цикл менеджменту у сфері корпоративної соціальної відповідальності компанії можна подати у вигляді схеми (рис. 3.2).

Структура системи управління соціальною відповідальністю бізнесу повинна бути гнучкою та динамічною, оскільки вплив зацікавлених осіб на функціонування відповідного підприємства змінюється. Підприємство має постійно вдосконалювати цю систему з метою отримання найбільшого ефекту. Мета й цілі соціальної відповідальності визначаються власниками (акціонерами), членами трудового колективу та іншими довіреними особами. Система управління КСВ, як і кожна система управління, орієнтована на досягнення цілей організаційної ефективності.

Участь і взаємовплив персоналу підприємства у формуванні та реалізації стратегії КСВ залежать від масштабів бізнесу та кількості



Рис. 3.2. Система управління соціальною відповідальністю бізнесу (цикл менеджменту корпоративної соціальної відповідальності)

Складено авторами.

працівників. Управління соціальною відповідальністю ґрунтується на принципі раціонального балансування між досягненням рівня соціальної відповідальності та використанням наявних ресурсів. Менеджмент у цій сфері реалізує передусім соціальну функцію, тобто спрямовану на зниження рівня соціальної напруженості на підприємстві та у взаємовідносинах із зацікавленими особами. У кінцевому підсумку ефективність управління соціальною відповідальністю сприяє покращанню ділової репутації, підвищенню інвестиційної привабливості й вартості бізнесу. З огляду на аналіз найкращої вітчизняної практики у сфері управління КСВ (компанії, які інтегрували її у загальну корпоративну стратегію) можна виокремити основні функції (рис. 3.3).

Як зазначалося, система управління соціальною відповідальністю залежить від розміру, організаційно-правової форми, виду еконо-

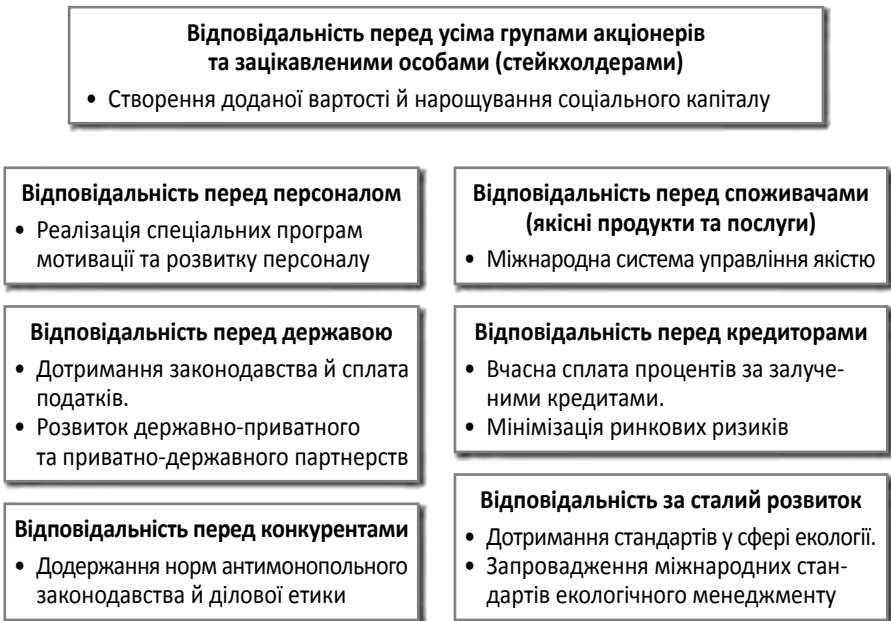


Рис. 3.3. **Функції відповідальності у системі управління КСВ**

Джерело: *Баюра Д. О. Система корпоративного управління в Україні: стан та перспективи розвитку: монографія / Д.О. Баюра; Київ: нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К.: ВПЦ “Київ. ун-т”, 2009. – С. 246–255.*

мічної діяльності, впливу зовнішнього та внутрішнього середовища підприємства (компанії). У великих організаціях може утворюватися Комітет з питань корпоративної соціальної відповідальності (підпорядковується наглядовим радам або правлінню акціонерних товариств), на щоквартальних засіданнях якого обговорюються основні управлінські рішення в цій сфері. Програми соціального інвестування переважно розробляються робочими групами, очолюваними комітетом, і затверджуються керівництвом підприємства.

Зовнішнє середовище системи управління соціальною відповідальністю формується під впливом об'єктивних чинників, які змушують підприємство пристосовуватися та враховувати їх у своїй діяльності. До зовнішньої сфери належать політико-правове, соціально-культурне, технологічне, економічне, екологічне й міжнародне середовища.

Процес управління КСВ залежить від структури, яка може набувати різних форм (формальних, неформальних). У формальних структурах прийняття рішень чітко регламентоване та формалізоване у внутрішньокорпоративних документах. У неформальних структурах чіткого розподілу та визначення повноважень відповідальних осіб, які приймають рішення від імені підприємства у цій сфері, немає.

Система управління соціальною відповідальністю будується на засадах принципів управління, прозорості, відповідності законодавству, етичному й корпоративному кодексам (внутрішньокорпоративним документам), колективному договору з урахуванням інтересів зацікавлених осіб.

Управління КСВ має враховувати ризики, пов'язані з очікуваннями суспільства та зацікавлених осіб. Процес прийняття рішень і його структура повинні бути гнучкими з метою підвищення ефективності, а саме: належним чином використовувати фінансові, природні й людські ресурси, делегування повноважень пропорційно обсягу соціальної відповідальності підприємства (організації).

Моніторинг і контролінг рішень у сфері КСВ дають змогу збалансувати рівні соціальної відповідальності й враховувати як позитивні, так і негативні результати діяльності. Завдяки ефективному соціальному діалогу із зацікавленими особами виникає синергія, що дає змогу підвищити результативність також в операційній, фінансовій та інвестиційній сферах.

При формуванні системи управління соціальною відповідальністю враховують два підходи – структурний і функціональний, які дають можливість збалансувати його результат та ефективність. Структурний підхід полягає в тому, що підприємство (організація) повинно сформувавши пріоритетні напрями діяльності, вирізнити окремі сфери КСВ. За функціонального підходу вибирають функції, механізми взаємодії підприємства (організації) із зацікавленими особами та залучення ресурсів, за допомогою яких реалізуються цілі соціальної відповідальності.

Процес управління КСВ охоплює такі елементи, як прийняття рішень, затвердження стратегій, планів і бюджетів, розроблення та затвердження певних процедур, які утворюють зміст управління. До управління повинен активно залучатися персонал підприємства, з урахуванням таких чинників, як лідерство, мотивація, винагорода, ефективність управління конфліктами. Етична оцінка управління передбачає увагу до моральних принципів, які дають змогу відрізнити типи поведінки.

Політика управління КСВ підприємства передбачає реалізацію декількох етапів:

- розроблення загальних положень (місії, бачень, цілей та завдань);
- інтеграція соціальної відповідальності у функції управління, виробництва та функціонування структурних підрозділів підприємства;
- формування та підвищення довіри персоналу підприємства до КСВ;
- аналіз і вдосконалення діяльності та практик організації соціальної відповідальності;
- ініціювання проектів соціальних програм та соціального інвестування;
- контролінг реалізації соціальних програм;
- постійне підвищення кваліфікації та навчання персоналу.

Місія соціально відповідальної компанії охоплює розуміння очікувань зацікавлених осіб на рівні як просування товарів та послуг, так і взаємодії (комунікацій) із ними. Реалізація й організація заходів кожного етапу передбачають чітке розмежування зовнішньої та внутрішньої сфер КСВ. Залежно від специфіки функціонування підприємства стратегії КСВ можуть спрямовуватися на здійснення окремих проектів або запроваджуватися як елемент загальної корпоративної



бізнес-стратегії, пронизуючи всі види діяльності. Управління відбувається шляхом аналізу, планування та контролю виконання соціальних програм.

Управління КСВ можна подати у вигляді бізнес-процесу: формування – підтримка та розширення соціального діалогу з цільовими зацікавленими особами – отримання економічного ефекту – подальше залучення та відтворення ресурсів. Його ефективність забезпечується наявністю ресурсів і відповідної інформаційної (логістичної) системи.

Управління соціальною відповідальністю підприємства охоплює всі сфери діяльності (інвестиційну, операційну, фінансову) та рівні (корпоративний, функціональний, операційний). Крім того, можна виокремити внутрішній рівень управління – реалізацію соціальної відповідальності перед персоналом (умови праці, соціальний розвиток, підвищення кваліфікації, сприятливий психологічний клімат), і зовнішній рівень – реалізацію соціальної відповідальності перед іншими зацікавленими особами шляхом участі у вирішенні пріоритетних соціальних проблем суспільства та збереження навколишнього середовища.

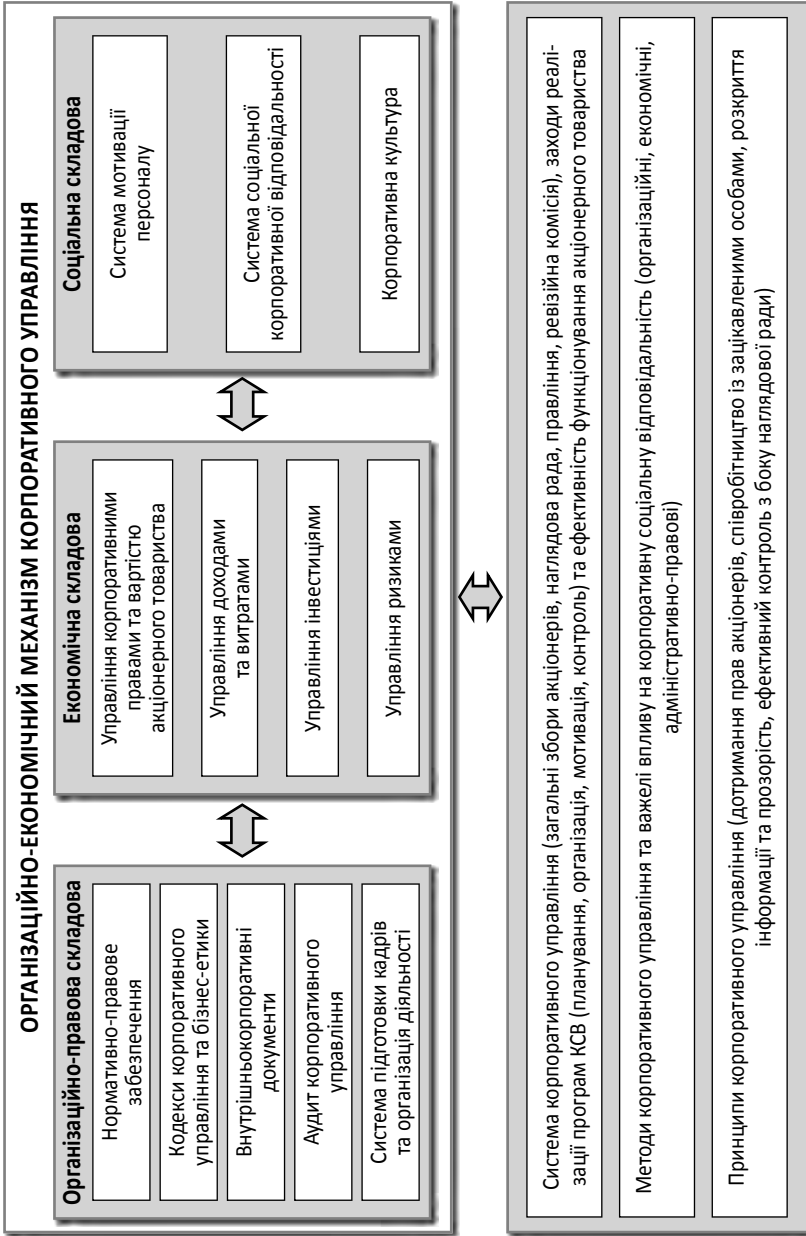
Формування системи управління КСВ передбачає корпоративну реструктуризацію, пов'язану зі змінами і перетвореннями, розбудовою нової системи внутрішніх комунікацій на підприємстві, чітким розподілом функцій та обов'язків між різними рівнями корпоративної структури.

Забезпечення комплексного підвищення ефективності управління КСВ неможливе без наукового обґрунтування його механізмів. Особливо актуальним є аналіз внутрішніх і зовнішніх форм прояву КСВ як окремого елемента з точки зору їх адекватності корпоративним відносинам, що розвиваються в Україні.

Механізми соціальної відповідальності в системі корпоративного управління у широкому розумінні передбачають сукупність засобів і методів впливу на КСВ. Структура організаційно-економічного механізму корпоративного управління та КСВ наведена на рис. 3.4.

Принципи корпоративної соціальної відповідальності мають ураховуватися у процесі корпоративного управління, зокрема:

- ризиками;
- витратами та реалізацією програм соціального інвестування;
- розвитком соціального партнерства із зацікавленими особами.



**Рис. 3.4. Структура організаційно-економічного механізму корпоративного управління та КСВ**

Складено авторами.

Корпоративна соціальна відповідальність компаній може вимірюватися показником “обсяг соціальних інвестицій” (social investment). У широкому розумінні це спрямування коштів на покращання соціального життя суспільства. Визначення обсягу соціальних інвестицій бізнесу в Україні ускладнюється низьким рівнем прозорості більшості компаній, відсутністю нормативної бази, зокрема Національної стратегії розвитку корпоративної соціальної відповідальності, й слабким розвитком відповідних інститутів. Структуру соціальних інвестицій можна охарактеризувати такими показниками, як витрати на розвиток територіальних громад, персоналу, охорону навколишнього середовища і ресурсозбереження та підтримання добросовісної ділової практики.

## МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

### 4.1. ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У країнах Європейського Союзу державне управління визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо з питань забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності й скоординованості дій.

За змістом система управлінських інновацій у Європі спрямована на трансформацію державного управління в механізм обслуговування потреб клієнтів – громадян, соціальних організацій, суспільства. Так звана клієнталістська модель державного управління впроваджується і вдосконалюється вже чверть століття і характеризується багатьма дослідниками як нова управлінська парадигма в діяльності органів державної влади. “Зміна парадигм вбачається у зміні способів дії та мислення. Влада як фірма з обслуговування, громадянин як клієнт, держава як ринок, дії уряду як конкуренція, муніципалітет як група афілійованих компаній – ось до чого прагне зміна парадигм”<sup>1</sup>.

У розвинутих країнах державне управління для надання управлінських послуг реформується на основі спеціальних документів, зокрема: Хартії прав споживачів державних послуг (Бельгія, 1992), Хартії прав громадян (Великобританія, 1992), Нагляду за дотриманням якості (Іспанія, 1992), Ініціативи стандартів якості (Канада, 1992), Хартії державних послуг (Франція, 1992), Хартії дотримання якості при наданні державних послуг (Португалія, 1993). У цих та інших до-

---

<sup>1</sup> Кениг К. Управление в сфере государственной администрации: критика концепций, критерии и предпосылки политики / К. Кениг // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 2. – С. 34.

кументах нормативно визначено моделі державного управління, що ґрунтуються на державному менеджери́змі.

Фокусом управлінських інновацій є бачення громадян як клієнтів, інтересам яких має підпорядковуватися вся діяльність держави. З огляду на цей інноваційний принцип трансформуються всі елементи системи державного управління.

Так формується принципово нова модель взаємодії органів державної влади та громадян і структур громадянського суспільства. Вона ґрунтується на масовому залученні до сфери державного управління технологій і механізмів функціонування ринку. Націленість на задоволення певних потреб споживачів передбачає бачення громадянина як клієнта-покупця.

У розділі 3 нами визначено низку правил, процесів і норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності й координованості дій, якими керуються в країнах Європейського Союзу.

Основоположним аспектом реформ, що реалізуються інституціями Європейського Союзу з метою вдосконалення його системи урядування (одне з чотирьох стратегічних завдань, визначених Європейською Комісією як складова її чинних повноважень), є якісніше залучення громадянського суспільства до процесів вироблення правил та політики на рівні ЄС (процедури консультацій і участі громадян у розробленні державної політики).

Діяльність у цьому напрямі ґрунтується на таких засадах і з дотриманням таких вимог і принципів:

- *Відкритість* (openness) передбачає активну комунікацію з громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, які ухвалюються ними.
- *Участь* (participation) передбачає сприймання громадян та їхніх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політики й адміністративних рішень, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати широку участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики – від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління.
- *Підзвітність* (accountability), що базується на засадах права європейців на “належне управління” (“right to good administration”;

Європейська хартія основних прав, ст. 41), окрім традиційних типів відповідальності (політичної та адміністративної) передбачає також обов'язок реагування влади на запити громадян. Це потребує чіткого розподілу обов'язків – не лише між органами й установами, що приймають рішення, а й між ними та інститутами громадянського суспільства. Також це передбачає вищий рівень відповідальності з обох сторін.

- *Ефективність* (effectiveness): державна політика, законодавча й регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й враховувати оцінку їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Політичні й управлінські рішення мусять прийматися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості в їх реалізації з метою врахування місцевих умов або специфічних особливостей сфери управління.
- *Злагодженисть/зв'язок* (coherence) потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту саму реальність.

В Європейському Союзі загалом і країнах-членах зокрема існує широкий спектр офіційних інституцій (організацій, правових і регуляторних норм) і неформальних механізмів, якими користуються органи влади з метою забезпечення консультацій та участі громадськості й громадських об'єднань у розробці й реалізації державної політики.

Найважливішими інституційними механізмами, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в Європейському Союзі, є такі:

- Органи та інституції, що створюють основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління до процесу прийняття рішень на загальнонаціональному рівні. Ці інституції (наприклад, Комітет у справах регіонів Європейського Союзу або подібні інституції у багатьох країнах – членах ЄС) базуються на:
  - переконанні, що демократичні місцеві й регіональні органи самоврядування фактично є ширшим варіантом організацій громадянського суспільства;
  - принципах децентралізації влади, субсидіарності та наближення процесів прийняття рішень до широкої громадськості.

- Консультативні інституції, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства, зокрема виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами.

За таким принципом побудовано, наприклад, Комітет із соціально-економічної політики, який діє як на рівні Європейського Союзу, так і в деяких країнах – членах ЄС.

В обох випадках ці типи інститутів, які входять до інфраструктури підтримки державної політики, безпосередньо фінансуються за рахунок державних коштів, мають постійну структуру й штат і виконують низку важливих комунікативних і консультативних функцій, що не обмежуються лише обговоренням пропозицій і публікацією проектів рішень, розроблених державними органами, а й охоплюють аналітичні процедури, тематичні дослідження, збирання та узагальнення пропозицій і громадських ініціатив щодо розробки, впровадження і реалізації політики, які після цього подаються до уряду або парламенту.

- Інститути, які забезпечують у суспільстві соціальний діалог і дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками й об'єднаннями або федераціями роботодавців, що відіграють особливу роль у сфері державного управління та розроблення політики в країнах ЄС.

Особливістю цього типу інституційного механізму є те, що його учасники (соціальні партнери) мають повноваження самостійно, на засадах взаємної згоди, приймати важливі рішення з цілої низки питань у сфері соціальної політики. Органи державного управління, які можуть виконувати різні функції в такому соціальному діалозі, зобов'язані дотримуватися офіційних домовленостей соціальних партнерів та рішень органу з питань соціального партнерства, впроваджуючи заходи з метою їх виконання, зокрема законодавчого й регуляторного характеру. Навіть більше, у деяких випадках угоди у сфері соціального партнерства набувають сили нормативно-правових актів і виконуються обов'язково нарівні з рішеннями органів влади.

- У багатьох країнах Європейського Союзу секторальне (галузе-ве) законодавство (*sector-specific legislation*) передбачає створення постійних консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів та довкілля, охорона здоров'я і т. ін.), що відіграють ключову роль у процесах прийняття рішень органами державного управління у відповідних секторах/галузях. У певних сферах ці органи (що об'єднують представників урядових структур та інститутів громадянського суспільства) мають законодавчо визначені повноваження брати участь в управлінні й проводити моніторинг реалізації політики (наприклад, в управлінні соціальною або пенсійною політикою)<sup>1</sup>.
- У деяких країнах Європейського Союзу законодавство загального характеру (*general legislation*), котре регулює діяльність уряду, органів державного управління та державних адміністрацій, містить конкретні положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій, особливо це стосується процесу розроблення й ухвалення підзаконних актів (похідне законодавство, *secondary legislation*) та інших регуляторних інструментів/механізмів реалізації державної політики, визначеної і впроваджуваної урядом або парламентом.

Якщо такі положення й вимоги порушуються, цей регуляторний інструмент скасовується в судовому порядку. Як правило, в такому разі лише відповідні інститути громадянського суспільства (а не окремі громадяни) мають право звертатися до суду з позовом про скасування цих механізмів реалізації політики від імені фізичних і юридичних осіб, на права й інтереси яких вони мають або можуть мати вплив.

Європейський Союз загалом та країни-члени зокрема використовують цілий спектр більш неформальних механізмів і методів впливу:

- вивчення й опитування громадської думки;
- Зелені та Білі книги;
- комунікації;

<sup>1</sup> Василенко І. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. – М. : Логос, 1998. – С. 35.



- дорадчі комітети;
- ділові й громадські групи з обговорення (тест-панелі та фокус-групи);
- загальні консультації;
- консультації в режимі он-лайн (ІКТ – інтернет).

Вибір певного механізму (або їх комбінації), так само, як і їхня послідовність на різних стадіях процесу прийняття рішення, залежать від низки факторів:

- сфери дії і типу рішення щодо політики;
- ролі органів державного управління у відповідній сфері;
- ролі різних зацікавлених груп.

Нещодавні пропозиції щодо вдосконалення інституційних домовленостей, механізмів та методик проведення публічних консультацій на рівні ЄС були розроблені спеціальною робочою групою, організованою Європейською Комісією в межах виконання “Білої книги щодо врядування в Європі” (“White Paper on European Governance”). Ці пропозиції, які, в свою чергу, стали предметом широких консультацій із зацікавленими сторонами поза межами Європейської Комісії (зокрема з інститутами громадянського суспільства), стосувалися таких проблем:

- створити базу таких інститутів громадянського суспільства, в якій має міститися інформація щодо їхніх цілей, членства, джерел фінансування та методів консультацій з їхніми членами;
- сформуванню реєстру консультативних органів (завдання, членство, методи роботи);
- затвердити кодекс поведінки або принципів, які встановлять мінімальні стандарти щодо здійснення консультаційних процедур (питання проведення консультацій; застосування консультацій на початкових стадіях; критерії визначення відповідних зацікавлених сторін; проведення процедури консультування й представлення результатів консультацій тим, хто приймає рішення; надання зворотного зв’язку зацікавленим сторонам, із якими проводилося консультування);
- створити можливості партнерства з певними інститутами громадянського суспільства (особливо у сферах соціальної політики, діяльності об’єднань працівників, споживачів і виробників певних товарів);

- удосконалити роботу мереж взаємозв'язків і взаємовідносин, які фокусуються на реалізації місцевих і специфічних цілей (із асоціаціями підприємців, місцевими громадами й органами місцевої влади, дослідними центрами тощо);
- розробити конкретні засади збирання й використання експертних і технічних порад: такі засади забезпечать прозорість процесу управління і створять підстави для того, щоб чітко визначати, яку пораду отримано, від кого саме, яким чином пораду було враховано в адміністративному рішенні або як саме її було використано (такі засади повинні забезпечити підзвітність, плюралізм і добросовісність отриманих експертних матеріалів).

Є потреба в запровадженні системнішого діалогу з представниками регіональних і місцевих органів самоврядування (через їхні об'єднання) на початкових стадіях розроблення політики у будь-якій сфері й стосовно кожного адміністративного рішення. Щодо питання реалізації політики, то в цій сфері запропоновано укласти угоди про співробітництво з органами місцевого самоврядування у межах реалізації політики в певній сфері. Згідно з такими угодами органи місцевого самоврядування беруть на себе реалізацію певних заходів з метою досягнення окремих законодавчо визначених цілей політики. Ці угоди повинні також передбачати необхідні заходи щодо моніторингу й отримання зворотного зв'язку.

Слід посилити роль постійних консультативних інституцій (таких як, наприклад, Комісія у справах регіонів та Комісія із соціально-економічної політики) як під час розгляду пропозицій у сфері державної політики, так і під час оцінювання її реалізації шляхом зіставлення цілей, результатів та наслідків дій.

Необхідна певна формалізація процедур організації й залучення інститутів громадянського суспільства до розроблення політики та здійснення управління з метою забезпечення злагоженості й прозорості консультацій органів влади з громадськістю. Проте для підтримки гнучкості цієї важливої сфери слід не просто ухвалити нові нормативні вимоги, а насамперед реалізувати низку заходів:

- Потребують більшої відкритості процедури прийняття рішень і посилення консультаційних механізмів (публічні слухання, експертні обговорення і т. ін.), проведення консультацій з інститутами громадянського суспільства у сфері діяльності пар-

ламенту й інших представницьких органів демократії (наприклад, муніципальних рад).

- Реформування в системі адміністративного управління в ЄС для удосконалення комунікативних і консультаційних механізмів і процедур відбуватиметься не лише на рівні інституцій ЄС, а й центральних органів влади конкретних країн, регіональних та місцевих органів самоврядування і загалом усього громадянського суспільства.
- У Центральній і Східній Європі, зокрема в країнах СНД, впродовж минулого десятиріччя більшість зусиль спрямовувалася на створення системи демократичних інституцій, яка визначає основи сучасної держави (розподіл владних повноважень, забезпечення верховенства права), а також на запровадження базових структур ринкової економіки. Крім того, чимало уваги приділялося (особливо в так званих країнах – кандидатах у ЄС) питанням адаптації їх законодавства до стандартів ЄС і заснування або реформування окремих інституційних структур, необхідних для ефективної й узгодженої імплементації правових засад (*acquis*) ЄС.

Тому у східноєвропейських країнах, зокрема в Україні, лише нещодавно розпочалася нова фаза процесу реформування, в межах якої складовими програми реформ стали:

- розроблення й реалізація глибших структурних реформ;
- визначення ефективніших форм організації державного управління;
- розв’язання проблеми структурної слабкості й неефективності системи адміністративного управління (реформування системи державної служби, удосконалення міжвідомчої координації, посилення територіальної децентралізації, підвищення ролі органів місцевого самоврядування), посилення відкритості й прозорості процедур прийняття рішень для участі громадськості.

Проте, незважаючи на певні успіхи, процедури і практика консультування органів влади з громадськістю на рівні центральних органів влади й управління залишаються недостатньо розвинутими через дію таких факторів:

- недостатньої культури системи управління, її відкритості й прозорості;

– організаційної слабкості інститутів громадянського суспільства (як щодо технічних можливостей громадських організацій, так і їхньої здатності концентрувати й чітко та повно відображати інтереси громадських верств), а також високого ступеня його фрагментарності.

Загалом інноваційний процес у сучасній Європі спрямований не лише на підтримку демократизації органів державної влади ринковими механізмами, а й на ринкову трансформацію (маркетизацію) діяльності держави з масовим упровадженням державного менеджеризму.

Основними напрямками інноваційних трансформацій європейських систем державного управління є:

- 1) приватизація державних підприємств і нова модель поділу праці між державним і приватним секторами економіки;
- 2) скорочення державного апарату й позбавлення чиновників пільг;
- 3) заходи з надання гнучкості управлінню фінансами;
- 4) реорганізація керівництва міністерствами, а саме заміна політичних керівників жорсткими управліннями;
- 5) державний менеджеризм на засадах ринкових відносин і конкуренції. Контрактно-ринковий підхід до виробництва громадських послуг;
- 6) створення в процесі реорганізації нових органів виконавчої влади, незалежних від міністерств<sup>1</sup>.

Реформовані наприкінці ХХ ст. органи державного управління поділяються на ізольовані одна від одної агенції (як сегменти бізнесу за продукцією з тим, щоб забезпечувати весь процес створення додаткової вартості). Однак у сучасному суспільстві домінують принципи не дезінтеграції, а кооперації – як у ринковому, так і в державному секторах, тобто зовсім інший напрям еволюції управління.

У системі державного управління взаємозв'язок проблем у сфері безпеки, захисту навколишнього середовища, соціальної інфраструктури, громадського транспорту, освіти тощо має пріоритетне значення для успіху державної політики, а тому реальне завдання полягає в координації та інтеграції послуг, що виробляються окремими дер-

---

<sup>1</sup> *Агранофф Р.* Напрямки адміністративної реформи / Р. Агранофф // Вісник програми сприяння парламенту України. – 2002. – № 210. – С. 35.

жавними службами. Таким чином, однією з пріоритетних цілей сучасних управлінських інновацій є інтеграція й узгодження діяльності органів державного управління, сегментованих за функціями згідно з менеджеріальною моделлю.

У сучасній Європі зростає розуміння необхідності диференціації ринкових й адміністративних функцій державного управління через диференціацію політико-адміністративної та економічної систем і їх суб'єктів (у першій діє громадянин, у другій – споживач). У зв'язку з цим управлінська практика концентрується на більш точному й спеціалізованому розумінні поняття “послуги державного управління” і відокремленні його від адміністративних актів суверенної влади, де клієнталізм має вторинне значення.

Важливим у формуванні нової моделі державного управління в Європі є підвищення якості управлінської діяльності органів державної влади. Загальнодержавні системи управління якістю в Європі формуються на засадах реалізації кількох управлінських механізмів. До них передусім належать:

- конкуренція, що дає можливість клієнту через вільний вибір висловлювати свої потреби;
- загальне управління якістю, що контролює стандарти у суспільстві;
- модернізація процесів діяльності, яка зосереджується на інноваційних процесах і скороченні витрат;
- децентралізація прийняття рішень із перенесенням цього процесу на рівень автономних постачальників послуг;
- розмежування надання послуг і розроблення політики в цій сфері;
- експериментування із запровадження нових методів надання послуг<sup>1</sup>.

Отже, переорієнтація системи державного управління в Європі є основним змістом і метою системних адміністративних реформ. Головним результатом запровадження державного менеджеризму має бути зростання ефективності діяльності органів державної влади, якісне задоволення об'єктів державного управління (громадян, соціальних організацій та інститутів), підвищення управлінської здатності держави. Завдяки впровадженню принципу клієнталізму

<sup>1</sup> Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз / Ж. Зіллер ; пер. із фр. – К. : Основи, 1996. – 420 с.

також узгоджуються цілі реформування системи державного управління з інтегративною метою розвитку сучасного європейського суспільства – забезпеченням якості життя населення. Поширення державного менеджеризму в Україні сприятиме адаптації суспільства та системи державного управління до стандартів європейського співтовариства.

Забезпечення скоординованої діяльності декількох органів влади в реалізації певних рішень – досить складне завдання, бо найчастіше такий процес є радше згодою органів, ніж формально прописаною процедурою розподілу повноважень між різними органами влади центрального рівня.

У багатьох країнах люди вимагають зменшення рівня оподаткування та підвищення якості адміністративних послуг. Через це уряди опинилися перед однаковою проблемою пошуку способів підвищення якості й збільшення кількості адміністративних (державних) послуг, водночас не збільшуючи або навіть зменшуючи видатки на утримання держави.

У деяких країнах є традиція “домовленості” між міністерствами, які покликані вирішувати певні питання: всі інші органи влади мають діяти за розробленим цими міністерствами планами. Наприклад, у Великобританії Казначейство має можливість розробляти власний план дій, коли це узгоджено з Офісом державної служби (заснований при кабінеті міністрів). Однак інші країни більш “ліберальні” в цьому напрямі.

Так, у Нідерландах жодне міністерство не користується такою перевагою як Казначейство Великобританії. У Фінляндії міністерство фінансів має досить значні повноваження, але в питаннях адміністративних змін узгоджує дії з міністерством внутрішніх справ. У Німеччині ще більш скоординована система взаємодії органів влади: “замість того, щоб мати один потужний орган (основний гравець – регулятор) на національному рівні, який би взяв на себе ініціативу вирішення суспільних проблем, німецька адміністративна система має велику кількість таких гравців”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Актуальні питання реформи центральних органів виконавчої влади в Україні / В. І. Луговий, Н. Р. Нижник, В. М. Князев та ін. // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 1. – Р. 7–8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/index.html>.

Система центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), її організаційна структура формується відповідно до актуальних загальнодержавних функцій (внутрішніх і зовнішніх), а тому періодично змінюється. Основа системи – міністерства, які поділяють на традиційні (економіки, фінансів, освіти, охорони здоров'я, юстиції, оборони, закордонних справ тощо) і ситуативні (створюються для розв'язання проблем суспільної ваги).

Для України було б важливо проводити далі роботу з об'єднання (або реформування) вітчизняних міністерств, усунення дублювання їхніх функцій з огляду на світову практику. Наприклад, останніми роками у Франції діяли 16 міністерств (зокрема такі інтегровані, як: а) економіки, фінансів і промисловості, б) комунального господарства, житла і транспорту); у США – 13, Японії – 12, Польщі – 15 міністерств. У багатьох країнах (Німеччина, Польща, країни Балтії) існує таке потужне консолідоване міністерство, як міністерство внутрішніх справ, що виконує не лише правоохоронні функції. Питання скорочення, оптимізації та стабілізації системи управління в країнах ЄС вирішувалися по-різному. Найпоказовішим є приклад Великобританії, де кількісний склад функціонерів держави у вузькому розумінні (civil service) скоротився на 25 % з 1979 до 1990 р., тоді як загальне число службовців адміністративного державного сектору залишалося відносно стабільним. В інших країнах Європейського Союзу цей процес був не досить помітним, але відображався в тому, що набір державних службовців було повністю припинено протягом кількох років (у Ірландії з 1988 р. та Італії з 1991 р.).

Найважливішим є не механічне скорочення чисельності державних службовців і кількості органів, а правильний перерозподіл державних службовців та оптимальна організація людського ресурсу, необхідного для їх виконання. Важливо не втратити під час упровадження реформ людського потенціалу, зберегти кадрових державних службовців, професіоналів.

Для утвердження провідної ролі міністерств у системі органів виконавчої влади функції формування державної політики у відповідних сферах (секторах) суспільної діяльності мають бути закріплені лише за ними, як, наприклад, у Польщі, Угорщині, Чеській Республіці. Недотримання цього правила призводить до існування інших центрів формування політики або навіть створення секторної полі-

тики взагалі без участі міністерств, що суттєво перешкоджає ефективному формуванню та реалізації політики Кабінету Міністрів України. З цього погляду сумнівна доцільність існування ЦОВВ зі спеціальним статусом.

Провідна роль міністерств передбачає здійснення ними керівного впливу на всі інші органи виконавчої влади центрального рівня. Проте на сьогодні в Україні чимало центральних управлінських структур можуть існувати поза сферою впливу міністерств, наслідком чого є надмірне збільшення їх кількості. Для виправлення ситуації слід надати міністерствам реальні можливості спрямовувати, координувати і контролювати діяльність усіх інших органів виконавчої влади центрального рівня.

Актуальна в Україні й проблема чіткого розподілу сфер діяльності ЦОВВ та її спрямування на ефективну і результативну реалізацію державної політики. У зв'язку з цим доцільно законодавчо визначити перелік секторів діяльності уряду з їх подальшим розподілом між відповідними міністерствами, що унеможливує перетинання та дублювання функцій у формуванні секторної політики. Прикладом може бути Польща, у якій спеціальним законом закріплено 32 сектори урядової адміністрації.

У Франції міністерства поділяють на три категорії. До першої категорії належать міністерства, що мають структури, які не залежать від політики уряду; до другої – структури яких зі зміною уряду трансформуються шляхом об'єднання або роз'єднання; до третьої – міністерства, які мають короткий термін існування чи можуть увійти до складу інших міністерств.

Отже, варто рекомендувати зменшити кількість типів органів виконавчої влади в Україні до трьох (міністерства, державні комітети, урядові органи державного управління), ліквідувавши ЦОВВ зі спеціальним статусом та органи державного управління в їх складі, оскільки вони фактично дублюють повноваження перших, що спричиняє розпорошеність державного апарату й надмірні витрати державних коштів.

За результатами функціонального обстеження, аналізу й узагальнення доцільно систематизувати і типізувати виявлені функції, ско-



ригувавши на цих підставах кількість і перелік міністерств та інших органів виконавчої влади центрального рівня<sup>1</sup>.

Можна сформулювати такі пропозиції щодо подальшого реформування системи ЦОВВ в Україні:

1. За результатами функціонального обстеження, аналізу його результатів та на підставі класифікації видів діяльності систематизувати функції, скоригувати кількість і перелік міністерств, інших органів виконавчої влади центрального рівня й закріпити це в спеціальному законі.
2. Надати міністерствам реальні можливості спрямовувати, координувати і контролювати діяльність усіх інших органів виконавчої влади центрального рівня, насамперед передавши міністрам від віце-прем'єр-міністрів відповідні керівні повноваження щодо конкретних органів.
3. Зменшити кількість типів органів виконавчої влади до трьох (міністерства, державні комітети й урядові органи державного управління), перетворивши останні на самостійні органи (не в складі ЦОВВ) і закріпивши за ними функції оперативного вирішення невідкладних конкретних проблем, окремі функції державного управління або надання управлінських послуг у певних секторах діяльності.
4. Вжити інших заходів, спрямованих на удосконалення механізмів державного управління (реструктуризація центральних апаратів, здійснення класифікації посад та розроблення посадових інструкцій, розмежування політичних і адміністративних посад, підвищення заробітної плати, професійне навчання тощо)<sup>2</sup>.

## 4.2. АДМІНІСТРАТИВНІ РЕФОРМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

ЄС – союз країн – членів Європейських Співтовариств, створений згідно з Договором про Європейський Союз. Протягом існування до спільноти приєдналося 27 країн-членів, які зобов'язалися мо-

<sup>1</sup> Актуальні питання реформи центральних органів виконавчої влади в Україні / В. І. Луговий, Н. Р. Нижник, В. М. Князев та ін. // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/index.html>.

<sup>2</sup> Там само.

дернізувати систему державного управління, привівши державне управління та державну службу у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування.

Один із провідних дослідників адміністративних реформ В. Райт визначає такі їх спільні напрями<sup>1</sup>:

- удосконалення управління державним сектором (через зменшення неузгодженості дій, запровадження конкурентної основи діяльності органів влади, поліпшення якості надання послуг і задоволення потреб споживачів);
- створення зручнішого для споживачів державного сектору через посилення його відкритості, публічності, здатності реагувати на потреби громадян та підзвітності;
- реорганізація структури державного управління;
- зміна традиційного правового статусу державних службовців (через запровадження контракту, що визначає ефективність діяльності чиновника і є одним із основних факторів продовження роботи на певій посаді);
- удосконалення системи контролю за адміністративним персоналом.

Адміністративна реформа у Великобританії у 80-х роках ХХ ст. ставила за мету підвищення ефективності державного сектору<sup>2</sup>. Надання послуг було неефективним порівняно з приватним сектором. У 1982 р. уряд висунув фінансово-управлінську ініціативу, яка мала змінити управління в головних міністерствах. Завданням було запровадження такої системи, в якій управлінці всіх рівнів мали б:

- чітке розуміння цілей і засобів їх досягнення та змогу виміряти результати своєї діяльності порівняно з цілями;
- визначену відповідальність за якнайкраще використання ресурсів;
- інформацію (особливо про витрати), доступ до навчання та знань, які потрібні для ефективного виконання обов'язків.

Пошук варіантів найефективнішого та найраціональнішого досягнення цілей сприяє формуванню в різних країнах схожих, загально-

<sup>1</sup> *Wright V. Reshaping the State: The Implications for Public Administration / V. Wright // West European Politics. – 1994. – Vol. 17. – P. 102–137.*

<sup>2</sup> *Агранофф Р. Напрямки адміністративної реформи / Р. Агранофф // Вісник програми сприяння парламенту України. – 2002. – № 210. – 20 с.*

європейських підходів до державного управління (реалізація і захист інтересів людини, підвищення дієвості громадянського суспільства, децентралізація, зміцнення місцевого самоврядування)<sup>1</sup>.

Навіть аналогічні концепції в країнах ЄС реалізуються по-різному. Наприклад, “агентствам регіонального розвитку”, що мають на меті регіональний розвиток через налагодження партнерства між владою, бізнесом та громадськістю, властиві абсолютно різні організаційно-правові форми (державне підприємство з обмеженою відповідальністю у Великобританії, неприбуткова організація, співзасновником якої є держава та приватні юридичні особи у Франції, неприбутковий фонд у Данії тощо)<sup>2</sup>.

Державна служба Франції є класичним прикладом державної служби сучасної демократичної держави. На сучасному етапі вона залишається взірцем у сфері реформи публічної адміністрації для поліпшення якості надання державних послуг<sup>3</sup>.

Адміністративна реформа у Франції у 80-х роках зосереджувалася на децентралізації і деконцентрації французької адміністрації. Децентралізація означає передавання влади від центрального уряду до регіональних та місцевих органів управління. Деконцентрація – надання повноважень та управлінської самостійності місцевим адміністративним осередкам центрального уряду. Реформи продовжилися програмою модернізації французької державної служби<sup>4</sup>. Під час реформи були здійснені такі кроки:

- надання всіх адміністративних послуг делеговане на місцевий рівень органам місцевого самоврядування;

<sup>1</sup> *Tricker B. Pocket Director / B. Tricker. – L. : The Economist Newspaper Ltd., 1999.*

<sup>2</sup> *Різникова Я. Європейські орієнтири реформування національної системи державного управління / Я. Різникова // Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування : матер. наук.-практ. конф. : у 4 т. Т. 1 / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – С. 191.*

<sup>3</sup> *Боссарт Д. Державна служба у країнах – кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О. М. Шаленко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К. : Міленіум, 2004. – С. 126.*

<sup>4</sup> *Чмига В. О. Державна служба Франції: традиції і модернізація / В. О. Чмига // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2006-2>.*

- вища влада на місцях передана виборним органам місцевого самоврядування;
- представники виконавчої влади на місцях зберегли тільки повноваження з контролю надання послуг населенню, що забезпечило єдність стандартів і якість надання послуг населенню;
- розроблена нова система навчання державних службовців<sup>1</sup>.

Такий підхід сприяв тому, що чиновництво стало головною опорою політичної влади: як посадова особа та представник держави державний службовець виконує її повноваження і водночас перебуває в її розпорядженні. Фактично чиновник обстоює визначені урядом і здійснювані адміністрацією інтереси. Державні службовці підпорядковані правилам, що кодифіковані у Загальному статуті державних службовців Франції, який враховує всю специфіку їх діяльності<sup>2</sup>.

Політику уряду у сфері державної служби розробляє і впроваджує міністерство державної служби. Водночас міністр державної служби очолює Вищу раду державної служби, яка вирішує питання захисту корпоративних інтересів чиновників. На міністерство покладено завдання нагляду за дотриманням прав і обов'язків державних службовців. Для здійснення цієї політики у складі міністерства функціонує Головне управління адміністрації та державної служби (DGAFP)<sup>3</sup>.

Французька державна служба побудована на засадах кар'єрного розвитку, який гарантує державним службовцям зайнятість упродовж усього їхнього професійного життя. Корпуси державних службовців у Франції відповідають принципу професійної спеціалізації. Кожен корпус пов'язаний з однією із чотирьох ієрархічних категорій державних службовців, розподілених за рівнем підготовки та виконуваних функцій – А, В, С, D.

<sup>1</sup> Чмига В. О. Державна служба Франції: традиції і модернізація / В. О. Чмига // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2006-2>.

<sup>2</sup> План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / А. Вишневський, В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – С. 11.

<sup>3</sup> Чмига В. О. Державна служба Франції: традиції і модернізація / В. О. Чмига // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2006-2>.

Як класична модель державна служба Франції покликана вирішувати соціальні, економічні, політичні, організаційні, правові, ідеологічні завдання. Їх реалізація забезпечує ефективність самого функціонування органів державної влади як складного соціального інституту.

Розвиток державних фінансів у 10 нових країнах ЄС (Центральної та Східної Європі) в умовах глобальної фінансової кризи, яка розпочалася в 2008 р., становить особливий інтерес для України у контексті “перезавантаження” державних фінансів з урахуванням сучасних тенденцій розвитку системи управління. На першому етапі фінансової кризи інвестори уникали використання своїх фінансових активів. Це призвело до різкого скорочення припливу капіталу в нових країнах ЄС, що в результаті вплинуло на встановлення набагато жорсткіших умов запозичень для домашніх господарств, приватних осіб і державного сектору. Другий етап кризи справив ефект глибокого спаду в реальному секторі економіки, зокрема на експортний попит, а також внутрішнє споживання та інвестиційний попит. Криза відкрила фундаментальну дилему щодо державних фінансів: з одного боку, необхідне більше втручання держави в економіку з метою подолання кризи, збереження робочих місць і розв’язання соціальних проблем; з другого боку, виявилася уразливість управління державними фінансами, що обмежило можливості державного сектору відігравати активну роль в економіці. Отже, глобальна фінансова криза поставила серйозні питання щодо управління державними фінансами в нових країнах – членах ЄС.

Безпосередній вплив фінансової кризи на державні фінанси проявився у перешкодах для здійснення державних запозичень. Фінансові ринки встановили високі ціни на кредитні ресурси, враховуючи ризики, що стало неминучою проблемою фінансування. Угорщині, Латвії та Румунії довелося звернутися до МВФ.

Прямі бюджетні витрати на подолання фінансової кризи були незначними, за винятком Латвії, де кошти були спрямовані на рефінансування місцевого банку восени 2008 р. В інших країнах діяли переважно іноземні банки і фінансові інститути, які фінансово підтримувалися їхніми власниками. Вплив світової фінансової кризи на фінансову ситуацію, таким чином, насамперед був непрямим через вплив на доходи та видатки бюджету, зниження темпів економічного зростання, збільшення безробіття та ін.

### 4.3. СТРАТЕГІЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ “ЄВРОПА 2020”

У березні 2010 р. на саміті ЄС у Брюсселі було ухвалено нову глобальну європейську стратегію на наступні 10 років, яка отримала назву “Європа 2020”. Вона розкриває європейську соціально-економічну концепцію XXI ст. і дає зрозуміти, як Європа збирається виходити з кризи та подолати сьогоденішню нестабільність, забезпечивши стійке зростання і розвиток.

“Європа 2020” встановлює три основних чинники зміцнення економіки:

- 1) “розумне” зростання: розвиток економіки, що ґрунтується на знаннях і інноваціях;
- 2) стійке зростання: створення економіки на доцільному використанні ресурсів, екології й конкуренції;
- 3) всеосяжне зростання: сприяння підвищенню рівня зайнятості населення, досягнення соціальної й територіальної згоди.

ЄС ставить головні цілі, яких необхідно досягти до 2020 р.:

- 1) 75 % населення у віці від 20 до 64 років повинно бути працевлаштованим;
- 2) 3 % ВВП ЄС мають бути інвестовані в наукові дослідження й розробки;
- 3) досягнення цілей енергетичної та кліматичної політики (враховуючи зниження на 30 % забруднення навколишнього середовища).
- 4) частка учнів, що кинула школи, не повинна перевищувати 10 %. Не менш як 40 % молоді з вищою освітою;
- 5) скорочення кількості людей, які перебувають на межі бідності, на 20 млн.

Щоб держави – члени ЄС адаптували стратегію “Європа 2020” до внутрішніх особливостей, Європейська Комісія пропонує державам трансформувати цілі ЄС у національні стратегії. Такі цілі відображають основну суть “розумного”, стійкого та всеосяжного зростання, але не є вичерпними. ЄС планує ще велику кількість завдань під час виконання стратегії “Європа 2020”. Для якнайшвидшого розвитку й досягнення визначених цілей ЄС вважає пріоритетними сім напрямів діяльності:

- “Інноваційний союз” для поліпшення умов і можливостей фінансування досліджень та інновацій, щоб гарантувати використан-

ня інноваційних ідей у товарах і послугах задля сприяння економічному зростанню й створенню нових робочих місць.

- “Об’єднання молоді” для посилення результативності освітніх систем і залучення молодих людей на ринок праці.
- “План розвитку цифрових технологій у Європі” для прискорення розвитку високошвидкісного Інтернету й надання можливостей участі в загальному цифровому комерційному просторі для приватних фізичних і юридичних осіб.
- “Ефективне використання ресурсів у Європі”, щоб зробити економічне зростання незалежним від ресурсів, сприяти переходу до економіки з низьким вмістом вуглецю, збільшити використання джерел відновлюваної енергії, провести модернізацію транспортного сектору й забезпечити розумне використання джерел енергії.
- “Індустріальна політика, спрямована на глобалізацію” для поліпшення підприємницького середовища, особливо для середнього й малого бізнесу, з метою підтримки розвитку потужної й стійкої промислової бази, необхідної для повсюдної глобалізації.
- “План розвитку нових здібностей і збільшення кількості робочих місць”, щоб здійснити модернізацію ринків праці, дати людям можливість набувати нових знань і навичок, розширити можливості працевлаштування, поліпшити співвідношення попиту й пропозиції на ринках праці, враховуючи трудову мобільність.
- “Європейська політика проти бідності”, щоб соціальна й територіальна взаємодія була поширена на всій території, а досягнення у сфері економічного розвитку й зайнятості населення допомагали знижувати рівень бідності по всьому ЄС.

Сім названих напрямів діяльності є пріоритетними як для ЄС загалом, так і для всіх країн-членів. Політичні, економічні й соціальні інструменти ЄС, особливо внутрішній ринок, фінансові важелі, інструменти зовнішньої політики, будуть залучені до усунення перешкод і досягнення цілей стратегії “Європа 2020”.

Окрім того, необхідно посилити управління економікою. Дві основні опори “Європи 2020” – вирішення згаданих уже тематичних завдань, поєднуючи пріоритети й основні цілі, допомога державам-членам у розробленні своїх стратегій розвитку.

Здійснення другої опори передбачає розроблення єдиних керівних принципів за кожним напрямом діяльності, рекомендації європейським країнам, запровадження заходів впливу у разі відсутності в держави-члена адекватної реакції на ситуацію, надання звітів про реалізацію стратегії “Європа 2020” й оцінювання ефективності використання норм “Пакту про стабільність і процвітання”.

Рада Європи буде центральним органом реалізації стратегії “Європа 2020”. Європейська Комісія відстежуватиме просування до цілей, координуватиме політику країн-членів, вноситиме необхідні пропозиції для керування процесами й виконання першочергових завдань. Європейський парламент стане рушійною силою стратегії, що діятиме як законодавець із питань основних пріоритетних напрямів діяльності і як інститут, що поєднує громадян, які висловлюють думку стосовно здійснюваної політики. Цей підхід, що ґрунтується на кооперації органів влади ЄС, також повинен поширюватися і на комітети, національні парламенти, національні, регіональні та місцеві органи влади, соціальні об’єднання й усі зацікавлені сторони та громадянське суспільство загалом, таким чином, щоб залучити до процесу реалізації стратегії якнайширші європейські кола.

Для поліпшення розуміння основних положень стратегії необхідно детальніше зупинитися на факторах зміцнення економіки й основних напрямах “Європи 2020”.

### ***1. “Розумне” зростання – економіка, що ґрунтується на знаннях і інноваціях***

“Розумне” зростання у розумінні ЄС означає посилення взаємодії наукових знань, досліджень та інновацій з економічним зростанням і розвитком. Цей фактор охоплює підвищення якості освіти, проведення досліджень, підтримку поширення інноваційних технологій і знань, збільшуючи доступ до інформації й технологій спілкування, а також гарантуючи, що інноваційні технології будуть використані з метою досягнення глобальних соціальних цілей.

Дії в цьому напрямі відкриють інноваційні можливості європейських країн, поліпшать результати освітнього процесу, допоможуть у розвитку економічних і соціальних переваг цифрового суспільства. Всі процеси мають здійснюватися на рівні ЄС, національному, регіональному й місцевому рівнях.



Пріоритетні напрями діяльності:

### 1) “Інноваційний союз”

Завдання напрямку – перенацілити дослідження, розробки й інновації на сьгоднішні основні проблеми суспільства, такі як зміна клімату, ефективне використання енергії й ресурсів, демографічні проблеми й проблеми охорони здоров'я.

*На рівні ЄС* Європейська Комісія:

- а) завершить створення Європейського простору для досліджень та інновацій, розробить стратегічний план у сфері збереження енергії, транспорту, зміни клімату, доцільного використання ресурсів, здоров'я, старіння, виробництва екологічно чистих продуктів, управління земельними ресурсами, підсилить співробітництво з країнами-членами й регіонами ЄС;
- б) поліпшить основні умови для бізнесу й інновацій (створить Єдине патентне бюро ЄС, спеціалізований Патентний суд, модернізує загальні положення про авторське право й товарні знаки, розширить використання захисту інтелектуальної власності малими й середніми підприємствами, прискорить прийняття взаємозалежних стандартів);
- в) залучить “Європейські інноваційні партнерства” між ЄС і країнами-членами для прискорення розвитку й перерозподілу технологій, необхідних для досягнення поставлених цілей. Це охоплює побудову біоекономічного середовища-2020, залучення технологій, щоб сформувати європейське промислове майбутнє;
- г) підсилить і надалі розвиватиме політичні інструменти ЄС із метою підтримки інновацій (структурні фонди, фонди розвитку, рамкова програма досліджень і розробок), зокрема тісне співробітництво з Європейським інвестиційним банком, спрощення адміністративних процедур для одержання фінансування, особливо середніх і малих підприємств, стимулювання інноваційних механізмів, що належать до ринку вугільної промисловості.
- г) просуватиме наукові партнерства й підсилюватиме взаємодію освіти, бізнесу, досліджень та інновацій, підтримуватиме недавно створені компанії з розроблення інноваційних технологій.

*На національному рівні* країни – члени ЄС працюватимуть у таких напрямках:

- а) реформування національної і регіональної систем досліджень, розробок і інновацій, впровадження спільного створення програм і посилення кооперації з іншими країнами ЄС із питань фінансування, гарантування поширення технологій по всьому ЄС;
- б) забезпечення достатньої підтримки випускників наукових, математичних і інженерних факультетів, зміна навчальних планів шкільних занять відповідно до принципів розвитку творчих здібностей, інновацій і підприємництва;
- в) надання пріоритетного рівня розвитку наукових знань, використовуючи податкові важелі й інші фінансові інструменти для збільшення інвестування досліджень, розробок та інновацій.

## **2) “Об’єднання молоді”**

Метою напряму є збільшення міжнародної привабливості європейської вищої освіти та підвищення якості освіти і навчання на всіх рівнях у ЄС завдяки поєднанню досконалості й рівності, а також надання особам, що навчаються й навчають, можливості пересування в межах ЄС, поліпшення ситуації у сфері зайнятості молодих фахівців.

*На рівні ЄС* Європейська Комісія:

- а) впровадить і зміцнюватиме програми ЄС у сферах свободи пересування, навчання в університетах, досліджень і узгодження цих програм із національними програмами і можливостями країн-членів;
- б) модернізуватиме вищу освіту (навчальні плани, фінансування й управління);
- в) досліджуватиме шляхи просування підприємництва через програми мобільності для молодих професіоналів;
- г) підтримуватиме схвалення неформального навчання;
- г) запустить у дію загальні принципи зайнятості молоді, що сприяють зменшенню безробіття.

*На національному рівні* держави – члени ЄС працюватимуть у таких напрямках:

- а) гарантування достатнього інвестування освітніх і навчальних систем на всіх рівнях (від дошкільного до вищого);

- б) поліпшення показників у сфері освіти в кожному сегменті (дошкільна, початкова, середня, професійна й вища освіта);
- в) збільшення відкритості й доступності освітніх систем за допомогою створення національних кваліфікаційних стандартів;
- г) поліпшення умов залучення молоді на ринок праці за допомогою прийняття керівних принципів, проведення консультацій, навчання.

### 3) “План розвитку цифрових технологій у Європі”

Метою наряду є забезпечення стійкої економіки й соціальних благ шляхом створення Загального цифрового ринку ЄС, що ґрунтується на високошвидкісному інтернеті й сумісних додатках із можливістю ширококутного доступу для всіх громадян ЄС до 2013 р., а також збільшення швидкості користування Інтернетом до 2020 р. А крім того, зростання на понад 50 % кількості приватних осіб, підімкнених до інтернету зі швидкістю понад 100 Мб/с.

*На рівні ЄС* Європейська Комісія:

- а) забезпечить стабільну законодавчу базу, що стимулюватиме приплив інвестицій у відкрите й конкурентоспроможне середовище й інфраструктуру, що ґрунтується на високошвидкісному інтернеті й пов'язаних із ним послугах;
- б) розробить і розвиватиме ефективну лінію політики ЄС у цій сфері;
- в) сприятиме можливості використання інвестицій під час виконання цього плану дій;
- г) створить загальний цифровий ринок із використанням сервісів і можливостей інтернету;
- г) поширюватиме доступ до інтернету серед громадян ЄС.

*На національному рівні* країни – члени ЄС працюватимуть у таких напрямках:

- а) розроблення стратегій розвитку високошвидкісного інтернету, цільове фінансування, враховуючи структурні фонди у сферах, які не повністю забезпечені інвестиціями від приватних інвесторів;
- б) створення законодавчої бази для координації робіт і зменшення вартості побудови інтернету;

- в) просування розміщення й використання сучасних мережевих сервісів (електронний уряд, охорона здоров'я он-лайн, “розумний будинок”).

## **2. Стійке зростання – просування ідеї доцільнішого використання природних ресурсів, поліпшення екологічної обстановки й конкурентоспроможності в економіці**

Стійке зростання означає побудову економіки на базі ефективного використання ресурсів, стійкої й конкурентоспроможної економіки, використовуючи лідерство Європи в розробленні нових технологій, зокрема екологічно чистих. Такий підхід повинен сприяти утворенню малозабрудненого, наповненого природними ресурсами світу. Фактор стійкого зростання стане основою ще поглибленішого економічного, соціального й територіального зближення націй ЄС.

Пріоритетні напрями діяльності:

### **1) “Ефективне використання ресурсів у Європі”**

Мета напряму діяльності полягає в підтримці руху в бік доцільного використання ресурсів і низьковуглецевої економіки, що ефективно використовує всі ресурси. Необхідно відновити економічне зростання, підтримуючи водночас ідею збереження енергії.

*На рівні ЄС* Європейська Комісія:

- а) мобілізуватиме фінансові важелі ЄС як складову інвестиційної політики, що поєднує ЄС, національні, публічні й приватні фонди;
- б) поліпшить основні принципи дії інструментів торгівлі цінними паперами, податки й збори у сферах енергетики, державної допомоги;
- в) вноситиме пропозиції щодо зменшення використання вуглецю в транспортному секторі й підтримки зростаючої конкуренції в цій сфері;
- г) прискорить упровадження стратегічних проектів для вирішення основних проблем ЄС;
- г) закінчить формування єдиного енергетичного ринку і введе в дію Стратегічний план використання енергетичних ресурсів, що ґрунтується на ідеї використання відновлюваної енергії;

- д) виступить з ініціативою відтворення європейських мереж, зокрема транс'європейської енергетичної мережі, а також підтримає проекти створення інфраструктури в Балтійському, Балканському, Середземноморському і Євразійському регіонах;
- е) схвалить і впровадить переглянутий план ефективного використання енергії та ресурсів;
- є) визначить основні напрями діяльності у сфері структурних і технологічних змін, необхідних для досягнення до 2050 р. низьковуглецевої, сприятливої для навколишнього середовища економіки, що ефективно використовує ресурси.

*На національному рівні* країни – члени ЄС працюватимуть у таких напрямках:

- а) поетапне скорочення використання шкідливих для навколишнього середовища речовин через зменшення субсидій на шкідливі виробництва;
- б) використання ринкових інструментів, таких як податкові пільги й державні закупівлі, щоб адаптувати методи виробництва й споживання;
- в) розвиток “розумної”, інноваційної транспортної й енергетичної інфраструктури;
- г) гарантування скоординованого впровадження проектів інфраструктурних змін.

## **2) “Індустріальна політика, спрямована на глобалізацію”**

Європейська Комісія має намір працювати із зацікавленими сторонами (у бізнесі, профспілках, установах науки, організаціях, що захищають права споживачів) для розроблення загальних принципів сучасної індустріальної політики, підтримки підприємців, щоб допомогти промисловості успішно функціонувати за умов змін.

*На рівні ЄС* Європейська Комісія:

- а) розробить індустріальну політику, що створить сприятливі умови для підтримки й розвитку сильної, конкурентоспроможної й різноманітної промислової основи в Європі;
- б) розробить горизонтальні заходи підтримки індустріальної політики (розумне регулювання, сучасний підхід до державних закупівель, правила конкуренції й стандартизації);

- в) поліпшить середовище діяльності для бізнесу, особливо для малих і середніх підприємств;
- г) підтримуватиме інтернаціоналізацію середніх і малих підприємств;
- г) підтримуватиме використання технологічних і виробничих методів, що знижують рівень споживання енергії;
- д) підсилить конкуренцію в туристичному секторі економіки ЄС. *На національному рівні* країни – члени ЄС працюватимуть у таких напрямках:
  - а) поліпшення середовища діяльності для бізнесу;
  - б) послаблення адміністративного тиску на компанії, покращання якості законодавства для компаній;
  - в) співпраця із зацікавленими особами в різних секторах (бізнес, профспілки, наукові організації, організації захисту прав споживачів).

### ***3. Всеосяжне зростання – економіка з високим ступенем зайнятості населення, що прагне до економічного, соціального й територіального об'єднання***

Всеосяжне зростання економіки дає людям нові можливості завдяки високому рівневі зайнятості, інвестиціям у знання й навички, боротьбі з бідністю й удосконаленню ринку праці, навчанню й соціальному захисту, які разом сприяють побудові згуртованого, соціально одноріднішого суспільства. Дуже важливо для посилення територіальної єдності, щоб результати економічного зростання поширювалися по всьому ЄС, зокрема й на віддалені регіони. Європі необхідно залучати весь трудовий потенціал, щоб гідно впоратися з такими проблемами, як старіння націй і посилення світової конкуренції.

Пріоритетні напрями діяльності:

#### **1) “План розвитку нових здібностей і збільшення кількості робочих місць”**

Метою напрямку є створення необхідних умов для вдосконалення ринку праці, збільшення зайнятості й гарантій стабільності суспільства. Наділяючи європейців новими можливостями через набуття ними нових знань і навичок, ЄС націлює

майбутню робочу силу на адаптацію до мінливих умов на ринку праці, що сприятиме зменшенню безробіття й зростанню продуктивності діяльності працівників.

*На рівні ЄС* Європейська Комісія:

- а) створить ринок праці, побудований на гнучкості в динамічній економіці й одночасній безпеці для робітників;
- б) створить і адаптує законодавство, що відповідатиме принципам розумного регулювання, враховуючи інструменти трудового законодавства (робочий час, час відпочинку, призначення на посаду, повідомлення інформації працівникам), а також нові ризики заподіяння шкоди здоров'ю й одержання травм на роботі;
- в) підтримуватиме внутрішньоевропейську мобільність працівників за допомогою необхідних інвестицій, особливо з Європейського соціального фонду;
- г) підтримуватиме посилення кооперації між інститутами трудового ринку, зокрема державними установами зайнятості країн – членів ЄС; підсилить ступінь соціального партнерства, залучатиме всі можливі служби до вирішення проблем зайнятості;
- г) спонукатиме до вирішення проблем кооперації у сфері освіти й навчання, запрошуючи до обговорення цих питань усі зацікавлені сторони;

*На національному рівні* країни – члени ЄС працюватимуть у таких напрямках:

- а) впровадження національних шляхів досягнення гнучкості й безпеки на ринку праці;
- б) перегляд і регулярне відстеження ефективності податкових і пільгових систем;
- в) підтримання нових форм балансу роботи й повсякденного життя, проведення активної політики у розв'язанні проблеми старіння нації, а також рівності статей;
- г) підтримка й відстеження ефективності впровадження заходів соціального партнерства;
- г) спонукання до розроблення й впровадження Європейського рамкового рішення щодо кваліфікацій через встановлення національних стандартів кваліфікацій працівників;

д) налагодження партнерства між сферами освіти/навчання й зайнятості, зокрема шляхом залучення соціальних партнерств у плануванні освітніх заходів.

## **2) “Європейська політика боротьби проти бідності”**

Основна мета напряму – гарантувати соціальне й територіальне співробітництво у боротьбі проти бідності, щоб підвищити значимість цієї проблеми й визнати основні права людей, які перебувають у тяжкому становищі, надаючи їм можливість гідно прожити життя й брати активну участь у громадській діяльності.

*На рівні ЄС* Європейська Комісія:

- а) створить основу для кооперації, обміну досвідом і результатами у сфері боротьби з бідністю, а також уживатиме конкретних заходів для підтримки людей у тяжкому становищі;
- б) розробить і впровадить програми підтримки соціальних інновацій для найнезахищеніших верств населення (шляхом утілення інноваційних технологій у навчанні, освіті, надання робочих місць для бідних груп населення, боротьби з дискримінацією, а також розроблення нових правил для мігрантів, що допоможуть їм залучити весь робочий потенціал);
- в) вживатиме заходів для оцінювання адекватності й стабільності до суспільних змін соціального захисту, пенсійних систем, виявлятиме шляхи найкращого доступу до систем охорони здоров'я;

*На національному рівні* країни – члени ЄС працюватимуть у таких напрямках:

- а) підтримка ідеї розділеної, колективної й індивідуальної відповідальності у сфері боротьби з бідністю;
- б) визначення і впровадження заходів, що стосуються певних груп людей (родина з одним із батьків, жінки похилого віку, меншини, люди з обмеженими можливостями);
- в) максимальне розгортання програм соціального захисту й пенсійних систем для гарантії одержання доходу й охорони здоров'я.

ЄС бачить свій внутрішній ринок ХХІ ст. більш сильним, розширеним і поглибленим, що необхідно для економічного зростання й розвитку ринку праці. Тільки пильність Європейської Комісії й по-



чуття відповідальності, що розвинулося у країн-членів, допомогло запобігти дезінтеграції, цілком можливої в період кризи. Але нині настає період її подолання, коли необхідно знову єднатися за допомогою виконання наведених програм.

Підприємці й звичайні громадяни ЄС щодня стикаються з проблемами транскордонної діяльності, хоча “на папері” існування внутрішнього ринку ніхто не скасовував. Іноді трапляються ситуації, коли доводиться мати справу з 27 різними правовими системами для укладання однієї угоди, що свідчить про неконкурентоспроможність підприємців ЄС порівняно з Китаєм, Японією й США, які використовують усі можливості внутрішнього ринку.

Внутрішній ринок ЄС формувався набагато раніше за появу Інтернету й інших інформаційних технологій і був головним рушієм європейського об’єднання. Впровадження технологічно нових послуг засвідчує величезні можливості для розвитку цього ринку, але ефективне використання таких послуг можливе тільки після подолання дезінтеграційних тенденцій у політиці країн – членів ЄС.

Фінансувати реалізацію цієї стратегії планується з бюджету ЄС та цільових фондів Європейського Союзу, бюджетів країн-членів та за допомогою коштів, залучених від провідних європейських і світових фінансово-кредитних установ.

Європейська стратегія “Європа 2020” не лише стосується країн-членів, а й може стати добрим орієнтиром для країн – кандидатів на вступ і сусідів ЄС, які вибудовуватимуть свою політику, спираючись на запропоновані Європою цілі й завдання.

## ОГЛЯД ТЕНДЕНЦІЙ РОЗВИТКУ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ У КРАЇНАХ – ЧЛЕНАХ ОЕСР

### 5.1. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КРАЇН – ЧЛЕНІВ ОЕСР

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) є міждержавною організацією, що охоплює 34 країни з розвинутою ринковою економікою. Центр цієї організації поширює її рекомендації, надає допомогу з багатьох економічних питань країнам Центральної та Східної Європи, а також колишнього Радянського Союзу.

У рамках ОЕСР створена і функціонує організація SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Сприяння поліпшенню в управлінні і менеджменті), мета якої – підтримка удосконалення управління і керівництва в країнах Центральної та Східної Європи – спільна ініціатива центру ОЕСР для співробітництва з країнами економік перехідного періоду, яка головним чином фінансується за рахунок програми ЕС/PHARE. ОЕСР та декілька країн-членів також беруть участь у постачанні ресурсів. SIGMA допомагає реформуванню державного управління в Центральній та Східній Європі<sup>1</sup>.

Після заснування у 1992 р. SIGMA працює в рамках Служби державного управління (СДУ) ОЕСР. СДУ надає інформацію та здійснює експертний аналіз питань державного управління для урядовців країн – членів ОЕСР, сприяє контактам і обміну досвідом серед керівників державного сектору. Через СДУ SIGMA пропонує країнам значний обсяг технічних знань, накопичений протягом багатьох років.

Уряди країн-учасниць і Секретаріат SIGMA творчо співпрацюють для створення робочих програм, спрямованих на зміцнення мож-

---

<sup>1</sup> *Сморгунов Л. В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию governance / *Л. В. Сморгун* // Политические исследования (Полис). – 2003. – № 4. – С. 50–59.

ливостей поліпшення управління з урахуванням пріоритетів кожного уряду та завдань SIGMA. Реалізація цієї ініціативи спирається на досвідчених державних керівників, які дають поради й здійснюють порівняльний аналіз різних систем управління. SIGMA також тісно співробітничает з іншими міжнародними донорами для сприяння адміністративним реформам і демократичному розвитку.

SIGMA приділяє велику увагу розвитку й підтримці створення мереж практиків державного управління у Центральній та Східній Європі та мереж цих практиків із їхніми партнерами в країнах – членах ОЕСР. Діяльність SIGMA охоплює шість сфер: реформа державних установ, управління у сфері вироблення політик, управління витратами, управління державною службою, адміністративний нагляд та інформаційні служби<sup>1</sup>.

Методи контролю менеджменту визнано як одну з характерних ознак ефективного управління в організаціях державного і приватного секторів в усьому світі. Контроль менеджменту стисло визнається як організація, політика та методи для:

- забезпечення досягнення намічених результатів державних програм;
- використання ресурсів цих програм згідно з установленими цілями та завданнями відповідних організацій;
- захисту програм від непотрібних витрат, шахрайства та неправильного управління;
- забезпечення одержання, зберігання й надання надійної і своєчасної інформації для прийняття рішень.

Ефективний контроль менеджменту важливий для успішної діяльності державних організацій як захист від непотрібних витрат, зловживань і шахрайства та як засіб правильного виконання політики вищого керівництва. Однак навіть добре розроблені системи контролю мають обмеження, частково тому, що, надаючи можливість вищим керівникам контролювати організацію, не передбачають контролю за самими керівниками. Необхідно постійно й уважно стежити за захистом від шахрайства або неспроможності відреагувати на зміни у ситуації та методах роботи.

---

<sup>1</sup> *Сморгунов Л. В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию governance / Л. В. Сморгунув // Политические исследования (Полис). – 2003. – № 4. – С. 50–59.

Головні риси систем контролю менеджменту в країнах – членах ОЕСР ґрунтуються на основі шести питань:

- Які організації, всередині або поза урядом, відповідають за розроблення і поширення стандартів для систем контролю менеджменту?
- Ці стандарти визначаються законодавчим чи адміністративним шляхом? Як вони поширюються?
- Який ступінь свободи надано діяльності керівників державних організацій для пристосування стандартів до їхніх власних потреб управління?
- Якою є роль ВАУ й інших центральних органів (особливо міністерства фінансів) у поширенні стандартів контролю менеджменту, нагадї за їх виконанням та сприянні найкращим зразкам?
- Наскільки широко у країнах запроваджені основні та детальні стандарти, рекомендовані Директивами Міжнародної організації вищих аудиторських установ (МОВАУ)?
- Як перевіряється й оцінюється функціонування систем контролю менеджменту? Яка роль внутрішнього та зовнішнього аудиту в цьому процесі? Наскільки ефективна (та економічно виправдана) діяльність таких систем?
- Які заходи вживаються, щоб забезпечити керівництво і персонал необхідними ресурсами, уміннями та підготовчими програмами для ефективного контролю менеджменту?

Усі країни, описані далі, дотримуються, безпосередньо або опосередковано, принципів і стандартів контролю менеджменту, охарактеризованих у Директивах МОВАУ. Однак зазвичай є значні відмінності у розробленні, поширенні та функціонуванні систем контролю в різних країнах. Частково це віддзеркалює конституційні відмінності (наприклад, існування парламентської системи у європейських країнах або системи поділу влади у США), частково – несхожість політичних, законодавчих і культурних впливів та структур державного управління<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Лопушинський І. Упровадження електронного урядування в роботу органів виконавчої влади України як вагома складова реформування державної служби / І. Лопушинський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/pubupr/2010/2010-2/doc/4/08.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2010/2010-2/doc/4/08.pdf).

**Канада.** У канадському уряді офіційну відповідальність за здійснення контролю менеджменту несе Рада Казначейства, яка надає поради й директиви міністерствам і організаціям з питань обліку та фінансового управління. Однак останніми роками Рада Казначейства, враховуючи пов'язаний із цим ризик, надала лінійним міністерствам більше свободи у використанні системи контролю менеджменту. Велася пошуки можливостей збільшення відповідальності міністерств і організацій в обмін на вищий ступінь децентралізації, що є частиною “нового державного управління”. Ця зміна у підході стала причиною підвищеного інтересу до створення окремих структур для планування бізнесу, якісних послуг і підзвітності, а не до створення нових структур контролю.

Відповідне міністерство або організація несе відповідальність за перевірку та оцінювання виконання контролю менеджменту. У кожному міністерстві є своя група внутрішнього аудиту й оцінювання, яка доповідає голові організації або аудиторському комітету. Служба Генерального аудитора також має значний вплив: її роль полягає в оцінюванні від імені парламенту адекватності контролю менеджменту та звітуванні щодо недоліків і можливостей удосконалення. Подібні звіти є державними документами, які користуються увагою парламенту (особливо Комітету зі звітів про виконання державного бюджету) й можуть заохочувати міністерства виправляти недоліки та/або Раду Казначейства поліпшити структуру контролю менеджменту.

**Данія.** Данська система дуже децентралізована. Міністерство фінансів видає низку правил і директив із процедур обліку й контролю менеджменту для міністерств і організацій, які потім мають розробити власні деталізовані системи. Міністерство фінансів надає послуги з аудиту обліку державному сектору. Системи контролю менеджменту, розроблені міністерствами або організаціями, відкриті для широкого загалу. В окремих міністерствах немає централізованої системи для перевірки й оцінювання ефективності систем контролю – це робиться здебільшого через процедури внутрішнього аудиту відповідного міністерства чи організації, а не через централізовані заходи поширення інформації або рекомендацій про системи “найкращої практики”. Однак служба Генерального аудитора може під час регулярних фінансових перевірок доповідати Комітету про виконання державного бюджету у парламенті та будь-які хиби у системах контролю менеджменту.

**Німеччина.** Німецька система контролю менеджменту дуже відрізняється від систем інших країн, що розглядаються. Уряд не призначає заходів для розроблення і поширення стандартів контролю менеджменту. Кожний сектор державного управління та кожна державна організація відповідають за створення власних заходів контролю. В ієрархічній структурі державного управління Німеччини повноваження прийняття рішень розподілені між різними щаблями управління. Органи управління високого рівня доручають адміністрації нижчого рівня запроваджувати специфічні системи контролю менеджменту і наглядати за їхнім функціонуванням. Подібна практика дає змогу державним організаціям вільно розробляти системи, які відповідають їхнім вимогам.

Федеральний аудиторський суд відіграє важливу роль у формуванні державними організаціями ефективних систем контролю менеджменту. Якщо суд під час постійних перевірок державних організацій знаходить недоліки у функціонуванні такого контролю, він може рекомендувати зміни у відповідних заходах. Попри брак легальних повноважень втілювати ці рекомендації в життя, суд є впливовою інституцією і в окремих випадках доповідає про результати розслідування парламенту. Навіть більше, він використовує свій вплив для внесення положень щодо контролю менеджменту в усі правила і норми стосовно діяльності державних організацій, і це завдяки тому, що перед прийняттям адміністративних положень стосовно виконання Федерального бюджетного кодексу (про державні витрати) проводяться консультації з судом. Частиною регулярних перевірок суду є нагляд за реалізацією положень про контроль менеджменту.

**Нідерланди.** Головний нагляд за виконанням контролю менеджменту в голландському уряді здійснює парламент, як зазначено в законі про бюджет та облік. Парламент розробляє також інші закони, що стосуються контролю менеджменту (такі як Акт про національний добробут). Згідно із законом про бюджет та облік міністерство фінансів відповідає за розроблення загальних стандартів для фінансових звітів і контролю менеджменту. Однак лінійні міністерства мають розробити детальні плани економічного управління, що уникають непотрібних витрат, і процедури, які передбачають безпосередню відповідальність найвищого урядовця (генерального секретаря) за якість і ефективність функціонування своїх систем. Кожне міністерство має комітет з аудиту, який відповідає за фінансове управління

організації, контроль менеджменту і департаментський (міністерський) аудит. У середині 80-х років у зв'язку з численними недоліками у системах контролю менеджменту було започатковано "Операцію з реформи урядових рахунків". У результаті були удосконалені контроль менеджменту, процедури департаментського аудиту й циркулювання фінансової інформації в уряді та між урядом і парламентом.

Аудиторський суд Нідерландів не має повноважень у розробленні або поширенні стандартів контролю менеджменту. Однак суд опосередковано залучений до функціонування систем контролю менеджменту через системну організацію своїх перевірок. Він стежить за поліпшенням продуктивності й ефективності функцій уряду, а не просто перевіряє державні доходи і витрати у вузькому значенні. Таким чином, протягом останніх декількох років фінансові перевірки, здійснювані судом, були розширені до охоплення ними адміністративних систем і фінансового управління. На практиці перевірки суду переважно ґрунтуються на висновках служби внутрішнього аудиту лінійних міністерств.

**Швеція.** Порівняно зі стандартами ОЕСР Швеція має незвичайну і децентралізовану систему центрального управління. Менше ніж 1 % державних службовців працюють у міністерствах; 99 % зайняті в організаціях, які набули високого ступеня незалежності від міністерств.

Уряд публікує матеріали щодо керівництва контролем менеджменту у формі положень, що ґрунтуються на законодавстві країни. Однак загальну відповідальність за фінансове управління та ревізію діяльності організацій несе шведська Державна аудиторська служба (RRV), яка відіграє значнішу роль, ніж подібні установи в інших країнах. Важлива частина роботи RRV у сфері фінансового управління – розвиток специфічних і детальних стандартів контролю менеджменту для кожної організації. Організації та установи, у свою чергу, мають розробляти процедури контролю виконання цих вимог. Голова кожної організації несе відповідальність за перевірку й оцінювання ефективності систем її контролю менеджменту, які підлягають регулярним перевіркам із боку RRV. У разі виявлення недоліків або порушення основних принципів та методів RRV може прийняти рішення поінформувати про це уряд. Крім того, парламент робить запити стосовно результатів перевірок RRV.

**Великобританія.** У Великобританії міністерство фінансів, Державна аудиторська служба (ДАС) та Комітет зі звітів про виконання

державного бюджету (КЗВД) є головними установами, причетними до систем контролю менеджменту. Міністерство фінансів як державний департамент несе відповідальність за визначення способу контролю державних витрат; ДАС відповідає за зовнішній аудит державних витрат центрального уряду; КЗВД від імені парламенту здійснює нагляд за встановленням належного контролю над державними витратами.

Основні засоби поширення стандартів контролю менеджменту з боку міністерства фінансів надруковані в посібнику “Державний облік”. У ньому викладено принципи обліку та виконання контролю менеджменту діяльності державних органів, хоча визначення характеру детального запровадження цих принципів залишено на розсуд департаментів і установ. Посібник також визначає ключову роль відповідального за облік службовця – найвищої посадової особи у державному міністерстві або організації, який несе особисту відповідальність за її фінанси і рахунки, за обачливе й економічне управління, за уникнення непотрібних витрат і марнотратства та за продуктивне й ефективно використання ресурсів.

Під час регулярних фінансових перевірок ДАС звертає увагу на недоліки у системі контролю менеджменту департаменту або установи, якщо вони негативно впливають на рахунки організації. ДАС також здійснює перевірки результативності витрат, одним із завдань яких є дослідження систем контролю менеджменту для забезпечення економності, продуктивності й ефективності. КЗВД часто використовує ці доповіді як основу для опитування відповідального за облік службовця. Комітет публікує свої висновки разом із рекомендаціями для подальших дій, які визначають напрями удосконалення систем контролю менеджменту.

**Сполучені Штати Америки.** Контроль менеджменту в Сполучених Штатах Америки має фрагментарний характер. Деякі основні положення (наприклад, звітність за державні доходи і витрати) визначені Конституцією. Інші типи контролю менеджменту передбачені спеціальними законами, прийнятими Конгресом. Вони охоплюють створення Головного бюджетно-контрольного управління (ГБКУ), як найвищої аудиторської установи, та Служби з керівництва кадрами для регулювання урядової штатної політики. Запроваджено також інші закони, що вимагають фінансового аудиту і щорічного оцінювання контролю менеджменту.



Теоретично центральні органи повинні відігравати помітнішу роль у розвитку контролю менеджменту в Сполучених Штатах, ніж у більшості інших країн, тому що найвищі керівні посади в державних організаціях обіймають призначені з політичних міркувань керівники з обмеженим терміном повноважень, яким бракує практичного досвіду управління державними організаціями. Зважаючи на це, управління центральними органами, необхідне для створення продуктивної системи контролю менеджменту, розглядається як недостатнє. Іншою проблемою є вплив Конгресу на виконавчі органи та його захист від того, що він та ці органи розцінюють як втручання з боку центральних органів.

Донедавна аудит контролю менеджменту організацій був обов'язком самої організації, доповненим перевітками ГБКУ. Однак ці процедури було зміцнено двома важливими законами. Закон про фінансову цілісність федеральних керівників 1982 р. вимагає від голови кожної організації проведення щорічної оцінки системи контролю менеджменту, звітування про результати цієї оцінки президенту або Конгресу та розроблення рекомендацій для виправлення недоліків. Закон про головних фінансових службовців передбачає щорічну фінансову перевірку 24 найбільших організацій разом із внесенням до аудиторської доповіді оцінки контролю менеджменту.

Зрозуміло, що немає єдиної моделі або підходу, які б могли бути застосовані в усіх випадках, і це стосується як КЦСЄ, так і названих країн. Хоча більшість із них прийняла ключові принципи й стандарти МОВАУ, їх було пристосовано до особливих конституційних, політичних, законодавчих та культурних характеристик.

Сфери, в яких помічені найбільші розбіжності у підходах, охоплюють:

- визначення і роль внутрішнього аудиту;
- межі децентралізації контролю менеджменту за країнами згідно з принципами “нового державного управління”;
- межі поширення контролю через законодавчу сферу, положення на основі законодавства або адміністративні процедури;
- межі, до яких контроль менеджменту безпосередньо вбудований у рішення щодо програм державних витрат або розроблений незалежно;
- конституційний статус та роль вищих аудиторських установ і межі їхньої незалежної від уряду діяльності.

Побудова ефективної структури контролю менеджменту є непростим завданням. Чим складніші урядова система та взаємозв'язки, тим ускладненішим і розширенішим має бути контроль менеджменту. Ще більше, як зазначає Хевенс у своєму дослідженні, розроблені з метою поліпшення ситуації закони або адміністративні постанови можуть мати хибні наслідки. Закон про Генерального ревізора, наприклад, планувався як засіб зміцнення внутрішнього аудиту й розслідувань в органах Сполучених Штатів шляхом запровадження підзвітності генеральних ревізорів президенту або Конгресу. Але замість цього він створив деякі потенційно конфліктні ситуації.

## **5.2. ПРОГРАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У КРАЇНАХ ЗОНИ ОЕСР**

Відомо, що для підвищення ефективності й результативності державного сектору необхідно здійснювати оцінювання результатів державного управління. Після фінансово-економічної кризи, що почалася у 2008 р., потреба у точних та своєчасних даних загострилася, зважаючи на необхідність допомогти урядам у прийнятті правильних рішень, як і в яких напрямках визначати пріоритети. З цією метою в країнах зони ОЕСР у 2011 р. реалізується програма, яка дістала назву “Програма державного управління 2011”<sup>1</sup>.

Висновки “Програми державного управління 2011” мають важливе значення у світлі політичних питань і проблем, пов'язаних із жорсткими заходами економії, що діють нині в більшості країн – членів ОЕСР.

Для відновлення державних фінансів у 2010 р. багатьом країнам ОЕСР довелося зменшити бюджет, заморозити заробітну плату в державному секторі або скоротити кількість працівників державного апарату.

“Програма державного управління 2011” надає країнам – членам і партнерам набір із майже 60 показників, який може допомогти лідерам, котрі приймають рішення щодо підвищення результативності державного аналізу й управління на основі певних орієнтирів. До цього набору входять дані про всю діяльність державного управління: інформація про отримані надходження; вхідні показники видатків державного управління, зайнятості й компенсації; вихідна інформація і

<sup>1</sup> OECD Economic Outlook. – 2010. – Vol. 2010/2. – № 88.

дані про результати державного управління загалом і за конкретними секторами, такими як освіта, охорона здоров'я та оподаткування.

Висновки з програми державного управління:

1. *Ефективна робота уряду.* Уряд відповідає за темпи економічного зростання та здійснення соціальних перетворень, надання товарів та послуг, регулювання поведінки підприємств і окремих осіб та перерозподіл доходів. Сферу повноважень і охоплення такої діяльності можна проілюструвати тим фактом, що в 2009 р. загальні державні витрати становили майже половину ВВП у середньому в країнах – членах ОЕСР (приблизно 16 тис. дол. США на одну особу на рік). У більшості країн – членів ОЕСР основна частка витрат припадала на соціальний захист, становлячи в середньому майже 34 % від загальних витрат у 2008 р. Витрати на охорону здоров'я (14,7 % від загальних витрат), на суспільні послуги (13,1 % разом із виплатою процентів за заборгованість) і на освіту (13,1 %) також мали істотні частки в загальній кількості витрат. На додаток до своєї купівельної спроможності уряд є великим роботодавцем: у середньому по ОЕСР майже чверть робочої сили працює на нього.

“Програма державного управління” показує, яким було зростання державних витрат відносно ВВП до і після кризи. У докризовий період між 2000 р. і 2007 р. країни – члени ОЕСР знизили свою частку державних витрат у середньому на 0,6 % від ВВП<sup>1</sup>.

Однак після початку кризи частка державних витрат зросла на 4,9 % за 2007–2009 рр. Тільки частина цього збільшення пов'язана зі зменшенням ВВП, інша частка відображає зростання державних витрат через необхідність забезпечення стабільності фінансової системи і стимулювання економіки у відповідь на кризу. У 2007–2009 рр. найбільше зростання державних видатків як частки ВВП спостерігалося в Ірландії (+ 12,1 %) та Естонії (+10,8 %)².

2. *Скорочення або стабілізація заборгованості.* В ОЕСР склався консенсус стосовно того, що державні фінанси у багатьох країнах – членах ОЕСР перебувають у нестійкому стані. Щоб краще зрозуміти, якими будуть наслідки для податково-бюджетної політики найближчими роками, ОЕСР підготувала оцінку потреб країн у податково-бюджетній консолідації. Згідно з нею, щоб досягти стабілізації на-

<sup>1</sup> OECD Economic Outlook. – 2010. – Vol. 2010/2. – № 88.

<sup>2</sup> Ibid.

лежного співвідношення заборгованості з ВВП до 2026 р., необхідно домогтися в середньому поліпшення близько 4 % потенційного ВВП порівняно з податково-бюджетним становищем у 2010 р. Крім того, слід знайти компенсації в розмірі 3 % ВВП у найближчі 15 років, щоб відреагувати на тиск у плані витрат, пов'язаних зі старінням населення, враховуючи витрати на охорону здоров'я і пенсії. Для забезпечення податково-бюджетної стійкості необхідна згода громадян, підприємців і урядів щодо рівня послуг, яких громадськість очікує від уряду, і того, в яких розмірах громадськість готова їх оплачувати.

3. *Політика скорочення або реструктуризації державної служби.* Більш ніж три чверті країн – членів ОЕСР, які взяли участь у дослідженні “ОЕСР 2010”, присвяченому стратегічному управлінню кадровими ресурсами, повідомили, що вони проводять або планують провести реформи, спрямовані на скорочення нинішніх розмірів свого штату державної служби на центральному рівні управління. Крім того, 15 країн – членів ОЕСР ввели коефіцієнти заміщення для заповнення прогалів, що виникають у результаті виходу на пенсію. Ці коефіцієнти різні, починаючи заміщення 1 з 10 співробітників у таких країнах, як Іспанія, і закінчуючи 8 із 10 в Ізраїлі й Кореї<sup>1</sup>.

Вперше ОЕСР збрала дані про компенсації, які виплачуються службовцям центральних структур державного управління в ключових міністерствах, особливо вищому керівництву, керівникам середньої ланки, професійним фахівцям і секретарям. Дані показують відносно загальну винагороду за цими професіями, враховуючи не тільки заробітну плату, а й допомогу із соціального страхування і майбутні пенсійні доходи. У середньому загальний рівень компенсації старших керівників у відповідних країнах становив трохи менше ніж 235 тис. дол. США у 2009 р., тоді як професійні фахівці, зокрема економісти чи статисти, заробляли приблизно 90 тис. дол. США на рік. Виконавчі та адміністративні секретарі отримували від 50 тис. до 60 тис. дол. США. Ці дані засвідчують на цілком рівноправну структуру оплати в державному секторі: старші керівники центрального рівня управління (еквівалент заступників міністрів або генеральних директорів) отримують удвічі більше, ніж політичні аналітики, і в 4–5 разів більше, ніж секретарі. “Панорама державного управління 2011” також надає дані про зарплату або річний дохід викладачів, лі-

<sup>1</sup> OECD Economic Outlook. – 2010. – Vol. 2010/2. – № 88.

карів і медсестер порівняно із середнім заробітком людей інших професій з вищою освітою на ринку праці.

У “Програмі державного управління 2011” наводяться нові дані про оприлюднення особистих інтересів у трьох гілках державного управління, а також вимоги до оприлюднення, які діють для посад “із підвищеним ризиком”, таких як фінансові органи влади, агенти із закупівель та працівники податкових і митних служб. Результати показують, що запобігання потенційним конфліктам інтересів у ризикованих напрямках насамперед сфокусовано, наприклад, на оприлюдненні та забороні роботи на іншій посаді за межами державного управління і забороні на подарунки.

Водночас 63 % країн-членів не вимагають від фінансових регулювальних структур оприлюднення попередніх місць роботи і понад половина країн не вимагає оприлюднення джерела доходу і сум, зароблених на цій посаді.

*4. Боротьба з безробіттям.* Найвагомішим проявом фінансово-економічної кризи є підвищення рівня безробіття. Так, на початку 2008 р. у країнах Європи середній рівень безробіття становив 7,3 %, після кризи цей показник збільшився до 9,9 %. У країнах – членах ОЕСР рівень безробіття до кризи був 5,8 %, тепер – 8,1 %<sup>1</sup>.

У США частка безробітних, які були без роботи протягом року, зросла втричі до рекордного рівня більше ніж на 30 %. В Іспанії він перевищує 40 %. Із великих країн – членів ОЕСР тільки в Німеччині рівень тривалого безробіття впав із 52,4 до 47,3 %<sup>2</sup>.

Допомога молодим людям має бути пріоритетом державної політики у сфері працевлаштування. У І кв. 2011 р. рівень безробіття серед людей у віці від 15 до 24 років становив 17,4 % у зоні ОЕСР порівняно з 7 % для дорослих у віці 25 років і старших. Орієнтація молоді дасть змогу знизити ризик потрапляння молодих людей до категорії довгострокового безробіття і втрати контакту з ринком праці. Максимальне збільшення безробітних серед молоді під час кризи спостерігалось в Іспанії, де число безробітних осіб віком від 15 до 24 років зросло майже вдвічі<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.center.gov.ua](http://www.center.gov.ua).

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Там само.

Таким чином, планують розпочати амбітну програму боротьби з безробіттям. Але крім досягнення головної мети, ця програма може мати і серйозні побічні наслідки – спричинити “зворотну тягу” повернення мільйонів європейських трудових мігрантів у рідні країни, зокрема й в Україну.

5. *Відновлення довіри до уряду.* Закони про свободу інформації є основоположними стовпами, на яких ґрунтується відкрите управління; вони роблять внесок у зміцнення прозорості, підвищення підзвітності урядів і просування інформованої згоди в процесі розроблення політики. На сьогодні всі уряди, крім одного, що взяли участь у дослідженні “ОЕСР 2010”, присвяченому відкритому державному управлінню, мають закони, положення про свободу інформації, що гарантують право доступу до неї.

У більшості країн – членів ОЕСР сфера застосування законів про свободу інформації поширюється вертикально на всі рівні державного управління, приблизно в половині з них – горизонтально на всі гілки центрального державного управління (законодавчу, судову і виконавчу). Ба більше, всі країни-члени активно публікують інформацію для громадськості, навіть якщо види такої оприлюдненої інформації істотно різняться: бюджетну документацію, річні звіти міністерств і доповіді аудиторів. Менше число країн активно публікує переліки державних службовців та їхні зарплати.

В ОЕСР зростає тенденція до публікації адміністративної інформації у відкритому форматі даних, що дає іншим учасникам можливість повторно використовувати публічну інформацію й сприяє інноваціям.

6. *Стратегічне мислення і лідерство в державній службі.* Для пом’якшення майбутніх криз і адаптації до мінливих умов необхідно нарощувати потенціал державного управління в плані стратегічного прогнозування та управління ризиками.

Нові дані про те, в якому масштабі уряди ОЕСР використовують практику стратегічного управління в центральному уряді, свідчать, що тоді як більшість країн має механізми планування робочої сили для розгляду питань на зразок демографічних перетворень, багато які з них лише епізодично вдаються до такої практики. Іншим питанням, таким як можливість аутсорсингу або залучення інформаційних технологій до надання послуг, до процесів планування кадрових ресурсів, приділяється менше уваги. Розроблення стратегічної політики з урахуванням зміни тенденцій і потреб громадян, без сумніву,

важливе, але для ефективного і послідовного втілення в життя таких ініціатив у всьому державному управлінні потрібен сильний і талановитий штат старших державних службовців.

У більшості країн – членів ОЕСР старші державні службовці розглядаються як окрема група працевлаштування. Однак результати дослідження показали, що на практиці деякі країни – члени ОЕСР краще за інших виявляють потенціал таких службовців на початкових етапах їхньої кар’єри, приділяючи більше уваги оцінюванню їхніх результатів або надаючи їм стимули для досягнення найкращих результатів.

7. *Витрати на державні закупівлі.* За оцінками, розміри ринків державних закупівель перевищують у середньому 12 % ВВП зони ОЕСР. Тому перед урядами відкриваються великі можливості використання видатків на закупівлі політичних інструментів просування інновацій і більш сталого споживання та виробництва.

Однак тільки 57 % країн мають офіційне визначення того, що належить, наприклад, до “зелених” закупівель, і дуже мало країн збирають дані про кількість і вартість контрактів, укладених за такими критеріями. Водночас охоплення і складність цих трансакцій можуть бути уразливими в плані непотрібних витрат, шахрайства та корупції. Уряди повинні боротися з такими загрозами за допомогою більшої прозорості й гласності.

Отже, у “Програмі державного управління” публікуються порівняльні дані про практику державного управління в плані прозорості й чесності, регулятивного управління, управління кадровими ресурсами в державних службах і надання послуг. Такі показники дають змогу проаналізувати політичні підходи і практичні приклади того, що ефективно, а що – ні. Це також надає інформацію для обговорення політики реформ державного управління.

### **5.3. КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ У КРАЇНАХ ЗОНИ ОЕСР**

Державні фінанси в багатьох країнах – членах ОЕСР істотно постраждали від недавньої економічної кризи. Дефіцит бюджету і державний борг зросли до неприйнятних рівнів, що змусило уряди здійснювати плани консолідації. На 31-му щорічному засіданні Робочої групи головних посадових осіб із бюджетних питань ОЕСР у 2010 р.

делегати наголосили на необхідності встановлення всеосяжного огляду реалізації планів консолідації з відновлення державних фінансів країнами-членами. Зарубіжний досвід доводить вагому роль інституційних структур як ключових елементів для поліпшення бюджетної політики поряд із встановленням податково-бюджетних правил, обмеженням середньострокових видатків бюджету і довгостроковим бюджетним прогнозуванням.

Урахування унікального досвіду зарубіжних країн дасть змогу розвивати вітчизняну бюджетну систему й реформувати її інституційну структуру для підтримки довгострокової бюджетної стійкості.

У період після економічної кризи стан державних фінансів країн – членів ОЕСР значно погіршився, а в 2011 р. валовий державний борг перевищив 100 % ВВП усієї зони ОЕСР. З метою стабілізації або зниження співвідношення боргу з ВВП до розумних меж більшість країн – членів ОЕСР проводить заходи з фіскальної консолідації. До кінця 2010 р. приблизно половина з них оголосила про ухвалення програми середньострокової бюджетної консолідації.

Підтримка ринкової конкуренції – ключовий фактор у визначенні мети плану фінансової консолідації, зокрема обсягів, конкретизації заходів і термінів плану. Очевидно, оголосивши ці параметри плану бюджетної консолідації, уряд країни прозоро надсилає потужний сигнал міжнародній спільноті про відданість встановленим вимогам і готовність зробити необхідні кроки для досягнення своїх фінансових цілей. Реалізація заходів у 2011–2015 рр. стане важливим кроком у відновленні державних фінансів, дасть змогу скоротити співвідношення боргу з ВВП. Більшість країн проголосила корективи у фінансовій політиці, які передбачають заходи структурного характеру щодо скорочення видатків і введення тимчасових податків, удосконалення пенсійної системи та бухгалтерського обліку в державному секторі. Вони прагнуть знизити поточні видатки бюджету за рахунок зниження заробітної плати й зайнятості в державному секторі. Скорочення торкнуться також соціального забезпечення та цільових видатків на охорону здоров'я, хоча й меншою мірою, ніж очікувалося, з урахуванням їхньої великої частки в сукупних суспільних видатках. Зменшення субсидій та підтримки, особливо в сільськогосподарському секторі, застосовуються тільки в деяких країнах і спрямовані на досягнення подвійної вигоди через поліпшення державних фінансів і скорочення економічних спотворень ринкового середовища в аграр-



ному секторі, які утворюються внаслідок надання державних субсидій. Серед заходів удосконалення структури доходів бюджету переважає збільшення податків на споживання, враховуючи ПДВ, підвищення процентних ставок, введення додаткових акцизів на алкоголь і тютюн та екологічних податків.

У результаті фінансової й економічної кризи стан державних фінансів країн – членів ОЕСР значно погіршився, зумовивши встановлення консенсусу стосовно необхідності відновлення державних фінансів, що, у свою чергу, є необхідною умовою для сталого економічного зростання. Сталий розвиток суспільних фінансів потребуватиме здійснення надійних середньострокових стратегій і планів бюджетної консолідації.

Бюджетний дефіцит у зоні ОЕСР дорівнював 7,9 % ВВП у 2009 р., і очікувалося лише часткове його поліпшення. Дефіцит такого масштабу є явно нестійким, особливо якщо в майбутньому збільшення державних витрат, пов'язаних зі старінням населення в багатьох країнах, будуть узяті до уваги. В деяких країнах важка фінансова ситуація призвела до податково-бюджетних проблем та, як наслідок, до зниження платоспроможності, що проявляється у підвищенні процентних ставок за суверенними облігаціями і зниженні кредитного рейтингу рейтинговими агенціями. Вищі довгострокові процентні ставки й значний рівень боргу можуть перешкодити майбутньому економічному зростанню, що підвищує уразливість державних фінансів відносно змін на ринку і може обмежити можливості фіскальної політики протидії майбутньому економічному спаду.

Однак безпрецедентний бюджетний дефіцит і високий рівень державного боргу нині спостерігаються не тільки в результаті економічної кризи. Постійний бюджетний дефіцит за останні кілька десятиліть у країнах – членах ОЕСР доповнений державним боргом в умовах економічного спаду, але дефіцит знижується лише невеликою мірою під час економічного зростання.

Тоді як у деяких країнах – членах ОЕСР економічне зростання має нестійкий характер, урядовим органам нелегко наважитися на компроміси між цілями короткострокового економічного зростання та необхідністю вжиття заходів фіскальної консолідації. Відповідно до вказаного обмеження заходи бюджетної консолідації для кожної з країн залежатимуть від багатьох факторів, зокрема економічного по-

тенціалу, державного боргу, боргового фінансування і політичних рішень стосовно збільшення податків і скорочення державних витрат.

Проте відновлення темпів економічного зростання, за оцінками експертів, буде недостатньо для стабілізації боргу. Економічне зростання може дещо зменшити дефіцит, але не зменшить рівня заборгованості в багатьох країнах. За оцінками ОЕСР, з 2011 р. необхідно, щоб бюджет був профіцитним для стабілізації співвідношення боргу з ВВП до 2025 р. Відповідно до цієї моделі Японії, наприклад, необхідний первинний профіцит у розмірі 3,7 % ВВП у 2025 р. для стабілізації боргу<sup>1</sup>.

Якщо припустити дефіцит у 5,5 % ВВП у 2010 р., Японії треба вжити заходів фіскальної консолідації у 9,2 % потенційного ВВП до 2025 р. Використовуючи той самий розрахунок, жорсткість більш ніж на 8 % від ВВП, передбачених у США, Ірландії, Польщі, Португалії, Словацькій Республіці та Великобританії, потребує консолідації 5–7 в. п. ВВП до 2025 р. У країнах зони ОЕСР поліпшення більше ніж на 5 % ВВП від поточного фінансового становища потрібне для стабілізації співвідношення боргу з ВВП. Для багатьох країн стабілізаційний борг усе одно залишиться на високому рівні, тому плани фіскальної консолідації будуть ще вимогливішими, якщо за мету встановити повернення співвідношення боргу до ВВП до докризового рівня або доведення до 60 % ВВП.

Усі країни – члени ОЕСР перебувають під впливом бюджетного тиску, що особливо зростає у зв'язку з очікуваним збільшенням витрат, пов'язаних зі старінням населення, зокрема видатків на охорону здоров'я, довгостроковий догляд і пенсії (табл. 5.1).

Стратегія реалізації планів фіскальної консолідації передбачає відновлення державних фінансів на основі встановлення меж дефіциту бюджету та державного боргу як основної мети, ухвалення загальнодержавної програми – плану фіскальної консолідації, а також забезпечення громадської довіри шляхом деталізації заходів консолідації та результатів досягнення встановлених цілей. Майже у всіх країнах – членах ОЕСР ухвалено рішення про скорочення дефіциту бюджету до 2013 р. Більшість планів консолідації надають детальну інформацію й обґрунтування необхідності скорочення бюджетних видатків і збільшення доходів.

<sup>1</sup> OECD Economic Outlook. – 2010. – Vol. 2010/2. – № 88.

Таблиця 5.1

**Прогнозні показники впливу видатків, пов'язаних із старінням  
населення у 2010–2025 рр., % до ВВП**

Країна	Видатки на охорону здоров'я	Довгострокові видатки	Пенсійне забезпечення	Усього
Австралія	0,5	0,4	0,3	1,2
Австрія	1,2	0,4	0,7	2,3
Бельгія	1,0	0,4	2,7	4,1
Канада	1,4	0,5	0,6	2,5
Фінляндія	1,3	0,6	2,7	4,6
Франція	1,1	0,3	0,4	1,8
Німеччина	1,1	0,6	0,8	2,5
Нова Зеландія	1,4	0,5	2,4	4,2
Португалія	1,2	0,5	0,7	2,4
Іспанія	1,2	0,8	1,2	3,2
Швеція	1,1	0,2	-0,2	1,1
Великобританія	1,1	0,5	0,5	2,0
США	1,2	0,3	0,7	2,1

Джерело: OECD Economic Outlook. – 2010. – № 88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO88\\_INTERNET](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO88_INTERNET).

За ознаками ступеня запровадження програм фінансової консолідації можна виокремити чотири групи країн: перша – країни, в яких консолідація відбувається під тиском ринку; друга – країни, що використовують превентивні заходи консолідації; третя – країни, які ухвалили відповідний план консолідації; четверта – країни з низькими фіскальними потребами в консолідації.

До першої групи належать Угорщина, Греція, Ірландія, Португалія та Іспанія, в яких державні фінанси та перспективи економічного зростання погіршилися з такою швидкістю, що заходи з консолідації були ухвалені переважно під тиском ринків облігацій. Ці програми значною мірою були реакційними за природою, і необхідність бюджетної консолідації становила істотну умову на початковому етапі у 2010 і 2011 рр.

Друга група охоплює Німеччину, Нідерланди, Нову Зеландію, Словаччину, Великобританію, Естонію, які ухвалили середньострокову стратегію бюджетної консолідації на 2012–2014 рр. Як правило, ці країни зазнали істотного бюджетного дефіциту або оголосили про плани консолідації з внутрішніх причин. Ухвалення планів консолідації передбачає досягнення 60 % боргу до ВВП та спрямоване на

сигналізацію ринкам і суспільству, що уряд визнає ступінь поточної фінансової ситуації і готовий до вирішення довгострокових завдань забезпечення фінансової стійкості.

До третьої групи належать Японія, США, Франція та Польща, які визнали що консолідація потрібна, але жодних істотних детальних програм на середньострокову перспективу не ухвалено або їх анонсування відкладено до відновлення економіки. Японія і США наприкінці 2010 р. прийняли нові програми стимулювання економіки, спрямовані на підтримку економічного відновлення. На сьогодні були оголошені тільки відносно скромні плани консолідації, і фінансові проблеми залишаються.

Порівняно низький рівень потреби у фінансовій консолідації відзначається у четвертій групі країн – Австралії, Чилі, Фінляндії, Південній Кореї, Норвегії, Швеції та Швейцарії, в яких порівняно краще фінансове становище і низька необхідність зменшення дефіциту або боргу до ВВП. Ці країни виграють від реалізації стратегії зміцнення податково-бюджетної політики до кризи. Ефективна консолідація охоплює незначні обмеження витрат, підвищення податкових надходжень і згортання тимчасових заходів стимулювання. Крім того, поліпшення макроекономічної політики в Мексиці привело до помірного дефіциту і відносно низького рівня боргу.

Заслугове на увагу досвід організації бюджетного процесу у Сполучених Штатах Америки під час формування федерального бюджету, зокрема утворення двопартійної державної комісії з фінансово-бюджетної реформи, яка розробила рекомендації стосовно збалансування бюджету. Деякі з рекомендацій комісії, подані в грудні 2010 р., були внесені до бюджетної заяви президента на 2012 р.<sup>1</sup>

В Ісландії профіцит бюджету протягом трьох років, що передували економічній кризі, становив майже 5,5 % ВВП на рік. Сальдо бюджету, однак, різко погіршилося з дефіцитом у 13,5 % ВВП у 2009 р. і було оцінене в 9,9 % ВВП у 2010 р. у зв'язку з наслідками кризи. Ісландія здійснювала Програму бюджетної консолідації з 2009 р., щоб повернутися до позитивного сальдо державних фінансів у 2012 р. Суспільні фінанси, як очікується, покращаться зі здійсненням таких заходів, як скорочення поточних витрат та витрат на пенсійне страхування і зменшення видатків на будівництво доріг. У частині доходів уряд ужив низку заходів, зокрема збільшив прибутковий і

<sup>1</sup> OECD Economic Outlook. – 2010. – Vol. 2010/2. – № 88.

соціальний податки, а також запровадив додаткові акцизні податки на бензин, дизельне паливо і тютюнові вироби.

Встановлення числових обмежень співвідношення дефіциту бюджету з ВВП є ключовим елементом програм фінансової консолідації. Греція прагне до найбільшого скорочення дефіциту за горизонт прогнозу від 15,4 % ВВП у 2009 р. до 4,3 % ВВП у 2013 р. Ірландія (за винятком видатків на порятунок банків), Португалія, Іспанія та Сполучене Королівство орієнтуються на скорочення дефіциту в розмірі близько 7–8 в. п. ВВП до 2013 р. США прагнуть поліпшити дефіцит на 7 в. п. ВВП. На відміну від прогнозованого дефіциту, поліпшення в Данії і Німеччині становить менш ніж 3 в. п. ВВП<sup>1</sup>.

Уряд Німеччини оголосив про намір зменшити структурний дефіцит на 0,5 % на рік із 2011 р. У червні 2010 р. уряд також ухвалив на 80 млрд євро Програму консолідації, що становить 3 % від ВВП і буде здійснюватися протягом чотирирічного періоду, який розпочався в 2011 р. Це допоможе Німеччині досягти цілей структурного дефіциту в середньостроковій перспективі. Понад 80 % заходів консолідації будуть реалізовані в 2012–2014 рр.

У пакеті фіскальних стимулів боротьби з рецесією, реалізованих у 2008–2009 рр. у Японії, показник співвідношення дефіциту бюджету з ВВП значно погіршився до 7,1 % ВВП у 2009 р. Великий дефіцит бюджету чинить підвищений тиск на урядовий борг, який, за прогнозами, у 2011 р. мав сягнути 200 % ВВП. Крім того, Японія представила два фіскальних пакети наприкінці 2010 р. для того, щоб реагувати на уповільнення економічного зростання. У червні 2010 р. було проголошено фінансові стратегії управління, спрямовані на скорочення вдвічі первинного дефіциту бюджету до 2015 р. Для задоволення дефіциту бюджету уряд заморозить витрати (без урахування погашення заборгованості й виплати процентів) із 2011–2013 рр., щоб не перевищувати рівня в первісному бюджеті на 2010 р. Крім того, уряд докладе зусиль, щоб зберегти кількість знову випущених державних облігацій у 2011 р. на тому самому рівні, що і в 2010 р. Японія ухвалила проект бюджету 2011 р. у грудні 2010 р. з урахуванням деяких заходів, урахувуючи скорочення громадських робіт, скорочення трансфертів місцевим органам влади та запровадження показників доходів для підтримки відповідної межі видатків<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> OECD Economic Outlook. – 2010. – Vol. 2010/2. – № 88.

<sup>2</sup> Ibid.

Отже, у кожній із країн плани фінансової консолідації варіюються залежно від фінансового становища, а також поточного стану та термінів плану консолідації. Не дивно, що країни з найбільшим економічним дисбалансом і найшвидшим погіршенням у сфері державних фінансів встановлюють вищий рівень бюджетної консолідації. Наприклад, у Греції та Ірландії їх дуже велика фінансова консолідація вимірюється на рівні близько 22 і 17 % ВВП відповідно. Португалія, Іспанія і Великобританія також оголосили про великі програми бюджетної консолідації на рівні 6–7 % ВВП. Естонія реалізувала масштабну консолідацію в 2009 і 2010 рр., щоб зменшити дефіцит і підготуватися до запровадження євро. Франція та Польща оголосили відносно скромні плани консолідації до кінця 2010 р. У Франції це охоплює багаторічний закон про бюджет на 2011–2014 роки та пенсійну реформу. Японія і Сполучені Штати Америки мають, як зазначалося, зобов'язання стосовно встановлення фінансової стійкості до 2012 р.

Ірландський уряд ухвалив багаторічний план бюджетної консолідації ще в 2008 р., причому бюджет 2011 р. був виправлений для уточнення заходів консолідації шість разів за два з половиною роки. Дискреційних бюджетних коригувань було реалізовано в 2009 р. у розмірі 5 % ВВП, потім 2,6 % ВВП у 2010 р. Чотирирічний Національний план відновлення, ухвалений урядом Ірландії в листопаді 2010 р., передбачав додаткові 15 млрд євро (9,4 % ВВП) на заходи з консолідації у 2011–2014 рр. Останній пакет заходів консолідації був ухвалений з економією в 6 млрд євро (3,7 % ВВП), запланованих у бюджеті 2011 р.

В Іспанії уряд ухвалив сукупний обсяг фінансової консолідації в 65 млрд євро, або приблизно 6,2 % ВВП, на 2010–2013 рр. Тиск від ринків передбачав план консолідації на початковому етапі на 2010 і 2011 рр. Консолідація у 2010 р. сягнула 2,7 % ВВП. Програма фінансової консолідації стосувалася здебільшого скорочення державних витрат і рамкової угоди щодо стійкості державних фінансів, яку було затверджено на всіх рівнях державного управління (центральному, регіональному та місцевому) з метою посилення уваги до завдань фінансової консолідації.

Програми фіскальної консолідації є важливим кроком у відновленні суспільних фінансів, зокрема для першої категорії країн, під тиском ринку після їхнього прийняття на початковому етапі фінансового коригування і для другої категорії країн із метою попереджувальної консолідації. Довготермінові плани консолідації повинні міс-

тити докладний перелік заходів. Однак стратегічний підхід до управління суспільними фінансами може бути обмежений короткостроковим характером державних бюджетів, коли вони приймаються на один рік. Проте країни під тиском ринків на початковому етапі скоригували плани і мають досить докладні плани на період після 2011 р.

Країни першої категорії оголосили найамбітніші плани консолідації для того, щоб відновити довіру ринку і державних фінансів. Консолідація в цих країнах запланована на чотири або п'ять років. В Угорщині, Ірландії та Португалії детально розроблено всі заходи у планах консолідації (хоча пенсійні трансферти в Угорщині й Португалії були піддані критиці). Водночас кількісні показники реалізації відповідних заходів прописані тільки для перших років.

У країнах другої категорії плани бюджетної консолідації деталізовані значною мірою.

У Великобританії та Новій Зеландії діє відносно великий п'ятирічний план консолідації. Однак у Сполученому Королівстві показник скорочення видатків бюджету в таких сферах, як управління, оборона, транспорт і т. ін., не визначений кількісно на щорічній основі. В Естонії більшість заходів із консолідації відбувалася в 2009 і 2010 рр.

Зважаючи на те, що структурний дефіцит є основним індикатором поточного стану суспільних фінансів, валовий рівень боргу країни є також важливим показником довгострокової фінансової стійкості державних фінансів.

Терміни консолідації бюджету залежить від тиску ринку і сили відновлення, тому темпи й обсяги консолідації мають бути приведені у відповідність зі станом державних фінансів, можливостями фінансування державного боргу, потенціалу відновлення. Швидкість, із якою планується здійснити консолідацію у країнах – членах ОЕСР, різниться. Приблизно дві третини країн планували завершити першочергові заходи програм у 2010–2011 рр. Із фронтальним завантаженням консолідації пов'язані країни, що стикаються з гострим ризиком втрати довіри ринку, оскільки їхні показники дефіциту і державного боргу різко погіршилися.

Кілька країн оголосили про консолідацію відносно постійними темпами, тоді як решта – про консолідацію з основним навантаженням на 2012–2014 рр. (Німеччина, Нідерланди і Нова Зеландія). Фінансова та часова гнучкість дають змогу цим країнам ухвалювати середньострокові плани консолідації. Часто вони перебувають у зруч-

нішій фінансовій позиції, припускаючи, що основні темпи консолідації можуть бути уповільнені слабшим економічним зростанням, ніж прогнозувалося.

Більшість країн покладається на скорочення витрат, оскільки консолідація переважно складається на дві третини із заходів щодо зменшення витрат і на одну третину із заходів, спрямованих на зростання доходів. Є значні відмінності у підходах до конкретних заходів.

У деяких країнах консолідація ґрунтується на показниках обмеження видатків бюджету. Це, як правило, країни з меншою потребою в ній. Водночас Бельгія, Фінляндія і Туреччина спираються на збільшення податкових надходжень як основу програм консолідації. Країни, які потребують вищої консолідації, зокрема Греція, Португалія, Іспанія і Великобританія, вибирають “золоту середину”.

Частка консолідації з віднесенням скорочення витрат до основних заходів залежить від фінансової ситуації в кожній країні. Якщо це необхідно для фінансової стійкості, у країнах із низьким податковим навантаженням можуть використовуватися ширші можливості для реалізації через консолідацію заходів збільшення доходів бюджету. Наприклад, у Мексиці після стурбованості ринку щодо майбутнього зниження доходів від видобутку нафти уряд розпочав консолідацію державних фінансів за рахунок підвищення податків і обмеження зростання витрат. Уряд мав намір поступово скорочувати дефіцит бюджету, за винятком інвестицій із державної нафтової компанії Pemex, і для відновлення балансу в 2012 р. Основна частина бюджетного коригування була застосована на початковому етапі в 2010–2011 рр., спираючись здебільшого на заходи, спрямовані на підвищення надходжень до бюджету з метою послаблення залежності бюджету від плінних нафтових доходів. Ставку ПДВ було підвищено з 15 до 16 % на початку 2010 р., а корпоративну і верхню маргінальну ставки особистого прибуткового податку – тимчасово до 30 %. Ставка податку на грошові вклади зросла до 3 %, підвищився акцизний податок на сигарети. З метою стримування зростання витрат у 2010 р. ухвалено Національну програму скорочення суспільних витрат, якою заплановано зменшення адміністративних і поточних видатків на 40 млрд мексиканських песо в 2010–2012 і спрямування заощаджених коштів на програми соціальної політики. Крім того, темпи зростання загальних витрат на період 2011–2014 рр. заплановані нижчими, ніж доходи.



За прогнозами, обсяг заходів, спрямованих на скорочення видатків бюджету, на основі яких здійснюються програми фінансової консолідації в Німеччині, Португалії та Великобританії, у майбутні періоди зростатиме. Водночас заходи зі скорочення видатків потребують більше часу для повної реалізації, тоді як підняття податків може забезпечити негайні вигоди.

Досвід Люксембургу показує, що співвідношення загального дефіциту державного бюджету з ВВП погіршилося з 0,7 % ВВП у 2009 р. до прогнозованих 2,2 % у 2010 р. Це було результатом застосування великого пакета стимулювальних заходів, а також пов'язане з нижчими доходами і вищими соціальними витратами через кризу. Бюджет 2011 р. був спрямований на зменшення дефіциту до 1,2 % ВВП, стримування витрат, зокрема державних інвестицій і субсидій підприємствам, а також на підвищення податків, у тому числі застосування верхньої ставки податку на прибуток. Уряд має на меті збалансування бюджету в 2014 р. і збереження валового боргу нижче 30 % ВВП.

Частка суспільних видатків у ВВП відображає історичні й поточні політичні рішення про роль уряду в наданні послуг та перерозподілі доходів. Проте відмінності цього показника у різних країнах відображають різні підходи до надання послуг, виробництва товарів і забезпечення соціальної підтримки, а не відмінності у витрачанні коштів. Наприклад, якщо підтримка надається через податкові пільги, а не прями видатки, частка суспільних витрат у ВВП, природно, буде нижчою. У середньому в країнах – членах ОЕСР частки видатків у ВВП становили понад 40 % у 2007 р., а у 2009 р. зросли на кілька відсоткових пунктів завдяки вжитим урядами різним стимулювальним заходам, збільшуючись циклічно з урахуванням обов'язкових видатків і зменшення рівня ВВП.

## **5.4. СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ І СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ У ЗОНІ ОЕСР**

Соціальне забезпечення або соціальний захист є найбільшою категорією видатків бюджету, друга за обсягом частка ВВП витрачається на охорону здоров'я та освіту, економічні питання, які охоплюють, крім іншого, субсидії, а також видатки на загальні громадські послуги. Платежі за процентами становлять близько 5 % державних витрат у усій зоні ОЕСР. Загалом країни – члени ОЕСР витрачають най-

меншу кількість державних фінансових ресурсів на охорону навколишнього середовища та житлово-комунальне господарство. У зоні ОЕСР платежі за процентами становили в середньому 2,5 % ВВП у 2009 р., трохи більше порівняно з 2007 р., але сума, яку уряд сплачує, значно змінюється між країнами-членами, з 0,3 % ВВП в Естонії до 6,6 % ВВП в Ісландії. Вищий рівень боргу може спричинити пік циклу, оскільки ризик суверенного дефолту в подальшому підвищує процентні ставки.

Частка ресурсів, що виділяються на різні види діяльності, також змінилася за останні десятиліття. Зокрема, країни – члени ОЕСР сьогодні витрачають більшу частку ресурсів на охорону здоров'я та соціальний захист, ніж у 2000 р. Пропорційне збільшення коштів, які витрачаються на охорону здоров'я і соціальне забезпечення, було приблизно збалансоване за рахунок пропорційного зниження коштів, витрачених на загальні громадські послуги, певною мірою через зниження процентних платежів.

Суспільний сектор також чутливий до фактору “людський капітал”. Фонд заробітної плати коливається від низького рівня в Японії (близько 7 % ВВП) до майже 15 % ВВП у середньому в країнах Північної Європи в 2009 р. Аналогічна ситуація склалася щодо частки зайнятості в державному секторі у загальній чисельності робочої сили. Хоча загалом урядові компенсації зросли в більшості країн у 2000–2009 рр., державна частка зайнятості робочої сили залишилася практично незмінною. У кількох таких країнах (Австрія, Німеччина, Мексика і Швеція) частка зайнятості в державному секторі зменшилася.

Консолідація видатків відбувається за трьома категоріями: скорочення поточних видатків, програмування видатків, інші ініціативи. Першу категорію, поточні видатки, загалом можна визначити як експлуатаційні витрати. Ці заходи охоплюють як оплату праці або скорочення штатів, реорганізацію уряду, так і підвищення ефективності від скорочення адміністрації.

Друга категорія, програмні заходи, відображає витрати за функціональною класифікацією ОЕСР національних рахунків, враховуючи трансферти регіональним і місцевим органам влади. Ця класифікація охоплює охорону здоров'я, зміни в системі соціальної допомоги, пенсії за віком, видатки на капітальну інфраструктуру та офіційну допомогу на розвиток.

До класифікації витрат за функціями національних рахунків ОЕСР входять витрати на персонал, наприклад, зарплати лікарів і вчителів увійшли в охорону здоров'я та освіту.

Третя категорія, інші ініціативи, охоплює заходи, які не потрапляють до попередніх категорій. Ініціативи в цій категорії стосуються переважно загального скорочення видатків або заморожування суспільного споживання.

Вплив кількісного зменшення витрат як відсотка ВВП коливається в широких межах. Наприклад, Словенія має велику частку скорочення витрат. Нідерланди, незважаючи на скорочення ВВП, перебувають у кращому фінансовому становищі, ніж більшість країн – членів ОЕСР. З метою зниження дефіциту в межах п'ятирічної середньострокової програми уряд вимушений запропонувати значну кумулятивну консолідацію. В Естонії, Греції й Ірландії витрати щороку скорочуються набагато більше ніж на 1 % (до загальної кількісної міри витрат внесений щорічний середній рейтинг зміни їхнього обсягу). Наприклад, в Естонії у планах консолідації передбачалися істотні коригування на початку їх реалізації раніше за інші країни через тиск ринку, а також необхідність відповідати критеріям Єврозони. У більшості країн, з огляду на велику частку витрат на програмні заходи в загальному обсязі витрат, цей вид витрат, так само як і операційні витрати, зменшується. У Німеччині майже всі заходи консолідації ґрунтуються на зниженні видатків за програмами. В інших країнах, зокрема у Канаді, Чеській Республіці, Данії й Великобританії, на операційні витрати припадає понад 40 % загального скорочення обсягу витрат. У Чехії й Естонії відносно велику частку в зменшенні загального обсягу суспільних витрат мають також “інші ініціативи”.

Оскільки суспільний фонд оплати праці становить значну частку державних витрат, показники зайнятості істотно впливають на формування програм фінансової консолідації. У більшості країн ухвалено рішення про скорочення поточних видатків бюджету, хоча рівень деталізації заходів відрізняється. Поточні видатки центрального уряду Франції будуть зменшені на 10 %. Нідерланди і Великобританія оголосили про далекосяжні й значні плани скорочення оперативних витрат.

У Нідерландах економія на експлуатаційних витратах здійснюватиметься на всіх рівнях державного управління на суму 6 млрд євро до 2015 р. Кумулятивне зниження експлуатаційних витрат п'ятирічного плану консолідації становить понад 1 % ВВП у Нідерландах та в

Естонії. Поточні бюджети всіх міністерств Великобританії буде знижено від 33 до 42 % до 2014 р. У Греції очікується економія в розмірі 0,8 % від ВВП тільки у 2011 р.

Приклад встановлення мораторію на підвищення операційних витрат до 2013 р. подають Канада і Данія, де передбачається заощадити 0,5 % ВВП, що спрямовується на операційні витрати міністерств. У Великобританії передбачено дворічне заморожування заробітної плати, у Чехії заробітна плата скорочується на 10 %, в Ірландії передбачено знизити її приблизно на 14 %. Загальне кількісне скорочення заробітної плати становить від 0,6 % ВВП у Греції до більше ніж 0,8 % ВВП в Угорщині, Ірландії та Португалії (табл. 5.2).

У деяких країнах кількість зайнятих у державному секторі буде значно скорочена. Чеська Республіка планує звільнити 10 % працівників державного сектору, за винятком учителів. До 2014 р. кількість

Таблиця 5.2

**Цілі скорочення видатків на заробітну плату в країнах – членах ОЕСР**

Країна	Заходи щодо скорочення видатків на заробітну плату
Бельгія	0,7 % економії на витратах на персонал
Чехія	10 % скорочення заробітної плати у державному секторі (за винятком учителів)
Естонія	9 % економії на витратах на персонал
Франція	Заморожування зарплат у суспільному секторі у 2011 р.
Греція	Допомоги скорочено на 20 % у 2010 р. Скасування “тринадцятої” і “чотирнадцятої” бонусних зарплат для місячного заробітку вище 3 тис. євро (14 %)
Ірландія	Скорочення заробітної плати в державному секторі на 13,5 % у 2009–2010 рр. Подальше більше скорочення очікується у 2011–2014 рр.
Португалія	Скорочення заробітної плати у державному секторі на 5 %. Скорочення заробітної плати з 0,11 до 0,84 % ВВП до 2013 р.
Словаччина	Скорочення заробітної плати центрального уряду на 10 %
Словенія	Скорочення заробітної плати на 14 %
Іспанія	Скорочення заробітної плати у 2010 р. на 5 %, замороження у 2011 р.
Великобританія	Дворічне заморожування заробітної плати

Джерело: OECD Fiscal Consolidation Survey 2010 / OECD, Public Governance and Territorial Development Directorate. – P. : OECD, 2010.

працівників бюджетної сфери у Великобританії не повинна перевищувати 330 тис., в Ірландії – 25 тис. осіб. Франція, Греція, Португалія та Іспанія будуть тільки заміщувати певну кількість вакантних посад або пенсійних співробітників (табл. 5.3).

Таблиця 5.3

**Заходи щодо скорочення кількості зайнятих у суспільному секторі в країнах – членах ОЕСР**

Країна	Скорочення штату працівників суспільного сектору
Австрія	3 тис. федеральних чиновників до 2014 р.
Франція	97 тис. робочих місць у державному секторі (тільки заміна одним працівником двох пенсіонерів – державних службовців)
Німеччина	10 тис. робочих місць у державному федеральному секторі до 2014 р.
Греція	20 % працівників, які виходять на пенсію, зменшення кількості співробітників на державних короткострокових контрактах
Ірландія	24,75 тис. робочих місць у державному секторі у 2014 р.
Португалія	Мораторій на набір персоналу державних службовців
Словенія	1 % працівників бюджетної сфери з 2010–2011 рр.
Іспанія	Заміщення вакантних посад у 2011–2013 рр. на 10 %
Великобританія	330 тис. робочих місць у державному секторі у 2014 р.

Джерело: OECD Fiscal Consolidation Survey 2010 / OECD, Public Governance and Territorial Development Directorate. – Р. : OECD, 2010.

Є кілька причин скорочення фонду заробітної плати і суспільної зайнятості. Суспільний фонд заробітної плати сектору державного управління становить значну частину державних витрат, і скорочення заробітної плати забезпечує негайне зниження видатків державного бюджету, а отже, швидке поліпшення фінансового балансу. Скорочення персоналу також допомагає урядам знизити дефіцит бюджету, але зазвичай потребує тривалішого часу для повної реалізації заходів, тому отримати бюджетну економію можна лише з певною часовою затримкою. Однак не менш важливим може бути сигнал, надісланий ринкам і населенню, щодо визначення заходів уряду, спрямованих на поліпшення фінансового балансу шляхом ухвалення політично важких рішень про зниження заробітної плати і скорочення персоналу.

# ІННОВАЦІЙНІ СКЛАДОВІ СИСТЕМ УПРАВЛІННЯ ТА МОЖЛИВОСТІ ЇХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В СИСТЕМУ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ УКРАЇНИ

## 6.1. ЗАСАДИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Становлення в Україні соціально орієнтованого ринкового суспільства та її інтеграція у світове співтовариство зумовлюють системну модернізацію усіх сфер громадської життєдіяльності, зокрема й управління державними фінансами. Усе це відображається у зміні функціонального імперативу управління державними фінансами України в процесі переходу на інноваційну модель розвитку, детерміновану як соціальними трансформаціями вітчизняного суспільства, так і системними цивілізаційними процесами постіндустріального характеру.

Сьогодні більшість провідних країн одноставно визнає необхідність перезавантаження систем державних фінансів на інноваційних засадах для забезпечення фінансової стійкості й запобігання системним фінансовим кризам. Висновок очевидний – альтернатив упровадженню державних фінансів на інноваційних засадах немає. Україна вибрала шлях інноваційного розвитку і безальтернативно рухається саме в цьому напрямі.

Тож успішна реалізація Програми економічних реформ на 2010–2014 роки Президента України залежить передусім від ефективності системи державних фінансів, можливості протистояти наслідкам світової фінансової кризи, поточним проблемам і викликам.

Аналізуючи поведінку державних фінансів України у докризовий та кризовий періоди, відзначимо фрагментарність і несистемний характер їх побудови, що спричинило неможливість протистояти глобальним кризовим явищам на фінансових ринках, величезну кількість проблем, що накопичувалися роками. Тому перезавантаження

системи державних фінансів на засадах застосування інноваційних механізмів є важливою складовою – фундаментом сталого розвитку України, основою започаткованих реформ.

Формування інноваційного потенціалу в управлінні державними фінансами залежить від здатності акумулювати в межах інноваційного процесу достатній обсяг фінансових ресурсів і відповідності завдань інноваційної сфери інтересам суб'єктів управління.

Інноваційний потенціал як сукупність ресурсної, результативної і внутрішньої складових визначається за допомогою інтегрального показника, який акумулює в собі обсяг впроваджених інновацій, ефективність управлінської діяльності щодо завдань розвитку суспільства та низку конкретних показників самого управління державними фінансами.

Функціональна складова інновацій у системі управління державними фінансами має кілька аспектів. *По-перше*, це функції, пов'язані з розробленням і впровадженням інноваційного процесу в системі управління, зосереджені на завданнях забезпечення перезавантаження органів державної влади та системи державних фінансів.

З огляду на роль державних фінансів у модернізації суспільних процесів, інновації у системі державних фінансів доцільно розглядати в таких аспектах:

- як канал утілення в управлінську практику досягнень людського інтелекту, постсучасних соціальних практик, результатів нових інформаційних технологій, що сприяє інтелектуалізації управлінської діяльності, підвищенню її наукомісткості, реалізації закономірностей;
- як засіб розширення кола управлінських функцій органів державної влади та підвищення якості їх реалізації, що допомагає задоволенню потреб кожної людини і суспільства загалом;
- як можливість залучення до управління нових ресурсів, виконання управлінських функцій з меншими затратами праці, коштів, часу;
- як засіб приведення структури і суті управління державними фінансами у відповідність зі структурою соціальних потреб постіндустріального суспільства, що за природою є інноваційним явищем.

Отже, інновації в системі державних фінансів є обов'язковим елементом розвитку державного управління, спрямованого на розуміння потреб сучасного соціального розвитку та реалізацію постсучасних практик в управлінській сфері.

*По-друге*, це функції власне управління державними фінансами, які насамперед зазнають впливу інноваційного процесу і визначають необхідність реформування всієї системи державного управління. Вони є системоутворювальними для визначення пріоритетів управлінської діяльності органів державної влади і визначають мету й кінцевий результат трансформації. До функцій управління державними фінансами, які перебувають у центрі інноваційних процесів, належать функції:

- цілепокладання, пов'язані з необхідністю планування, прогнозування і програмування фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку. Головною метою є відтворення умов, що забезпечують підвищення якості життя людей. Функція цілепокладання реалізується шляхом економічної і соціальної трансформації суспільства та перезавантаження системи державних фінансів;
- регулювання, що реалізуються передусім у системі ринкової економіки та соціальної сфері. Регулювання принципово відрізняється від адміністративного управління як за цілями, так і технологічно, формуючи новий функціональний імператив державної економіки в умовах ринку;
- стимулювання, що реалізуються як система заходів диференційованого впливу державного управління на різні аспекти життєдіяльності суспільства. Суть функції стимулювання полягає в цілеспрямованому впливі суб'єкта управління на соціально-економічні процеси в напрямі реалізації державних і соціальних інтересів<sup>1</sup>.

Через названі функції забезпечується цілісність інноваційних змін у системі управління державними фінансами в контексті соціальних потреб українського суспільства. Зміни в цих сферах управлінської діяльності визначають характер й інтенсивність усіх процесів реформування системи державних фінансів.

<sup>1</sup> *Науменкова С. В.* Системи регулювання ринків фінансових послуг зарубіжних країн : навч. посіб. / С. В. Науменкова, В. І. Міщенко ; ЦНД НБУ, УБС НБУ. – К., 2010. – С. 439.



*По-третє*, це власне функції органів державної влади стосовно організації інновацій у сфері управління державними фінансами в контексті їхнього впливу на суспільство. По суті, йдеться про організаційну діяльність у системі управління державними фінансами, через яку відбуваються ініціювання й управління інноваціями в суспільстві та в його управлінській підсистемі.

Для досягнення ефективних зрушень у результаті перезавантаження державних фінансів необхідно реалізувати низку заходів, серед яких:

- вивчення та впровадження міжнародного досвіду як суттєвий ресурс управлінських інновацій;
- створення нормативно-правової бази інноваційних процесів у сфері управління державними фінансами;
- координація інноваційної діяльності органів управління державними фінансами;
- стимулювання інновацій;
- кадрове забезпечення інноваційної діяльності;
- формування науково-інноваційної інфраструктури;
- інституційне забезпечення інноваційних процесів;
- підвищення суспільного статусу інноваційної діяльності;
- регіональне регулювання інноваційних процесів;
- фінансування наукових досліджень та інновації у достатньому обсязі<sup>1</sup>.

Інноваційна спрямованість розвитку системи управління державними фінансами й необхідність перезавантаження системи державних фінансів визначають важливість чіткої відповідності принципів організації і структурно-організаційних взаємозв'язків у процесі впровадження інновацій в обох сферах. Йдеться про пошук оптимальних шляхів імплементації інноваційних імпульсів у реальну систему управління державними фінансами. Зрозуміло, що з розширенням інноваційних перетворень потрібне науково обґрунтоване формування функціонально-елементної бази інноваційного розвитку.

Головна мета інноваційної стратегії – повне й ефективне використання наявного потенціалу органів державної влади для забезпе-

---

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р.

чення як системних змін в українському суспільстві, так і узгодженого з ними реформування управлінської підсистеми. Центральне місце у формуванні інноваційної стратегії належить змінам у сфері людського потенціалу, оскільки перехід до нового рівня організаційного та системного управлінського мислення, що ґрунтується на сучасних стратегіях і перспективних методологіях, є вирішальним системоутворювальним фактором у розвитку інноваційних процесів.

Зважаючи на це, доцільно створити мережу стратегічних орієнтирів інноваційної діяльності в системі управління державними фінансами, яку можна інтерпретувати як комплекс завдань стратегічного характеру для становлення інноваційної моделі розвитку:

- 1) перехід на застосування нових методів управління державними фінансами (технологічні, організаційні, мережеві);
- 2) фінансово-організаційна підтримка реалізації інноваційних програм і заходів, їх наукового обґрунтування та спрямування діяльності передусім ринковими методами;
- 3) законодавче стимулювання розвитку інноваційних структур та їх мережі;
- 4) нові форми взаємодії управління державними фінансами із суміжними сферами соціальної діяльності для забезпечення системності інноваційних перетворень;
- 5) розроблення й реалізація цільових комплексних програм;
- 6) кадрові інновації;
- 7) централізація управління інноваціями;
- 8) інформатизація управління державними фінансами;
- 9) створення системи інформаційно-аналітичного й аналітико-прогностичного забезпечення формування і реалізації інноваційної політики;
- 10) використання міжнародного досвіду та співпраця;
- 11) зміни в політиці у сфері управління державними фінансами.

Структурування інноваційного потенціалу державних фінансів ґрунтується на виокремленні його ресурсних складових: кількісних і якісних характеристик управлінських інновацій, з яких складається процес трансформації системи управління державними фінансами. Структура ресурсної складової державотворчих процесів в Україні є основою аналізу напрямів інноваційного розвитку системи управління державними фінансами. На нашу думку, доцільно вирізнити

людський, організаційний, соціально-регулювальний, інформаційно-комунікаційний та інструментальний ресурси інноваційного потенціалу управління державними фінансами.

## **6.2. МЕХАНІЗМ МОБІЛІЗАЦІЇ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЛЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ НА ІННОВАЦІЙНИХ ЗАСАДАХ**

Головним ресурсом управлінських, як і всіх інших, інновацій є людина, її особистісні характеристики, компетенції, професіоналізм, творчий потенціал, мотивація діяльності. В основі сучасного управління державною службою – стратегії використання й розвитку “людських ресурсів”. Доцільно виокремити дві принципові відмінності такого підходу: по-перше, гуманоцентричну переорієнтацію управлінської діяльності; по-друге, перехід до стратегічного кадрового управління. Ключовим механізмом мобілізації людського ресурсу інноваційного потенціалу управління державними фінансами є впровадження сучасних систем управління персоналом, тобто спеціалізованого різновиду управлінської діяльності, спрямованого на організацію діяльності персоналу органів державної влади. Завдяки управлінню персоналом забезпечуються підвищення ефективності управлінської діяльності, соціоцентрична орієнтація роботи органів державної влади та впровадження принципів ринкової економіки в державне управління, зокрема принципів конкурентності.

Організаційний ресурс інноваційного потенціалу управління державними фінансами визначається оптимальністю взаємозв'язків основних його структурних компонентів на всіх рівнях із погляду забезпечення ефективності досягнення поставлених цілей. Організаційна структура інноваційного потенціалу виявляється у зв'язках між усіма учасниками інноваційної діяльності<sup>1</sup>.

Загалом найважливішою складовою у впровадженні інновацій дослідники вважають трансформацію внутрішньої структури системи управління державними фінансами, тобто інтерорганізаційні

<sup>1</sup> Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р.

процеси, пов'язані з налагоджуванням системи взаємозв'язків і взаємозалежностей компонентів системи управління державними фінансами.

Нині особлива увага приділяється застосуванню самоорганізаційних механізмів в інтерорганізаційних процесах, що є головним завданням упровадження інновацій<sup>1</sup>. Тому організація проектного фінансування стає найважливішим напрямом управління інноваційним процесом в системі державних фінансів.

Таке проектування на рівні методології задає дві осі орієнтації інноваційного процесу у сфері управління державними фінансами. Перша – орієнтація, яка ґрунтується на децентралізації й самостійності підрозділів, що забезпечує їх високу маневреність, оперативність, множинність форм організацій, різноманітність нових методів, технологій, послуг, гнучкість структур і механізмів управління.

Друга вісь системи орієнтована на зовнішнє середовище. Вона пов'язана з реалізацією тривалих тенденцій, стабільністю функціонування системи в зовнішньому середовищі. Ця тенденція базується на механізмі консолідації й інтеграції, який створює синергетичний ефект злиття маргінальних інновацій у єдиний інноваційний процес трансформації системи управління державними фінансами в контексті соціально-ринкової модернізації українського суспільства.

На підставі узагальнення двох тенденцій розвитку виникають чотири основні функціональні категорії ознак успішності впровадження системи управлінських інновацій: адаптація системи управління державними фінансами до середовища; досягнення її цілей із позицій адекватності потребам об'єкта управління; інтеграція елементів та їх взаємовідносин, підтримка внутрішнього принципу самоорганізації – поступовість у запровадженні проектного фінансування в системі управління державними фінансами.

Властивості інноваційної системи управління державними фінансами ґрунтуються на вдосконаленні взаємодії двох протилежних тенденцій – децентралізації і диференціації, з одного боку, і централізації та інтеграційних процесів – з другого. Для того щоб система функціонувала оптимально, у ній мають накопичуватися різномірні

<sup>1</sup> Скібіцька Л. І. Менеджмент : навч. посіб. / Л. І. Скібіцька, О. М. Скібіцький. – К. : ЦУЛ, 2007. – С. 25.

функціональні підсистеми й елементи, здатні в різних просторових і часових межах діяльності органів управління державними фінансами виконувати роль посередників, носіїв інновацій, альтернативних елементів тощо. Наявність безлічі потенційних форм і методів реалізації управлінських функцій утворює просторову рамку системи, а безліч учасників, підсистем і альтернативних елементів, що використовують у діяльності різноманітні ресурси, щільно взаємопов'язані, які забезпечує підвищення загальної життєздатності й стійкості системи управління державними фінансами<sup>1</sup>.

Самостійним аспектом розвитку організаційного ресурсу інноваційного потенціалу управління державними фінансами є забезпечення ефективності інноваційного процесу.

Організація інновації охоплює три принципових аспекти:

- безпосередній суб'єкт інноваційної діяльності (управлінська структура чи група людей, які розробляють, запроваджують і виробляють інновації);
- сукупність процесів і організаційних дій, спрямованих на виконання необхідних функцій та інноваційної діяльності;
- структури, що забезпечують внутрішню впорядкованість системи управління державними фінансами і вдосконалення взаємозв'язків між її елементами і підсистемами.

З цієї точки зору організацію інновації слід розуміти як процес упорядкування інноваційної діяльності її суб'єктом у напрямі визначення всіх компонентів, процесів і процедур інноваційної діяльності. У розвинутих країнах в основі організації інноваційної діяльності ефективно виявилася модель, орієнтована на використання потенціалу саморозвитку й самоуправління, а також на принципи організаційного проектування й "модульної спеціалізації". Ця модель забезпечує високу інноваційну активність структурних елементів системи. Основний її принцип – формування максимально самостійних елементів, пов'язаних із загальною системою лише на рівні стратегії та інформаційних потоків. Таким чином, жорсткі ієрархічні управлінські системи трансформуються у відкриті системи з великим рівнем

<sup>1</sup> Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм : наказ Міністерства фінансів України від 08.08.2002 № 621.

диверсифікації діяльності, зі свободою творчості, адаптивністю, гнучкістю, сприйнятливістю до слабких сигналів тощо.

Організаційний аспект системи управлінських інновацій складається зі створення організаційних структур для їх упровадження і ресурсне забезпечення реалізації інноваційної стратегії розвитку та відповідних планових заходів. Складність, невизначеність, креативний характер інноваційного процесу перетворюють організацію і координацію діяльності виконавців однією з головних функцій у процесі управління. Процес організації охоплює не лише формування управлінських структур, а й розподіл повноважень, відповідальності й матеріальних та інформаційних потоків між виконавцями.

До функцій організації процесу управління входять проектування управління, розроблення заходів з уніфікації, типізації і стандартизації процедур, методів, прийомів, а також розподіл інформації підсистемами менеджменту, формування кадрового ресурсу інноваційного процесу. Насправді найважливішою функцією управління в інноваційних системах є підвищення його організаційно-інструментального рівня.

Процес організації інновацій у системі управління державними фінансами розглядається передусім як становлення нових взаємодій, поглиблення спеціалізації в наданні управлінських послуг і посилення тенденцій до кооперації структур управління. Організація проектного фінансування зводиться насамперед до створення й реорганізації структур системи управління державними фінансами з метою їх найбільшої відповідності інноваційному характеру діяльності.

Ще одним важливим аспектом організації інноваційного процесу є делегування і передача владних повноважень. У жорстко централізованій системі управління з високою концентрацією повноважень керівників вищого рівня координаційні процеси неефективні. Інноваційні ж процеси стимулюють трансформацію механізмів взаємодії структурних елементів системи управління державними фінансами.

Інновації, багатогранні, різноманітні й трудомісткі, потребують перерозподілу повноважень між вищими і нижчими рівнями системи управління державними фінансами, змінюючи співвідношення централізації і децентралізації управління. Однією з сучасних тенденцій розвитку управління державними фінансами є перетворення на об'єднання різноманітних центрів надання послуг населенню. Ра-

зом зі зростанням децентралізації для успіху інноваційної діяльності необхідно започаткувати процес компенсації явищу фрагментарності. Це відображається в удосконаленні механізмів інтеграції і консолідації структурних компонентів системи управління державними фінансами. Оптимальне поєднання централізації і децентралізації управління спостерігається при делегуванні повноважень на нижчий рівень у межах передавання функцій забезпечення потреб споживачів управлінських послуг.

Саме на цьому рівні державні структури визначають номенклатуру послуг, ціни, постачальників, обсяги надання послуг тощо. За таких умов центральні органи управління державними фінансами отримують свободу для стратегічного планування і прогнозування. Делегування повноважень дає змогу прискорити процес ухвалення рішень, підвищити відповідальність і зацікавленість кожного працівника. За такого розподілу повноважень зростають гнучкість, маневреність і рівень оптимізації схвалюваних рішень, що особливо важливо в процесі реформування системи управління державними фінансами.

Оптимальному процесу делегування повноважень якнайбільше відповідають так звані дивізіональні організаційні структури, а також проектні робочі групи та інші апробовані у сфері управління бізнесом гнучкі форми організації управлінської діяльності.

Окремим аспектом здійснення організаційних інновацій у системі управління державними фінансами є їх відповідність принципу співвідносності затрат результатам. У сучасних умовах цей принцип переважно інтерпретується як радикальне скорочення персоналу та організаційних структур, що пояснюється звуженням повноважень органів управління державними фінансами при переході від авторитарної до демократичної моделі управління. Однак треба мати на увазі, що основним напрямом організаційних інновацій є не спрощення управління державними фінансами, а його оптимізація: “Не можна однозначно вітати заклики до скорочення обсягу управління державними фінансами, особливо якщо він не заміщується самоврядними механізмами громадянського суспільства”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм : наказ Міністерства фінансів України від 08.08.2002 № 621.

Кадровий склад, організаційна структура, обсяги управління державними фінансами мають визначатися соціальними потребами, а не завданнями бюджетної економії.

Людський та організаційний ресурси інноваційного потенціалу є головними при визначенні напрямів інноваційного розвитку управління державними фінансами. Проте й інші його складові суттєві для програмування управлінських інновацій.

Інструментальний ресурс тісно пов'язаний з його організаційною складовою. У вітчизняній управлінській практиці він визначає передусім можливості адаптації бізнес-технологій для формування нового інструментарію управління державними фінансами, переорієнтацію традиційного інструментарію адміністративного управління на гнучке державне регулювання ринкового середовища, а також розширення спектра застосування традиційних державних управлінських інструментів (нормативне регулювання, податки, адміністративний примус тощо).

Окремим напрямом управлінських інновацій є використання інформаційних технологій як нового матеріально-технічного базису для управління державними фінансами.

Інформаційно-комунікаційний ресурс визначає можливість впровадження інновацій у систему управлінських відносин, передусім із використанням реординаційних і координаційних відносин; становлення партнерських міжособистісних стосунків у межах інноваційної управлінської культури в системі органів державної влади; формування електронних систем комунікації як між органами державної влади, так і державних інститутів зі структурами громадянського суспільства.

Особливості інноваційної діяльності у сфері управління державними фінансами висувають підвищені вимоги до видів і форм комунікацій у системі органів державної влади. Характер інноваційних перетворень, невизначеність, альтернативність підходів і багатоваріантність рішень потребують різноманітності форм і диференціації видів комунікацій у процесі впровадження управлінських інновацій. Комунікації необхідні передусім для ухвалення якісних рішень через досягнення достатньої повноти інформації. Велике значення мають комунікації із зовнішнім середовищем.

Ефективність комунікацій цілком залежить від організації процесів передавання інформації й оптимальності її використання. Загалом



перспективи інновацій у галузі управління державними фінансами тісно пов'язані з поширенням комунікаційних мереж і оптимальною організацією інформаційних каналів. Основою вдосконалення управлінських комунікацій є впровадження принципу дихотомії комунікації не лише як дії, а і як взаємодії.

Соціально-регулювальний ресурс інноваційного потенціалу управління державними фінансами визначає його можливості трансформуватися з авторитарно-бюрократичної системи, орієнтованої на забезпечення пріоритетності інтересів держави, у демократичну, спрямовану на потреби громадянського суспільства та його інститутів. Серед провідних напрямів інноваційної перебудови системи взаємодії державних інститутів із суспільством – забезпечення прозорості системи управління державними фінансами, розширення участі громадян і їхніх організацій у процесі підготовки рішень, повне інформування громадськості про діяльність органів державної влади, дебіюратизація стосунків між державними службовцями і населенням<sup>1</sup>.

Найефективніший засіб подолання авторитаризму – демократичне регулювання політико-адміністративних відносин, управління державними фінансами як атрибутом здійснення політичної влади. Зміни в діяльності державно-адміністративних структур є основою демократичної трансформації відносин “держава – громадянське суспільство”. Важливим напрямом реалізації інноваційного потенціалу управління державними фінансами є також перерозподіл повноважень між політичною й адміністративною елітами. Завдяки цьому можна подолати корпоративний бюрократизм чиновництва, його незалежність і від політичного керівництва, і від суспільства.

Підсумовуючи можливості ефективного використання інноваційного потенціалу управління державними фінансами, доцільно визначити основні механізми його максимізації у процесі модернізаційних реформ.

До головних механізмів забезпечення розкриття інноваційного потенціалу управління державними фінансами належать:

- формування ефективної інноваційної інфраструктури, створення умов для прояву ініціативи в органах управління державними фінансами щодо впровадження управлінських інновацій;

<sup>1</sup> Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм : наказ Міністерства фінансів України від 08.08.2002 № 621.

- інституційне забезпечення інноваційної діяльності в органах управління державними фінансами з формуванням відповідних управлінських підрозділів;
- удосконалення і диверсифікація організаційних форм здійснення інновацій;
- створення інноваційних банків інформації про реформування системи управління державними фінансами, організацію та фінансування користування ними;
- постійний моніторинг інноваційної діяльності в органах управління державними фінансами, створення мережі консультативно-інформаційних центрів як для моніторингу, так і для підтримки інноваційної діяльності в органах державної влади;
- організація теоретичних досліджень у сфері управлінських інновацій з виходом на формування практичних проектів із чіткими критеріями їх оцінювання;
- концентрація зусиль на невеликій кількості інноваційних загальнодержавних програм у сфері управління державними фінансами, забезпечення їх фінансування з додаткових джерел;
- надання можливостей для творчої діяльності кожного державного службовця з відповідними змінами в системі комунікації, кадрової підготовки та відбору, атестації тощо;
- формування умов, які стимулюють органи управління державними фінансами до впровадження інновацій, зокрема через використання принципів конкуренції;
- впровадження нових управлінських технологій у стратегічному плануванні з узгодженням організаційних і технологічних аспектів управлінських реформ;
- системне планування й проектування управлінських інновацій з урахуванням рівнів й специфіки роботи органів управління державними фінансами;
- інформаційна й нормативно-правова підтримка управлінських інновацій з формуванням інноваційної стратегії розвитку системи управління державними фінансами;
- залучення до трансформації управління державними фінансами ресурсів суспільства через механізми соціального партнерства;
- орієнтація на якісні стандарти управлінських послуг;
- стимулювання зниження витрат функціонування управлінської інфраструктури й транзакційних витрат.

Проаналізувавши проведення реформ у зарубіжних країнах, відзначимо досвід Бразилії, яку оминув негативний вплив світової фінансової кризи завдяки дотриманню двох важливих елементів антикризової стратегії: дослідження можливих шляхів проникнення глобальної фінансової кризи в країну з одночасним забезпеченням технологічної зрілості системи державних фінансів на підставі проєктів (програм) розвитку та блокування каналів перенесення кризових явищ. Як результат, Бразилія є одним зі світових лідерів за динамікою економічного розвитку.

Отже, ключовим чинником успіху в процесі перезавантаження системи державних фінансів є формування її технологічної зрілості.

Враховуючи цей досвід, Міністерство фінансів України сьогодні приділяє значну увагу оновленню законодавчої бази системи державних фінансів на інноваційних засадах та запровадженню технологічно досконалих бюджетної і податкової систем. Це, у свою чергу, дає змогу забезпечити відносну стабільність процесів розвитку, стратегічну довіру суспільства й інших зацікавлених сторін не лише до системи державних фінансів, а й до системи управління державними фінансами, держави загалом, що має позитивно вплинути на формування інвестиційного клімату в Україні.

### **6.3. ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ ЗАХОДІВ ІЗ ПЕРЕЗАВАНТАЖЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ НА ІННОВАЦІЙНІЙ ОСНОВІ**

Міністерство фінансів України розпочало практичну реалізацію амбітних планів із перезавантаження системи державних фінансів на інноваційній основі. Так, у його складі створений та діє Віртуальний університет, діяльність якого спрямована на підготовку фахівців у галузі фінансів із застосуванням сучасних технологій комунікації між викладачами та студентами. Такий підхід дає студентам можливість у найкоротші терміни опанувати новації Бюджетного та Податкового кодексів України, що є підґрунтям для перезавантаження системи управління державними фінансами.

Перевагами такого методу варто вважати можливість швидкої реакції на заміну й перепідготовку фахівців бюджетної сфери (орієнтовно – майже 40 тис. осіб). Усі вони мають пройти навчання та пе-

репідготовку за спеціальними програмами у стислі терміни. Знання оновлених бюджетної і податкової законодавчих баз і вміння їх застосовувати є ключовим фактором успіху запланованих реформ.

Розроблена система дистанційного навчання, апробована у міністерстві, відкрита для доступу усіх зацікавлених сторін. Для забезпечення контролю знань Бюджетного й Податкового кодексів України Міністерством фінансів України впроваджується система незалежного тестування знань і вмінь їх практичного застосування.

Динаміка реформ системи державних фінансів потребує інновацій у сфері формування професійного середовища. Тому Міністерство фінансів України приділяє значну увагу формуванню професійного середовища, орієнтованого на успіх і досягнення стратегічних цілей розвитку, визначених Програмою економічних реформ. Інструменти розвитку професійного середовища опрацьовані разом із провідними японськими фахівцями й адаптовані до українських реалій.

У 2011 р. державний бюджет уперше створено на оновленій законодавчій основі – новій редакції Бюджетного кодексу України та Податковому кодексі України, де зроблено спробу перенести акценти на регіональний рівень, що сприяє активному залученню до бюджетного процесу багатьох фахівців центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Громадські слухання стосовно проекту Податкового кодексу України продемонстрували велику зацікавленість суспільства до перезавантаження податкової системи. Іноді обговорення набувало політичного забарвлення і небажання почути іншу сторону діалогу. Однак, хоч би яким важким був процес перезавантаження системи державних фінансів, його треба провести на гідному рівні. Найближчим часом стане зрозуміло, як різноманітні зміни вплинуть на розвиток системи державних фінансів. Це дасть змогу через діалог із суспільством розпочати процес перетворень у системі управління державними фінансами і закріпити результати впроваджених реформ.

В умовах глобалізації економіки ефективна система управління державними фінансами має фундаментальне значення для забезпечення стабільності національної бюджетної системи, а також загальної фінансової безпеки та стійкого економічного зростання кожної країни. Вона посідає провідне місце в системі державного управлін-

ня. Принципи і механізми, що лежать у її основі, є, з одного боку, фактором соціально-економічного розвитку країни, з другого, – ефективним інструментом державного регулювання<sup>1</sup>.

Сукупність інноваційних складових системи управління традиційно враховує науково-технологічні, фінансово-економічні, виробничі, соціальні та культурно-освітні можливості об'єкта дослідження. Відповідно, на макрорівні основною метою є забезпечення інноваційного розвитку економіки. Створення і розповсюдження технологічно нових, інноваційних товарів і послуг дають поштовх розвитку конкуренції на ринках. Трансформація інвестиційно-інноваційного розвитку є рушійною силою економіки сучасного суспільства на шляху до постіндустріальної економіки.

Розглянемо моделі інноваційного розвитку в Україні. З огляду на територіальну, галузеву й структурну неоднорідність науково-технічного потенціалу України на етапі становлення ринкових відносин можна використовувати різні моделі інноваційного розвитку:

- 1) “активної дифузії інновацій”, яка характеризується взаємодією уряду з науковими установами, ВНЗ, підприємствами й організаціями. Головне завдання науки – розроблення нових засобів застосування відомих вітчизняних і зарубіжних технологій. Перевага моделі полягає у швидкому впровадженні нових технологій. Цю модель раціонально використовувати для масштабного проведення конверсії. Реалізація її дасть змогу суттєво поліпшити якість науково-технічного потенціалу України за мінімальних ресурсних витрат;
- 2) “державної підтримки інноваційних форм”, що орієнтована на допомогу з боку держави будь-яким національним інноваційним структурам у виході з наукомісткою продукцією на світовий ринок. Попередньо інноваційні структури обов'язково проходять період активного розвитку й завоювання внутрішнього ринку. Для того щоб випускати дешеву продукцію вищої якості, мають застосовуватися прогресивні технології виробництва. Головна мета уряду щодо розвитку цієї моделі полягає у сприяттні нарощуванню науково-технічного потенціалу в системі міжнародної ринкової економіки. Ця модель найефектив-

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р.

- ніша на етапі вирівнювання науково-технічних потенціалів України і розвинутих країн світу;
- 3) “локального інноваційного середовища” на зразок “наукових парків”, “технополісів”, а в Україні – “територіальних науково-технічних центрів”, що характеризуються концентрацією на певній території наукового, освітнього, виробничого, фінансового потенціалів, об’єднаних процесом технологічного розвитку. Результатом узгодженої дії всіх цих факторів є мережа взаємозв’язків із високим ступенем децентралізації та самоорганізації. Ця модель ефективна для розвитку науки й високих технологій, однак потребує від суспільства певної відкритості для інновацій. Можливості реалізації її в Україні нині обмежені кількома великими науковими центрами. Найдоцільнішим для цієї моделі є розроблення нових матеріалів, зварювального виробництва, електронної техніки і біотехнологій;
  - 4) “міжгалузевих наукових технічних комплексів” (МНТК), що можуть стати інноваційною системою за умови генерації всіх характерних факторів для моделі “локальне інноваційне середовище”. МНТК, що діють в Україні, мають значний науковий і виробничий потенціал. Однак відсутність інших необхідних елементів ускладнює реалізацію цієї моделі науково-технічного розвитку. Деякі труднощі пов’язані з невідпрацьованістю відносин із країнами як близького, так і далекого зарубіжжя. Їх усунення не пов’язане з великими витратами національних ресурсів, тому на сучасному етапі цю модель у науково-технічному розвитку України використовувати вигідно;
  - 5) “модель СНД”, що ґрунтується на науково-технічному співробітництві між державами, підприємствами й організаціями країн СНД за спільними програмами, комерційними замовленнями на науково-технічну продукцію, що передбачають взаємовигідний обмін науково-технічною інформацією, тощо. Враховуючи тісні науково-технічні й економічні зв’язки між країнами – республіками колишнього СРСР, доцільно зберегти більшість із них на новій основі. Частка моделі в системі інших моделей науково-технічного розвитку може становити 10–30 %;

- б) “світового співробітництва”, яка орієнтована на активну участь України в міжнародному науково-технічному співробітництві й широкому обміні науковими результатами і новими технологіями. Реалізація моделі передбачає радикальне поліпшення якості вітчизняного наукового потенціалу й орієнтацію на пріоритетний розвиток співробітництва із сусідніми країнами та науковими центрами української діаспори<sup>1</sup>.

Розглядаючи систему управління взагалі, можна виокремити її складові, які зберігаються на всіх рівнях:

- 1) управлінська ідеологія й вартісна орієнтація системи управління;
- 2) інтереси та нормативи поведінки учасників процесу управлінської діяльності;
- 3) інформація й інформаційне забезпечення комунікацій у системі управління<sup>2</sup>.

Із розвитком системи управління в ній виникають такі риси, як прагнення до самовдосконалення, гнучкість і адаптивність до змін, орієнтація на інновації, пошук та розроблення прогресивних ідей і прискорене введення їх у практику функціонування системи управління. Це і є інноваційна складова будь-якої системи управління.

Розвиток такої системи передбачає, що управління державними фінансами матиме замкнутий цикл і реалізовуватиметься за допомогою інтегрованої інформаційно-аналітичної системи.

Система управління фінансами модернізуватиметься шляхом:

- створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи, що передбачає раціоналізацію й оптимізацію виконання функціональних процесів і технологічних процедур, налагодження взаємодії інформаційних систем суб'єктів сектору державного управління, проведення методологічних та інших робіт, спрямованих на ефективне використання інформаційних ресурсів;
- удосконалення системи навчання, підвищення фахового і кваліфікаційного рівня спеціалістів у сфері державних фінансів та інформаційних технологій;

<sup>1</sup> Чухно А. А. Постіндустріальна економіка: теорія, практика та їх значення для України / А. А. Чухно // Економіка України. – 2001. – № 11. – С. 48.

<sup>2</sup> Скібіцька Л. І. Менеджмент : навч. посіб. / Л. І. Скібіцька, О. М. Скібіцький. – К. : ЦУЛ, 2007. – 416 с.

– підвищення рівня нормативно-правового й методологічного забезпечення процесів, пов'язаних зі змінами у системі управління фінансами<sup>1</sup>.

Однією з основних інноваційних складових системи державного управління України на сьогодні є впровадження електронного урядування – форми організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості й прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Головною складовою електронного урядування є електронний уряд – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування з громадянами і суб'єктами господарювання<sup>2</sup>.

#### **6.4. КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ**

Для забезпечення інноваційного розвитку на рівні держави розробляється низка законодавчих актів, серед яких Концепція розвитку електронного урядування в Україні. Метою Концепції є визначення засад і створення умов для досягнення європейських стандартів якості послуг, відкритості й прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також виконання основних положень Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”.

Упровадження системи електронного урядування – важлива складова для подальшого розвитку системи державного управління в Україні. Проте є низка проблем внутрішнього й зовнішнього характеру. Серед останніх особливе місце посідають такі загальносвітові тенденції, як глобалізація та її наслідки у вигляді світової фінансово-економічної кризи; зростання кількості й підвищення рівня традиційних загроз (небезпек) особистості, суспільству, державі, світово-

---

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р.

<sup>2</sup> Там само.



му суспільству загалом, а також поява нових загроз, ускладнення їх взаємодії; посилення конкуренції між країнами за енергоресурси, лідерство у світі й на регіональному рівні.

З метою подолання таких перешкод найближчим часом в Україні слід здійснити державницькі заходи для пришвидшення запровадження в діяльність органів виконавчої влади електронного урядування.

Управління державними фінансами є сукупністю форм і методів цілеспрямованого впливу держави на формування і використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів у розпорядженні державних органів управління<sup>1</sup>.

Аналіз новітніх інформаційних технологій та адаптація їх в Україні в умовах глобалізації світової економіки має не лише теоретичне, а й суто практичне значення для зовнішньоекономічної, а в ширшому значенні – всієї економічної політики. Останнім часом у зв'язку із суттєвими змінами в інформаційних технологіях актуальною науковою проблемою стало визначення напрямів розвитку й способів ефективного використання сучасних видів інформаційних систем<sup>2</sup>.

Система управління фінансами в Україні сформувалася під впливом структурних змін в усіх сферах суспільного життя і характеризується недостатнім рівнем інституціональної спроможності й інтеграції її учасників.

Недостатність інтеграції окремих складових системи управління фінансами не дає змоги забезпечити гармонійний розвиток усієї системи управління фінансами та бути ефективним інструментом державного регулювання соціально-економічної сфери.

Недоліками теперішньої інформаційної інфраструктури системи управління фінансами є автономне функціонування інформаційно-аналітичних відомчих систем, зокрема відсутність інтегрованої бази даних державних органів влади, які прямо чи опосередковано стосуються планування, використання чи контролю фінансових потоків

<sup>1</sup> Поліщук Н. В. Модернізація системи управління державними фінансами / Н. В. Поліщук, О. В. Борецька [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org/polischuk-nv-boretska-ov-modernizatsiya-sistemi-upravlinnyaderzhavnimi-finansami>.

<sup>2</sup> Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р.

держави, організаційна розпорошеність наявних інформаційних ресурсів<sup>1</sup>.

Поліпшити управління державними фінансами можна за рахунок таких змін:

- 1) запровадження середньострокового планування:
  - а) внесення змін до Бюджетного кодексу України з метою законодавчого визначення принципів і методів середньострокового планування;
  - б) прийняття Закону України “Про державне прогнозування й стратегічне планування в Україні”;
- 2) комплексне використання програмно-цільового методу (ПЦМ) бюджетування для бюджетів усіх рівнів:
  - а) внесення змін до Бюджетного кодексу з метою чіткого законодавчого визначення ПЦМ;
  - б) запровадження системи моніторингу й оцінювання ефективності бюджетних програм;
- 3) приведення внутрішнього аудиту у відповідність із стандартами ЄС;
- 4) запровадження інтегрованої комплексної системи управління державними фінансами, поліпшення інформаційних систем управління ними;
- 5) посилення ролі Міністерства фінансів України щодо контролю за органами, які займаються доходами і видатками;
- 6) запровадження ефективного моніторингу фінансово-господарської діяльності підприємств державного сектору;
- 7) інвентаризація об’єктів держвласності<sup>2</sup>.

Основними принципами модернізації системи управління фінансами відповідно до рекомендацій Комісії Європейських Співтовариств є:

- системність і послідовність політики та дій у сфері державних фінансів, що потребує високого рівня організації роботи дер-

---

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р.

<sup>2</sup> Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Legislation/Budget1/1\\_12\\_President%27s\\_Program.pdf](http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Legislation/Budget1/1_12_President%27s_Program.pdf).

- жавних інституцій, повноти, точності й надійності інформації про стан і розвиток державних фінансів;
- ефективність управлінських рішень, зокрема щодо використання бюджетних коштів, які мають спрямовуватися на досягнення стратегічних цілей і базуватися на результатах аналізу поточної ситуації, попередньому досвіді й оцінці майбутнього впливу;
  - відкритість і прозорість, що передбачає доступність для суспільства і засобів масової інформації процедур розгляду й ухвалення рішень про використання державних фінансів, обов'язкове оприлюднення виявлених у процесі контролю фактів їх незаконного, нецільового й неефективного використання, підзвітність і відповідальність суб'єктів сектору державного управління за прийняття та невиконання управлінських рішень<sup>1</sup>.

У результаті реалізації Стратегії очікуються:

- 1) упорядкування міжвідомчої координації управління державними фінансами;
- 2) забезпечення технологічної підтримки управління державними фінансами на підставі використання інтегрованої інформаційно-аналітичної системи;
- 3) удосконалення процесу управління державними фінансами в частині складання й виконання бюджетів усіх рівнів;
- 4) підвищення ефективності використання фінансових і матеріальних ресурсів держави та прозорості бюджетного процесу;
- 5) забезпечення гармонізації системи управління фінансами з міжнародними стандартами<sup>2</sup>.

Система управління державними фінансами також потребує зміцнення місцевих фінансів і раціоналізації міжбюджетних відносин, тобто треба удосконалити формули розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів і механізм формування доходів місцевих бюджетів, а також упровадити програмно-цільовий метод формування місцевих бюджетів.

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р.

<sup>2</sup> Там само.

Отже, стратегія модернізації системи управління державними фінансами, як сукупність окремих концепцій за напрямками або складовими бюджетної системи, має орієнтуватися на створення цілісної системи з чітким розподілом функцій і відповідальності її учасників, з подоланням фрагментарності у роботі. Система має забезпечити ефективність і результативність державних фінансів, цільове й ефективне використання фінансових ресурсів.

## НЕОБХІДНІСТЬ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ПРОГНОЗУВАННЯ ТА СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ

### 7.1. ПРОГНОЗУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ ЕКОНОМІКИ

Стратегічне планування спирається на наукові прогнози суспільних потреб і ресурсів організації, а також на прогнози ступенів ризику. Прогнозування постає як ступінь і загальна частина планування. На цьому етапі розкриваються тенденції суспільної діяльності організації, оцінюються їх дії у майбутньому, виявляються можливі альтернативи розвитку в перспективі, накопичується матеріал для всебічно обґрунтованого вибору певної концепції розвитку і прийняття планового рішення. Прогнозування розвитку організації передбачає врахування економічних, соціальних, психологічних і правових аспектів.

Економічний аспект розвитку має вирішальне значення, оскільки кожне управлінське рішення, що спирається на стратегію, спрямовується на зростання ефективності використання матеріальних ресурсів і забезпечення фінансової стійкості економіки в динамічному соціальному оточенні.

Соціальні аспекти вміщують планування соціального розвитку організації, підвищення зацікавленості персоналу і волонтерів у результатах своєї праці, стимулювання ініціативи співробітників, створення можливостей для навчання, максимального прояву здібностей кожного члена організації, творчого і професійного зростання, вдосконалення умов праці.

Психологічні аспекти мають ураховувати відносини між керівництвом організації і персоналом, організацією і її соціально значущим оточенням (клієнти, державні структури, бізнес, ЗМІ, інші громадські організації). Цей аспект охоплює також психологічні питання добору лідерів.

Правові аспекти базуються на досягненні відповідності заходів, що плануються, чинним нормативним актам українського законодавства.

Під час вибору перспективних рішень на тривалий період з усіх можливих варіантів вибирають остаточне планове рішення з урахуванням комплексу економічних, соціальних, психологічних і правових аспектів.

Розроблення прогнозу полягає в тому, щоб певними методами з використанням спеціального інструментарію кількісно-якісних оцінок обробити наявну інформацію про стан діяльності організації, закономірності її зміни, конкретні умови функціонування й отримати уявлення про напрями її розвитку і стану в майбутньому.

Прогнозування є науково-аналітичною стадією процесу стратегічного планування, дослідницьким підґрунтям для підготовки планових рішень і завдань плану. Головні функції прогнозування:

- всебічний аналіз досягнень минулого, сильних і слабких сторін організації; аналіз економічних, соціальних, культурних, політичних факторів, що впливають на здатність організації реалізувати свою місію;
- оцінювання цих тенденцій у майбутньому і передбачення нових соціально-економічних умов і проблем, що потребують вирішення;
- виявлення можливих альтернатив розвитку в перспективі, накопичення наукового матеріалу для всебічно обґрунтованого вибору тієї чи іншої можливості розвитку і прийняття оптимального планового рішення, що забезпечує його активний вплив на вдосконалення самої організації і значущого соціального оточення.

Прогноз окреслює можливості, в межах яких може конкретизуватися місія організації, виявляє проблеми, які повинні стати об'єктом розгляду у стратегічному плані. У ньому розглядаються варіанти активного впливу на об'єктивні фактори майбутнього розвитку.

Прогнозування – початковий етап стратегічного планування. Прогнозоване оцінювання є підставою для здійснення таких етапів: вибору і визначення місії організації, розроблення концепції стратегічного планування.

Створення прогнозу й формування плану – взаємопов'язані стадії стратегічного планування, кожна з яких має певну специфіку. Відмінність між ними полягає в тому, що план – це відображення і втілення

вже прийнятого стратегічного рішення, а прогноз – пошук можливого оптимального рішення. План як підсумок усіх видів і етапів планових робіт має бути якісно однозначним, спрямованим на реалізацію чітко визначеної місії, досягнення вже вибраних цілей. У прогнозі міститься декілька варіантів розвитку, аналізується й обґрунтовується кожен із них. Прогноз не ставить будь-яких конкретних завдань плану, але вміщує матеріал, необхідний для їх розроблення.

У методології прогнозування використовують два основних підходи: генетичний (дескриптивний) і нормативний.

За генетичного підходу розвиток оцінюється на підставі встановлення причинно-наслідкових зв'язків, об'єктивної логіки змін, що виникають, можуть бути сформульовані будь-які правдоподібні, науково обґрунтовані, кількісні і якісні гіпотези відносно факторів та умов майбутнього розвитку.

Інший підхід – нормативний, цільовий, він виходить із визначення результату, який має бути досягнутий у майбутньому.

Якщо в першому підході зв'язок і послідовність явищ розглядаються від теперішнього до майбутнього, то в другому – від майбутнього до теперішнього.

Розроблення прогнозів розвитку організації передбачає використання різних конкретних методів:

- експертного оцінювання (індивідуального і колективного);
- логічного моделювання;
- математичного моделювання.

Як правило, у прогнозуванні застосовується комбінація методів.

Під час управління державними фінансами у процесі складання державного бюджету у світовій практиці використовуються різні методи.

### **1. Постатейний бюджет**

Для постатейного бюджету потрібна переважно лише проста система рахунків (план рахунків). Завдяки простоті об'єктів видатків (плану рахунків) такого бюджету постатейний бюджет є простим інструментом створення бюджетних рахунків, які можна уніфіковано застосовувати у складних умовах сучасного державного управління.

Постатейний бюджет робить наголос на організаційних одиницях та об'єктах видатків, що ускладнює розуміння взаємозв'язків

між спожитими факторами і завданнями. За такого формату бюджету ймовірно, що показники результативності й ефективності не застосовуватимуться.

Очевидно, що цей формат бюджету не забезпечує наявності управлінської інформації, оскільки наголошується не на управлінні, а на контролі. На жаль, часто у процесі обговорень постатейних бюджетів основна увага приділяється правильності видатків, а не доцільності результатів (хіба що у вузькому визначенні сенсу контролю: фіскальна цілісність і відповідність).

Ще одним недоліком постатейного формату бюджету є те, що він акцентує на прирощенні, тобто під час його обговорення наголос здебільшого робиться на тому, наскільки у пропонованому бюджеті видатки на ту чи іншу статтю зростають порівняно з бюджетом поточного року. Як наслідок, обсяги бюджету поступово збільшуються без серйозного розгляду результатів, які дасть таке зростання видатків у коротко- чи довготерміновій перспективі<sup>1</sup>.

## **2. Бюджет результативності**

Пов'язуючи спожиті фактори з виходом (результатом), у бюджеті результативності застосовується вузьке визначення результативності. Бюджетування результативності привертає увагу до того, що треба зробити (обсяг роботи), що зроблено (вихід) та як це зроблено (ефективність).

На відміну від постатейного бюджету, бюджет результативності створює певний рівень відповідальності й засіб кількісної оцінки виконання цієї відповідальності у сферах та з підходами, які сягають далеко за межі простого мислення, притаманного постатейному бюджету.

Відповідальність, наприклад, не обмежується ідеями фіскальної єдності й дотриманням стандартів обліку, а містить оцінку роботи, результативність і досягнення. За бюджетування результативності відповідальність охоплює нефіскальну роботу. Бюджет результатив-

---

<sup>1</sup> *Перфілова Н. М.* Проектний підхід до управління державними фінансами / Н. М. Перфілова // Математичні машини і системи. – 2009. – № 2. – С. 129–138 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/mms/2009\\_2/02\\_2009\\_Perfilova.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/mms/2009_2/02_2009_Perfilova.pdf).



ності складніше формувати, обробляти й аналізувати, ніж постатейний, але він надає значно більше інформації для обговорення та ухвалення рішень.

Ця форма бюджетування потребує додаткових систем обліку й звітності для цілей моніторингу й управління бюджетом. Є тенденція до застосування в бюджеті результативності показників виходу, які легко піддаються кількісному оцінюванню, тому для бюджетування результативності необхідні великі обсяги статистичної роботи, що пов'язано з потребою у проведенні вимірювань і подальшого використання одержаних оцінок.

Бюджетування результативності переважно підсумовує минулі результати, тобто те, що було зроблено, а не прогнозує на перспективу. Як наслідок, такий тип бюджетування не дуже придатний для планування організаційної діяльності, хіба що на найближчий фінансовий період. Бюджетування результативності дає змогу лише оцінювати ефективність. До того ж цей метод надає мало інформації, крім тієї, що отримується завдяки увазі, яку він приділяє питанням функціональної ефективності.

### **3. Складання бюджету з нуля**

Складання бюджету з нуля (СБН) намагається забезпечити реалістичнішу основу для ухвалення рішень про розподіл ресурсів. СБН особливо популярне на місцях, оскільки надає більше інформації і водночас можливість вибору рішень, ураховуючи потреби у ресурсах. СБН наголошує на зв'язках між спожитими факторами, обсягами робіт і виходом із погляду ефективності та впливів.

СБН вимагає від тих, хто приймає рішення, зробити вибір серед конкуруючих ресурсних стратегій для досягнення результатів на підставі їхнього відносного рейтингу. Це дає змогу відкинути або обмежити низькопріоритетні програми чи напрями діяльності, тому і високопріоритетні програми можуть одержати більше фінансування шляхом перерозподілу ресурсів.

За СБН керівники повинні брати активну участь у формуванні та розгляді бюджету, що забезпечується практикою, коли кожен рівень управління має визначити рейтинг пакетів рішень. СБН через свої механізми переважно наголошує на стабілізації видатків.

#### **4. Програмний бюджет**

Сучасне програмне бюджетування використовує все позитивне, що було вироблено в процесі еволюції бюджетних концепцій, практик і технічних прийомів.

Програмне бюджетування робить акцент на програмах. Вони складаються з тісно взаємопов'язаних напрямів діяльності, у досягненні мети або системи цілей, та відповідних завдань на багаторічний період. Програмне бюджетування контролює результати програм.

При програмному бюджетуванні, як правило, керівники програми залучені до підготовки бюджету більше, ніж при формуванні статейного бюджету чи бюджету результативності<sup>1</sup>.

Зосереджуючи увагу на програмах, що здійснюються різними організаціями або розпорядниками коштів, програмне бюджетування може зменшити повноваження керівництва, бо на зрізах повноваження виходять на макрорівень. Якщо вони не закріплені в явний спосіб, наприклад, у аспекті функцій чи розпорядників коштів, то підзвітність може бути недостатньою.

Використання методології управління проектами в бюджетному процесі, у комплексі з програмно-цільовим методом управління державними фінансами (УДФ) (рис. 7.1), дасть можливість ефективно управляти бюджетними програмами і проектами в таких розрізах<sup>2</sup>:

- змістом (заходами, окремими роботами);
- часом виконання;
- вартістю;
- інтеграцією (координацією);
- якістю;
- ресурсами;
- інформаційними зв'язками;
- ризиками.

Результатом застосування такого підходу стало виявлення певних переваг, які дають можливість значно підвищити ефективність програмно-цільового методу управління бюджетом країни.

---

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р.

<sup>2</sup> Плескач В. А. Інформаційно-аналітичне забезпечення управління державними фінансами / В. А. Плескач // Фінанси України. – 2008. – № 11.

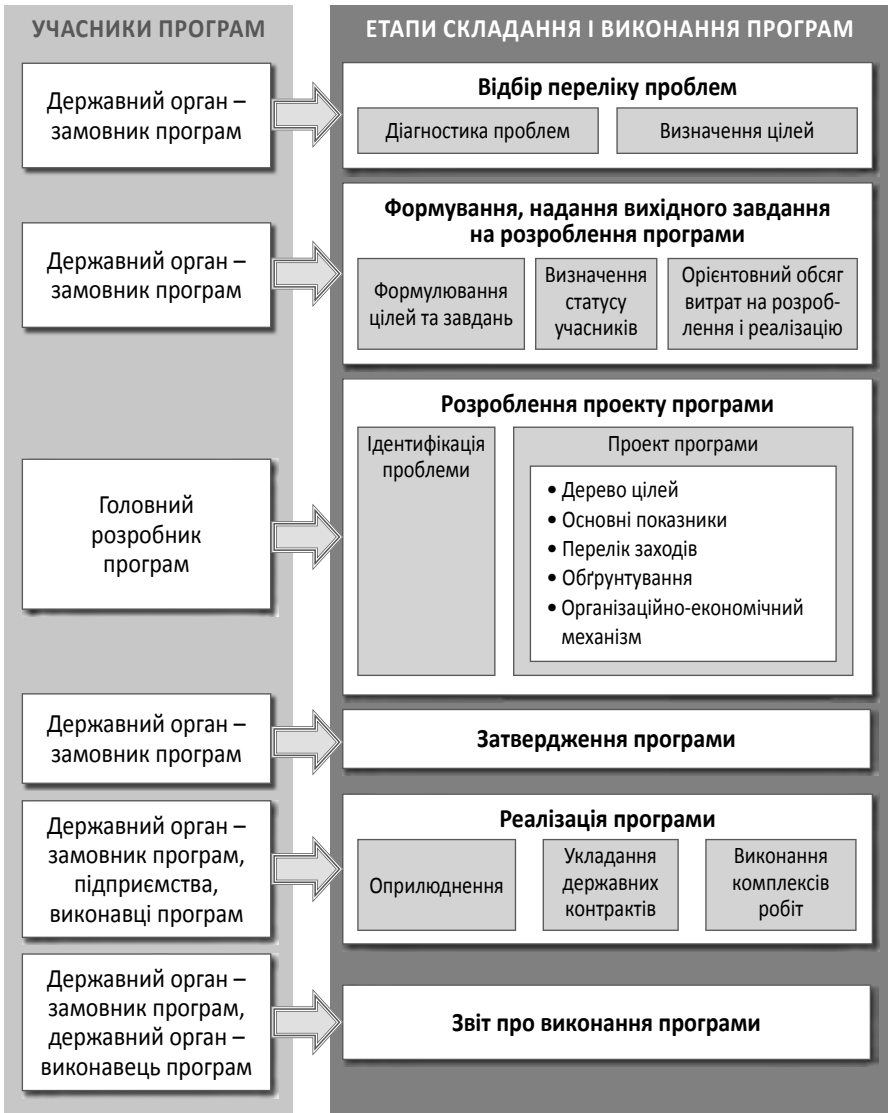


Рис. 7.1. Процес застосування програмно-цільового методу планування у державних фінансах

Складено авторами.

Система оцінювання ефективності УДФ – комплексна система моніторингу, що дає змогу оцінювати ефективність УДФ країни за різні періоди (рис. 7.2). Ця система розроблена як інструмент, що допомагає отримувати достовірну інформацію про ефективність систем УДФ, відповідних процедур та установ за певні проміжки часу. Інформація, що одержується за допомогою системи, також повинна сприяти проведенню урядової реформи, адже вона свідчить про те, наскільки ця реформа підвищує ефективність діяльності, а також розширює можливості для відстеження результатів реформи й засвоєння уроків. Крім того, система має гармонізувати діалог між урядом і донорами на підставі спільної системи оцінювання ефективності УДФ і, таким чином, робити внесок у зниження операційних витрат для урядів-партнерів, що беруть участь у програмі.

Ефективна система УДФ важлива для реалізації політики та досягнення цілей розвитку, оскільки забезпечує загальну бюджетну дисципліну, стратегічний розподіл ресурсів й ефективне надання послуг. Відкрита і впорядкована система УДФ є одним з елементів, що сприяють досягненню результатів виконання бюджету на трьох рівнях:

- ефективні засоби контролю за підсумковими показниками бюджету й управління бюджетними ризиками підтримують загальну фінансову дисципліну;
- планування та виконання бюджету відповідно до пріоритетів уряду допомагають досягненню цілей, поставлених урядом;
- управління використанням закладених до бюджету ресурсів сприяє ефективному наданню послуг і витрачання коштів.

У межах Системи оцінювання ефективності УДФ визначено критично важливі параметри дієвості відкритої й упорядкованої системи УДФ:

1. *Реалістичність бюджету.* Бюджет є реалістичним і виконується так, як передбачалося.
2. *Повнота й транспарентність.* Здійснюється всебічний нагляд за бюджетним і фінансовим ризиками, а фінансова й бюджетна інформація доступна для громадськості.
3. *Складання бюджету відповідно до політичних цілей.* Бюджет готується з належним урахуванням міркувань урядової політики.
4. *Передбачуваність і контроль за виконанням бюджету.* Бюджет виконується в упорядкований і передбачуваний спосіб із



Рис. 7.2. Структура Системи оцінювання ефективності управління державними фінансами

Джерело: Управління державними фінансами (УДФ). Система оцінювання ефективності (СОЕ) / Секретаріат ДВФП, Світовий банк. – Вашингтон, 2005. – С. 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMF%20Ukrainian-Final.pdf>.

наявністю механізму організації контролю й управління використанням державних коштів.

5. *Бухгалтерський облік, ведення документації та звітності.* Забезпечуються належне складання, зберігання та розповсюдження належної облікової документації й інформації, необхідної для забезпечення контролю за прийняттям рішень і цілей управління й звітності.
6. *Зовнішні перевірки та аудит.* Діє механізм контролю за використанням державних фінансів та виконанням рішень органами виконавчої влади.

Набір загальних показників охоплює ключові елементи УДФ, які визнаються критично важливими для всіх країн, з метою організації належного управління державними фінансами. У деяких країнах ЗЕ УДФ може також охоплювати оцінювання додаткових, притаманних лише певній країні, питань із метою одержання повнішого уявлення про ефективність УДФ<sup>1</sup>.

Очікується, що регулярний моніторинг цього набору показників дасть змогу одержати інформацію про те, чи поліпшується ефективність УДФ у кожній країні, і якщо так, то наскільки. До того ж ЗЕ УДФ визнає зусилля, вжиті урядом для реформування своєї системи. Для цього наводиться опис нещодавніх і поточних реформаторських заходів, які, можливо, ще не вплинули на ефективність УДФ. Однак при цьому у звіті не міститься жодних рекомендацій щодо реформ або припущень стосовно потенційного впливу реформ на ефективність УДФ.

В Україні застосовують сучасні механізми у сфері управління державними фінансами, що проявляється у переході до застосування програмно-цільового методу планування, модернізації державних фінансів тощо.

Цей процес регулюється відповідними законодавчими актами:

- розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі” від 14.09.2002 № 538-р;

---

<sup>1</sup> Управління державними фінансами (УДФ). Система оцінювання ефективності (СОЕ) / Секретаріат ДВФП, Світовий банк. – Вашингтон, 2005. – 67 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMF%20Ukrainian-Final.pdf>.

- Законом України “Про державні цільові програми” від 08.03.2004 № 1621-IV;
- наказом Міністерства фінансів України “Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм” від 08.08.2002 № 621;
- наказом Міністерства фінансів України “Про затвердження інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі” від 14.12.2001 № 574;
- Угодою про позику (Проект модернізації державних фінансів) між Україною і Міжнародним банком реконструкції та розвитку, ратифікованою відповідним Законом України від 24.09.2008 № 591-VI;
- Стратегією модернізації системи управління державними фінансами, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р та ін.

## **7.2. ПРИНЦИПИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ**

Основними принципами модернізації системи управління державними фінансами відповідно до рекомендацій Комісії Європейських Співтовариств є:

- системність і послідовність політики та дій у сфері державних фінансів, що потребує високого рівня організації роботи державних інституцій, повноти, точності й надійності інформації про стан і розвиток державних фінансів;
- ефективність управлінських рішень, зокрема щодо використання бюджетних коштів, які повинні спрямовуватися на досягнення стратегічних цілей та базуватися на результатах аналізу поточної ситуації, попередньому досвіді й оцінці майбутнього впливу;
- відкритість і прозорість, що передбачає доступність для суспільства і засобів масової інформації процедур розгляду та ухвалення рішень про використання державних фінансів, обов’язкове оприлюднення виявлених у процесі контролю фактів їх незаконного, нецільового й неефективного використання, підзвітність і

відповідальність суб'єктів сектору державного управління за прийняття та невиконання управлінських рішень.

Модернізація системи управління фінансами проводитиметься шляхом:

- створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи, що передбачає раціоналізацію та оптимізацію виконання функціональних процесів і технологічних процедур, налагодження взаємодії інформаційних систем суб'єктів сектору державного управління, проведення методологічних та інших робіт, спрямованих на ефективне використання інформаційних ресурсів;
- удосконалення системи навчання, підвищення фахового і кваліфікаційного рівня спеціалістів у сфері державних фінансів та інформаційних технологій;
- підвищення рівня нормативно-правового й методологічного забезпечення процесів, пов'язаних зі змінами у системі управління фінансами.

У результаті реалізації Стратегії очікується досягти:

- 1) упорядкування міжвідомчої координації управління державними фінансами;
- 2) забезпечення технологічної підтримки управління державними фінансами на основі використання інтегрованої інформаційно-аналітичної системи;
- 3) удосконалення процесу управління державними фінансами в частині складання та виконання бюджетів усіх рівнів;
- 4) підвищення ефективності використання фінансових і матеріальних ресурсів держави та прозорості бюджетного процесу;
- 5) забезпечення гармонізації системи управління фінансами з міжнародними стандартами<sup>1</sup>.

Також модернізується система управління державними фінансами й у сфері контролю, про що свідчить проект, затверджений угодою уряду з МБРР.

Мета цього Проекту – зміцнення управління державними фінансами шляхом поліпшення функціональної ефективності й прозорості.

---

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р.



Проект складається з таких частин:

*1. Зміцнення інституційної спроможності й функціональної ефективності.*

Нарощування потенціалу, а також посилення й оптимізація функцій Міністерства фінансів України, ДФІУ і ДКСУ в певних сферах охоплюють:

- удосконалення бюджетного планування та середньострокове бюджетування;
- методологічну підтримку програмно-цільового бюджетування;
- складання й затвердження державного та місцевих бюджетів;
- виконання бюджету, моніторинг і фінансову звітність для державного та місцевих бюджетів;
- управління державним боргом;
- участь в управлінні міжнародною фінансовою допомогою;
- державний внутрішній фінансовий контроль.

*2. Розроблення інтегрованої системи управління державними фінансами.*

Інтеграція ключових функцій управління державними фінансами для розроблення єдиної централізованої інформаційної системи, яка становитиме основу для всіх процесів управління державними фінансами, шляхом:

- надання товарів і послуг для розроблення механізмів обміну інформацією та автоматизації необхідних офісних послуг;
- надання послуг і навчання для підтримки заходів з управління змінами для ефективного використання й сталості, а також забезпечення досвіду з управління технічними проектами й технологічних аспектів управління контрактами;
- розроблення інтегрованого програмного забезпечення системи управління державними фінансами, монтажу центральних серверів, а також польового обладнання системи УДФ та обладнання для мережі з достатнім рівнем інформаційної безпеки.

*3. Управління проектом.*

Надання підтримки Міністерству фінансів України для зміцнення його спроможності ефективного впровадження проекту, у тому числі товарів, послуг (зокрема послуг аудиту), на-

вчання й покриття додаткових поточних витрат, які необхідні для забезпечення такої підтримки<sup>1</sup>.

Світова практика свідчить про постійний розвиток і вдосконалення методів та прийомів управління державними фінансами, а застосування таких інноваційних методів може позитивно вплинути на економіку країни за умов їх раціонального й виваженого застосування та адаптації до особливостей фінансової системи держави.

В Україні означена проблема надзвичайно актуальна, оскільки невисокою є ефективність управління державними фінансами, необхідний перехід на сучасніші методи. Тому активно розробляють різні проекти трансформації системи державного управління, впровадження нових прийомів та методів. В Україні відбувається процес модернізації системи управління державними фінансами, спрямований на зміцнення УДФ шляхом поліпшення функціональної ефективності й прозорості.

Отже, імплементація інноваційних елементів системи управління державними фінансами проводиться за такими основними напрямками:

- у сфері стратегічного планування: застосування програмно-цільового методу, базуючись на досвіді розвинутих країн та враховуючи специфічні особливості національної фінансової системи;
- у сфері регулювання та проведення певних процедур з управління державними фінансами: поліпшення ефективності й прозорості проведення державних закупівель і тендерів;
- у сфері контролю управління державними фінансами: створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи, з допомогою якої здійснюватиметься управління державними фінансами.

Ці заходи сприятимуть встановленню справедливої, ефективної та сучасної системи управління державними фінансами, що має базуватися на загальноприйнятих світових принципах прозорості й

---

<sup>1</sup> Угода про позику (Проект модернізації державних фінансів) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку : ратифікована Законом України від 24.09.2008 № 591-VI.

відповідальності, забезпечить цільове й ефективне використання бюджетних коштів, управління державними фондами, поліпшення міжбюджетних відносин та управління державними фінансами на всіх рівнях, що, у свою чергу, позитивно вплине на соціально-економічний розвиток держави.

### **7.3. ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Розвиток економіки, соціальної сфери та суспільства на сучасному етапі потребує нового концептуального підходу до оцінювання контрольної діяльності, який доцільно забезпечити за допомогою не лише простого нарощування відповідних ресурсів, а й адекватного дієвого контролю за формуванням і використанням ресурсної бази. Відтак, необхідним елементом управління фінансовими ресурсами в демократичній державі є саме зовнішній, незалежний державний фінансовий контроль.

Активні інтеграційні та глобалізаційні процеси зумовлюють необхідність використання сучасних методів державного фінансового контролю. Система зовнішнього державного контролю в Україні має формуватися з урахуванням надбань вітчизняного та міжнародного досвіду.

У контексті ефективності управління державними фінансами державний фінансовий контроль є не лише індикатором, а й інструментом підвищення якості державного управління.

Для того щоб під час управління приймати ефективні рішення, необхідно вирішити п'ять завдань:

- унеможливити вплив особистих інтересів на управлінське рішення;
- визначити, чи максимально ефективно виконані функції державних структур;
- встановити, чи не відбувся негативний вплив бюрократії та адміністративних рішень;
- перевірити, чи дотримувалися владні структури принципів і правил у своїй діяльності;

– визначити, чи здатна державна структура виконувати власні функції відповідно економічно й ефективно<sup>1</sup>.

Фінансовий контроль загалом розглядається як спосіб оцінювання ефективності та економічності використання фінансових ресурсів держави.

До ідентифікації поняття “державний фінансовий контроль” найчастіше спостерігається такий підхід: про його наявність твердять, якщо предметом контролю є державні фінанси та його здійснює суб’єкт державної влади чи державного управління<sup>2</sup>. Втім, це визначення не зовсім правильно висвітлює сутність державного фінансового контролю. Адже, як наголошує І. Б. Стефанюк, у ньому не враховується, що держава визначає й контролює дотримання норм використання не тільки державних фінансів, а й фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні приватних суб’єктів господарювання й населення. (Наприклад, контроль виплати мінімальної заробітної плати, діяльність самоврядних фондів, залучення коштів громадян банками і кредитними спілками, реалізація постприватизаційних зобов’язань, достовірність фінансової звітності, грошові операції, які можуть зашкодити фінансовій безпеці держави, тощо. Державний фінансовий контроль не передбачає обов’язкового здійснення контролю методом ревізії чи аудиту. Є інші форми контролю, зокрема експертиза й моніторинг<sup>3</sup>).

В. В. Гулько дає таке визначення державного фінансового контролю: здійснювана уповноваженими державними органами система спостереження і перевірки процесу фінансової діяльності<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> *Engels D.* Good public sector governance and external audit / D. Engels // EUROSAI. – 2005. – № 11. – Р. 90–95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euroesai.org/export/sites/euroesai/.content/documents/magazines/Eu11in.pdf>.

<sup>2</sup> *Головань М.* Державний фінансовий контроль і його реформування / М. Головань // Фінанси України. – 2003. – № 9. – С. 133–140.

<sup>3</sup> *Стефанюк І. Б.* Державний фінансовий контроль: проблеми ідентифікації й визначення системи / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2009. – № 11. – С. 12–19.

<sup>4</sup> *Гулько В. В.* Удосконалення механізму державного фінансового контролю в Україні / В. В. Гулько // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 12. – С. 181–185.

Л. В. Гуцаленко визначає державний фінансовий контроль як різновид фінансового контролю, здійснюваний відповідними органами, що полягає у встановленні фактичного стану справ щодо дотримання вимог чинного законодавства на підконтрольному об'єкті, спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності під час формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів, які належать державі, а також використання коштів, що залишаються у суб'єкта фінансових правовідносин у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів, державних позабюджетних фондів та кредитів, отриманих під гарантії Кабінету Міністрів України.

Л. В. Дікань стверджує, що державний фінансовий контроль — це комплекс цілеспрямованих заходів органів, їх підрозділів чи службових осіб, які здійснюють державний фінансовий контроль у межах повноважень, встановлених законодавством України, з метою попередження, виявлення та припинення фінансових правопорушень на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності, а також забезпечення законності, фінансової дисципліни та ефективності формування й витрачання коштів, у тому числі бюджетних, та інших активів у процесі володіння, розпорядження, використання і відчуження державного майна, відшкодування збитків та встановлення міри відповідальності у разі порушення фінансового, зокрема бюджетного, законодавства<sup>1</sup>.

Отже, першою ознакою державного фінансового контролю є діяльність органів державної влади й державного управління, яка полягає в контролі дотримання норм, стандартів і принципів управління фінансовими ресурсами держави.

Розмежовується роль внутрішнього та зовнішнього контролю при виявленні незаконного, нецільового чи неефективного використання фінансових ресурсів.

Також слід розділити поняття фінансового контролю та аудиту. Контроль розглядається як суто внутрішня функція менеджменту, яка полягає у встановленні контролю за кожним видом ресурсів установи, тобто перевіряє всі операції з активами. Аудит — це незалежна перевірка, коли суб'єкт, який приймав рішення про проведення операції з

<sup>1</sup> Дікань Л. В. Фінансово-господарський контроль : навч. посіб. / Л. В. Дікань. — Х. : ХНЕУ, 2008. — 346 с.

активом, відмінний від суб'єкта аудиту. Проте аудит може здійснюватися як зовнішнім так і внутрішнім аудитором<sup>1</sup>.

З метою підвищення ефективності державного управління необхідне імплементація сучасного європейського досвіду в національну систему державного фінансового контролю.

Наприклад, у вітчизняній практиці слід дотримуватися єдиних понять та принципів, закріплених у міжнародних документах. У Мексиканській декларації незалежності у 2007 р. було чітко виокремлено принципи державного фінансового контролю як головні вимоги до належного аудиту державного сектору (деякі пункти дублюють базові принципи, перераховані в Стандартах аудиту державних фінансів).

Особливий акцент робиться на незалежності вищого органу фінансового контролю, на підставі чого формуються базові принципи державного фінансового контролю:

- 1) наявність ефективної конституційної правової основи щодо незалежності функціонування органів контролю державних фінансів, а також положень про застосування цих рамок де-факто;
- 2) незалежність глав і членів вищих органів фінансового контролю, яка охоплює безпеку перебування на посаді й судовий імунітет за належного та добросовісного виконання обов'язків;
- 3) досить широкий мандат і повне право приймати рішення під час виконання функцій вищих органів фінансового контролю;
- 4) необмежений доступ до інформації. Працівники вищого органу фінансового контролю мають бути повністю забезпечені інформацією, необхідною для проведення контрольних заходів;
- 5) право й обов'язок звітувати про свою роботу;
- 6) свобода приймати рішення про зміст і час складання аудиторських звітів, опублікування та розповсюдження їх у частині, яка не належить до конфіденційної інформації;
- 7) наявність ефективних механізмів реалізації рекомендацій вищих органів фінансового контролю;

---

<sup>1</sup> Lunenburg F. C. Financial Controls: A Safeguard Against Misuse of Public Funds / F. C. Lunenburg // National Forum of Educational Administration and Supervision Journal. – 2010. – Vol. 27. – № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nationalforum.com>.

8) фінансова й управлінська адміністративна автономія і доступність відповідних людських, матеріальних та грошових ресурсів<sup>1</sup>.

Протягом останніх років Міжнародна організація вищих органів фінансового контролю розробляла нові принципи та стандарти, досліджуючи причини необхідності такого оновлення й основні напрями змін. Насамперед потрібне єдине для всіх її учасників визначення зовнішнього державного фінансового контролю (public sector auditing), яке може бути уточнене та має бути законодавчо закріплене в кожній країні.

Наявні рекомендації вже було поділено на дві групи:

- Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAIs);
- Керівництво для ефективного управління (INTOSAI GOV).

Нові принципи спрямовані на гармонізацію стандартів і рекомендацій організації. Це зумовлено такими причинами:

- 1) незалежність вищих органів фінансового контролю має бути забезпечена в усіх країнах, які прагнуть до ефективного управління;
- 2) для ефективної співпраці та обміну досвідом всі вищі органи фінансового контролю повинні керуватися єдиними рамками;
- 3) вищі органи фінансового контролю можуть підвищити надійність власних висновків, підкріплюючи їх посиланнями на відповідні міжнародні принципи, використовуючи їх як обґрунтування своїх рекомендацій;
- 4) нові принципи можуть стати інструментом підвищення ефективності аудиту та якості роботи вищих органів фінансового контролю<sup>2</sup>.

За умови приведення системи державного фінансового контролю в Україні у відповідність із переліченими стандартами можливе підвищення ефективності державного управління. У цьому контексті

---

<sup>1</sup> Mexico Declaration on SAI Independence : adopted at XIXth Congress of INTOSAI, Mexico // International Standards of Supreme Audit Institutions. – 2007. – P. 1–6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.issai.org/media/12922/issai\\_10\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/12922/issai_10_e.pdf).

<sup>2</sup> Blegvad K. INTOSAI's New Fundamental Auditing Principles / K. Blegvad // International Journal of Government Auditing. – 2012. – Vol. 23. – № 4. – P. 15–19.

варто детальніше розглянути роль системи державного контролю як інструменту:

- досягнення сталого розвитку економіки;
- сприяння управлінню, орієнтованому на результат;
- подолання наслідків економічних криз.

Концепція сталого розвитку передбачає цільове, ефективне, економічне й економне використання будь-яких ресурсів, у тому числі державних фінансових. Вищі органи фінансового контролю як гаранті такого використання в системі державного управління відіграють важливу роль.

Підсилити потенціал вищих органів фінансового контролю в контексті сталого розвитку можна за допомогою таких кроків:

- законодавчо закріпити повноваження – чітко визначити трактування сталого розвитку, переглянути позицію уряду з цього питання;
- розробити стратегію – встановити їхню роль у формуванні концепції сталого розвитку і, з огляду на це, розробити стратегію та оперативні завдання;
- сформувати потенціал – прийняти власний підхід до аудиту, визначити методи та ресурси, які відповідатимуть загальній стратегії;
- проводити аудит – аудит сталого розвитку охоплюватиме традиційні стадії: планування, робота на об'єкті, звітування й супровід після аудиту (перевірка виконання рекомендацій, консультування);
- зробити висновки на підставі власного досвіду – спираючись на результати проведеної роботи та інформацію, отриману завдяки обміну досвідом із вищими органами фінансового контролю інших країн, удосконалити аудит сталого розвитку;
- здійснити бажаний вплив – як і в аудиті ефективності, у контексті сталого розвитку важливим завданням є не лише виявлення порушень, а й виправлення ситуації, тобто надання рекомендацій, які в майбутньому сприятимуть запобіганню таким порушенням<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sustainable Development: The Role of Supreme Audit Institutions // The International Standards of Supreme Audit Institutions. – 2004. – P. 36–44.



Функції вищих органів державного фінансового контролю у вітчизняній практиці переважно розглядаються звужено, акцент робиться на таких класичних функціях зовнішнього державного аудиту, як оцінювання правильності діяльності об'єкта контролю, дотримання законодавства, дія у межах повноважень, цільове використання фінансових ресурсів тощо. Але якщо державний фінансовий контроль обмежуватиметься лише названими функціями, у підконтрольних об'єктах не буде стимулу для підвищення ефективності, тому поставлені цілі та критерії перевірки мають збігатися.

Задля сприяння орієнтації державного управління на результат має відповідно змінитися і система державного фінансового контролю, а саме в таких напрямках:

- забезпечення незалежності органів фінансового контролю;
- реалізація аудиту ефективності, стратегічного планування, функціонально-вартісного аналізу тощо;
- розроблення критеріїв оцінки управління з точки зору результату – узгодження оперативних і стратегічних цілей.

Необхідність аудиту ефективності безперечна, а проводиться він має в аспектах:

- управління;
- призначення ресурсів;
- здійснених витрат.

В умовах управління, орієнтованого на результат, на систему державного фінансового контролю також покладаються завдання:

- оцінювання перебігу реформ;
- сприяння збільшенню потенціалу фінансової системи.

Отже, за умов переорієнтації державного управління з процесу на результат державний фінансовий контроль має змінюватися відповідно до вимог реформування, а відтак він відіграватиме нову роль у цій сфері<sup>1</sup>.

Взаємозв'язок між функціями вищих органів фінансового контролю й методами подолання негативних наслідків економічних та фінансових криз заслуговує на особливу увагу.

<sup>1</sup> Andrews M. Adjusting External Audits to Facilitate Results-Oriented Government / M. Andrews // International Journal of Government Auditing. – 2001. – Vol. 28. – № 2. – P. 10–13.

- Здебільшого здійснюються такі види аудиту державних фінансів:
- фінансовий, або аудит правильності (regularity audit), аудит фінансової звітності (financial statements audit);
  - аудит ефективності – на підставі критеріїв економічності, ефективності та економії;
  - комплексний.

Важливим аспектом діяльності уряду в кризовий період є розроблення антикризових заходів, ефективність яких особливо важлива. Як показує аналіз досвіду розвинутих країн, лише у 70 % членів ЄС вищі органи фінансового контролю мають повноваження перевірки плану антикризових заходів уряду.

Зменшити негативний вплив криз можна було б за допомогою запровадження нових функцій вищих органів фінансового контролю, пов'язаних із кризами, зокрема:

- підтримка гнучкості державних установ та їх спроможності до адаптації;
- проведення аудиту ефективності того, наскільки державні установи виконують фінансові зобов'язання;
- звітування перед платниками податків про негативні й позитивні наслідки впровадження стимулювальних заходів тощо.

Варто також наголосити на важливості співпраці та обміну досвідом між вищими органами фінансового контролю з метою розроблення найефективніших систем фінансового контролю, стійких до фінансових криз<sup>1</sup>.

Згідно з концепцією нового управління державними фінансами актуальності набувають принципи ринкової економіки, ефективність, орієнтація на споживача тощо. За таких умов має трансформуватися й система державного фінансового контролю, оскільки зі зміною пріоритетів та методів управління державними фінансами (об'єкт контролю) мають змінюватися вимоги до нього, методи тощо.

Оскільки нова концепція управління державними фінансами переважає у більшості розвинутих країн, приклади успішної транс-

---

<sup>1</sup> *Nagy S. The Role of Supreme Audit Institutions in Fight Against the Consequences of Financial and Economic Crisis: A Theoretical Approach / S. Nagy // Crisis Aftermath: Economic Policy changes in the EU and its Member States. – 2012. – P. 270–282.*

формації ролі вищих органів фінансового контролю подають такі країни, як Франція, Німеччина, Нідерланди, Японія тощо<sup>1</sup>.

На окрему увагу заслуговує приватизація державної власності, через те, що під час неї часто виникають порушення. Як правило, державні органи, укладаючи угоди про приватизацію, діють в інтересах не держави, а приватних структур<sup>2</sup>.

Отже, оскільки вищі органи фінансового контролю мають не лише виявляти порушення та неефективні дії органів державної влади, а й проводити аналіз причин такої неефективності та надавати рекомендації щодо їх ліквідації, їхня діяльність дає змогу вдосконалити систему управління загалом.

#### **7.4. МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ**

Вітчизняна система державного фінансового контролю розглядається як трирівнева модель (рис. 7.3), у якій найвищим рівнем контролю є централізований зовнішній контроль від імені уряду та парламенту.

З метою забезпечення такого контролю на другому рівні діють децентралізовані підрозділи внутрішнього аудиту, котрі оцінюють та підтримують ефективність системи внутрішнього контролю, що і є останнім рівнем, на якому базується система державного фінансового контролю.

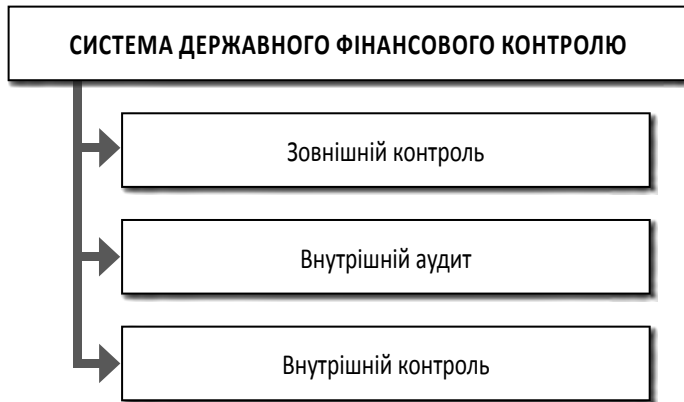
Отже, фактично останні два щабля цієї моделі, базуючись на відповідальності та підзвітності керівника організації будь-якого рівня, і утворюють систему державного внутрішнього фінансового контролю європейського зразка, взяту в Україні за основу реформування.

Слід зазначити, що така адаптація системи державного внутрішнього фінансового контролю до правил країн ЄС є не лише єдиним

---

<sup>1</sup> *Azuma N.* The Role of the Supreme Audit Institutions in New Public Management (NPM): The Trend of Continental Countries / N. Azuma // *Government Auditing Review*. – 2005. – Vol. 12. – P. 69–84.

<sup>2</sup> *Engels D.* Good public sector governance and external audit / D. Engels // *European Organization of Supreme Audit Institutions*. – 2005. – N 11. – P. 90–95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurosai.org/eng/magazine/Eu11in.pdf>.



**Рис. 7.3. Модель системи державного фінансового контролю в Україні**

Джерело: Державний внутрішній фінансовий контроль: Україна та європейський досвід: навч. посіб. / Я. ван Тайнен, П. П. Андреев, О. О. Чечуліна та ін. – К.: Європейський ін-т державного управління та аудиту, 2012. – 184 с.

шляхом до забезпечення належного рівня фінансової дисципліни в країні, а й передумовою вступу до ЄС.

Зовнішній контроль, на відміну від внутрішнього, переважно має фіскальний характер. Він здійснюється від імені парламенту (Рахунковою палатою) й уряду (Міністерством фінансів України, Державною казначейською службою України, Державною фінансовою інспекцією України та іншими контролюючими органами) (рис. 7.4).

У державному секторі України нагляд і контроль за рівнем виконання поставлених завдань, своєчасністю й законністю справляння доходів та видатків бюджетів здійснює Рахункова палата від імені Верховної Ради України. Це постійно діючий орган, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Палата виконує свою діяльність незалежно від будь-яких інших органів держави.

Міністерство фінансів України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Це головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуго-



**Рис. 7.4. Схема розподілу контролю між вітчизняними органами державного фінансового контролю**

Джерело: Державний внутрішній фінансовий контроль: Україна та європейський досвід: навч. посіб. / Я. ван Тайнен, П. П. Андреев, О. О. Чечуліна та ін. – К.: Європейський ін-т державного управління та аудиту, 2012. – 184 с.

ування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, організації й контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворой звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Державна казначейська служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України. Вона входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів.

Державна фінансова інспекція України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується

Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Система державного фінансового контролю в Україні складається з окремих видів, методів, форм і суб'єктів. Кожен елемент цієї системи має власні недоліки та проблеми функціонування, які знижують ефективність як його роботи, так і системи загалом.

Крім специфічних недоліків є й загальні, які неможливо віднести до певного елемента, а саме:

- 1) система державного фінансового контролю не діє як єдина система, а існує у формі відокремлених ланок, унаслідок чого не реалізується синергетичний потенціал;
- 2) ця система не відповідає європейським вимогам через низку обставин, наприклад, превалювання наступного контролю над попереднім і поточним;
- 3) вона не базується на досконалому теоретичному підґрунті. Більшість ключових понять навіть не закріплено законодавчо<sup>1</sup>.

Система державного фінансового контролю в Україні не повною мірою забезпечує на належному рівні фінансово-бюджетну дисципліну як загалом, так і на регіональному рівні. Це є наслідком низки проблем, які спричиняють тенденції зростання кількості й обсягів основних фінансових порушень.

Метою діяльності державного фінансового контролю необхідно визначити попередження та недопущення фінансово-бюджетних порушень.

Найпоширенішими порушеннями фінансово-бюджетної дисципліни в регіонах залишаються порушення:

- норм Бюджетного кодексу України та іншого бюджетного законодавства;
- порядку та процедур державних закупівель;
- порядку розмежування доходів між бюджетами різного рівня, між загальним і спеціальним фондами бюджету.

Відсутність із боку органів місцевого самоврядування та виконавчих органів належного контролю за станом і платою за викорис-

---

<sup>1</sup> Дейнеко Є. В. Актуальні проблеми реформування системи державного фінансового контролю в Україні / Є. В. Дейнеко // Технологічний аудит та резерви виробництва. – 2012. – Т. 4. – № 2 (6). – С. 23–24.

тання комунального майна, договорами купівлі-продажу землі призводить до значних втрат доходів місцевих бюджетів.

Загальними рисами найоптимальнішої і такої, що відповідає вимогам ЄС, моделі системи фінансового контролю на місцевому рівні (муніципального фінансового контролю) в Україні можуть бути:

- 1) зовнішній незалежний фінансовий контроль у частині загального незалежного контролю за надходженнями до бюджетів усіх рівнів та витрачанням бюджетних коштів, у тому числі місцевих бюджетів і трансфертів, – Рахунковою палатою, а також її регіональними представництвами;
- 2) внутрішній фінансовий контроль у частині контролю за своєчасним і в повному обсязі надходженням податків, зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів усіх рівнів – Міністерством фінансів України, зокрема Державною податковою службою України, Митною службою України, а також іншими уповноваженими органами влади;
- 3) внутрішній фінансовий контроль у частині контролю за витрачанням коштів місцевих бюджетів та трансфертів із місцевих бюджетів, – внутрішніми службами контролю та аудиту у складі місцевих органів влади (муніципальні органи контролю) і аудиторами у бюджетних установах; у частині контролю за використанням трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам – уповноваженими представниками (державними аудиторами) Міністра фінансів України.

Стабілізації фінансово-бюджетної дисципліни на регіональному і місцевому рівнях можна досягти за умов ефективної державної політики у сфері державного фінансового контролю та розробленого довгострокового плану дій з оздоровлення фінансово-бюджетної сфери, що доцільно передбачити у відповідній стратегії розвитку. Розвиток муніципального фінансового контролю як основи забезпечення функціонування важливої складової бюджетної системи місцевих бюджетів має стати одним із пріоритетних напрямів такої стратегії. Це дасть змогу визначити механізми й інструменти муніципального фінансового контролю.

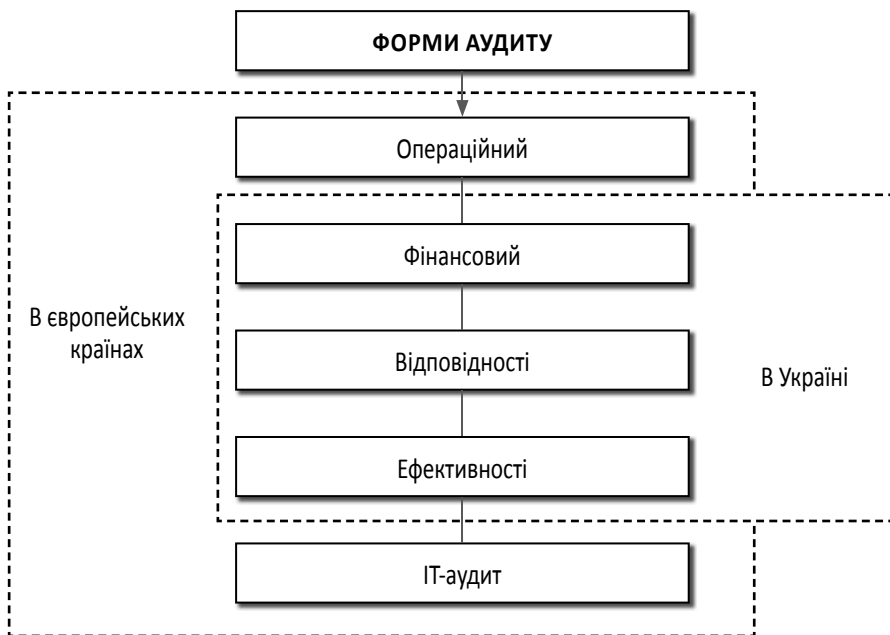
Сучасна модель системи державного фінансового контролю повинна відповідати принципу децентралізації. З огляду на це необхідно будувати систему на базі розвитку внутрішнього управління та контролю на регіональному рівні. Йдеться про створення в органах

місцевої влади всіх рівнів системи внутрішнього контролю за витрачанням коштів місцевих бюджетів та комунального майна і системи зовнішнього незалежного контролю на регіональному та місцевому рівнях.

Нині система внутрішнього державного фінансового контролю не в усіх аспектах відповідає європейським вимогам. Для розуміння цієї проблеми та шляхів її вирішення необхідно розглянути кожний структурний елемент системи й визначити актуальні напрями реформування внутрішнього державного контролю.

Насамперед спектр форм проведення внутрішнього аудиту в більшості європейських країн значно ширший (рис. 7.5).

У багатьох випадках аудит ефективності описують як операційний аудит, проте вони є різними за змістом. Аудит ефективності зо-



**Рис. 7.5. Форми аудиту в Україні та європейських країнах**

Джерело: Державний внутрішній фінансовий контроль: Україна та європейський досвід: навч. посіб. / Я. ван Тайнен, П. П. Андреев, О. О. Чечуліна та ін. – К.: Європейський ін-т державного управління та аудиту, 2012. – 184 с.



середжується лише на результаті, тоді як операційний – на самих внутрішніх процесах (внутрішній контроль / внутрішнє управління).

Таким чином, в Україні не проводиться операційний аудит, спрямований на оцінювання якості функціонування процедур внутрішнього контролю і загальної основи внутрішнього контролю всередині операційних процесів. Цілі цього аудиту полягають насамперед у наданні керівництву висновків про досліджені операції і програми/проекти, визначенні шляхів покращання і розроблення рекомендації для коригувальних заходів. Операційний аудит допомагає керівництву у визначенні, які операції в організації проводяться результативно й ефективно. Іноді операційний аудит називають “системним”, оскільки він зосереджується на якості процедур внутрішнього контролю, однак він має ширшу сферу охоплення.

Також в Україні немає ІТ-аудиту, спрямованого на оцінювання достовірності, цілісності й безпеки інформаційних систем, використовуваних в операційних процесах і процесах підтримки організації.

ІТ-аудит присвячений переважно організації ІТ-департаменту й ІТ-інфраструктури оброблення даних. У частині контролю ІТ-аудитор перевіряє загальні процедури контролю (оцінювання безпеки програм і даних, фізичної безпеки, розроблення програмного забезпечення і контролю зміни програми, операцій центру даних, налагодження збоїв тощо) і контролю застосування (контроль входу, як, наприклад, авторизація, контроль оброблення і контроль виходу).

Крім відмінностей у формах аудиту, які проводяться органами внутрішнього державного фінансового контролю, також є й інші особливості національної системи внутрішнього фінансового контролю.

Так, у країнах Європи загальна стратегія планування діяльності з внутрішнього аудиту створюється у співпраці з найважливішими залученими сторонами: вищим керівництвом і зовнішніми аудиторами. Стратегія підрозділу внутрішнього аудиту, мета й повноваження щодо цієї діяльності відображені в Хартії аудиту, яка розробляється на підставі Міжнародних стандартів внутрішнього аудиту та Кодексу етики внутрішнього аудитора.

Спираючись на стратегію аудиту, в якій визначені пріоритети діяльності, складається річний план аудиту, що схвалюється керівником установи й містить перелік аудитів, котрі проводитимуться в поточному році, завдання аудитів, прогнозує результати проведених

аудитів та визначає необхідні людські ресурси. У частині часових меж і змісту розроблення і погодження річного плану аудиту логічно співвідносяться з циклом бюджетування і планування установи.

В Україні планування діяльності з внутрішнього аудиту розглядається як процес, здійснюваний підрозділом внутрішнього аудиту, що охоплює комплекс дій, спрямованих на формування, погодження й затвердження піврічних планів його проведення. Таке визначення надають вітчизняні Стандарти внутрішнього аудиту, затвержені наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247.

Європейська практика планування діяльності з внутрішнього аудиту визначає його як підґрунтя для реалізації відповідних цілей. Підставою для розроблення планів роботи служб внутрішнього аудиту є процес управління ризиками в установі. Саме ці ключові принципи закладено у Стандартах внутрішнього аудиту щодо планування діяльності цими підрозділами.

Основні етапи аудиту визначені в національних Стандартах внутрішнього аудиту, розроблених згідно з міжнародними Стандартами внутрішнього аудиту:

- організація;
- проведення;
- документування аудиту;
- моніторинг упровадження рекомендацій за результатами аудиту<sup>1</sup>.

У країнах Європи методи аудиту, методичні прийоми і процедури, що лежать в основі його проведення, відрізняються, проте є єдині підходи до його основних етапів:

- постановка завдання;
- планування і попереднє вивчення;
- робота на місці;
- аналіз;
- звітування;
- оцінювання та відстеження<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Звіт про стан державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2012 рік // Державна фінансова інспекція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/93660>.

<sup>2</sup> Державний внутрішній фінансовий контроль: Україна та європейський досвід : навч. посіб. / Я. ван Тайнен, П. П. Андреев, О. О. Чечуліна та ін. – К. : Європейський ін-т державного управління та аудиту, 2012. — 184 с.

Практика планування аудиту часто поєднується з етапом попереднього вивчення. Європейський досвід інколи передбачає розроблення плану проекту до попереднього вивчення з метою визначення часу проведення аудиту, його передумов і необхідних ресурсів.

У вітчизняному законодавстві етап планування аудиту визначається як організація внутрішніх аудитів, а етап попереднього вивчення – як фаза проведення внутрішнього аудиту. Стандарти внутрішнього аудиту в Україні та Міжнародні стандарти внутрішнього аудиту процес організації внутрішнього аудиту поділяють на етапи:

- розподілу трудових ресурсів;
- планування;
- складання за його результатами аудиторської програми<sup>1</sup>.

Детальне вивчення науково-практичних напрацювань у сфері державного фінансового контролю і його реформування дало змогу запропонувати напрями реформування державного фінансового контролю в Україні:

- удосконалення діяльності підконтрольних органів шляхом чіткого визначення їхніх функцій і повноважень;
- законодавче врегулювання питань формування системи державного внутрішнього фінансового контролю;
- створення спеціальних підрозділів, основною метою яких є уточнення й узгодження понятійного апарату державного внутрішнього фінансового контролю та видання робочих глосаріїв з цієї тематики;
- встановлення механізму запровадження внутрішнього аудиту в підконтрольних органах;
- забезпечення тісного зв'язку системи державного внутрішнього фінансового контролю з міжнародними контролюючими організаціями;
- формування дієвої системи аналізу стану системи державного внутрішнього фінансового контролю з метою виявлення відхилень від бажаного стану та пошуку резервів підвищення ефективності функціонування;

---

<sup>1</sup> Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11>.

– посилення уваги до процесу гармонізації внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в системі державного внутрішнього фінансового контролю.

Таким чином, на сьогодні в Україні триває процес приведення системи державного фінансового контролю у відповідність із європейськими підходами та вимогами, який успішно реалізований у багатьох напрямках. Проте є низка організаційно-функціональних недоліків, які перешкоджають використанню повною мірою можливостей державного фінансового контролю в контексті підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами держави.

Ринкові перетворення в економіці України потребують реформування фінансових взаємовідносин між державним і корпоративним секторами з метою створення умов для залучення інвестицій в економіку та розбудови ефективних фінансових інститутів. Щоб подолати перешкоди на шляху взаємодії цих секторів, слід здійснити кардинальні зміни з боку як державних інститутів, так і приватних інституційних структур, забезпечивши створення сприятливого, зрозумілого й прозорого бізнес-середовища. Водночас необхідно розв'язати низку проблем, спричинених наслідками світової фінансово-економічної кризи, та визначити основні пріоритетні напрями їхньої співпраці.

До таких напрямів належать:

- по-перше, формування позитивного сприйняття українським і міжнародним фінансово-економічним співтовариством можливостей і досягнень у фінансовій взаємодії державного й корпоративного секторів шляхом створення прозорих інформаційних умов;
- по-друге, забезпечення потрібних обсягів залучення інвестицій в економіку України, можливості концентрувати фінансові ресурси й ефективно їх перерозподіляти.

Для реалізації визначених пріоритетних напрямів у межах проведеного дослідження надається низка пропозицій, спрямованих на вирішення таких завдань:

- розвивати і розширювати у внутрішньоекономічному просторі фінансову співпрацю держави з організаціями – як резидентами, так і нерезидентами;

– виходити з інвестиційними ідеями на фінансові ринки, зокрема й міжнародні, через: проведення цільових рекламних кампаній, орієнтованих на залучення іноземних і українських емітентів, інвесторів та учасників фінансового ринку; організацію широкого обговорення планів і досягнень взаємодії державного та корпоративного секторів у фінансовій сфері в засобах масової інформації, а також на конференціях, форумах і т. ін.; створення відкритої системи інформування зацікавлених груп – учасників українських і міжнародних фінансових ринків, зокрема за рахунок створення єдиного постійно поновлюваного і багатомовного порталу в мережі Інтернет для централізованого поширення інформаційних матеріалів та оперативного реагування на ключові події у фінансово-економічній сфері України.

Особливий інтерес, на нашу думку, становлять переваги державного сектору: залучення іноземних компаній, диверсифікація та зростання економіки України, встановлення атмосфери довіри, розвиток фінансового сектору, надходження інвестицій в інфраструктуру; створення робочих місць.

Водночас є низка проблем, які можуть стати серйозною перешкодою на шляху формування зовнішньоекономічної, інвестиційної та фінансової політики держави. Вони стосуються переважно негативного іміджу в глобальному інформаційному полі (слабкі позиції в рейтингах інвестиційної привабливості, корумпованості, стабільності і т. ін.). Таким чином, одним із головних викликів у зовнішньому середовищі є формування «кредиту довіри» до України загалом і її фінансового сектору зокрема.

Ознаками держави з високим рівнем довіри є: стабільні (надійні) фінансові інститути; стійка правова система (захист прав кредиторів, інвесторів); стабільний курс національної валюти; відкрите ринкове середовище; достатній рівень розвитку технологій та інфраструктури; сприятлива система оподаткування; кваліфіковані й компетентні кадри; низький рівень корупції; привабливі інвестиції для бізнесу та професійних кадрів.

Результати, одержані під час вирішення поставлених завдань із розширення та зміцнення фінансової взаємодії державного та корпоративного секторів, а також інституційних засад української економіки, впливатимуть на довгостроковий соціально-економічний розвиток країни та її конкурентоспроможність у світі.

Запровадження практичних підходів до співпраці різних інститутів держави допоможе у подоланні труднощів, які виникають у взаємодії державного та корпоративного секторів у фінансовій системі України, сприятиме формуванню взаємовідносин націлених на сталий розвиток.

З метою отримання конкурентних переваг необхідно враховувати комплекс факторів, що впливають на розвиток відносин державного і корпоративного секторів:

- взаємовигідна виробнича та інвестиційна політика організацій корпоративного сектору, що працюють на українському і міжнародному ринках, побудована відповідно до цілей пріоритетного забезпечення свого розвитку;
- залучення венчурного капіталу для здійснення прямих інвестицій у фінансування розвитку нових компаній. Це переважно ризикові інвестиції з прибутковістю, вищою за середній рівень, що є водночас інструментом володіння власністю компанії;
- спільна участь у підготовці заходів міжнародного рівня (ділові, політичні, культурні, спортивні та ін.);
- формування сприятливої екологічної ситуації;
- охорона культурної спадщини та розвиток мистецтва;
- забезпечення високотехнологічної функціональності в економіці;
- активізація міжнародних зв'язків із метою просування вітчизняних товарів на міжнародні ринки;
- модернізація засобів зв'язку та інфраструктури;
- утворення сприятливого інвестиційного клімату, розвиток прозорих адміністративних процедур і підвищення довіри до влади.

Слід напрацьовувати форми та системи забезпечення фінансової взаємодії державного та корпоративного секторів:

- рівноправне управління спільною власністю для досягнення мети і високоякісного виконання інвестиційного проекту;
- взаємодія держави та компаній – резидентів і нерезидентів як перспективних партнерів-інвесторів. Нині українські компанії почали виходити на зарубіжні ринки з метою придбання нових виробничих потужностей. Цей процес, з одного боку, розширює географію присутності українського бізнесу, а з другого –

сприятиме прискоренню технологічної модернізації всередині країни;

- інформування компаній-нерезидентів про чинні в Україні норми регулювання, оподаткування, а також можливості укладання фінансових угод, зокрема й про діяльність щодо оптимізації законодавчої бази. Держава повинна забезпечити сприятливий інвестиційний клімат не тільки для використання внутрішніх фінансових джерел, а й для надходження коштів із-за кордону. Багато в чому цьому допомагатиме всебічна поінформованість іноземних інвесторів про зміни в українському фінансовому законодавстві. Водночас варто нагадати і про певні перешкоди, пов'язані із застосуванням положень податкового законодавства, доступом на фінансовий ринок тощо;
- підтримка фінансової інфраструктури загалом, учасників фінансового ринку у взаємодії держави з вітчизняними та іноземними інвесторами й емітентами. Регулярне видання інформаційних матеріалів про стан фінансового ринку іншими мовами. Організація форумів, конференцій та круглих столів за участю представників інфраструктурних інститутів, держави, українського професійного співтовариства дасть змогу продемонструвати належний рівень співпраці бізнесу і держави.

У межах фінансової системи України взаємодія державного й корпоративного секторів передбачає реалізацію таких заходів:

- співробітництво з центральними органами виконавчої та законодавчої влади, політичними та громадськими організаціями, що забезпечить достовірність інформування фінансових інститутцій про стан розвитку біржових ринків, фінансових та платіжних інструментів тощо;
- просування пріоритетних національних проектів, що мають важливе значення для соціально-економічного розвитку країни та сприяють активізації інвестиційної діяльності;
- проведення роз'яснювальної роботи стосовно значимості заходів, спрямованих на поліпшення інвестиційного клімату й залучення інвестицій в економіку.

Зауважимо, що цей процес є складним і тривалим, у його межах слід постійно демонструвати готовність держави до відкритої співпраці з бізнес-спільнотою для реалізації різних проектів.

Наведені заходи, на нашу думку, потребують:



- сприяння державних органів для підвищення якості інформації про запобігання фактам шахрайства у фінансово-банківській сфері;
- залучення центральних і місцевих органів виконавчої влади до формування системи адміністрування взаємовідносин держави і корпоративного сектору шляхом створення “єдиного вікна” з надання послуг.

Значення наукового обґрунтування всіх аспектів взаємодії державного та корпоративного секторів в умовах сучасної України, коли відбувається радикальна зміна соціально-економічних відносин, важко переоцінити. Нові вимоги висувають ринкові відносини, підприємницька активність, розвиток різних форм власності, зміна функцій і методів державного регулювання й управління. Організаційна діяльність зазнає впливу революційних змін у технологічній базі виробництва. Перехід до ефективних форм організації та управління, побудованих на наукових принципах, є головною умовою успіху економічних реформ.

## Список використаних джерел

1. *Агранофф Р.* Напрямки адміністративної реформи / Р. Агранофф // Вісник програми сприяння парламенту України. – 2002. – № 210. – 20 с.
2. Актуальні питання реформи центральних органів виконавчої влади в Україні / В. І. Луговий, Н. Р. Нижник, В. М. Князев та ін. // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/index.html>.
3. *Босак О. З.* Публічне управління як нова модель управління у державному секторі / О. З. Босак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010\\_2/txts/10bozuds.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10bozuds.pdf).
4. *Боссарт Д.* Державна служба у країнах – кандидатах до вступу в ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О. М. Шаленко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : Міленіум, 2004. – 126 с.
5. *Бродель Ф.* Матеріальна цивілізація, економіка і капіталізм, XV–XVIII ст. Т. 2: Ігри обміну / Ф. Бродель ; пер. з фр. Г. Філіпчука. – К. : Основи, 1997. – С. 366.
6. *Бухвалов А. В.* Корпоративное управление как объект научных исследований // Российский журнал менеджмента. – 2005. – Т. 3. – № 3. – С. 81–96.
7. *Варнавский В.* Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления / В. Варнавский [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.strana-oz.ru/?numid=21&article=988>.
8. *Варналій З.* Економічний діалог: партнерство заради прогресу / З. Варналій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Table/8022007/80207/004.htm#a1>.
9. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. – М. : Логос, 1998. – 168 с.
10. *Вебер М.* Протестантська етика і дух капіталізму / М. Вебер ; пер. з нім. О. Погорілого. – К. : Основи, 1994. – 261 с.
11. *Вебер М.* Хозяйство и общество / М. Вебер ; пер. с нем. под научн. ред. Л. Г. Ионина. – М. : Изд-во ГУ ВШЭ, 2010. – С. 18.

12. Вікарчук О. І. Концесія у трансформаційній економіці : дис. ... канд. екон. наук : 08.01.01 / О. І. Вікарчук ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2006. – 194 с.
13. Гальчинський А. Глобальні трансформації: концептуальні альтернативи: методологічні аспекти / А. Гальчинський. – К. : Либідь, 2006. – 312 с.
14. Гнидюк Н. Засади функціонування системи державного управління (уроки з досвіду країн Центральної та Східної Європи, що готуються до вступу в ЄС) / Н. Гнидюк. – Т. : Лілея, 2001. – 40 с.
15. Головань М. Державний фінансовий контроль і його реформування / М. Головань // Фінанси України. – 2003. – № 9. – С. 133–140.
16. Гуленко А. Возникновение акционерных обществ и этапы их развития в мировой экономике / А. Гуленко // Акционер. – 2001. – № 4. – С. 68–69.
17. Гулько В. В. Удосконалення механізму державного фінансового контролю в Україні / В. В. Гулько // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 12. – С. 181–185.
18. Дейнеко Є. В. Актуальні проблеми реформування системи державного фінансового контролю в Україні / Є. В. Дейнеко // Технологічний аудит та резерви виробництва. – 2012. – Т. 4. – № 2 (6). – С. 23–24.
19. Дементьев В. В. Институты: проблема определения понятия / В. В. Дементьев // Проблемы современной экономики и институциональная теория / науч. ред. В. В. Дементьева, Р. М. Нуреева. – Донецк : ДонНТУ, 2009. – С. 5–34.
20. Державний внутрішній фінансовий контроль: Україна та європейський досвід : навч. посіб. / Я. ван Тайнен, П. П. Андреев, О. О. Чечуліна та ін. – К. : Європейський ін-т державного управління та аудиту, 2012. – 184 с.
21. Дженсен М. К. Теория фирмы: поведение менеджеров, агентские издержки и структура собственности / М. К. Дженсен, У. Х. Меклинг // Вестник С.-Петербур. ун-та. Сер. “Менеджмент”. – 2004. – Вып. 4. – С. 118–119.
22. Дікань Л. В. Фінансово-господарський контроль : навч. посіб. / Л. В. Дікань. – Х. : ХНЕУ, 2008. – 346 с.
23. Довгань Л. Є. Корпоративне управління : навч. посіб. / Л. Є. Довгань, В. В. Пастухова, Л. М. Савчук. – К. : Кондор, 2007. – 174 с.
24. Довжук І. В. Промисловий розвиток Донбасу в системі економіки Наддніпрянської України (кінець ХІХ – початок ХХ ст.) : монографія / І. В. Довжук. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2003. – С. 240–241.
25. Енциклопедія корпоративного управління : у 3 т. Т. 2 / наук. ред., кер. авт. кол. І. К. Бондар. – К. : Корпорація, 2006. – С. 203.

26. *Євдокименко В.* Управлінські, адміністративні і громадські послуги як сегмент регіональних ринків / В. Євдокименко, О. Поляк // *Регіональна економіка*. – 2004. – № 4. – С. 16–24.
27. *Євтушевський В. А.* Основи корпоративного управління : навч. посіб. / В. А. Євтушевський. – К. : Знання-Прес, 2008. – 317 с.
28. *Жаліло Я. А.* Економічний діалог: партнерство заради прогресу / Я. А. Жаліло [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Table/8022007/80207/003.htm#a1>.
29. *Задихайло Д. В.* Корпоративне управління : навч. посіб. / Д. В. Задихайло, О. Р. Кібенко, Г. В. Назарова. – Х. : Еспада, 2009. – 688 с.
30. *Звіт про світовий розвиток: важке завдання розвитку : пер. з англ.* – К. : Абрис, 1994. – С. 1–2.
31. *Звіт про стан державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2012 рік // Державна фінансова інспекція України [Електронний ресурс].* – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/93660>.
32. *Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз / Ж. Зіллер ; пер. з фр. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
33. *Инновационный менеджмент : учеб. пособие / под ред. Л. Н. Оголевой.* – М. : ИНФРА-М, 2003. – 238 с.
34. *Иноземцев В. Л.* За пределами экономического общества: постиндустриальные теории и постэкономические тенденции в современном мире / В. Л. Иноземцев. – М. : Наука, 1998. – 475 с.
35. *Кашанина Т. В.* Акционерное право : практ. курс / Т. В. Кашанина, Е. А. Сударькова. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 350 с.
36. *Кениг К.* Управление в сфере государственной администрации: критика концепций, критерии и предпосылки политики / К. Кениг // *Проблемы теории и практики управления*. – 2002. – № 2. – С. 34–40.
37. *Клапків М. С.* Витоки національного страхового ринку України : монографія / М. С. Клапків, Ю. М. Клапків. – Т. : Карт-бланш, 2003. – С. 23–24.
38. *Козаченко Г. В.* Корпоративне управління : підруч. для вузів / Г. В. Козаченко, А. Е. Воронкова. – К. : Лібра, 2004. – 368 с.
39. *Кокорин Д. И.* Инновационная деятельность / Д. И. Кокорин. – М. : Экзамен, 2001. – 576 с.
40. *Король В. А.* Проблеми управління фінансами відкритих акціонерних товариств / В. А. Король // *Фінанси України*. – 2007. – № 2. – С. 113–119.

41. Корпоративное управление: владельцы, директора и наемные работники акционерного общества / под ред. М. Хесселя ; пер. с англ. – М. : Джон Уайли энд Санз, 1996. – С. 31.
42. Коуз Р. Природа фирмы / Р. Коуз ; пер. с англ. Б. Пинскера // Теория фирмы / сост. В. М. Гальперин. – СПб. : Экон. школа, 1995. – С. 11–32. – (Серия “Вехи экономической мысли”)
43. Кукура С. П. Теория корпоративного управления / С. П. Кукура. – М. : Экономика, 2004. – С. 16.
44. Лазебник Л. Л. Фінансові та інтеграційні механізми модернізації національної економіки / Л. Л. Лазебник. – К. : Ін-т аграр. економіки, 2009. – 478 с.
45. Лопушинський І. Упровадження електронного урядування в роботу органів виконавчої влади України як вагома складова реформування державної служби / І. Лопушинський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/pubupr/2010/2010-2/doc/4/08.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2010/2010-2/doc/4/08.pdf).
46. Макконнелл К. Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю ; пер. с 13-го англ. изд. – М. : ИНФРА-М, 1999. – XXXIV, 974 с.
47. Маркс К. Соч. Т. 25, ч. 1 / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – М. : Политиздат, 1961. – С. 479–483.
48. Маршал А. Принципи економічної науки : реф. підруч. / А. Маршал ; референт-уклад. В. М. Феценко. – К. : УМК Центр, 2001. – С. 85–86.
49. Науменкова С. В. Системи регулювання ринків фінансових послуг зарубіжних країн : навч. посіб. / С. В. Науменкова, В. І. Міщенко ; ЦНД НБУ, УБС НБУ. – К., 2010. – 170 с.
50. Оболонский А. В. Государственная служба США: история и современность / А. В. Оболонский // Государство и право. – 1999. – № 4. – С. 103–111.
51. Олсон М. Логіка колективної дії. Суспільні блага і теорія груп / М. Олсон ; пер. з англ., післямова С. Слухая. – К. : Лібра, 2004. – С. 16.
52. Ольсевич Ю. О специфике экономических институтов социальной сферы / Ю. Ольсевич, В. Мазарчук // Вопросы экономики. – 2005. – № 5. – С. 50–54.
53. Офіційний веб-сайт Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
54. Перфілова Н. М. Проектний підхід до управління державними фінансами / Н. М. Перфілова // Математичні машини і системи. – 2009. – № 2. – С. 129–138 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/mms/2009\\_2/02\\_2009\\_Perfilova.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/mms/2009_2/02_2009_Perfilova.pdf).

55. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / А. Вишневський, В. Афанасьєва, Р. Пекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.
56. *Поважный А. С.* Трансформационные процессы корпоративного управления / А. С. Поважный. – Донецк : ИЭП НАН Украины, 2009. – 290 с.
57. *Поліщук Н. В.* Модернізація системи правління державними фінансами / Н. В. Поліщук, О. В. Борецька [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org/polischuk-nv-boretska-ov-modernizatsiya-sistemi-upravlinnya-derzhavnimi-finansami>.
58. Про внесення змін до переліку об'єктів, що фінансуються у 2011 році за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.11.2011 № 1128-р.
59. Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм : наказ Міністерства фінансів України від 08.08.2002 № 621.
60. Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі : наказ Міністерства фінансів України від 14.12.2001 № 574.
61. Про перерозподіл деяких видатків, передбачених у 2011 році Міністерству фінансів, та внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.03.2011 № 297-р.
62. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р.
63. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р.
64. Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р.
65. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Legislation/Budget1/1\\_12\\_President%27s\\_Program.pdf](http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Legislation/Budget1/1_12_President%27s_Program.pdf).
66. *Пятигорский А.* В России доверяют уму, таланту, опыту : интервью / А. Пятигорский // Корпоративное управление. – 2006. – Вып. 1.

67. *Радыгин А.* Корпоративное управление: ограничения, противоречия и особенности регулирования / А. Радыгин // Проблемы теории и практики управления. – 2008. – № 2. – С. 90–97.
68. *Різникова Я.* Європейські орієнтири реформування національної системи державного управління / Я. Різникова // Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування : матер. наук.-практ. конф. : у 4 т. Т. 1 / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – С. 190–193.
69. *Робинсон Дж.* Экономическая теория несовершенной конкуренции / Дж. Робинсон. – М. : Прогресс, 1986. – С. 53.
70. Розвиток корпоратизму і корпоративних відносин в економіці України / за ред. В. І. Голикова. – К. : Ін-т екон. прогноз., 2002. – С. 16–17.
71. *Серл Дж.* Что такое институт? / Дж. Серл // Вопросы экономики. – 2007. – № 8. – С. 5–27.
72. *Скібіцька Л. І.* Менеджмент : навч. посіб. / Л. І. Скібіцька, О. М. Скібіцький. – К. : ЦУЛ, 2007. – 416 с.
73. *Сміт А.* Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту / А. Сміт ; пер. з англ. – К. : Port-Royal, 2001. – 596 с.
74. *Смоленюк А. П.* Складові елементи розвитку і механізму функціонування інноваційного підприємництва / А. П. Смоленюк // Інноваційна економіка. – 2010. – № 1. – С. 159–163.
75. *Сморгунов Л. В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию governance / Л. В. Сморгунув // Политические исследования (Полис). – 2003. – № 4. – С. 50–59.
76. *Соколенко С. І.* Глобалізація і економіка України / С. І. Соколенко. – К. : Логос, 1999. – С. 53–54.
77. *Стефанюк І. Б.* Державний фінансовий контроль: проблеми ідентифікації й визначення системи / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2009. – № 11. – С. 12–19.
78. *Супрун Н. А.* Генеза акціонерного підприємництва в роботах українських економістів другої половини ХІХ – початку ХХ століття : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.01.04 / Н. А. Супрун ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – С. 14–17.
79. *Тарасевич В. Н.* Экономика: гипотезы и опыты : монография / В. Н. Тарасевич. – М. : ТЕИС, 2008. – 565 с.

80. *Тетчер М.* Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира / М. Тетчер ; пер. с англ. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – С. 447.
81. *Туган-Барановский М. И.* Русская фабрика в прошлом и настоящем. Т. 1: Историческое развитие русской фабрики в XIX веке / М. И. Туган-Барановский. – М. : Соцэкиз, 1938. – С. 270–273.
82. *Туленков Н. В.* Особенности государственного управления в переходном обществе / Н. В. Туленков // Економіка та держава. – 2005. – № 2. – С. 12–14.
83. Угода про позику (Проект модернізації державних фінансів) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку : ратифікована Законом України від 24.09.2008 № 591-VI.
84. Україна і світ. Історія господарства від первісної доби і перших цивілізацій до становлення індустріального суспільства / за ред. Б. Д. Лановика. – К. : Генеза, 1994. – 368 с.
85. Управління державними фінансами (УДФ). Система оцінювання ефективності (СОЕ) / Секретаріат ДВФП, Світовий банк. – Вашингтон, 2005. – 67 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/attachments/PMF%20Ukrainian-Final.pdf>.
86. *Уткин Э. А.* Инновации в управлении человеческими ресурсами предприятия / Э. А. Уткин, К. Т. Сатабаев, Р. К. Сатабаева. – М. : ТЕИС, 2002. – 304 с.
87. *Фатхутдинов Р. А.* Инновационный менеджмент : учебник / Р. А. Фатхутдинов. – 4-е изд. – СПб : Питер, 2004. – 400 с. – (Сер. “Учебники для вузов”).
88. *Фукуяма Ф.* Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию : пер. с англ. / Ф. Фукуяма. – М. : АСТ : Ермак, 2004. – С. 251. – (Сер. “Philosophy”).
89. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.center.gov.ua](http://www.center.gov.ua).
90. *Ціх Г. В.* Інноваційні складові постіндустріального суспільства / Г. В. Ціх // Інноваційна економіка. – 2010. – № 3. – С. 23–25.
91. *Чмига В. О.* Державна служба Франції: традиції і модернізація / В. О. Чмига // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2006-2>.
92. *Чухно А. А.* Постіндустріальна економіка: теорія, практика та їх значення для України / А. А. Чухно // Економіка України. – 2001. – № 11. – С. 48.



93. *Шадрин А. Е.* Направления и параметры российской административной реформы / А. Е. Шадрин // ПОЛИС. – 2003. – № 4. – С. 59–70.
94. *Шома А.* Європейський досвід у формуванні стилю державно–управлінської діяльності / А. Шома // Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування : матер. наук.-практ. конф. : у 4 т. Т. 1 / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – С. 198–201.
95. *Шумпетер Й. А.* Капіталізм, соціалізм і демократія / Й. А. Шумпетер // пер. з англ. В. Ружицького, П. Таращука. – К. : Основи, 1995. – С. 201.
96. A Decade of Measuring the Quality of the Governance: Governance Matters 2006 / Worldwide Governance Indicators. – The World Bank, 2006. – P. 2.
97. *Andrews M.* Adjusting External Audits to Facilitate Results-Oriented Government / M. Andrews // International Journal of Government Auditing. – 2001. – Vol. 28. – № 2. – P. 10–13.
98. *Azuma N.* The Role of the Supreme Audit Institutions in New Public Management (NPM): The Trend of Continental Countries / N. Azuma // Government Auditing Review. – 2005. – Vol. 12. – P. 69–84.
99. *Bouckaert G.* Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda / G. Bouckaert. – Berlin : Duncker & Humblot, 2002. – P. 26.
100. *Bourgault J.* Implications de la “bonne gouvernance” / J. Bourgault // Governance: Concepts and Applications ; ed. by J. Corkery. – Brussels : IIAS, 1999. – P. 173–190.
101. *Crawford S. E.* Grammar of Institutions / S. E. Crawford, E. A. Ostrom // American Political Science Review. – 1995. – Vol. 89. – № 3. – P. 582–600.
102. *Engels D.* Good public sector governance and external audit / D. Engels // EUROSAI. – 2005. – № 11. – P. 90–95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurosai.org/export/sites/eurosai/.content/documents/magazines/Eu11in.pdf>.
103. *Friedman M.* Capitalism and Freedom / M. Friedman. – Chicago : The University of Chicago Press, 1962. – 230 p.
104. Good Governance: Guiding Principles for Implementation / The Australian Government’s Overseas Aid Program. – Canberra : AusAID, 2000. – P. 3.
105. Governance for Sustainable Human Development : policy document / United Nations Development Programme. – N. Y. : UNDP, 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://magnet.undp.org/policy/default.htm>.
106. *Graham J.* Governance Principles For Protected Areas in the 21<sup>st</sup> century / J. Graham, B. Amos, T. Plumptre. – Ottawa, CA : Institute on Governance, 2003. – P. 6.

107. *Hyden G.* Governance and Development / G. Hyden, C. Julius // United Nations University. World Governance Survey Discussion Paper. – 2002. – № 1. – 34 p.
108. *Hyden G.* The Study of Governance / G. Hyden // Hyden G., Bratton M. Governance and Politics in Africa. – Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers, 1992. – P. 1–26.
109. *Kaufmann D.* Governance Matters / D. Kaufmann, A. Kraay, P. Zoido-Lobaton // The World Bank Policy Research Working Paper. – 1999. – № 2196. – 64 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1999/10/27/000094946\\_99101105050694/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1999/10/27/000094946_99101105050694/Rendered/PDF/multi_page.pdf).
110. *Kooiman J.* Modern Governance: New Government-Society Interactions / J. Kooiman. – L. : Sage, 1993. – 288 p.
111. *Lunenburg F. C.* Financial Controls: A Safeguard Against Misuse of Public Funds / F. C. Lunenburg // National Forum of Educational Administration and Supervision Journal. – 2010. – Vol. 27. – № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nationalforum.com>.
112. *Lynn L. E.* The Empirical Study of Governance: Theories, Models, Methods / L. E. Lynn, C. J. Heinrich, C. J. Hill ; presented at the Workshop for the Empirical Study of Governance. – Tucson, AZ : University of Arizona, 1999.
113. *March J. G.* Democratic Governance / J. G. March, J. P. Olsen. – N. Y. : The Free Press, 1998. – 256 p.
114. Mexico Declaration on SAI Independence : adopted at XIXth Congress of INTOSAI, Mexico // International Standards of Supreme Audit Institutions. – 2007. – P. 1–6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.issai.org/media/12922/issai\\_10\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/12922/issai_10_e.pdf).
115. *Nagy S.* The Role of Supreme Audit Institutions in Fight Against the Consequences of Financial and Economic Crisis: A Theoretical Approach / S. Nagy // Crisis Aftermath: Economic Policy changes in the EU and its Member States. – 2012. – P. 270–282.
116. OECD Economic Outlook. – 2010. – Vol. 2010/2. – № 88.
117. *Ostrom E.* An Agenda for the Study of Institutions / E. Ostrom // Public Choice. – 1986. – Vol. 48. – P. 3–25.
118. *Plumptre T.* Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives / T. Plumptre, J. Graham // Institute On Governance. – 1999. – 3 Dec. – 27 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://iog.ca/wp-content/uploads/2012/12/1999\\_December\\_govgoodgov.pdf](http://iog.ca/wp-content/uploads/2012/12/1999_December_govgoodgov.pdf).
119. *Pollitt Ch.* Public Management Reform: A Comparative Analysis / Ch. Pollitt, G. Bouckaert. – N. Y. : Oxford University Press, 2000. – 314 p.

- 
120. Sustainable Development: The Role of Supreme Audit Institutions // The International Standards of Supreme Audit Institutions. – 2004. – P. 36–44.
  121. *Tonn J. C.* Mary P. Follett: Creating Democracy, Transforming Management / J. C. Tonn. – New Haven, CT : Yale University Press, 2003. – P. 34.
  122. *Tricker B.* Pocket Director / B. Tricker. – L. : The Economist Newspaper Ltd., 1999. – P. 78.
  123. UN Public Administration Glossary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/en-US/Default.aspx>.
  124. *Wright V.* Reshaping the State: The Implications for Public Administration / V. Wright // West European Politics. – 1994. – Vol. 17. – P. 102–137.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**ФІНАНСОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ:  
ВЗАЄМОДІЯ КОРПОРАТИВНОГО ТА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРІВ**

Відповідальний за випуск

*В. Д. Королюк*

Редактори:

*С. В. Бартош, Л. М. Осадча*

Коректор

*Н. Г. Пузиренко*

Комп'ютерна верстка

*Г. Г. Пузиренка, А. Б. Нефедова*

Підп. до друку 20.12.2012. Формат 60×84/16. Папір офсетний № 1. Друк офсетний.

Гарнітура "Warnock Pro". Ум. друк. арк. 14,42. Обл.-вид. арк. 11,8.

Наклад 300 прим. Зам. 12-1155к.

Державна навчально-наукова установа "Академія фінансового управління"  
04119, м. Київ, вул. Дегтярівська, 38–44, тел./факс: (044) 277-51-15.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції ДК № 4348 від 08.08.2012.

Віддруковано на ПАТ "ВІПОЛ"  
03151, м. Київ, вул. Волинська, 60.

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції ДК № 4404 від 31.08.2012.

*Для нотаток*

---

*Для нотаток*

---

*Для нотаток*

---

*Для нотаток*

---