

*Кафедра менеджменту та управління проектами*

## УПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ПІДХОДІВ І ТЕХНОЛОГІЙ МЕНЕДЖМЕНТУ ДО ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

**Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю  
(27-28 жовтня 2011 р., м. Дніпропетровськ)**

2011

ББК 67.400  
УДК 352/354  
М 67

*Рекомендовано до друку вченою радою ДРІДУ НАДУ при Президентіві України  
(протокол № 09/138 від 31 жовтня 2011 р.).*

### *Редакційна колегія:*

д.держ.упр., проф. Серьогін С.М. (голова), д.і.н., проф. Бородін Є.І.,  
д.держ.упр., проф. Шаров Ю.П., д.держ.упр., проф. Бобровська О.Ю.,  
к.політ.н., доц. Рудік О.М., к.держ.упр., доц. Чикаренко І.А. (відп. секретар)

**М 67 Упровадження** інноваційних підходів і технологій менеджменту до практики публічного управління : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпропетровськ, 27 – 28 жовт. 2011 р. / за заг. ред. Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 174 с.

Збірник матеріалів науково-практичної конференції, присвяченої науково-практичному опрацюванню результативного застосування у практиці публічного управління сучасних інноваційних підходів менеджменту (стратегічного, проектного, корпоративного, кластерного, результат-орієнтованого управління змінами, збалансованої системи показників, управління якістю, управління персоналом на компетентнісних засадах, соціальної відповідальності, передової організаційної культури тощо), вивченню та узагальненню релевантного зарубіжного та вітчизняного досвіду і кращих практик.

Розрахований на працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, представників бізнесу, фахівців з управління проектами, науковців, викладачів, слухачів, студентів.

### *В авторській редакції*

Підписано до друку 31.11.2011. Формат 60x84 1/16. Папір № 1. Ум. друк. арк. 10,86.  
Обл.-вид. арк. 7,64. Тираж 100 пр.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної Академії державного управління при Президентіві України  
Україна, 49044, Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

© ДРІДУ НАДУ, 2011

## ЗМІСТ

### ВСТУПНЕ СЛОВО

**Шаров Ю. П.** Розвиток публічного управління в сучасних країнах світу 6

### ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

**Бородін Є.І., Чикаренко І.А.** Кейсові технології в навчанні магістрів галузі знань «Державне управління» 8

**Бобровська О.Ю., Шумік І.В.** Удосконалення організаційно-управлінської моделі управління розвитком освіти в муніципальних утвореннях 12

**Дрешняк В.М.** Підходи до оцінювання результативності використання засобів масової інформації в комунікативних кампаніях у публічному управлінні 16

**Маматова Т.В., Бортнік О.В.** Розвиток концепції оцінювання управління в муніципальному менеджменті 20

**Овчаренко С.В.** Стиль мислення як чинник організаційної культури в державно-управлінській діяльності 23

**Прокопенко Л.Л.** Воеводські контракти як інструмент управління територіями в Польщі 26

**Рачинський А.П.** Особливості стратегічного управління персоналом в умовах кризи 28

**Шаров Ю. П.** Застосування підходів менеджменту як джерело створення конкурентних стимулів публічного управління 32

### СЕКЦІЙНІ ЗАСІДАННЯ

**Абраменко Ю.Ю.** Принципи комунікативної поведінки державних службовців 38

**Бережний Я.В.** Державні закупівлі як механізм стимулювання післякризового економічного розвитку в Україні 41

**Вуколов В.В.** Мережеве управління у публічній владі 45

**Гладка О.М.** Стратегічні виховні рішення як інструмент інноваційного управління розвитком соціально-економічних систем 48

**Горбачева А.А., Купченко А.Ю.** Инновационный менеджмент в АПК как фактор укрепления продовольственной безопасности России 50

**Даньшина Ю.В.** Зарубіжна практика оцінювання якості адміністративних послуг 54

**Дорошенко Ю.Н.** Анализ института поддержки малого и среднего предпринимательства в российской федерации (на примере ставропольского края) 58

**Ерменко И.А., Рудская Е.Н.** Публичные формы инновационного развития 60

**Кірєєва О.Б.** Управління знаннями як основа створення конкурентних переваг 64

**Копитько О.О.** Методологічні основи застосування сучасного проектно-орієнтованого підходу у практиці публічного управління 67

**Кочнева К.С.** Методы оценки эффективности обучения на курсах повышения квалификации гражданских служащих 71

**Косарецкий С.Н.** Адресность информации как основной принцип информационно-аналитического обеспечения законотворческой деятельности 74

**Кравцова Т.В., Кравцов О.В.** Підвищення ефективності new public management за допомогою сучасних інформаційних технологій 77

**Купрійчук В.М.** Управління освітою в період національно-демократичної революції в 1917-1920 рр. 81

**Левченко А.О.** Основные теоретические представления о кадровой политике в системе публичного управления современной России 85

**Лимарева Д.А.** Инструменты повышения эффективности публичного управления 89

**Молоканова В.М.** Застосування принципів стандарту р2м до публічно-управлінської діяльності 92

**Набухатный С.А.** Разработка методического обеспечения комплекса маркетинговых исследований в системе маркетинг-менеджмента (на примере интернет-сайтов муниципальных образований) 95

**Павлун Ю.І.** Реформування системи управління програмою створення національної екологічної мережі 98

**Пеклун О.С.** Кластерний підхід як інструмент державного регулювання розвитку туристичної інфраструктури на регіональному рівні 102

**Петрище В.И.** Развитие учетно-аналитической функции региональной экономической системы 105

**Пивоваров И.В.** Особенности стратегического управления в менеджменте высших учебных заведений 109

**Порваткин А.Б.** Разработка стратегии организации: ее особенности в свете новых направлений 115

**Поспєлова Т.В.** Використання кластерного аналізу для розробки державних регіональних програм людського розвитку в Україні 119

**Постникова О.С.** Необходимость внедрения кадрового аутсорсинга при оценке персонала государственной и муниципальной службы 123

**Рижко А.М.** Стандартизовані практики соціальної відповідальності в муніципальному управлінні 127

**Рябцев Г.Л.** Енергетична стратегія України: проблеми та напрями оновлення 129

**Савостенко Т.О.** Використання інструментів муніципального маркетингу для підвищення інвестиційної привабливості міста 133

**Сергієнко Е.О.** Формування організаційної культури муніципального управління 137

**Серьогіна Н.К.** Впровадження елементу публічності у систему державної служби України 140

**Титоренко А.М., Полякова А.В.** Управление дебиторской задолженностью в условиях кризиса (на примере республики Беларусь) 143

**Титоренко А.М., Усова Е.С.** Новые методы управления персоналом 147

<i>Ткаченко В.Ю. Застосування бенчмаркінгу як сучасного механізму підвищення ефективності публічного управління</i>	151
<i>Черкашина К.В. Запровадження демократичних інституційних на рівні місцевого самоврядування</i>	154
<i>Чикаренко І.А. Реалізація системи антикризового управління на муніципальному рівні</i>	156
<i>Чикаренко О.О. Проблеми запровадження динамічної результат-орієнтованої структури управління державною податковою службою України</i>	160
<i>Шапа М.М. Проблеми та перспективи створення та використання автоматизованих робочих місць в управлінні природними ресурсами</i>	164
<i>Шарников А.В. Модель стратегического управления как основа функционирования организаций публичного сектора</i>	167
<i>Яцук В.А. Зростання ролі територіальної громади у вирішенні питань відповідальності органів місцевого самоврядування</i>	171

## ВСТУПНЕ СЛОВО

**Шаров Юрий Павлович**

*д.держ.упр., професор,  
завідувач кафедри менеджменту та управління проектами  
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України*

Розвиток публічного управління в більшості країн світу характеризується тенденціями посилення відповідальності влади перед народом, рухом за підвищення якості публічних послуг, запровадженням інноваційних підходів до діяльності з їх надання. Сформувався концепція нового «публічного менеджменту», яка робить наголос на зосередженості на соціально-визначеному результаті та контрольованості його досягнення споживачами; реалізується Програма економічних реформ на 2010 – 2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»; запроваджуються інші програми, стратегії, концепції розвитку як держави в цілому, так і окремих сфер її діяльності.

Саме на тлі багаточисельних реформ, що відбуваються сьогодні в країні, питання впровадження інноваційних підходів і технологій менеджменту до практики публічного управління набувають особливої актуальності. Відповіддю на вимоги демократизованого суспільства є сьогоднішні намагання щодо створення результативної, спрямованої на людину системи управління; запровадження ідеології та методології нового публічного управління (New Public Management), підходів і технік бізнес-менеджменту; застосування інноваційних інструментів та технологій управління територіями, організаціями і персоналом сфери публічного управління; формування системи антикризового управління; визначення індикаторів і критеріїв оцінювання успішності публічного управління та діяльності його персоналу. Усе зазначене сприяє радикальному підвищенню результативності та ефективності надання послуг і зміні стилю взаємовідносин між владою і громадянами.

У цілому в Україні готовність і спроможність до такої діяльності є недостатньою. І проблема полягає не тільки в складності та новизні завдань, а й у відсутності цілісної концепції, системної методології, дієвих засобів результативного управління. Саме тому вкрай необхідним є створення належного теоретико-методологічного та науково-прикладного підґрунтя, що забезпечило б ефективне

опрацювання сучасних інноваційних підходів менеджменту (стратегічного, проектного, корпоративного, кластерного, результат-орієнтованого управління змінами, збалансованої системи показників, управління якістю, управління персоналом на компетентнісних засадах, соціальної відповідальності, передової організаційної культури тощо) та їх результативне застосування у практиці публічного управління.

Розгляду та обговоренню зазначених проблемних питань і присвячується науково-практична конференція «Упровадження інноваційних підходів і технологій менеджменту до практики публічного управління», що проводиться кафедрою менеджменту та управління проектами ДРІДУ НАДУ при Президентіві України у сучасному заочно-дистанційному форматі. У збірнику матеріалів конференції представлено 47 публікацій, у тому числі 19 – з Росії та Білорусії. У конференції взяли участь 7 докторів наук та 21 кандидат наук.

## ПЛЕНАРНЕ ЗАСІДАННЯ

**Бородін Євгеній Іванович,**

*д.і.н., професор,*

*перший заступник директора Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України,*

**Чикаренко Ірина Аркадійвна,**

*к.держ.упр., доцент,*

*начальник управління з навчальної та методичної роботи Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України*

### КЕЙСОВІ ТЕХНОЛОГІЇ В НАВЧАННІ МАГІСТРІВ ГАЛУЗІ ЗНАНЬ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»

Стратегічним курсом політики України передбачено необхідність модернізації існуючої системи державного управління, здійснення суттєвих інституційних змін, гармонізації національного законодавства з європейським, адаптації процесів управління публічними інституціями до сучасних європейських реалій. Зазначене актуалізує потребу у висококваліфікованих управлінських кадрах, здатних ефективно працювати на користь держави та реалізовувати системні зміни для забезпечення її конкурентоспроможності у світі. Підготовка таких менеджерів-професіоналів – державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які мають працювати в модернізованих органах влади та управління різного рівня, має бути спрямована на отримання ними системних теоретичних знань та практичних навичок щодо вирішення актуальних проблем і виконання пріоритетних завдань розвитку держави.

План модернізації державного управління в Україні [1], який містить пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби Україні у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування, передбачає проведення низки реформ системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, у сфері вдосконалення процесів їх підготовки та підвищення кваліфікації. У цьому контексті особливого значення набуває запровадження інноваційних освітніх технологій до навчального процесу підготовки магістрів галузі знань «Державне управління».

З метою подальшої модернізації навчання в системі Національній академії державного управління при Президентові України (далі – академія) управлінням з навчальної роботи академії було ініційовано процес розроблення навчальних кейсів за магістерськими програмами спеціальностей «Державне управління» та «Публічне адміністрування», за якими навчаються слухачі академії та її регіональних інститутів. Саме кейсові технології набувають все більшої популярності в практичній частині підготовки магістрів державного управління. Ситуаційна методика проведення практичних та семінарських занять за допомогою методу «кейс-стаді» (від англ. «case-study method») уперше була застосована в Гарвардському університеті – під час підготовки студентів, що вивчають правові дисципліни. Але згодом цей метод перетворився на універсальний, бо «дозволяє навчати студентів різних спеціальностей мислити ефективно» [2].

У сучасному розумінні, кейс – це розповідь про конкретну управлінську проблему чи ситуацію, що мала місце у певній установі або організації, і яка вимагає прийняття певного управлінського рішення. Більшість кейсів побудовано на реальних ситуаціях, але можна застосовувати і вигаданий матеріал. Зміст кейсу не містить ні аналізу, ні висновків, а лише опис фактів та подій, що викладені у хронологічній послідовності [4].

У Дніпропетровському регіональному інституті державного управління (далі – інститут) кейсові технології достатньо широко застосовується в навчальному процесі за всіма спеціальностями та формами навчання. Особливо це стосується слухачів галузі знань «Державне управління» та державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що навчаються за програмами підвищення кваліфікації. Аналізуючи конкретну ситуацію, що пропонується викладачем під час викладання певного модулю або дисципліни, слухачам надається можливість самостійно генерувати альтернативи та приймати відповідні рішення, розробляти стратегії поведінки у тому чи іншому конкретному випадку, обґрунтовувати власні висновки, надавати рекомендації та пропозиції щодо подальших дій. Таким чином, кейси дозволяють розглянути нагальні проблемні питання практичної управлінської діяльності, які не мають однозначного рішення, і сприяють формуванню власної позиції у слухача, вмінню працювати самостійно, розвивають креативність мислення, творчий підхід до справи, здатність професійно

спілкуватися та ефективно вирішувати проблеми. Досвід показує, що опрацювання теоретичного матеріалу за допомогою ситуативного навчання забезпечує розвиток у слухачів навичок вирішення управлінських проблем, що не завжди можливо під час традиційного викладання модулів та дисциплін [3].

В інституті метод кейс-стаді широко використовують викладачі практично усіх кафедр, зокрема, державного управління та місцевого самоврядування, менеджменту та управління проектами, економіки та регіональної економічної політики. Метод особливо актуальний для дисциплін з аналізу державної політики, територіальної організації влади в Україні, права, стратегічного планування, муніципального менеджменту тощо. Так, під час навчання слухачів стратегічному плануванню соціально-економічного розвитку доцільно застосувати саме ситуативний підхід, на базі якого можна згенерувати проблеми, розробити альтернативи їх розв'язання, запропонувати проблемно-орієнтовані цілі та стратегічні рішення, які можуть змінюватися залежно від прийнятої альтернативи. Зазначені рішення, у свою чергу, є багатоваріантними та залежать від правильності проведення стратегічного аналізу, визначення можливостей і загроз, сильних та слабких сторін тощо.

В основному, кейси розробляються викладачами самостійно та на підставі різноманітних аналітичних, статистичних, інших матеріалів, актуальних на даний момент часу. База кейсів в інституті постійно оновлюється та поповнюється. Так, на виконання розпоряджень Національної академії державного управління при Президентові України «Про модернізацію навчального процесу» від 12 липня 2011 р. № 51-р та «Про формування інформаційного пакету роздаткових матеріалів» від 29 вересня 2011 р. № 60-р, науково-педагогічними працівниками кафедр інституту було представлено понад 40 нових кейсів та паспортів до них. Останні будуть включені до довідника з використання навчальних кейсів у сфері державного управління, який планує видати академія у межах науково-практичної конференції «Інноваційно-освітні технології з державного управління».

За вимогами академії, у паспортах кейсів, крім опису самої проблемної ситуації, необхідно зазначити шифр та назву дисципліни, для якої застосовується кейс, його навчальну ціль, анотацію змісту, ключові слова, перелік технологій прийняття рішень та очікувані навчальні результати. Такий підхід сприяє системності в поданні

навчальних матеріалів і чітко спрямовує слухача на розуміння того, для чого призначений саме цей кейс, які результати та практичні навички отримує слухач по його виконанні.

Розроблення викладачами інституту власних кейсів обумовлено тим, що готові кейси, які представлені на ринку інноваційних освітніх технологій, зокрема, зарубіжними колегами, у силу їх невідповідності нашим соціально-економічним умовам та реаліям, особливостям нормативно-правової бази тощо, не завжди можливо використовувати в авторському варіанті у навчальному процесі інституту. Але при цьому навчання з використанням досвіду викладання високорозвинутих країн дозволяє модернізувати навчально-методичні комплекси й довести їх до міжнародних стандартів, а застосування зарубіжних кейсів, які адаптовані до сучасних вітчизняних умов трансформаційного періоду розвитку країни, у комплексі з традиційними технологіями навчання та найкращими прийомами вітчизняної та зарубіжної теорії і практики викладання, безумовно, заслуговує на увагу.

Отже, використання кейсових технологій спільно із традиційним підходом до викладання матеріалу сприяє систематизації теоретичних знань, розвитку аналітичних, управлінських здібностей та практичних навичок у слухачів під час розроблення альтернативних підходів до розв'язання актуальних проблем державного управління та місцевого самоврядування різного ступеня складності.

#### **Список використаних джерел:**

1. План модернізації державного управління : пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / А. Вишневецький, В. Афанасьєва, Р. Гекамон [та ін.] ; за заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС, 2010. – 396 с.

2. Рудік О. М. Збірник ситуативних прикладів до курсу «Процес вироблення державної політики та його аналіз». – Д. : Центр економічної освіти, 1999. – 88 с.

3. Терещенко Т. Є. Використання ситуаційних вправ у підготовці фахівців / Т. Є. Терещенко, І. З. Шукіс, С. Ю. Половнікова // Інтеграція вищої освіти України в Європейську систему : матер. міжнар. наук.-метод. конф., 15 травня 2001 р. [електр. ресурс]. – Д. : ДНУ, 2001. – CD.

4. Сурмін Ю. П. Методологія аналізу ситуацій (case-study method). – К. : Центр інновацій та розвитку, 1999. – 94 с.

**Бобровська Олена Юрївна,**

*д. наук з держ. упр., проф.,*

*завідувач кафедри економіки і регіональної економічної політики*

*Дніпропетровського регіонального інституту державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентові України,*

**Шумік Ірина Володимирівна,**

*аспірант кафедри економіки і регіональної економічної політики*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентові України*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ОСВІТИ В МУНІЦИПАЛЬНИХ УТВОРЕННЯХ**

Запорукою розвитку суспільства у ХХІ ст. Європейський Союз розглядає питання творчості та інновацій. У складі індикаторів інноваційного розвитку першочергове місце посідають нові наукові, професійні й кваліфікаційні знання і компетенції, які здатні продукувати творчий потенціал окремої людини або сформованих людських колективів як ресурс соціально-економічного розвитку країни. Сьогодні рівень професійної освіченості людини, знання й інформація розглядаються як складова основних факторів виробництва крім тих, що стали вже класичними.

Значна увага феномену знань з боку зарубіжних і вітчизняних вчених стала приділятися з 50-х рр. ХХ ст. Вони визначили, що у нових економічних умовах існування суспільства знання є не тільки однією із складових виробничих ресурсів традиційних факторів виробництва (праця, капітал та земля), а взагалі утворюють єдиний, значущий ресурс, а економічне зростання перебуває у прямій залежності від величини людського капіталу, зосередженого у сфері отримання наукових знань, при цьому навчання людей розглядається як засіб примноження людського капіталу.

У світі роль знань представлена в концепції економіки знань, яка визначається як одна із актуальних проблем теорії і практики сучасного менеджменту. Вже розробленні численні методики для виміру людського інтелектуального капіталу та його моніторингу, запропоновано показник «індекс капіталу знань» та інші показники, за якими характеризують людський капітал. Але питання розвитку знань як складової людського капіталу досліджуються здебільшого з точки зору їх місця, ролі, змісту й впливу на розвиток суспільства. Вони

розглядаються як його ключовий чинник. При цьому значно менше уваги приділяється дослідженню технології набуття, поповнення й оновлення знань, пошуку шляхів активізації темпів їх отримання і підвищення ефективності використання знань.

У соціально-економічній моделі стратегічного забезпечення економічних реформ України для соціальної політики держави у напрямку створення соціального ресурсу і людського капіталу характерні пріоритети економіки знань як головні чинники позитивних змін.

Процес розвитку людини як особистості та носія інтелектуального ресурсу людського капіталу суспільства є довгим, складним, безперервним і динамічним. Його складові хоча й відрізняються багаторівневістю, багатосторонністю і багатоплощинністю, чітким визначенням його характеристик, складових елементів етапів, їх змістом і технологіями, в той же час мають багато спільних рис. Це дозволяє створити соціально-економічні, інституційні, нормативно-правові передумови формування людини як особистості, зробити регульованими і керованими усі процеси людського розвитку, а кожній людині надати здатність до власного постійного розвитку, ідентифікації власних здібностей та можливостей, до участі у суспільному житті країни в умовах змінюваного середовища.

Завдяки запропонованій у дослідженнях моделі процесу формування соціального ресурсу й перетворення його в людський капітал [1] можна визначити існуючі структурні елементи, їх складові, етапи, зміст і склад процесу формування знань та його широку розгалуженість у системі створення людського капіталу. Останнє не сприяє цілісності й взаємозбагаченню складових безперервного та інтегрованого процесу формування людського капіталу суспільства. Мають місце і прогалини між окремими етапами процесу або у їх внутрішньому середовищі. Це свідчить про те, що останнє досі не усвідомило роль людського ресурсу та його можливостей і намагається подолати існуючі проблеми старими методами. Унаслідок чого можуть бути загублені напрацювання попередніх етапів професійного шляху і нарощування власних здібностей, з'являються незворотні збитки у суспільстві від зневаги до недостатнього використання суспільством існуючого людського капіталу як головного продуктивного чинника соціального й економічного розвитку; знижуються освіченість і навички людини. Люди у своїй більшості не можуть самостійно задовольнити потреби, що виникають

у процесі власного опанування знаннями, тому в багатьох країнах до їх вирішення залучається суспільство.

Пошук шляхів покращання існуючого стану має бути спрямований на більш щільне об'єднання усіх етапів і складових процесів створення знанневої складової людського капіталу за рахунок запровадження інноваційних форм та методів організації, а також технологій управління процесами її формування й розвитку. В Україні активні форми взаємодії і співпраці суб'єктів, що беруть участь у створенні людського капіталу є скоріше винятком, ніж правилом та, на жаль, не забезпечують необхідних обсягу і якості людського капіталу на етапі розвитку економіки знань.

Ураховуючи довгий період формування людини як особистості, час на розкриття її таланту і набуття креативних якостей, освітні технології та організація здійснення реформаторських заходів системи освіти в містах повинна починатися з «нульової» точки – дошкільної освіти, загальної освіти й охоплювати всі інші види освіти на шляху опанування професійних знань, професійних компетенцій і навичок. Вирішенню проблемних питань може сприяти перебудова існуючої системи організації й управління освітою в територіальних громадах у цілісний освітянський округ.

Обґрунтування переваг формування і розвитку процесів системи освіти в межах територіальної громади, а можливо й поза ними, повинно включати вдосконалення сукупності інструментів впливу на розвиток освіти у їх складі визначення ресурсного потенціалу соціальної інфраструктури освітньої сфери громад, оцінку рівня розвитку її складових, раціональності використання її потенціалу, вдосконалення систем прогнозування та стратегічного планування, реструктуризації систем управління суб'єктів освітянського простору, перегляд змісту, методів і технологій надання знань.

Створення цілісної гармонійної мережі організації й управління окремими, а також взаємопов'язаними процесами формування людського капіталу дозволить скоротити шлях, який потрібно пройти людині до вищої професійної зрілості, зменшить витрати часу та коштів на її становлення, як творчої соціально-активної особистості і створить умови підвищення її творчої віддачі в суспільній праці й активізації участі в процесах розбудови державності і реформуванні економіки. Якісне оновлення й розширення видів організаційних форм і методів соціального управління в місцевому самоврядуванні, створення системи науково-методичної, кадрової, інформаційної

кооперації наявних освітянських закладів й організацій на території громади, співпраця з роботодавцями і структурами бізнесу створить фундамент стійкого, регулюємого процесу розвитку людського капіталу.

Особливість моделі освітянського округу територіальної громади і концепції його побудови й розвитку полягає в тому, що підґрунтям їх створення і функціонування є ідеологія та принципи соціального корпоратизму. Вони мають суттєві переваги перед існуючими моделями, а саме: організація безперервної цілісної системи освіти в межах території проживання людини здатна більше задовольняти потреби в людському капіталі усіх галузей і секторів регіонального господарства; створюються надійні, прямі і зворотні зв'язки між усіма учасниками, активний інформаційний обмін, якісні комунікації створюють умови визначення стратегічних потреб у відтворенні людського капіталу і обсягах підготовки фахівців відповідних класифікаційних рівнів і їх спеціалізацій, необхідної ротації спеціальностей, ліквідації неузгодженості потреб і пропозицій на ринку робочої сили, забезпечити дієвий контроль за якістю і конкурентоспроможністю підготовки молодих фахівців і використання їх з боку роботодавців.

Поєднання ресурсів і можливостей освіти в межах освітянських округів перетворить систему освіти в стратегічний ресурс суспільства, який забезпечує його найголовнішою складовою розвитку – людським капіталом, його професійністю, компетентністю і творчими здібностями. Створення освітянських округів в регіональній системі освіти дозволить більш чітко визначати сукупність об'єктивних параметрів її бажаного стану, керуватись ними при розробці політики подальшого розвитку і виробляти чіткі орієнтири й критерії для визначення ефективності її функціонування в містах та регіонах.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бобровська О.Ю. Корпоративне управління в місцевому самоврядуванні : монографія / О.Ю. Бобровська. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – С.168.

*Дрешняк Валерій Михайлович,*

*к. держ. упр., доцент,*

*завідувач кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем  
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України*

## **ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В КОМУНІКАТИВНИХ КАМПАНІЯХ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

Комунікативна діяльність у сфері публічного управління може розглядатися не лише як окремі комунікативні акти, але й як комплекс різних за масштабами і тривалістю кампаній або ж проєктів. У такому випадку більш чітко визначається мета, якої треба досягти в результаті комунікації, раціонально використовуються ресурси, точно окреслюється результат, який у визначений термін можна оцінити за визначеними критеріями.

Комунікативну кампанію слід розглядати як тривалий взаємовплив організації-системи та її зовнішнього середовища. Для забезпечення такого взаємовпливу використовується низка комунікативних засобів, з яких найбільш важливими є засоби масової інформації (ЗМІ) Кампанія будь-якого масштабу являє собою струнку послідовність кроків, а саме: вивчення проблемної ситуації та визначення проблеми, яку слід розв'язати внаслідок кампанії; визначення мети кампанії; визначення аудиторії (сектора чи секторів суспільства, що входять до кола інтересів організації); відбір комунікативних каналів і техніки впливу; планування ресурсів; безпосередня комунікація (реалізація кампанії); оцінювання результату.

Етап оцінювання комунікативної кампанії, на якому має бути знайдено відповідь на запитання “чи досягнуто мети кампанії?” доцільно розглядати, на наш погляд, попри те, що у вище наведеному переліку він вказаний останнім, не як завершальний, а як транзитний. Хронологічні рамки цього етапу – від появи перших запланованих публікацій – до досягнення мети чи завершення кампанії як проєкту. Справа в тому, що робота з потоками масової інформації має будуватися з урахуванням реальних і потенційних змін, що характерні для інформаційного простору, до якого інтегрована дана організація. Виявити їх можна за умови безперервності, системності,



цілеспрямованості аналітичної роботи як основи оцінювання проміжних та остаточного результатів кампанії.

Одним із напрямів цієї роботи є моніторинг інформаційного простору, що полягає у встановленні та постійному відстеженні інформаційних джерел і потоків, пов'язаних із діяльністю організації та сферою її інтересів. Ключовими об'єктами такого моніторингу є ЗМІ. Серед методів цього моніторингу особливе місце посідає контент-аналіз (аналіз змісту на основі формалізованих соціологічних методик). Суть методу полягає у виділенні в тексті деяких ключових понять чи інших смислових одиниць з подальшим підрахунком частоти вживання цих одиниць, відношення різних елементів тексту один до одного, а також до загального обсягу інформації. У такий спосіб аналіз змісту ЗМІ проводиться не суб'єктивно, а з допомогою кількісних, формалізованих методик, що забезпечують отримання фактично об'єктивного результату.

Контент-аналіз застосовують як під час поточної комунікативної діяльності, так і на етапах проектування, реалізації та оцінювання окремих кампаній. Володіння цим методом дозволяє фахівцям максимально об'єктивно прослідкувати і визначити рівень уваги ЗМІ до тих чи інших явищ, осіб, подій тощо у своїх повідомленнях. Іншими словами, так можна з'ясувати потенціал певного інформаційного поля, породженого окремим повідомленням, що стосується названих явищ, осіб, подій. Особливість цього аналізу полягає в тому, що окремі мовні одиниці, які відповідають певним темам, піддаються кількісному описові та в подальшому аналізуються. Кількісний контент-аналіз має на меті визначення передусім частоти появи у тексті цих мовних одиниць. Якісний контент-аналіз дозволяє зробити висновок про сутність аналізованого об'єкта з огляду на вивчення визначених характеристик. Цінні висновки (зокрема щодо динаміки певного процесу) можна отримати, порівнявши результати контент-аналізу одного джерела за певні співвідносні періоди часу. Для цього важливо досягти безперервності ведення аналітичної роботи.

На наш погляд, доцільним є вдосконалення такої методології з метою оцінювання інформаційного взаємовпливу організації та середовища через ЗМІ доцільно вдатися до "індексу інформаційного впливу" – синтезованого кількісного показника. Він складається з чотирьох елементів: обсяг повідомлень про організацію (або про важливу для організації проблему), їх тональність, аудиторія, яка

отримала ці повідомлення, кількість повідомлень [2, с. 105 – 107]. Ця розробка запропонована нами та апробована під час аналізу друкованих ЗМІ Дніпропетровської області.

Обсяги публікацій традиційно визначаються у квадратних сантиметрах для преси чи хвилинах – для радіо і телебачення. Проте поширення комп'ютерних технологій дозволяє вести оброблення текстів, легко обчислюючи їх обсяг у тисячах знаків, що більш зручно. Можна увести й певну шкалу для спрощення. Наприклад: матеріали до 1000 знаків – 1; 1000 – 2000 знаків – 2; 2000 – 3000 знаків – 3 тощо.

Утім, при цьому необхідно робити також і деякі поправки на ступінь сприйняття матеріалу (формально вони можуть бути подані як певні коефіцієнти). Скажімо, текст одного й того ж обсягу (за кількістю знаків) може бути розміщено в газеті як на першій, так і на другій шпальті, більшим чи меншим шрифтом, з ілюстраціями чи без тощо, що зрештою впливає на те, як сприйматиметься він читачем.

Слід звертати увагу на особливу інформативність фото та інших ілюстрацій у газеті та в Інтернет-виданнях, відеоряду на телебаченні та звукових ефектів на радіо. Іноді така ілюстрація може нести більше інформації, ніж написаний чи мовлений текст [1, с. 211 – 212]. Вона ж може впливати і на тональність публікації. Тональність, як правило, визначають за шкалою: позитивна, нейтральна, негативна. Але може застосовуватися й більш диференційоване оцінювання. Наприклад, за шкалою від "+ 5" до "- 5" тощо.

Важливим показником є обсяг аудиторії, яка отримала повідомлення. Для досягнення максимальної об'єктивності індексу слід при цьому брати до уваги реальний, а не задекларований тираж видання, чи реальну для конкретного часу трансляції повідомлення теле-, радіоаудиторію, а не потенційну аудиторію даного теле-, радіоканалу. Якщо ставиться завдання донести повідомлення лише до певної цільової соціальної групи, то для розрахунків слід брати обсяг саме цієї аудиторії, а не всю аудиторію даного ЗМІ.

Таким чином, індекс інформаційного впливу (ІІВ) організації через ЗМІ можна розрахувати за формулою:

$$ПВ = ОП \times K \times T \times ОА, \quad (1)$$

де ОП – обсяг публікації, K – коефіцієнт, T – тональність, ОА – обсяг аудиторії. Індеси доцільно розраховувати для кожної публікації, а сумарний індекс для інформаційної кампанії за певний період складатиме їх сума.

Додаток до моніторингового листа, за яким розраховуватиметься індекс інформаційної впливу може мати таку форму (табл. 1.):

Таблиця 1

Додаток до моніторингового листа (приклад)

ЗМІ	ОП знаків/ см кв.	Коеф.	Тональн.	ОА загальна/ цільова	Індекс
“Вісті”	2000 / 140	1	+2	14 000 / 3000	12
“Оглядач”	1500 / 160	1,4 (ілюстр.)	- 1	22000 / 3500	- 7,35
<b>Сумарний індекс</b>					<b>4,65</b>

Результативність комунікативної кампанії, залежно від поставленої мети, можна визначити також за отриманим результатом, або суспільним резонансом. Приміром, коли проводиться комунікативна кампанія щодо припинення забруднення річки, то результатом її можуть бути лише ті дії, що сприятимуть реалізації такої мети. Коли ЗМІ залучаються до роботи з метою підвищити ступінь довіри до органів влади та/чи їх посадових осіб, то результат цієї діяльності покажуть спеціальні соціологічні дослідження. Застосування сукупності представлених підходів у практиці публічного управління дозволить оцінити результативність використання ЗМІ в комунікативних кампаніях та підвищити ефективність цих кампаній.

#### Список використаних джерел:

1. Дрешпак В. М. Знаки та символи в державному управлінні : монографія / В. М. Дрешпак. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 338 с.
2. Дрешпак В. Прес-служба установи, організації, підприємства : навч. посіб. / Валерій Дрешпак. – Д. : Журфонд, 2006. – 124 с.

*Маматова Тетяна Валеріївна,*

*д.держ.упр., доцент,*

*професор кафедри менеджменту та управління проектами*

*Дніпропетровського регіонального інституту державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентові України,*

*Бортнік Олена Володимирівна,*

*провідний аудитор*

*ТОВ «ТЮФ ЗЮД Україна»*

## РОЗВИТОК КОНЦЕПЦІЇ ОЩАДЛИВОГО УПРАВЛІННЯ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ МЕНЕДЖМЕНТІ

Процеси глобалізації та Європейської інтеграції вимагають удосконалення механізмів управління в муніципальному менеджменті. Підвищується вплив і участь громад в управлінні територіями, але існують бар'єри що перешкоджають розвитку зворотного зв'язку муніципальних інституцій та представників громади (недовіра, недосконалі процеси менеджменту муніципальних установ тощо). Традиції вітчизняного муніципального управління не у повній мірі враховують потреби сьогодення з точки зору ефективності та результативності власних процесів.

Муніципальний менеджмент повинен допомагати громаді вирішувати свої щоденні проблеми та безперервно покращувати якість життя на підлеглий території на основі найкращих міжнародних методів та стандартів управління. Тому потребують змін підходи щодо управління організацією для оптимізації витрат власних часових, людських та фінансових ресурсів.

У багатьох країнах реалізація положень концепції «Leap» («Ощадливе управління») сприяла підвищенню якості надання публічних послуг та зростанню ефективності діяльності публічних інституцій [5–7]. Це зумовлює актуальність дослідження розвитку концепції ощадливого управління у муніципальному менеджменті з урахуванням досвіду розвинутих країн світу. Підвищення ефективності власного менеджменту сприятиме посиленню спроможності органів муніципального управління в Україні надавати якісні публічні послуги та покращить імідж вітчизняних муніципальних установ для потенційних партнерів та інвесторів.

Впровадження концепції «Leap» (від англ. «тощий» – «Ощадливе управління») досліджувалось у працях Ю. Адлера, Я. Беттлеса, К. Ватта, Дж. Врумека, Р. Искандаряна, Л. Кухаревої, Р. Озеран-

ського, Д. Теппинга, С. Фомичева та інших вчених. Питанням формування методологічних основ та інструментарію впровадження управління на основі якості в органах публічного управління присвячено роботи Е. Годнева, Ю. Зубкова, П. Калити, Т. Калити, М. Лахижи, В. Момота, Т. Мотренка, О. Никитюка, В. Новикова, Т. Пахомової, В. Полтавець, П. Прокопа та інших науковців. Не менший науковий інтерес становить питання формування організаційної культури, орієнтованої на якість, про що свідчать розробки К. Камерона, К. Куинна, В. Лапідуса, А. Ліпенцева, Т. Салимової. У попередніх роботах Т. Маматової розглянуті окремі питання щодо перспектив застосування концепції «Lean» в публічному адмініструванні та змін організаційної культури публічних інституцій при впровадженні підходу «Lean» [2–3].

Концепція «Lean», що сформувалася на японських підприємствах, займає одну з лікуючих позицій серед сучасних інструментів управління на основі якості. В основі «Lean» лежить ідея, згідно з якою будь-які дії на підприємстві необхідно розглядати з точки зору споживача: створює ця дія цінність для споживача чи ні [1].

Цінність в ході будь-якого процесу – чи то виробництво, надання послуги або проектування – додається шляхом матеріальної або інформаційної трансформації виробу, послуги або операції, в ході якої повинен бути отриманий продукт, потрібний споживачеві. Погляд на процес очима споживача дозволяє зрозуміти, на яких стадіях цінність додається, а на яких – ні. Завдання полягає в тому, що на операції, які не додають виробу цінності, витрачається якомога менше часу [5].

При впровадженні «Lean» вивчають та намагаються позбутись так званих «витрат» – дій, що не додають цінності при здійсненні виробничих процесів та бізнес-процесів) [1]. До них відносяться ті втрати, які зазвичай не помітні і які споживач не повинен оплачувати. Подібні втрати можливі не тільки на виробництві, але і при розробці продукції, наданні послуг або діловодстві: перевиробництво; очікування (втрати часу, перерви в роботі); зайве транспортування або переміщення; зайва обробка (виробничі процеси, не створюють доданої цінності); надлишок запасів; зайві рухи (будь-яке переміщення людей, інструменту чи обладнання, які не збільшують додану цінність продукції); дефекти; нереалізований творчий

потенціал співробітників (неповне використання людських розумових та творчих здібностей і досвіду).

Пройшовши багаторазову апробацію на підприємствах як виробничої, так і невиробничої сфер, концепція «Lean» підтвердила свою універсальність. В результаті назва «Lean manufacturing» — «Ощадливе виробництво» — трансформувалося в «Lean» — «Ощадливе управління». В багатьох країнах концепція «Ощадливе управління» з ентузіазмом прийнята в державних установах, наприклад, в державному секторі Данії, Lean використовується в якості одного із засобів підвищення якості і ефективності при незмінному бюджеті [6; 7]. У роботі [2] висловлено гіпотезу, відповідно до якої застосування концепції «Lean» («Ощадливе управління») в Україні сприятиме підвищенню якості надання публічних послуг та зростанню ефективності діяльності публічних інституцій, перетворенню їх на «ощадливі установи» за умов інтеграції принципів «Lean» в систему управління якістю публічної інституції.

Зростаюча популярність впровадженні підходу «Lean» свідчить про те, що це не чергова швидкоплинна мода в менеджменті. Це продуктивний підхід до вдосконалення діяльності, з опорою на факти, статистичні методи і інструменти управлінської аналітики. Методи «Ощадливого управління» не потребують особливих інвестицій. Але потрібно поступово змінювати організаційну культуру установи, систему взаємовідносин між різними рівнями і підрозділами організації, систему ціннісного спрямування співробітників та їх взаємовідношення [2].

Необхідно проведення подальших досліджень у напрямку розробки методологічних основ концепції ошадливого управління в муніципальному менеджменті на засадах сучасних моделей якості діяльності з урахуванням національних особливостей муніципального менеджменту, що сприятиме вирішенню практичних проблем надання якісних публічних послуг органами муніципального управління і прискоренню процесів адаптації до стандартів Європейського Союзу.

#### **Список використаних джерел:**

1. Вумек Дж. П. Бережливое производство: Как избавиться от потерь и добиться процветания вашей компании / Джеймс П. Вумек, Дэниел Т. Джонс ; пер. с англ. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2004. – 473 с.

2. Маматова Т. Зміни організаційної культури публічних інституцій при впровадженні підходу «LEAN» / Тетяна Маматова, Елла Сергієнко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 7. – С. 60 – 63.

3. Маматова Т. В. Перспективи застосування концепції «Lean» в публічному адмініструванні / Маматова Т. В., Сергієнко Е. О. // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матер. міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 15–16 травня 2009 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 200 – 202.

4. Теппинг Д. Бережливый офис. Управление потоками создания ценности / Д. Теппинг, Т. Шукер ; пер. с англ. А. Л. Раскина ; под науч. ред. Э. А. Башкардина. – РИА «Стандарты и качество», 2009. – 208 с.

5. Barker B. Why are UK Managers failing to adopt Lean Concepts to Improve the Delivery and Quality of Public Services? Some explanations and possible solutions // Bob Barker, Kamran Zamir // Access mode : [http://www.nationalschool.gov.uk/organisational\\_development/performance\\_improvement\\_team/Downloads/X06/Efficiency\\_Conference\\_06\\_Bob\\_Barker\\_handouts.pdf](http://www.nationalschool.gov.uk/organisational_development/performance_improvement_team/Downloads/X06/Efficiency_Conference_06_Bob_Barker_handouts.pdf). – Title from screen.

6. Hobbs J. Worcestershire Highways Partnership Deliver Significant Savings through Lean Best Practice // John Hobbs, Steven St John // Access mode : [www.wmcoe.gov.uk/download.php?did=1482](http://www.wmcoe.gov.uk/download.php?did=1482). – Title from screen.

7. Quality Management: Increasing Your Organisations' Performance Through CAF and Lean // Access mode : [http://www.eipa.eu/files/repository/product/20080407151322\\_0821202\\_20080407.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/product/20080407151322_0821202_20080407.pdf). – Title from screen.

**Овчаренко Світлана Володимирівна,**

*д.ф.н., професор кафедри філософських та соціально-політичних наук  
Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України*

## **СТИЛЬ МИСЛЕННЯ ЯК ЧИННИК ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ В ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ**

Оскільки державно-управлінська діяльність, як і будь-яка інша діяльність, здійснюється у межах культури певного типу, для розуміння процесів, що відбуваються у цій сфері, доречно звернутися до проблематики загальнокультурних основ мислення та форм його виявлення. Притаманний органам державної влади та місцевого самоврядування стиль мислення наочно віддзеркалюється у документах, які є інформативними в цьому плані не тільки змістовно, але і структурно. Державно-управлінські документи є культурними текстами, які демонструють характерні мисленеві програми державних службовців та закріплюють форми організації комунікації всередині їх професійних колективів.

При аналізі системи мислення поняття «текст» слід використовувати як значуще поняття методології структурного аналізу в лінгвістиці, якою пропонується сприймати культурне середовище в загальному плані як сукупність повідомлень, що містять певну інформацію, в тому числі і інформацію, закріплену шляхом повторюваних типових структур її організації. Такі повідомлення є текстами, що мають мовне походження та представлення, причому мова – це будь-яка система знаків, перелік яких не обмежується фонемами та літерами. Оскільки як текст можна розглянути будь-яке явище культури, не є виключенням і державно-управлінська діяльність, що базується на сукупності документів різного призначення, яку можна розглядати як сукупність текстів з певними культурними ознаками.

Одним з засадничих постулатів структурної лінгвістики є постулат про те, що формальні способи організації повідомлення впливають на його зміст, і більше того – формують такий зміст. Повторюванні схеми організації змісту є важливим елементом культури комунікації, оскільки впорядковують процес спілкування. У зв'язку з цим у сучасному менеджменті досить активно використовується поняття жанру, чим забезпечується поширення структурно-лінгвістичних методологій в аналіз технологій управління. Власне жанр – це рід організації повідомлення, який має сталі формальні ознаки, що сприяє обмеженню рівня варіативності сприйняття інформації.

У державно-управлінській діяльності до комунікаційних жанрів слід віднести розпорядження, офіційні листи, програми розвитку, законодавчі акти, інструкції, форми організації нарад, форми звітності тощо. Вони є жанрами, оскільки є типовими за структурними ознаками утвореннями, причому структурні ознаки впливають на зміст, порядок функціонування та комунікативно-інформаційні процеси. Більше того – структурні ознаки багато в чому створюють зміст документу, оскільки у внутрішній організації діяльності органів публічної влади існує стала традиція відтворення форм упорядкування інформаційних потоків.

Така традиція має свої позитивні і негативні наслідки в процесі управління державою. З одного боку, жанрове відтворення текстів забезпечує інформаційну наступність управлінських дій і комунікаційну усталеність, а з другого, є однією з вагомих перепон

для входження інноваційної системи державно-управлінського мислення та організаційної культури.

У структурній лінгвістиці досить ретельно досліджена залежність загального бачення світу від форм організації мовних, у широкому смислі, повідомлень. Власне на цьому теоретичному твердженні ґрунтується вимога до формування в державі україномовного середовища, як середовища з унікальними світоглядними ознаками. Цей принцип можна екстраполювати на управлінську діяльність і, принаймні, припустити, що структурні характеристики існуючих у професійному обігу документів створюють світоглядний каркас, в якому будь-який конкретний зміст автоматично набуває запрограмованих характеристик. Більше того, багато які форми документів пристосовані для сепарації інформації у заздалегідь запланованому напрямку, причому, зрозуміло, що стандарт сепарації планово буде «відсікати» всю інноваційну інформацію, бо вона не вклататиметься у жанрові рамки шаблонів звітності.

Таким чином очевидно, що ми будемо обмежені у набутті адекватної інформації для прийняття управлінських рішень, якщо не змінимо номенклатуру факторів, що нас цікавлять, у формах звітності (в нас може «не вистачати» графі для фіксації корисної інформації). Ситуація ускладнюється ще і тим, що від професійних державних управлінців вимагають досить чіткого виконання документальної дисципліни. І найбільш досвідчений, а значить – професійний державний службовець, буде орієнтуватися виключно на існуючі інструкції та офіційні форми звітності, оскільки на цьому ґрунтується культура організації внутрішньої діяльності в системі державного управління. В такому випадку питання щодо сприяння інноваційній діяльності залишається питанням риторичним, відповідь на яке знаходиться поза межами компетенції конкретного державного службовця.

Отже, оновлення стилю мислення та організаційної культури в системі державної служби та місцевого самоврядування залежить від фактору оновлення принципів структурування службової інформації.

#### **Список використаних джерел:**

1. Овчаренко С.В. Інформаційність жанру/ С.В.Овчаренко – Одеса: Астропрінт,1998 – 188с.
2. Сьрьогін С.М. Культура й етика в публічному адмініструванні : наук. розробка /С. М. Сьрьогін, О. В. Антонова, І. І. Хожило та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/#q=Етика+>

*Прокопенко Леонід Львович,*

*д.держ.упр., доцент,*

*завідувач кафедри права та європейської інтеграції*

*Дніпропетровського регіонального інституту державного управління*

*Національної Академії державного управління при Президентові України*

## **ВОЄВОДСЬКІ КОНТРАКТИ ЯК ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ В ПОЛЬЩІ**

Одним з важливих елементів посткомуністичної трансформації в Польщі стало реформування територіальної організації влади на засадах принципів децентралізації та субсидіарності. Створення у 1999 р. органів місцевого самоврядування на воєводському та повітовому рівнях суттєво змінили характер взаємовідносин центру і місцевої влади. До виключної компетенції сеймика воєводства віднесено прийняття стратегії розвитку регіону. У стратегії воєводства враховується, зокрема, стимулювання економічного розвитку регіону, підвищення рівня конкурентності та інновацій в його економіці, збереження польських традицій, а також розвиток і формування національної, громадянської, культурної свідомості жителів та ін. Стратегія розвитку воєводства реалізується через воєводські перспективні програми [1, с.93-94].

Важлива роль у реалізації воєводських стратегій розвитку та програм належить воєводським контрактам, укладення яких було впроваджено в практику Законом «Про підтримку регіонального розвитку» від 12 травня 2000 р. У жовтні кожного року на основі державної Стратегії регіонального розвитку розробляється проект програми підтримки регіонального розвитку, яка затверджується Радою міністрів. У програмі окреслюються напрямки, порядок і умови підтримки державою воєводських програм, критерії відбору завдань, які можуть бути підтримані, обсяги фінансування та участь в їх реалізації бюджетів гмін, повітів і воєводств тощо [3].

Згідно ст.17 Закону протягом місяця після оголошення програми, правління воєводства, яке хоче отримати підтримку, має направити подання, в якому визначає відповідність цілей, на які буде спрямована підтримка, напрямам і пріоритетам політики

регіонального розвитку держави; перелік завдань, які потребують підтримки; джерела їх фінансування і розмір запланованих коштів з кожного з цих джерел; очікувану ефективність реалізації завдань та критерії її оцінки, а також бажану форму і обсяги підтримки з боку держави. До подання в обов'язковому порядку додається стратегія розвитку воєводства і воєводські програми [3].

Сторонами воєводського контракту виступають Рада міністрів і воєводське самоврядування. Його основні умови узгоджуються в ході переговорів відповідного міністра та маршалка воєводства і затверджуються головою Ради міністрів та сеймиком. Активну участь у виробленні регіональних контрактів бере воєвода [2, с.54; 3].

Сторони контракту окреслюють взаємні зобов'язання при його виконанні, визначаючи, зокрема: термін дії контракту, його завдання, порядок та строки їх виконання, а також засади контролю за їх виконанням. У контракті вказуються уповноважені органи, загальний обсяг видатків на виконання завдань, зазначених у контракті, й можливості, спосіб та джерела фінансування цих завдань, порядок та терміни фінансових розрахунків, порядок і вид звітності, принципи і метод аудиту, в тому числі фінансового контролю. Крім того у контракті визначаються дії у випадку виявлення порушень у реалізації або фінансуванні завдань, правила і процедури для вирішення спорів та врегулювання претензій сторін договору, в тому числі фінансових претензій, порядок і процедура визначення змін або розірвання контракту. Важливе місце відведено визначенню порядку призначення, формування складу і завдань воєводського моніторингового комітету оцінки ефективності та якості реалізації контракту [3].

Ст. 19 Закону регламентує порядок укладення воєводського контракту. Після отримання подання воєводства, міністр повідомляє маршалка воєводства про готовність до проведення переговорів, вказавши дату та місце першої наради сторін. Переговори мають розпочатися не пізніше 30 днів з дня отримання міністром воєводського подання і завершитися протягом 30 днів з дня оприлюднення Закону про державний бюджет. Уряд та правління воєводства зобов'язані надати один одному всю необхідну інформацію, пов'язану з предметом договору. Договір може бути змінений чи розірваний на підставі одностайної згоди сторін або закінчення терміну повідомлення (один місяць), зробленого однією з сторін про зміну або розірвання контракту [3].

Отже, реформуючи механізми здійснення державної регіональної політики, в Україні доцільно запозичити такий важливий інструмент її реалізації як укладання воєводських контрактів.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про самоврядування воєводств: Закон Республіки Польща від 5 червня 1998 р.// Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К.: Агенство “Україна”, 2001. – С.91-117.
2. Четыре реформы. От концепции до реализации/ под ред. Лены Колярской-Бобинської; пер. Лены Клубинської. – Варшава: Oficyna naukowa, 2000. – 392 с.
3. Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12 maja 2000 r.// [www.sejm.pl](http://www.sejm.pl)

*Рачинський Анатолій Петрович,*

*к.держ.упр., доцент,*

*професор кафедри державного управління і менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України*

### **ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В УМОВАХ КРИЗИ**

Реалізація стратегічного управління персоналом в умовах кризи має свою специфіку, а саме воно повинно бути максимально мобільним, гнучким, ефективним та результативним. З цією метою стратегічне управління персоналом має включати розробку відповідних антикризових концепцій, стратегій антикризової кадрової політики, принципів та методів управління персоналом в умовах подолання кризи, що гарантуватиме здійснення відповідних структурних змін у діяльності органів державної влади й за умови, якщо остання буде побудована виключно на антикризових кадрових стратегіях, що в першу чергу, вимагає здійснення аналізу, експертизи, діагностики, прогнозу діяльності кадрового складу органів державної влади.

На думку *Р.Кетріна*, “процес стратегічного управління персоналом в умовах кризи є необхідним елементом загальної стратегії органу державної влади, він необхідний для того, щоб упорядкувати процедуру виконання функціональних повноважень кожним працівником, об'єднати в єдине ціле питання стратегічного управління і оперативної роботи на рівні конкретного виконавця...



система стратегічного управління персоналом спрямована на встановлення зв'язку між стратегіями, індивідуальними цілями і критеріями ефективності праці на всіх рівнях ієрархії організаційної структури” [2, с. 76].

Важливо визначити основні *принципи* стратегічного управління персоналом в рамках здійснення відповідних структурних змін. Це, насамперед:

- відповідність між професійно-кваліфікаційним рівнем персоналу органів державної влади та організаційними вимогами, які регламентуються соціально-політичними та економічними умовами здійснення структурних змін;
- запровадження новітніх методик діяльності персоналу органів державної влади;
- формування принципово нового підходу до організації стратегічної діяльності персоналу органів державної влади;
- створення новітніх організаційних структур при органах державної влади.

Виходячи із цього можна чітко ідентифікувати основні фактори антикризової діяльності персоналу, які впливають на забезпечення структурних змін у діяльності органів державної влади. Тут принципово важливо виходити із таких факторів як: структурні (чисельність структурного підрозділу); *проміжні* (стиль діяльності керівника структурного підрозділу в умовах кризи, критерії прийняття та реалізації управлінських рішень); *мотиваційні* (мотивація діяльності персоналу в умовах кризи та відповідної структурної зміни обумовленої нею); *змінні* (характер завдання, які постають перед персоналом у процесі реалізації його функціональних повноважень в умовах кризи); *особистісні* (якісні професійні характеристики персоналу).

Цікаву, у методологічному відношенні, запропоновано з цього приводу концепцію американським вченим *П.Врайтом*, який доводить, що в умовах кризи керівник органу державної влади передусім повинен здійснювати управління відповідністю характеристик вимогам до діяльності персоналу. Найефективнішим механізмом забезпечення такої відповідності є вплив на фактори розгортання кризових явищ. На думку вченого, керівник повинен забезпечити процес формування управлінських рішень, спрямованих у першу чергу на оптимізацію діяльності органу державної влади

через підвищення якісно-професійних характеристик персоналу [3, с. 75].

Доцільно також особливу увагу приділити розробці концептуального плану стратегічного управління персоналом, одним із критеріїв реалізації якого має виступати забезпечення структурних змін у системі державного управління.

Основними *механізмами реалізації* такого плану мають виступати:

- виявлення результативності діяльності персоналу за умови запровадження відповідного плану, а саме того наскільки щойно добраний персонал відповідає внутрішнім організаційним потребам;
- оцінка результатів аналізу та узгодженості діяльності персоналу внутрішнім потребам функціонування органу державної влади;
- виявлення реальної потреби у персоналі та співвіднесення її з наявною фактичною;
- підготовка інформації про потреби у персоналі та джерела її реалізації;
- характеристика про критерії вимог до персоналу та підготовка критеріїв вимог до відповідних вакансій;
- оцінка результативності діяльності персоналу, задіяного у окремих структурних підрозділах органів державної влади та виявлення його стратегічного впливу на структурні зміни у діяльності органів державної влади загалом;
- виявлення рівня відповідності діяльності персоналу вимогам загальнонаціонального ринку праці.

Саме така тактична модель реалізації стратегічного управління персоналом в органах державної влади, в першу чергу, спрямована на вирішення проблеми найму та добору персоналу, здатного в умовах кризи забезпечити відповідні структурні зміни у функціонуванні системи державного управління загалом.

У даному відношенні особлива увага має належати відповідним механізмам: виявлення потреби у персоналі, створення інформаційної бази для планування персоналу; розробки штатних розписів, трудових планів; аналізу запитів про заміщення або додатковий набір персоналу; аналізу внутрішнього кадрового потенціалу; аналізу причин плінності кадрів [1, с. 48].

Одним із важливих технологічних прийомів здійснення стратегічного управління персоналом в умовах кризи є створення

чітких інституційних структур управління персоналом. З цією метою в умовах кризи особливої доцільності набувають так звані кадрові структури (служби). До стратегічних завдань кадрових служб (управлінь персоналом, відділів кадрів) є розробка та реалізація кадрової політики, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу органів державної влади у такому ракурсі аби він був спроможним гарантувати відповідні структурні зміни у функціонуванні системи державного управління.

Виходячи із цього можна чітко визначити функціональні завдання кадрових служб, які мають реалізовуватися в умовах кризи:

- прогнозування стратегічної потреби органів державної влади у персоналі та джерела її реалізації, конкретизація потреби у підготовці персоналу;

- створення дієздатного колективу персоналу;

- планування та регулювання професійного, кваліфікаційного рівня розвитку персоналу органів державної влади, процедур його звільнення та перерозподілу його функціональних повноважень;

- організаційно-методичне та технологічне забезпечення професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу відповідно до потреб кризової ситуації та сучасної стратегії антикризового менеджменту;

- системне навчання керівників структурних підрозділів органів державної влади стратегічним методам та формам роботи з персоналом в умовах кризи;

- вивчення професійних, ділових і етичних якостей персоналу органів державної влади на основі запровадження атестації, лінгвосоціологічних та психологічних методик;

- розробка рекомендацій щодо раціонального використання персоналу в органах державної влади відповідно до їх здібностей і схильностей;

- виявлення професійної орієнтації персоналу органів державної влади та відповідна адаптація персоналу наймолодшої вікової категорії;

- виявлення та подолання причин плінності персоналу в органах державної влади в умовах кризи з метою забезпечення динамізації структурних змін у функціонуванні відповідних державно-управлінських структур, запровадження заходів по стабілізації і вдосконаленню їх соціальної і демографічної структури, створення інституту наставництва;

- запровадження ефективних форм матеріального і морального стимулювання персоналу до виконання функціональних повноважень в умовах відповідної кризової ситуації.

#### **Список використаних джерел:**

1. Антикризисное управление / Под. ред. Короткова Э.М. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 389 с.

2. Kathryn R. Harrigan. A Framework for Looking at Vertical Integration / Journal of Business Strategy. – № 3 (Winter 2003).

3. Wright P., Pringle C., Kroll M. Strategic Management: Text and Cases. Allyn and Bacon: Needham Heights, MA, 1992. – 367 p.

*Шаров Юрий Павлович,*

*д. держ. упр., профессор,*

*ДРІДУ НАДУ при Президентіві України,*

*завідувач кафедру менеджменту та управління проектами*

## **ЗАСТОСУВАННЯ ПІДХОДІВ МЕНЕДЖМЕНТУ ЯК ДЖЕРЕЛО СТВОРЕННЯ КОНКУРЕНТНИХ СТИМУЛІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Наукові передбачення дослідників кінця минулого сторіччя, зокрема й українських, стосовно неминучого приходу менеджменту до публічного управління, перетворилися сьогодні на реальність, стали визнаною складовою його сучасної парадигми. За умов розвитку демократії все більше зміцнюється громадянське суспільство, яке змушує владу прислуховуватися до себе і намагається втручатися в процес формування принципів рішень.

На місцевому рівні найбільш відчутно простежуються тенденції переходу від ієрархізованого способу управління до ідеології «governance» (урядування), тобто горизонтальної мережної організації діяльності, коли стратегічні гравці суспільства (влада, громадськість, бізнес) діють на засадах спільного інтересу, партнерства, вигідності за умов колективного прийняття рішень. Зазначені достатньо радикальні зміни в середовищі публічного управління викликають необхідність змінювати арсенал управлінських засобів.

Нові моделі публічного управління (ринково-орієнтована публічна адміністрація, підприємницьке врядування) спрямовані на перетворення середовища публічного адміністрування на конкурентне, яке забезпечує тиск на виробника послуг щодо



постійного вдосконалення якісного рівня публічних послуг. При цьому слід розуміти, що проблемою створення конкурентного середовища в публічному управлінні є реальна відсутність в ньому адміністративних продуктів, тобто фактична монополізація, яка проявляється у відсутності прямої загрози виживання публічних організацій. Тому йдеться про прагнення до створення умов, максимально наближених до конкурентної ситуації [4]. Тим самим створюється реальний стимул, що змушує доводити здатність працівника і установи до продуктивної роботи та інноваційності.

В ідеальній моделі громадянського суспільства громадяни голосують за кращу владу з огляду на результат її діяльності. З іншого погляду реалії вже такі, що фактом є конкуренція за державні ресурси (державні фінанси, державні інвестиції, державні програми, державні гранти тощо), за приватні ресурси, за залученні інвестора на територію, навіть за кваліфіковану робочу силу. Можна визначити такі напрями створення конкурентного середовища в публічному управлінні:

- доцільна приватизація;
- тендерні закупівлі ресурсів, товарів і послуг;
- контрактний менеджмент;
- державно/приватно/громадське партнерство;
- індикативне планування;
- бенчмаркінг;
- формування рейтингів територій;
- регіональні програми надання грантів на проекти місцевого розвитку;
- оголошення конкурсів на кращу громаду, район за різними номінаціями (системи управління якістю, сталий розвиток, соціальна інфраструктура, ринкова інфраструктура й умови ведення бізнесу тощо) з широким оприлюдненням переможців і надбань.

Практика *оголошення тендерів* на здійснення різних послуг у сфері публічного адміністрування добре зарекомендувала себе з огляду на можливість надання послуг приватним сектором економіки на більш вигідних цінових умовах і якісним рівнем. Тендери дають можливість знайти компетентних виробників послуг або в межах відповідного органу управління, або за його межами. В таких ситуаціях треба знайти відповідь на запитання: «зробити самому чи купити». Як наслідок виникає контрактінг – особлива форма вироблення публічної послуги на підставі партнерства між

державними, приватними та громадськими структурами (*Public-Private Partnership*). Орган публічного адміністрування може залишатися основним «провайдером» послуги, але при цьому виконання окремих її складових частин здійснюється приватними підприємствами (додаткові чи супутні завдання), або приватний сектор залучається для повного надання послуги. При цьому укладаються договори про послуги з чіткими цільовими параметрами між органом управління та зовнішньою структурою. Однак надання цих послуг та контроль якості й надалі залишаються в компетенції органу публічного адміністрування. Таким чином розвантаженню з точки зору виконання послуг протистоїть додаткове навантаження у сфері керування цим процесом [4].

Контрактний менеджмент є способом переходу від ієрархічного управління до укладання цільових угод про надання послуг (що, кому, скільки, з якою якістю, за якою ціною має бути надано). Контракти охоплюють весь цикл управління (від постановки цілей і завдань до контролю за їх досягненням). Політичне керівництво (представницький орган) формує стратегічні цільові настанови і несе відповідальність перед громадянами за їх виконання. Оперативний рівень представлений професійними структурами і фахівцями (адміністратори), що відповідають за ефективне виконання робіт.

Важливо зазначити, що контрактний менеджмент створює умови запровадження проектного підходу: цільові домовленості визначають продукт, його обсяг та якість, бюджет; питання «як робити» віддається на розсуд професіоналам (проектній команді), запобігається втручання політиків у оперативну діяльність; оцінювання діяльності здійснюється за кінцевим результатом. Критично важливо, що все це створює підстави для зменшення ступеня формалізації організаційної поведінки, прагнення до об'єднання фахівців у функціональні одиниці при одночасній їх участі в невеликих проектних командах. Ще у другій половині минулого сторіччя Е. Тоффлер прогнозував, що у постіндустріальному суспільстві бюрократія буде поступово витіснятися адхократією, яка координуватиме роботу численних тимчасових робочих груп. Він розглядав це як майбутню норму існування організації, стверджував, що саме адхократія прийде на зміну організаціям з жорстким розподілом праці [2]. І це шлях до стимулювання творчості і досягнення конкретного результату. А саме це охоплюється поняттям «службове підприємництво», яке завдяки

адміністративним реформам у передових країнах набуває розвитку в публічному управлінні [3]. Принциповою перевагою проектного підходу є вирішення питання “як робити” керівником і командою проекту. При цьому визначення кількості виконавців, системи і розміру оплати, схеми заохочень, графіку роботи тощо здійснюється з урахуванням проектних обмежень, а не обмежень, що висувають типові структури управління. Саме тут закладені стимули результативної та ефективної діяльності, чого так не вистачає службовцям публічного управління. Ситуація кризи, в якій нестача ресурсів сягає критичної межі і необхідністю стає відмова від усього «зайвого» та здійснення лише самого потрібного, може відіграти роль «пускового механізму» переходу на раціональні структури управління адхократичного типу, що базуються на контракуванні і роботі в проектних командах.

Дійовим інструментом партнерства між державними, приватними та громадськими структурами є індикативне планування [3]. За своїм змістом і призначенням воно не є обов'язковим і у практиці часто цю ознаку тлумачать як ключову. Проте головна суть індикативного планування полягає у такому. Місцева влада завдяки процесу стратегічного планування визначає узгоджені з громадою пріоритети розвитку території і оприлюднює їх для бізнесу і громадськості. При цьому наголошується, що ті бізнесові і громадські структури, які вдаються до реалізації визначених пріоритетів розвитку території, отримуватимуть різноманітні преференції (пільги у оподаткуванні, оренді приміщень муніципальної власності, місцевій рекламі, територіальне замовлення на актуальну продукцію та послуги тощо). Тобто через оголошені стратегічні індикатори бізнес заздалегідь орієнтується на взаємовигідне співробітництво з владою: з одного боку, реалізуються місцеві пріоритети, з іншого – бізнес отримує стимули розвитку. При цьому бізнес здійснює зазначену діяльність за рахунок власних ресурсів, тобто його фінансові, матеріальні та людські ресурси не примусово, а опосередковано спрямовуються у потрібних громаді напрямках, чим розширюється ресурсна база реалізації стратегії. За умов використання індикативного планування доступними для влади стають не тільки бюджетні ресурси, а й приватні.

Бенчмаркінг вже багато років застосовується у бізнес-практиці, а останнім часом розпочалося запровадження його технологій до публічного управління. Бенчмаркінг – метод компаративного

(порівняльного) аналізу, що доцільно застосовувати в конкурентному середовищі, і який полягає у виборі ефективно працюючого у співставних умовах аналога-конкурента з метою отримання бази відносного виміру результатів власної діяльності. Основою порівняння при цьому є досягнення, витрати, стандарти, правила, практика діяльності тощо.

За допомогою *бенчмаркінгу* території: порівнюються значущі аспекти життя в територіальному утворенні з передовим вітчизняним та закордонним рівнем; запозичується успішний досвід і кращі досягнення; визначаються порівняльні конкурентні переваги території та системи управління; виявляються слабкі місця, резерви розвитку території та системи управління.

Існують певні особливості застосування бенчмаркінгу у сфері публічного адміністрування, зокрема в системі надання публічних послуг. З одного боку, тут немає жорсткого конкурентного тиску, а тому інформація про методи роботи, результати та витрати є більш доступною, що можна вважати перевагою. З іншого боку, через практичну відсутність обліку за витратами і результатами в органах публічного управління значно важче отримати дані для реального порівняння. Крім того з'являються труднощі при визначенні послуг і витрат, що мають стати об'єктом порівняння: не кожен орган управління пропонує одні й ті ж послуги під однією й тією ж назвою [4].

Хоча створення конкурентного середовища завжди пов'язане з певними факторами ризику, міжнародний досвід свідчить, що розумне розширення конкуренції як інструменту керування процесами є одним із найважливіших засобів досягнення орієнтації на потреби громадянина та економії. Значущим аспектом створення конкурентного середовища з метою впливу на діяльність влади є формування рейтингів територій. Оприлюднення результатів рейтингування перед громадськістю дає можливість громадянам реально порівняти досягнення місцевої влади з сусідніми територіями і робити відповідні висновки щодо результативності і ефективності дій влади, що за умов демократичного управління відображається відповідним голосуванням на чергових виборах.

Сучасна парадигма *New Public Management* також наголошує не тільки на підвищенні якості публічних послуг, а й на зменшенні витрат на реалізацію влади. Важливим фактором цього є адміністративно-територіальний устрій країни, концепція реформи

якого давно дискутується. Але адміністративно-територіальна організація влади – це лише важлива передумова розвитку, а для «запуску» його стимулів треба «опускати» ідеологію урядування як мережної конкурентної організації діяльності до рівня територіальної громади, «вмикати» чинники самоорганізації і мотивованої співучасті населення. З цього приводу перспективним підходом, визнаним і діючим у передовому світі, є корпоративний підхід – розгляд громади як своєрідної корпорації. За таких умов член територіальної громади не просто вважається номінальним власником муніципальної власності, а набуває прав реального володіння й управління певною часткою корпоративної власності, стає акціонером. Стає доцільним і вигідним брати участь в управлінні справами громади, чим досягається ефективна взаємодія місцевої влади, територіальної громади, бізнесу.

Корпоративна ідеологія змістовно відповідає і сприяє створенню кластерних форм організації спільної діяльності, ініціювання яких у багатьох випадках залишається прерогативою влади [1]. Для цього працівники владних структур повинні мати чіткі уявлення про переваги таких мобільних структур. Доцільно зауважити, що створення кластеру – це органічний симбіоз менеджменту та проектного підходу.

Сьогодні розвиток громад, підтримка високої конкурентоспроможності без інноваційних управлінських підходів неможливі. Тому пильна увага науковців і практиків має приділятися опрацюванню й запровадженню конкурентно-орієнтованих інструментів менеджменту, які створюють реальні ефективні стимули розвитку публічного управління на місцевому рівні в напрямках досягнення високих рівнів і якості життя.

#### **Список використаних джерел:**

1. Серік О. Д. Концепція кластерів та її роль у формуванні конкурентоспроможної економіки держави / О. Д. Серік // Вісн. Хмельницького національного університету. – 2009. – № 3. – Т. 2. – С. 214 – 217.
2. Тоффлер Э. Шок будущего. М.: Издательство "АСТ", 2001. - 560 с.
3. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.
4. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного врядування /Петер Шрьодер/ Київ, Фонд ліберальної політики, 2008. – 57 с.

## **СЕКЦІЙНІ ЗАСІДАННЯ**

*Абраменко Юлія Юрївна,*

*аспірант кафедри менеджменту та управління проектами*

*Дніпропетровського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України*

### **ПРИНЦИПИ КОМУНІКАТИВНОЇ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Дослідження комунікативного аспекта діяльності державних службовців має передбачати посилення на категорії ефективності та результативності. Доцільність даного міркування пояснюється посиленням необхідності відповідності результатів роботи державних службовців загальним стандартам якості надання публічних послуг та критеріям якості. Зв'язок понять «комунікація», «ефективність» та «результативність» витікає з необхідності отримання результату або позитивного ефекту комунікацій.

Розглядаючи комунікативний аспект діяльності державних службовців, звертаємося до соціально-психологічних методів державного управління або методів державно-управлінського впливу на окремих осіб, соціальні групи та суспільство в цілому [1]. Спрямованість даних методів на морально-етичну сферу об'єкта взаємодії, його психоемоційний стан визначає орієнтацію на отримання відповідного ефекту або результату комунікації.

Категорією результативності оперує Дж. Ашкай, зазначаючи, що «поведінкова сила» поділяється на жорстку та м'яку. Жорстка сила примушує об'єкт до певних дій чи бездіяльності проти його власної волі. М'яка сила змушує об'єкт робити щось у спосіб переконання чи маніпуляції [3, с. 63]. Проектуючи запропонований Дж. Ашкаєм підхід на сферу надання публічних послуг, слід зробити акцент на результаті застосування «поведінкової сили», так званому «поведінковому результату». Більш прийнятним, на наше переконання, видається «м'який підхід», що відповідає морально-етичним нормам поведінки державного службовця. При цьому, необхідність переконувати та досягати поставленої мети спонукає до застосування таких силових комунікативних елементів. На наше переконання, результативність такого діалогу (або полілогу, якщо

мова йде про публічні виступи) у найбільшій мірі може бути проявлена у наступних видах діяльності державних службовців:

- контролююча;
- облікова;
- організаційно-виконавська;
- представницька;
- регулююча;
- інформаційно-аналітична;
- координуюча[4].

Результати впливу на суб'єкт комунікації можуть проявлятися у синхронізації, узгодженні або соціалізації управлінських рішень. Таким чином роль комунікативного аспекту особистісного розвитку державних службовців є надзвичайно важливою з точки зору показників ефективності та результативності управлінської діяльності. Вона тісно корелюється із проблемою підвищення довіри суспільства до публічних інститутів, забезпечення умов для сумлінного та ефективного виконання державними службовцями посадових обов'язків [2].

Саме тому вимагають інноваційності розроблення та закріплення загальні принципи комунікативної поведінки державних службовців, якими вони мають керуватися при виконанні посадових обов'язків. Подібна практика має місце в усіх розвинених країнах. Такими принципами або правилами можуть бути наступні:

- дотримання норм службової, професійної етики і правил ділового спілкування;
- коректність і уважність у спілкуванні з громадянами і посадовими особами, а також представниками організацій;
- збереження нейтралітету та незалежності від впливу громадян, професійних або соціальних груп і організацій;
- виключення можливості впливу особистих, майнових, фінансових та інших інтересів, що перешкоджають ефективному та продуктивному комунікативному процесу;
- виявлення терпимості і поваги до звичаїв і традицій інших народів, врахування культурних та інших особливостей різних етнічних, соціальних груп;
- дотримання нейтральності, яка виключає можливість впливу на думку державних службовців рішень політичних партій, інших громадських організацій та об'єднань;

- уникнення конфліктних ситуацій, здатних завдати шкоди репутації державного службовця чи авторитету державного органу;
- недопущення виникнення конфліктів інтересів та врегулювання конфліктів;
- утримання від публічних висловлювань, суджень та оцінок щодо діяльності державних органів, їх керівників, якщо це не входить у посадові обов'язки державного службовця;
- дотримання встановлених у державному органі правил публічних виступів і надання службової інформації;
- шанобливе ставлення до діяльності представників засобів масової інформації, а також сприяти в отриманні достовірної інформації [2];
- розуміння потреб та прагнень, що приховуються за протидією суб'єктів комунікації.

Отже, посилення комунікативного аспекта діяльності державних службовців на категорію ефективності передбачає отримання певного позитивного результату взаємодії державних службовців з громадянами, юридичними особами та організаціями.

Результативність проявляється у багатьох видах діяльності державних службовців, зокрема, у контролюючій, обліковій, організаційно-виконавській, представницькій, регулюючій, інформаційно-аналітичній, координуючій, комунікативній поведінки державних службовців, якими вони мають керуватися при виконанні посадових обов'язків.

Узагальнюючи вище зазначене, пропонуємо такі основні принципи ефективної комунікації державних службовців при виконанні ними посадових обов'язків:

- терпимість та повага до звичаїв інших народів;
- дотримання норм професійної етики і правил ділового спілкування;
- збереження нейтралітету від будь-якого зовнішнього впливу;
- дотримання нейтральності;
- уникнення конфліктів;
- утримання від публічних суджень та оцінок щодо діяльності державних органів;
- дотримання правил публічних виступів;
- шанобливе ставлення до діяльності представників засобів масової інформації.

Комунікативний аспект відіграє надзвичайно важливу роль з точки зору показників ефективності та результативності управлінської діяльності, що обумовлює нагальну потребу розроблення та закріплення загальних принципів комунікативної поведінки державних службовців, якими вони мають керуватися при виконанні посадових обов'язків. Запропоновані принципи ефективної комунікації створюють умови для отримання результативної діяльності державного службовця і як наслідок – підвищення довіри суспільства до публічних інститутів влади.

#### **Список використаних джерел:**

1. Дрешпак В. Комунікативна діяльність державних службовців у світлі етичних принципів / В. Дрешпак // Публічне адміністрування: теорія та практика: Електронний збірн. наук. праць. – 2009. – № 1(1). – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009-01/index.html> – Назва з екрану.
2. Общие принципы поведения государственных служащих: Указ Президента РФ от 12 августа 2002 года № 885. – Режим доступа : <http://78.rsoc.ru/p4659/p4663>. – Назва з екрану.
3. Чукут С. Інформаційна політика : навч. посіб. У 2 ч. Ч. 1/ С. Чукут, О. Литвиненко. – К. : НАДУ, 2003. – 100 с.
4. Эффективная коммуникация в профессиональной деятельности государственного служащего. – Режим доступа : <http://vestnik.pags.ru/idpo/do/programs/nalog/uk/ruk/learn/r4.2.htm>. – Назва з екрану.

***Бережний Ярослав Вікторович,***

*к.держ.упр., провідний спеціаліст*

*відділу економічної стратегії*

*Національного інституту стратегічних досліджень*

## **ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ ЯК МЕХАНІЗМ СТИМУЛЮВАННЯ ПІСЛЯКРИЗОВОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

*Використання державних закупівель – це складова економічного розвитку світового господарства в сучасних умовах глобалізації торговельних відносин. Післякризові очікування щодо відновлення економіки у світі пов'язуються зі зростанням участі держави [2] в економічних процесах на національному та міжнародному рівнях. Зокрема, формування активних національних механізмів державного програмування економічного розвитку. До найпоширеніших подібних механізмів належать процедури державних закупівель, що мають подвійне призначення у структурі задоволення суспільних потреб.*

Воно визначається рівнем частки цих видатків у валовому внутрішньому продукті. В більшості країн держава є найбільшим споживачем на ринку: частка державних витрат коливається від 10-15 % для розвинутих країн до 20 % для країн, що розвиваються [3]. Можливості такого механізму при цьому мають і значний міжнародний потенціал щодо лібералізації внутрішнього конкурентного середовища країни-замовника: 41 країна є членом Угоди про державні закупівлі COT (the GPA, далі – Угода), 22 країни спостерігачі, зокрема і Україна, серед яких 8 країн ведуть переговори про приєднання до цієї угоди як повноцінних учасників [6]. Знаковою особливістю країн-учасниць є їх належність до неї високорозвинутих країн, що мають насичені, конкурентні внутрішні ринки. Відтак застосування механізму обумовлюється необхідністю стимулювання до росту насичених конкурентних ринків у міжнародному масштабі. Тому пряме перенесення окремих існуючих договірних напрацювань на практику інших країн малопродатне і передбачає вироблення власних національних обмежень.

*Різноманітність національних практик застосування закупівлі за державні кошти як основа стимулювання конкурентного економічного середовища на внутрішньому ринку.* Серед різноманіття практик застосування цього механізму умовно виділяються три основні національні моделі: США, країни-ЄС (переважно, Німеччини) і Японії. Інші країни, залежно від ставлення до загальної Угоди в межах COT, мають відносно типові системи державних закупівель, що модифікують практику цих країн.

Система державних закупівель у США нецентралізована у розрізі окремих штатів, проте на федеральному рівні здійснюється єдиним уповноваженим органом державної влади [5]. Зокрема, на основі заявок міністерств і відомств цей вповноважений орган організовує оптові закупівлі, використовуючи конкурсні процедури, в першу чергу тендери. Товари зберігаються на його складах і перепродуються замовникам за оптовою ціною з утриманням невеликого відсотка для забезпечення власної життєдіяльності. Окремі самостійні закупівлі передбачені для спеціальних органів: міністерство оборони і агентство по дослідженню і розвитку в області енергетики. Моніторинг федеральних закупівель покладений на відділ федеральної закупівельної політики у складі. Міжміністерська координація у сфері закупівельної політики здійснюється Радою з регулювання федеральних закупівель. Законодавчу основу системи

державних закупівель в США складають Правила закупівель для федеральних потреб і Правила закупівель для потреб оборони. Всі закони, що відносяться до даної сфери, можна розділити на дві категорії. Перша – загальне федеральне законодавство. Воно регламентує організацію процесу держзакупівель і встановлює юридичні норми, що стосуються конкретних видів закупівель, віднесених до компетенції органів виконавчої влади на федеральному рівні. Друга – спеціальне законодавство, що відповідає за процедури і форми контрактів, а також інформаційне забезпечення процесів закупівель.

У ЄС створена єдина система наднаціонального законодавства для створення якої досвід США використовувався як первинний. Проте, зважаючи на те, що подібні роботи в країнах ЄС розпочалися значно пізніше ніж у США, створення наднаціональних норм з цих питань залишається проблемою при існуючих відмінностях в законодавствах окремих країнах-членах ЄС. Загалом в їх практиці ефективним виявилось різноманітне комбінування моделей провідних країн (переважно Німеччини), коли, наприклад, загальне керівництво закупівельною діяльністю здійснює міністерство фінансів/економіки, зокрема шляхом формування бюджету, а окремі закупівлі проводяться спеціалізованими закупівельними структурами [1]. Існують м'які преференції та стимули місцевих постачальників і підрядчиків, зазвичай на рівні 5–10%. Проте зустрічаються і виключення: наприклад, в Угорщині рівень преференції може складати до 20%. У деяких країнах частина державного замовлення резервується для певних категорій постачальників, зокрема для малого бізнесу. Іноді з цією ж метою крупні лоти умисне ділять на дрібніші. Крім спеціальних обмежень доступу іноземних постачальників до держзамовлень все частіше використовуються такі як митні збори і нетарифні обмеження, рідко пряма заборона.

В Японії державні закупівлі складають відбуваються через відкриті, прозорі та чесні процедури і складають до 10 % ВВП. Нормативно-правова база не має ніяких обмежень щодо участі у тендерах іноземних компаній [4]. Всі процедури здійснюються в межах двох національних законів: про державний бюджет і місцеве самоврядування. Особливістю японської моделі вважаються чи не найнижчі у світі порогові значення щодо обмежень для зовнішніх учасників. При цьому на визначенні види закупівель для залучення іноземних постачальників установлені більш привабливі умови

участі. Існують і виключення. Ще одна особливість – встановлення кваліфікації учасників ще до їх участі у тендерній процедурі з метою відсіювання при наступній ціновій конкуренції, що подекуди має мінімальну незнижувану вимогу. Механізми оскарження базуються на основі функціонування відділ нагляду з державних закупівель, в якій направлялись на розгляд фактичні претензії, та комітету моніторингу державного закупівель, що відповідає за розгляд скарг. При цьому членами відділу нагляду є представники усіх основних міністерств не нижче заступників міністрів.

*Державні закупівлі як вирішальний механізм стимулювання економічного розвитку: перспективи посткризового розвитку України.* Проте, фактично, існують дві домінуючі моделі організації закупівельної діяльності: розподілена (децентралізована) і централізована. Особливості та градація яких пов'язується з додатковими обмеженнями і системою нагляду та контролю реалізацією державних закупівель. Переваги і недоліки обох схем очевидні: розподілена модель вельми гнучка, проте більш витратна. У свою чергу, централізована модель, що забезпечує низькі ціни за рахунок крупно гуртових закупівель, менш мобільна і не завжди враховує всі нюанси в заявках на придбання необхідних товарів і послуг. У цьому зв'язку, для України, що має значну частку розподілу ВВП за рахунок бюджетних коштів, використання можливостей різних моделей та практик державних закупівель у світі має першочергове значення. Зокрема щодо поєднання японської та європейської практики, однієї для введення рівня кваліфікаційних вимог до проведення будь-яких тендерів в кожній з галузей, другої для сприяння розвитку місцевих постачальників та малого бізнесу. Таке застосування дозволить сформувати ціленаправлену політику підтримки внутрішнього ринку країни і в перспективі надасть відчутного стимулюючого економічного і соціального ефекту в покризовому середовищі обмеженого доступу до інвестиційних ресурсів.

#### **Список використаних джерел:**

1. Державні закупівлі в Європейському Союзі: системи оцінки та засоби правового захисту / Мартін Трайбас, Педер Бломберг, Пьотр-Нільс Горецькі [та ін.]; [пер. з англ. О. Мацак]. — К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2008. — 176 с.

2. Доповідь генерального директора СОТ для органу з огляду торговельної політики (ОТП) щодо фінансової і економічної кризи та подій, пов'язаних із торгівлею. JOB(09)/2 – 26 січня 2009 року. – 16 с.

Evenett, Simon J., “Multilateral Disciplines and Government Procurement” in English, Philip, Bernard M. Hoekman, and Aaditya Matto (Eds.), Development, Trade and the WTO, Geneva: World Trade Organization, 2002. – p. 423.

3. Ministry of Foreign Affairs of Japan. Government Procurement Information [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/procurement/>

4. U.S. General Services Administration [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.gsa.gov/portal/category/100000>

5. WTO. Government procurement: the plurilateral agreement on government procurement (gpa) Parties and observers to the GPA [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/memobs\\_e.htm#parties](http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm#parties)

**Вуколов Володимир Васильович,**

*ст. викладач кафедри менеджменту та управління проектами*

*Дніпропетровського регіонального інституту державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентові України*

## МЕРЕЖЕВЕ УПРАВЛІННЯ У ПУБЛІЧНІЙ ВЛАДІ

Адаптація методів державного управління до соціальних змін є однією з найскладніших завдань побудови сучасного суспільства. Початок століття характеризується зміною парадигм управління: на зміну піраміді влади приходять мережева структура яка заснована на обміні і створенні механізмів, здатних пов'язувати між собою різні підсистеми – взаємодоповнюючі, конкурентні і навіть антагоністичні.

Ієрархічне управління, здійснюване зверху вниз, не діє в мережах, де взагалі відсутній «верхній» або центральний рівень управління. Моноцентричні системи управління не є прийнятними в мережах. Мережеве управління має ряд особливостей, що відрізняють його від інших управлінських підходів і, зокрема, від нового публічного менеджменту, покладеного в основу сучасних реформ публічного сектора. Ці особливості мережевого підходу в порівнянні з відмітними особливостями іншого напрямку в теорії і практиці публічного управління, нового публічного менеджменту, представлені в табл. 1 [1].

## Особливості мережевого підходу

Критерії	Новий публічний менеджмент	Мережеве управління
Ключова проблема, на якій сфокусований підхід	Ефективність з точки зору економії витрат	Взаємозалежність
Орієнтація підходу	Внутрішньоорганізаційна	Міжорганізаційна (орієнтація на взаємодію)
Основна форма управлінського впливу	Адміністративний контроль	Спільне управління, сприяння
Публічно-приватний вимір	Орієнтація на менеджмент у приватній сфері (бізнес-орієнтоване управління)	Перевизначення ролі і місця уряду

Створення мережі – процес достатньо довготривалий, який вимагає певних вимог, підходів. Зараз є достатньо рекомендацій щодо конструювання мереж, так американська дослідниця С. Нан пропонує поетапну схему побудови ефективної мережі, починаючи від визначення потреби у ній, закінчуючи забезпеченням потреб самої мережі [2]. Запропонований алгоритм складається з наступних етапів:

- розробка комунікаційної стратегії обміну інформацією та знаннями яка включає: визначення цілей і завдань комунікації; розробка креативної концепції вирішення комунікаційних завдань; розробка комунікаційного плану – послідовності комунікаційних заходів;
- координація (синхронізація, поділ зон відповідальності між учасниками мережі);
- спроектувати механізми спільного використання ресурсів у тому числі і інтелектуальних;
- планування спільної діяльності (наприклад над проектами);
- розробка критеріїв оцінки ефективності роботи учасників мережі.

В теорії мереж конструюються взаємовідносини не тільки між державою і громадянським суспільством, а і між державними управлінськими структурами, громадськими некомерційними організаціями, приватними фірмами, бізнес-асоціаціями. Є. Р. Метелева [3] класифікує мережі за такими типами:

- мережі громадських організацій;

- мережі фірм у сфері передових бізнес-послуг (фінансові, страхові, юридичні, консультаційні, рекламні організації);
- мережі організацій в інших сферах бізнесу (торгівля, громадське харчування, виробництво, виставково-ярмаркова діяльність);
- численні асоціації індивідуумів (за інтересами);
- мережі публічних органів влади (асоціації органів публічної влади різних рівнів – регіональних, муніципальних);
- етнічні мережі (об'єднання індивідуумів і (або) інститутів за національною ознакою, діаспори, спільноти емігрантів);
- наукові мережі (дослідницькі спільноти, складені як з окремих вчених, так і з науково-дослідних інститутів);
- навчальні мережі (співтовариства навчальних закладів);
- культурні мережі (об'єднання представників сфери культури – окремих осіб і (або) інститутів);
- спортивні мережі (об'єднання учасників і організаторів спортивних подій);
- мережі міжнародних проектів/грантів (короткострокові об'єднання інститутів та індивідуумів для реалізації певних проектів, спрямованих на досягнення цілей грантодавців).

Отже, можна відзначити, що мережевий підхід в теорії публічного управління передбачає зацікавленість учасників у спільних діях. Вигідність спільних дій полягає в ефекті синергії, своєрідною «додаткової вартості», одержуваної в результаті таких дій, у порівнянні з результатами дій, отриманих учасниками самостійно.

#### **Список використаних джерел:**

1. Managing complex networks: strategies for the public sector // Walter Julius Michael Kickert, Erik-Hans Klijn, Johannes Franciscus Maria Koppenjan. – L. : SAGE, 1997. – 206 p.
2. Nan S. Networks: A Method of Coordination in Peacebuilding Електронний ресурс. – Режим доступу: // [http://www.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/1/0/0/2/6/page100263/p100263-1.php](http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/0/0/2/6/page100263/p100263-1.php).
3. Сетевой подход к управлению развитием городов: базовые понятия, ключевые положения, направления использования – Режим доступа : <http://vestnik.uapa.ru/issue/2011/02/11/>

*Гладка Олена Миколаївна,*

*ст. викладач каф. менеджменту та управління проектами*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

*Національної Академії державного управління при Президентові України*

## **СТРАТЕГІЧНІ ВІХОВІ РІШЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ІННОВАЦІЙНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ**

*Постановка проблеми.* Організації, що реалізують проекти девелопменту нерухомості мають потребу в дійових інструментах, які б допомагали їм вчасно приймати стратегічні рішення щодо їх подальшого розвитку.

В сучасних наукових працях доведено, що сьогодні управління проектами доцільно розглядати як прийняття управлінських рішень відносно створення продукту проекту, реалізації проекту та управління людськими ресурсами із застосуванням ціннісно-орієнтованого підходу [2, 4]. Вихідним поняттям для рішень стосовно створення продукту проекту є життєвий цикл проекту, який повинен давати уявлення про стратегічні віхи – точки переходу від одного етапу до іншого. Саме в цих точках вирішується подальша доля проекту, тому що виникає можливість продати продукт проекту девелопменту, який знаходиться в стані проміжної конфігурації. Але на сьогодні чітко не визначено перелік стратегічних віх та відкриті питання оцінки доцільності продажу продукту проекту в такому стані.

*Аналіз досліджень.* Огляд літературних та інтернет-джерел з управління проектами девелопменту нерухомості дозволив зробити висновок, що існуючі на сьогодні види життєвих циклів девелопменту нерухомості не дають повного уявлення про ті точки – віхи – переходу від однієї фази (етапу, стадії) до іншої, які б враховували специфіку проектів девелопменту нерухомості та такі, на підставі збору та обробки інформації в яких можна було б приймати стратегічні рішення стосовно вибору одного з можливих альтернативних варіантів розвитку проекту [1, 3, 5, 6].

Таким чином, метою дослідження є запропонувати модель продуктоорієнтованого життєвого циклу проекту девелопменту нерухомості, обґрунтувати доцільність його застосування для прийняття стратегічних віхових рішень, які є інструментом інноваційного управління розвитком соціально-економічних систем.



*Основна частина.* Експертним шляхом було визначено існування семи проміжних конфігурацій, які є найбільш типовими, в яких вона є чітко визначеною. На основі порівняння змін конфігурації продукту проекту та зовнішньої цінності проміжної конфігурації продукту проекту були встановлені моменти часу  $M_p$ , де  $p \in [1;7]$ , в які зовнішня цінність має локально максимальне значення  $V_3^p = \max v(t)$  для всіх  $v \in (M_{p-1}; M_{p+1})$ . Крім того зовнішня цінність у стратегічних віхах з часом збільшується  $V_1 < \dots < V_7$ . Це стало підставою для розробки моделі продуктоорієнтованого життєвого циклу проекту (рис. 1), в якому зазначені моменти часу визначають час прийняття стратегічного вихового рішення з вибору подальшого варіанту розвитку проекту на підставі цінності проміжної конфігурації продукту проекту для внутрішніх та зовнішніх зацікавлених сторін:  $G = \{G_S^p, G_C^p, G_F^p\}$ , де індекси S, C та F означають: S (sell) – продаж, C (continue) – продовження, F (freeze) – заморожування відповідно.

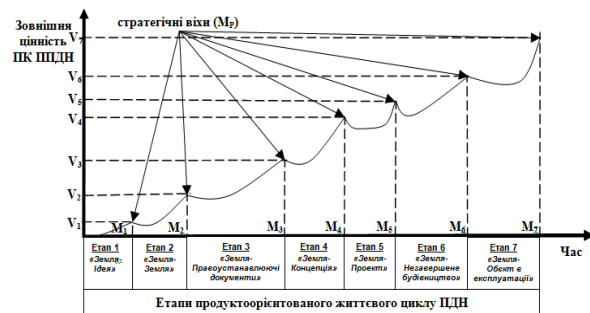


Рис. 1. Модель продуктоорієнтованого життєвого циклу

При чому, внутрішня цінність повинна розглядатись в трьох аспектах: інтерактивному, проактивному та реактивному, а зовнішня – в інтерактивному.

*Висновки.* Розглянуто модель продуктоорієнтованого життєвого циклу проекту девелопменту нерухомості, обґрунтовано доцільність його застосування для прийняття стратегічних вихових рішень, які є інструментом інноваційного управління розвитком соціально-економічних систем.

**Список використаних джерел:**

1. Мазур И. И. Девелопмент недвижимости: справочник профессионала: уч. пособ. / И. И. Мазур, В. Д. Шапиро и др. – М.: Омега-Л, 2009. – 1035 с. – ISBN 978-370-01450-5.
2. Рач В.А. Управление проектами: практичні аспекти реалізації стратегій регіонального розвитку: навч. посіб. / В.А. Рач, О.В. Россошанська, О.М. Медведева; за ред. В.А. Рача. – К.: «К.І.С.», 2010. – 276 с.
3. Ричард Б. Пейзер, Анна Б. Фрей. Профессиональный девелопмент недвижимости. Руководство ULI по ведению бизнеса (Professional Real Estate Development: The ULI Guide to the Business). – 2004. – 452 с.
4. Руководство по управлению инновационными проектами и программами предприятий : Т.1, версия 1.2 / пер. на рус. язык под ред. С. Д. Бушуева. – К.: Наук. світ, 2009. – 173 с. – ISBN 978-966-675-582-0.
5. Управление недвижимостью: уч. пособ. / под общ. ред. С. Н. Максимова. – М.: Издательство «Дело» АНХ, 2008. – 432 с. – ISBN 978-5-7749-0498-3.
6. Шарова О.С. Управление формуванням бачення продукту проекту девелопменту на фазі проектування : дис... канд. техн. наук. : 05.13.22 / Шарова Елена Степанівна ; КНУБА. – К, 2008.

*Горбачева Анна Анатольевна,*

*к.э.н., ст. преподаватель кафедры менеджмента Северо-Кавказской академии государственной службы,*

*Курченко Анастасия Юрьевна,*

*к.э.н., ст. преподаватель кафедры экономики и менеджмента, Южно-Российский государственный университет экономики и сервиса*

**ИННОВАЦИОННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ В АПК КАК ФАКТОР УКРЕПЛЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

Выход аграрной экономики из кризисного состояния, устойчивое функционирование сельского хозяйства, а также других сфер АПК, обеспечение конкурентоспособности отечественного продовольствия неразрывно связано с активизацией инновационных процессов.

Анализ социально-экономической ситуации в аграрном секторе последних пореформенных лет свидетельствует, что здесь применяются устаревшие технологии, сорта растений и пород скота, несовершенные методы и формы организации производства и управления. Отсутствуют отработанные механизмы внедренческой деятельности, система научно-технической информации, соответствующая рыночной экономике, нет апробированной эффективной схемы взаимодействия научных учреждений с

внедренческими структурами. Крайне низкая активность инновационной деятельности также связана с несовершенством организационно-экономического механизма освоения инноваций. Это усугубляет деградацию отраслей комплекса, ведет к росту себестоимости и низкой конкурентоспособности продукции, тормозит социально-экономическое развитие сельской местности, резко снижает качество жизни на селе и как следствие - возникновение реальной угрозы продовольственной безопасности страны.

Обеспечением страны продовольствием занимается агропромышленный комплекс и его важнейшая составная часть – сельское хозяйство. Проблема обеспечения населения России продовольствием, по мнению ряда ученых, обрела четко выраженный негативный стереотип утраты национального самообеспечения в количественном и качественном отношении. Учитывая ухудшающиеся экологические условия производства продуктов питания и массовое поступление на внутренний рынок импортных продуктов, следует признать увеличение продовольственного риска, связанного с падением жизненного уровня и ухудшением здоровья населения.

Уровень продовольственной опасности неразрывно связан с понятием риска, т.е. вероятностью возникновения опасности, обусловленной угрозой нарушения продовольственного баланса в силу разных причин. Следовательно, обеспечение продовольственной безопасности страны требует выявления, объективной оценки и управления рисками, в первую очередь связанных с функционированием российского агропромышленного комплекса, социально-экономическое положение которого, продолжает оставаться сложным и противоречивым и по-прежнему отстает от уровня развития в дореформенный период.

К условиям и факторам, тормозящим освоение инноваций в АПК, относятся также сжатие внутреннего спроса на продовольствие, сокращение господдержки аграрного сектора и государственного финансирования научно-технических программ, неразвитость системы кредитования, высокие ставки по кредитам, отсутствие инновационной инфраструктуры и государственной инновационной политики и стратегии, недостаточный уровень подготовки кадрового персонала организаций АПК в области инновационного менеджмента. Следует отметить, что выше перечисленные условия и

факторы, а также многие другие, также являются основными причинами возникновения рисков.

Оперативная деятельность по управлению рисками АПК предприятий сельскохозяйственного производства должна начинаться с первого дня его основания, так как производство сельскохозяйственной продукции влечет за собой изменение состояния почв. С позиции теории систем, система оперативного управления рисками АПК включает в себя два основных элемента: управляемый объект (риски АПК) и субъект управления (совокупность средств, методов и органов оперативного управления).

Целью системы оперативного управления рисками АПК является обеспечение экономической эффективной реализации целей сельхозпредприятий, а также снижение вероятности и суммы возможного ущерба в результате проявления риска. Достижение цели является общим результатом различных сфер производственно-хозяйственной деятельности сельхозпредприятия.

На основании анализа литературных источников, а также систематизации опыта многих сельскохозяйственных предприятий, мы предлагаем следующие методы оперативного управления рисками АПК:

— экологические методы: экологический мониторинг; экологический аудит; агрохимическая - экологотоксикологическая экспертиза; применение метеорологических прогнозов; ведение зонированного учета погодных условий;

— экономические методы: создание резервных фондов (самострахование); использование карт риска; диверсификация производства; гибкое альтернативное планирование; имитирование;

— технологические методы: применение почвозащитных технологий; расширение видового и сортового состава посевов; замещение ресурсов; соблюдение правил севооборота; использование современной сельскохозяйственной техники; использование почвовостанавливающих культур; использование противоэрозийных систем земледелия;

— организационные методы: экологическое просвещение кадров (тренинги, семинары и др.); корректировка целей; повышение квалификации персонала.

В настоящее время одним из основных методов управления внешними рисками, обусловленными негативным влиянием внешней среды и не зависящими от человека, является страхование.

Минимизируя тяжесть возможного ущерба от негативного влияния внешней среды на предприятие, страхование позволяет стабилизировать доходы товаропроизводителей.

Самострахование представляет собой создание резервов, которыми предприятие может воспользоваться в случае наступления рискованного события.

Например, диверсификация (пространственная) в сельском хозяйстве проявляется в уровне компактности землепользования сельхозпредприятий. Чем она компактнее, тем меньше расходуется средств на перечень техники, перевозку рабочих, выполнение транспортных работ.

Лимитирование предполагает установление определенного предела продажи произведенной продукции, установление предельных сумм расходов. Для сельского хозяйства данная мера минимизации риска является особенно актуальной. Так, например, для дальнейшего производства продукции растениеводства частично используется посевной материал, предельная норма которого заранее планируется.

Гибкое и альтернативное планирование представляет собой разработку ситуационного плана действий в тех или иных ситуациях с возможными последствиями, способствующего уменьшению степени неопределенности и оказывающие положительное влияние на деятельность предприятия.

Адаптированная система хозяйствования также является одним из важнейших факторов, позволяющих управлять хозяйственным риском. Она предполагает определенные направления, ведущие к устойчивому получению дохода, и, прежде всего, адаптированную к рискованной ситуации гибкую структуру производства. В обеспечении стабильности производства важную роль играют гибкие технологии производства, хранения, переработки сельскохозяйственной продукции, позволяющие варьировать в связи с изменениями погодных и других условий, предотвращать или смягчать неблагоприятные влияния внешней среды, экономно использовать биотехнические ресурсы.

Экологический мониторинг представляет собой информационную систему, в задачи которой входит наблюдение за объектами окружающей среды, происходящими в ней процессами, оценка и прогноз ее состояния [2].

Экологический аудит является инструментом для систематической проверки экологического потенциала объекта и потенциального экологического риска.

Таким образом, вышеперечисленные методы оперативного управления рисками позволят предприятиям стабильно функционировать в быстро изменяющейся экономической среде, что обеспечит повышение продовольственной безопасности, как страны, так и региона.

#### **Список использованных источников:**

1 Савицкая, Е.А. Продовольственная безопасность: вопросы теории и диагностики : монография / Е.А. Савицкая ; М-во сел. хоз-ва Рос. Федерации, ФГОУ ПО «Тюм. гос. с.- х. акад.». - Тюмень, 2004: - с. 57.

2 Тихомиров Н.П., Потравный И.М., Тихомирова Т.М. Методы анализа и управления эколого-экономическими рисками: Учеб. Пособие для вузов / Под ред. Проф. Н.П. Тихомирова. - М.:ЮНИТИ – ДАНА, 2003.- с 326-327.

*Даньшина Юлія Володимирівна,*

*здобувач кафедри державної служби та митної справи АМСУ*

### **ЗАРУБІЖНА ПРАКТИКА ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ**

В країнах ЄС обов'язковими умовами роботи органів публічної влади є відкритість, прозорість та підзвітність, створене відповідне нормативно-правове забезпечення, розроблені концепції, програми забезпечення стандартів якості надання адміністративних послуг.

Президент Європейської Комісії Жозе Мануель Баррозу неодноразово зазначав про важливу функцію адміністративних послуг в європейському суспільстві, про те що адміністративних послуг є істотною складовою реалізації державно-владних повноважень органів виконавчої влади. Та наголошував на чітких положеннях про забезпечення послуг, які містяться в Лісабонському договорі [3].

Наприкінці 80-х років ХХ ст. по всій Європі спостерігається рух до високої якості, орієнтиром на якість послуг виступала безпосередньо думка споживача, цей орієнтир найважчий. Багато країн світу в середині 90-х років, зокрема США, Велика Британія, Канада, Фінляндія, Швеція запровадили систему оцінювання надання адміністративних послуг урядовими органами. Надалі уподобання споживачів виступило новим орієнтиром якості послуг. Орієнтація

сьогодення є діяльності органів державного управління на концепцію керування за результатами [5]. Це є один з найбільш ефективних інструментів надання адміністративних послуг серед зарубіжних країн.

У Фінляндії, наприклад, пропонується здійснювати оцінку якості адміністративних послуг за наступними критеріями:

- менеджмент та персонал;
- процедури та структура органу;
- якість та задоволеність споживача;
- економність та ефективність;
- результативність.

Досвід Європейських країн, показує, що між населенням держави та органів публічної влади має бути довіра, що сприятиме консолідації суспільства. Громадянин співпрацюючи з державою, особливо з питань підвищення якості адміністративних послуг, накопичує та використовує власний досвід для зміцнення демократичних принципів в управлінні державою. «Ми підтримуємо тих, хто виступає за трансформацію місцевих структур і реформи на місцевому рівні з метою створення соціального капіталу, а не лише за загальнодержавні ініціативи, оскільки саме так можна домогтися ефективного функціонування демократії» – висловив Роберт Д. Патнам [1, с. 24].

О. Штефан, досліджуючи досвід зарубіжних країн у сфері підвищення якості послуг – США, Великобританії, Японії, Польщі, Болгарії, Росії відмічає, що система управління якістю послуг на базі стандартів ISO 9001: 2000 сьогодні виступає одним з найбільш дієвих механізмів формування якісних відносин між владою, громадою, бізнесом та окремою людиною [7, с. 291].

Для забезпечення на вітчизняному просторі ефективності, результативності та якості надання адміністративних послуг органами публічної влади можна використовувати концептуальні, інструментальні засоби та на моделі-підходи, що вже прийняті у західному світі [1; 4]:

*концептуальні* (загальні засоби, що відображають діяльнісні підходи): управління змінами; програмно – цільовий підход; реінжиніринговий підхід; управління за результатами вимірювання успішної діяльності; управління якістю; управління ризиками; логістичний підхід; аналіз вигід-витрат; організаційно-культурний підхід; інформаційно-комунікаційний підхід;

*інструментальні*: стратегічні технології; проектні технології; маркетингові технології; соціальні технології; соціолгічні методи; електронне врядування; геоінформаційні технології;

*моделі-підходи*: система управління якістю (СУЯ) на засадах ISO-9001:2009 та IWA 4:2005; інтегровані системи менеджменту (Integrated Management System, ІМС/ІMS); модель «BSC» оцінювання діяльності за допомогою системи збалансованих показників (Balanced Scorecard); модель «CAF 2002» оцінювання з позицій результативності та сприяння розвитку («The Common Assessment Framework»); модель самооцінювання в організаціях за методом Т. Конті (модель «EFQM»); модель «САРАМ» оцінювання з позицій якості та ефективності роботи місцевих органів влади (Commonwealth Association for Public Management); модель оцінювання рівня проектної досконалості («Project Excellence»); модель-підхід «Зона стратегічної відповідальності»; модель «пріоритет-проект»; модель електронного урядування типу «електронне місто»; модель типу «єдине вікно».

Вищенаведені моделі та підходи вже набули практичного розвитку в країнах ЄС. Налагоджені взаємовідносин між органами влади та населенням, змога громадян брати активну участь в прийнятті управлінських рішень за допомогою сучасних геоінформаційних технологій, систем типу «електронне місто», запровадження системи «єдиного вікна», підвищують якість роботи органів влади та спрощують процедуру надання адміністративних послуг. Модель «САРАМ» (Commonwealth Association for Public Management) була розроблена для оцінювання якості роботи місцевих органів влади та у 2004 році визнана інноваційною розробкою у сфері управління.

Тому з переходом України до інноваційної стратегії розвитку сервісної держави підіймається питання управління якістю надання адміністративних послуг. Виникає необхідність у впровадження системи управління якістю адміністративних послуг в органах публічної влади та формування органів спроможних ефективно впливати на процеси забезпечення населення послугами на європейському рівні.

Одним із основних принципів СУЯ є розвиток персоналу, його навчання, планування кар'єри та залучення до процесів удосконалення, а управління персоналом є одним із основних обов'язкових процесів. «Якість – ціль номер один, а персонал – цінність номер один» [6, с. 53].

Для запобігання помилок при впровадженні СУЯ в роботу ОПВ України та для значного прискорення процесу, може знадобитися досвід упровадження СУЯ в роботу ОПВ Польщі, який в першу чергу свідчить про [2]:

– добровільно-заохочувальний порядок упровадження СУЯ в роботу органів публічної влади з боку держави і залучення до цього міжнародних грантів та допомоги інших країн;

– розробку і використання апробованого на практиці механізму і методики впровадження СУЯ в роботу установ публічної влади, ієрархічності та послідовності його етапів, що забезпечує контроль з боку держави та громади за мінімальними термінами та повнотою (якістю) виконання цієї роботи;

– необхідність функціонування в кожній установі власної системи підвищення компетентності її співробітників з максимальним використанням як зовнішніх, так і внутрішніх можливостей для освіти та підвищення кваліфікації персоналу, особливо при впровадженні і функціонуванні СУЯ;

– залежність термінів впровадження СУЯ в організації від рівня професійної компетентності персоналу і прямий вплив впровадження СУЯ на стимулювання подальшого розвитку компетентності службовців.

#### **Список використаних джерел:**

1. Putnam R. Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy. – Princeton: Princeton University Press, 1993. – 45 p.
2. Державний класифікатор України. Класифікація послуг зовнішньоекономічної діяльності ДК 012-97 : наказ Держстандарту України від 2 черв. 1997 р. № 324. – Б.м., 1997.
3. Інформаційне повідомлення 5 каналу. – Режим доступу: <http://5.ua/> // Назва з екрану.
4. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / пер. Г. Друзенка та С. Друзенко, за заг. ред. Г. Друзенка. – К. : К.І.С., 2010. – С. 80, 97-101, 389.
5. Кузнецова Ю.А. Повышение качества и эффективности бюджетных услуг: обобщение опыта зарубежных стран / Ю.А. Кунецов. – Режим доступу: <http://www.anrb.ru/isei/cf2006/d897.htm>. - Назва з екрану.
6. Лapidус В. А. Всеобщее качество (TQM) в российских компаниях / В.А. Лapidус // Гос. ун-т управления; Нац. фонд подготовки кадров. – М.:ОАО «Типография «Новости», 2000. – 423 с.
7. Штефан О. Досвід зарубіжних країн у сфері підвищення якості публічних послуг / О. Штефан // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: Матеріали 5-ої регіон. наук.- практ. конф.

15 трав. 2008 р., м. Дніпропетровськ; за заг. Ред. Л. Л. Прокопенка. – Д.:ДРІДУ НАДУ, 2008. – 308 с.

*Дорошенко Юлия Николаевна,  
специалист I категории архивного отдела  
Администрации Апанасенковского  
муниципального района Ставропольского края*

### **АНАЛИЗ ИНСТИТУТА ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ)**

На протяжении более чем двадцати лет в России предпринимаются попытки создать условия для эффективного развития и существования отечественного предпринимательства. За это время было принято множество программ стимулирования предпринимательской активности, выделены существенные средства из бюджета страны на их реализацию, осуществляется подготовка необходимых бизнесу специалистов. К сожалению, деятельность российских антрепренеров не только не позволяет осуществить инновационный прорыв в мировой экономике, но и даже несколько снижает её сырьевую ориентацию. Неудачи этих мер стимулирования связаны, прежде всего, с неверными методологическими предпосылками современной экономической науки относительно природы феномена предпринимательства. Из этого складывается и неверное отношение к институту поддержки малого и среднего предпринимательства, к его неэффективному функционированию, а ведь малое и среднее предпринимательство обладает стабилизирующим фактором для экономики – это гибкость и приспособляемость к конъюнктуре рынка, способность быстро изменять структуру производства, оперативно создавать и применять новые технологии и научные разработки. Развитие малого и среднего предпринимательства в Ставропольском крае способствует решению не только социальных проблем, но и служит основой для экономического развития. По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ставропольскому краю в 2010 году на территории края осуществляли свою деятельность 114963 субъекта малого и среднего предпринимательства, что на 0,6 процента меньше, чем в 2009 году. Начиная с 2001 года поддержка малого и среднего

предпринимательства в крае осуществляется на основе программного метода – разработана краевая целевая программа "Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в Ставропольском крае на 2012-2015 годы.

На сегодняшний день в крае сформирована базовая система государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, представляющая собой комплекс правовых, организационных и финансовых механизмов. Основными органами власти, которые осуществляют регулирование и поддержку предпринимательства, являются: Правительство Ставропольского края, министерство экономического развития, Координационный Совет по развитию малого и среднего предпринимательства.

Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства осуществляется в следующих формах: финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, предоставление льгот (снижение ставок) по налогам и сборам, поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, в области инноваций, промышленного производства, ремесленничества, поддержка субъектов малого и среднего бизнеса, осуществляющих внешнеэкономическую, сельскохозяйственную деятельность.

В то же время в сфере малого и среднего предпринимательства в крае имеются нерешенные проблемы, устранение которых возможно с использованием программно-целевого метода, а именно:

– сохраняется дифференциация муниципальных районов и городских округов Ставропольского края по уровню развития малого и среднего предпринимательства;

– отсутствуют в достаточном объеме финансовые ресурсы в бюджетах муниципальных образований Ставропольского края на развитие субъектов малого и среднего предпринимательства;

– наблюдается недоступность банковского кредитования для вновь создаваемых субъектов малого и среднего предпринимательства;

– остаются недоступными общеэкономические и специализированные консультации для субъектов малого и среднего предпринимательства;

– отмечаются трудности при экспорте продукции, производимой субъектами малого и среднего предпринимательства;

– недостаточен спрос на продукцию, производимую субъектами малого и среднего предпринимательства;

– сохраняется недостаток квалифицированных кадров у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Решать эти проблемы необходимо комплексно, совмещая общедоступную и адресную поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства в крае по различным ее направлениям. Обеспечить это возможно исключительно с использованием программно-целевого метода формирования и выполнения соответствующих мероприятий Программы. Комплексный характер взаимосвязанных проблем в сфере малого и среднего предпринимательства в крае определяет в качестве единственно возможного программно-целевой метод их решения, предполагающий увязку в рамках единой Программы мероприятий по целям, содержанию работ, их исполнителям и ресурсам. В противном случае даже при неполном решении проблем по отдельности суммарные затраты на это значительно превысят те, которые потребовались бы при комплексном решении той же группы проблем.

#### **Список использованных источников:**

1. Постановление Правительства Ставропольского края от 20 июля 2011 года № 285-п «О краевой целевой программе "Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в Ставропольском крае на 2012-2015 годы;

2. [www.STAVROPOLIE.ru](http://www.STAVROPOLIE.ru) – портал Ставропольского края.

***Еременко Игорь Анатольевич,***

*к. э. н., доцент,*

*зав.кафедры экономики Донского государственного технического университета,*

***Рудская Елена Николаевна,***

*к. э. н., доцент,*

*преподаватель кафедры экономики Донского государственного технического университета*

## **ПУБЛИЧНЫЕ ФОРМЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ**

Публичное управление предполагает разделение полномочий между государством, гражданским обществом и бизнесом. От оптимальности пропорции «деления» зависит эффективность управления экономикой в целом на основе взаимной ответственности

и взаимоконтроле. Важность данного тренда подтверждается и высказыванием Президента РФ Медведева Д.А. о необходимости создания широкого правительства: «...все общественные силы должны иметь возможность участвовать в развитии страны. Все чиновники в нашем государстве должны понять, что не всем можно управлять эффективно, и поделиться этими полномочиями...».

В условиях глобализации объективно уменьшается суверенитет национальных государств. На первый план выступают мировые рынки капитала и транснациональные бизнес-структуры. Государства вынуждены так или иначе принимать новый миропорядок – в противном случае страна не получает необходимых инвестиций и технологий. Инновационное развитие конкретной экономики приобретает публичные формы.

Если в восьмидесятые годы прошлого века глобальные компании способствовали лишь распределению производства между западноевропейскими странами и странами третьего рынка на основе взаимозаменяемости рабочей силы, тормозя социальный прогресс, то уже к середине первого десятилетия двухтысячных в развивающиеся страны на постоянной основе переносятся научные исследования и разработки. По данным World Investment Report за период с 1993 по 2002 год общие инвестиции зарубежных компаний в научно-исследовательскую сферу развивающихся стран выросли с 30 до 67 млрд. долларов.

По данным ОЭСР за 1995-2005 годы инвестиции на исследования и разработку продуктов в экономики других стран увеличились в Швеции с 22 до почти 50%, в Германии – с 18 до 30, в Бельгии – с 12 до 20, в США – с 10 до 13%.

Глобальная информационная интеграция позволяет получать образование и формировать класс высококвалифицированных специалистов в самых отдаленных регионах мира. Привлечение научных кадров из третьих стран стало условием развития самих глобальных компаний. Все это говорит о том, что государство объективно перестает быть лидером в научно-технической сфере.

Данный факт подтверждается тем, что из 100 крупнейших экономик 51 представляет собой транснациональные корпорации, а 49 являются государствами. Национальные государства сокращают вмешательство в экономику и делегируют часть полномочий иному уровню публичного управления. По данным Еврокомиссии около 80% инвестиций в науку обеспечивают две тысячи крупнейших

компаний. [1, с. 26,28] Особого внимания заслуживает сотрудничество Intel и Израиля – государство выделяет грант в сумме 203 млн.долларов на расширение завода микрочипов, в обмен на 2,7 млрд.долларов инвестиций в микроэлектронную промышленность страны. Также достигнута договоренность на привлечение к работе местных научных кадров. Транснациональные корпорации обеспечивают и решение социальных проблем, с которыми не справляется государство. Например, выплаты пенсий в зависимости от длительности работы на компанию, а также бесплатные тренинги по гармонизации семейных отношений, возмещение расходов на занятия в тренажерных залах, бесплатные прачечные, льготные покупки товаров и прочее.

Демократические принципы построения экономики необходимы для формирования и поддержания интеллектуального потенциала. Только такое сочетание дает максимальные конкурентные преимущества. В качестве примера можно привести США – среди мигрантов, легально ежегодно прибывающих на территорию государства, 9% приходится на высококвалифицированных специалистов. [1, с. 28] Не стоит забывать, что именно государство поддержало идею Силиконовой долины, которая выросла из военного ведомства и сначала предназначалась не для получения прибыли, а для генерации идей, среди которых был и прототип интернета.

Нельзя не согласиться с мнением, что государство дает старт для инноваций, но нельзя вкладывать средства в старую забюрократизированную научную машину. Обратимся к проблемам инновационного развития российской экономики. Наша страна обладает высоким потенциалом в области альтернативной энергетики, прежде всего это шахтный метан, а также нанотехнологий, облачных вычислений. Однако, различные национальные программы и проекты пока слабо способствуют инновационной модернизации. Использование открытых инноваций дает шанс присоединиться к глобальному тренду создания конвергентных технологий, ориентируя стартапы на мировой рынок.

Важным шагом на пути инновационного развития является создание инновационных городов как публичных территорий. Именно здесь должны быть сосредоточены молодые и мобильные трудовые ресурсы науки, которые всегда задают тон в формировании новых потребительских ценностей, создают умные вещи,



способствуют переходу от энергозатратной модели развития к экологической парадигме.

Если говорить о Сколково, то бессмысленно копировать Силиконовую долину – сейчас формируется новое технологическое поколение. Так, к 2020 году развитые страны Европы планируют перейти к строительству домов, которые вырабатывают энергии больше, чем потребляют, а следующий шаг – города не потребляющие, а генерирующие энергию. Вообще же нужны мотивы для жизнедеятельности в публичном пространстве. Наукоград должен быть основан не только на университете, но, прежде всего, включать большое число малых инновационных фирм, которые не атакуют позиции существующих рынков, а пытаются создать новые.

Общемировым трендом можно назвать формирование креативных городов как публичных территорий развития. Смысл публичного управления в таком городе заключается в том, что творчество и самореализация человека становится основой всех отношений. На первом уровне создаются условия для творчества, а на втором уровне создаются производства, основанные на результатах творчества. Вообще публичное пространство должно иметь вокруг себя «третье место» - это одновременно территория общения, отдыха и работы. Данную концепцию разработал социолог Рэй Ольденбург, а сеть кофеен Старбакс положила в основу своей бизнес-модели.

Таким образом, публичное управление претерпевает существенные изменения в связи со сменой технологического уклада и переходом мировой экономики к новой модели развития. Национальные государства вынуждены поддерживать глобальные компании для предотвращения социальных волнений. С другой стороны, сотрудничество выгоднее противостояния. Следовательно, инновационное развитие возможно только в симбиозе государства, бизнеса и гражданского общества. Делегируя друг другу полномочия в зависимости от особенностей каждого этапа развития, данные субъекты интегрируются, изменяя и способы публичного управления.

**Список использованных источников:**

1. Носырев И., Рябова Е., Молина М. Новый мировой порядок // РБК. – 2011. - № 1-2. – с. 26-30
2. Щукин А. Кризис города // Эксперт. – 2010. - №18. – с. 79-82

*Кіреєва Ольга Борисівна,*

*к. держ. упр., доцент,*

*доцент кафедри філософії, соціології державного управління*

*Дніпропетровського регіонального інституту державного управління*

*Національної академії державного управління при Президенті України*

## **УПРАВЛІННЯ ЗНАННЯМИ ЯК ОСНОВА СТВОРЕННЯ КОНКУРЕНТНИХ ПЕРЕВАГ**

Проблематика управління знаннями сьогодні стає дуже актуальною. Багато підприємств, фірм та організацій приватного сектору давно поклали цей принцип в основу своєї діяльності, що дозволяє їм бути успішними. В цьому контексті все більше уваги звертають на управління знаннями в державному управлінні для підвищення ефективності процесу надання послуг або державне управління знаннями для створення якомога більшої кількості конкурентних переваг України в умовах інтеграції та глобалізації.

Термін «менеджмент знань» або «управління знаннями» останнім часом став широко використовуватися в науковій літературі й у практиці роботи багатьох організацій як новий вид управлінської діяльності та нова функція управління. Під менеджментом знань розуміємо систематичний процес ідентифікації, використання і передачі інформації і знань, які люди можуть створювати, удосконалювати і використовувати. Специфіка управління знаннями полягає у стратегії, що трансформує усі види інтелектуальних активів у більш високу продуктивність і ефективність, у нову вартість і підвищену конкурентоздатність. Управління знаннями – це комбінація окремих аспектів управління персоналом, інноваційного і комунікаційного менеджменту, а також використання нових інформаційних технологій в управлінні. Управління знаннями – сплав різних дисциплін, різноманітних підходів і концепцій.

Знання стають активами, що потребують систематичного оцінювання, уважного відношення, розповсюдження та використання. Істотне розширення доступу до знань, завдяки інформаційній революції, змінює природу відносин між організацією та робітником, виробником та споживачем, державою та суспільством. Складним є питання про актуальність, вірогідність і застосовність знань. Адже не все знання, що накопичене людством у традиціях, звичаях, бібліотеках і фондах, міститься в пам'яті людей і передається з покоління в покоління, має в сучасних умовах і тим



більше для майбутнього безпосередньо практичне значення [3]. Багато чого залишилося надбанням того часу, коли воно було створено й використано у відповідних історичних умовах. Загалом, необхідний глибокий аналіз існуючої соціальної інформації й виділення з її саме того знання, що актуально у світлі вимог ХХІ ст.

Заслуговує на увагу проблема вірогідності тих знань, якими ми маємо намір користуватися. Час народжує сумніви, здавалося б, в очевидних висновках і оцінках, навіть там, де прийнятий експеримент і багато чого перевіряється виробничою практикою. Знову й знову в природних і точних науках, покладених в основу механіки, хімічних і біологічних виробництв, атомної енергетики, космонавтики тощо, доводиться вертатися до вихідних концепцій, понять і прогнозів, переглядати їх й по-новому інтерпретувати. На порядок складніше ситуації в області знання про суспільство й людину. Не випадково, очевидно, найбільше число помилок, оман, ілюзій, і досить серйозних, приходиться на вибір тієї частини суспільного знання, що стає підставою політики тих або інших партій, а нерідко й держав у цілому.

Важливий і такий аспект знань, як їх використання. Не все, що є в людському знанні, можна застосовувати в конкретних умовах місця, часу й участі конкретних осіб. Потрібна більша обережність при аналізі й оцінюванні знання, що використовується в управлінні, в першу чергу державному. Тому не варто розглядати існування того або іншого знання абстрактно; воно здобуває практичну роль лише тоді, коли втілюється в реально діючі технології й за їх допомогою приносить суспільству відчутну користь – соціальний ефект.

Управління знаннями можна розглядати з двох сторін: по-перше, як процес; по-друге, як принцип. Якщо дивитись на управління знаннями як процес, то досить важливим постає питання визначення його базових принципів. Даний аспект є недостатньо дослідженим, тому пропонується розпочати з наступних принципів управління знаннями:

- системність;
- вимірюваність;
- ефективність;
- своєчасність;
- публічність, що включає прозорість та відкритість;
- оптимальність;
- раціональність;

- людиноорієнтованість;
- об'єктивність;
- єдність дій;
- ініціативність;
- інновативність;
- комплексність;
- узгодженість тощо [2].

Зрозуміло, що даний перелік не є вичерпаним і зазначена проблема потребує подальшого дослідження.

Розробка системи державного управління знаннями повинна починатися з їх попереднього проектування, що охоплює такі етапи, як накопичення, добування, структурування та формалізація тощо. Державне управління знаннями має забезпечувати єдиний, інтегруючий підхід до використання нових управлінських, маркетингових і інформаційних технологій, інноваційної активності і творчості людей.

Управління знаннями повинно містити у собі наступні компоненти:

- створення нового знання, стимулювання приросту знань шляхом розвитку науки і освіти;
- добір і акумулювання значимого знання з зовнішніх стосовно даного суспільства джерел завдяки плідній співпраці з закордонними партнерами;
- збереження, класифікація, трансформація, забезпечення доступності знань шляхом вироблення державних стандартів, створення єдиної інформаційної системи, банку даних;
- поширення й обмін знань на місцевому, регіональному, державному рівнях, для чого необхідне створення відповідних структур – аналітичних підрозділів, відділів тощо, відновлення зворотних зв'язків;
- використання знань у процесах діяльності, насамперед у процесі прийняття державно-управлінських рішень шляхом вдосконалення методів і форм управління;
- оцінка знань, вимір і використання нематеріальних активів за допомогою розробки системи критеріїв, моніторингу стану;
- захист знань (забезпечення механізмів правового регулювання).

Державне управління знаннями – система засобів забезпечення ефективного використання наявного в суспільстві знання, його

зберігання, оцінки, розподілу, розповсюдження, що культивує вільний доступ до цих знань [1].

Державне управління знанням завжди націлено на перспективу. Воно може містити в собі декілька етапів. Перший виражається у визначенні перспектив життєдіяльності суспільства й у відповідному плануванні державної стратегії. Другий етап полягає у розгортанні державної стратегії в системі конкретних управлінських заходів. Третій етап управління знанням полягає в освіті, навчанні і формуванні відповідної якості людських ресурсів.

Основна стратегія управління знаннями повинна бути спрямована на створення нової вартості, реалізованої в продуктах, людях і процесах за допомогою раціонального формування і використання знань в суспільстві. Головною метою такої стратегії є збільшення ефективності використання всіх наявних ресурсів держави, одержання кращих і більш швидких інновацій, поліпшення надання послуг, зниження втрат від невикористаних інтелектуальних активів. Сьогодні головною метою державного управління знаннями повинно стати створення нових і більш могутніх конкурентних переваг.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кіреєва О. Б. Державне управління розвитком інтелектуальних ресурсів в Україні: теоретико-методологічний аспект : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Кіреєва Ольга Борисівна ; ДРІДУ НАДУ при Президентові України. – Д., 2006. – 20 с.

2. Кіреєва О. Цінності та принципи в управлінні знаннями / О. Кіреєва. – Режим доступу : <https://mx.despro.org.ua/km/mod/forum/user.php>.

3. Мильнер Б. З. Управление знаниями / Б. З. Мильнер. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 178 с.

*Копитько Ольга Олександрівна,*

*к. т. н., доцент,*

*доцент кафедри менеджменту та управління проектами*

*Дніпропетровського регіонального інституту державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентові України*

## **МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ЗАСТОСУВАННЯ СУЧАСНОГО ПРОЕКТНО-ОРІЄНТОВАНОГО ПІДХОДУ У ПРАКТИЦІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Сьогодні унаслідок численних реформ широко впроваджується так зване «нове публічне управління» (new public management), в

основі якого лежить допущення про можливість за аналогією із бізнес-сектором перенести акцент з контролю за дотриманням правил на контроль за результатами діяльності й встановлення зв'язку між результатами діяльності та стимулюючими заходами. Для поліпшення якості результатів тієї чи іншої діяльності та міри задоволеності її стейкхолдерів (зацікавлених сторін) у бізнес-секторі широко використовується системна методологія проектно-орієнтованого управління.

Необхідність застосування даної методології у публічному управлінні виникла не випадково – погане планування і незадовільна підготовка програм соціально-економічного розвитку, їх невідповідність реальним потребам, ігнорування багатьох чинників, які впливають на довгострокову життєздатність цих програм та стійкість їх результатів, – ці та багато інших слабких місць створили можливість для нововведень. Недивлячись на виняткову особливість публічного сектору у порівнянні з бізнес-сектором, системна методологія проектно-орієнтованого управління також застосовна до управління програмами місцевого та регіонального розвитку. Програми і проекти взагалі дуже важко відокремити один від одного. В основі програми завжди лежить декілька проектних кластерів, програма впроваджується як серія проектів. Стратегія, у свою чергу, є рядом взаємозв'язаних програм. Таким чином, у цілому можна зробити висновок, що системна методологія проектно-орієнтованого управління застосовна до розробки й реалізації програм і стратегій територіального та регіонального розвитку.

Основними принципами проектно-орієнтованого управління є:

– урахування інтересів стейкхолдерів (будь-яка мета проекту/програми має бути представлена у термінах вигод, переваг для потенційних стейкхолдерів);

1 важливість етапів розробки, реалізації і оцінювання проекту/програми (встановлення критеріїв значущості тих або інших вигод, переваг);

2 значущість процесу прийняття рішень впродовж усього життєвого циклу проекту/програми (від якісного рівня рішень, що приймаються, залежить успішність всіх етапів проекту/програми).

Методологія проектно-орієнтованого управління дозволяє чітко визначити кількісні та якісні результати реалізації проектів та програм, терміни їх виконання, виконавців, джерела фінансування та механізми реалізації, а також уникнути перевитрати бюджетних

коштів унаслідок деталізації і систематизації проектного процесу. При цьому всі етапи проекту об'єднуються у цикл таким чином, що проектні цілі та питання їх стійкості залишаються у центрі уваги протягом всього життя проекту. На початку проектного циклу обов'язково мають бути визначені суспільні пріоритети, основні напрями програми/стратегії, на реалізацію яких він спрямований, що забезпечує відповідність отримуваних результатів раніше визначеним стратегічним цілям.

Важливою специфікою проектно-орієнтованого управління є те, що ключова роль належить потенційним стейкхолдерам, які повною мірою включені у процес прийняття рішень. На початку проектного циклу встановлюється коло причетних до проекту осіб, так званих стейкхолдерів, і прийнятний рівень їх участі у процесі прийняття рішень протягом всього проектного циклу. Залучення зацікавлених сторін до процесу прийняття рішень, так зване партисипативне управління, з великою мірою вірогідності впливає на такі показники проекту, як ефективність, ступень сприйнятливості до актуальних суспільних потреб, результативність, прозорість, об'єктивність, відповідальність з боку всіх учасників. У той же час їх активна участь у проекті не гарантує абсолютного успіху і досягнення поставлених цілей: велика вірогідність виникнення так званого конфлікту інтересів, унаслідок якого процес досягнення компромісу може бути трудомістким і досить тривалим, що вимагає від розробників проекту здібностей до роботи у команді й уміння направляти спільні зусилля.

Європейська практика впровадження партисипативного проектно-орієнтованого публічного управління здійснюється шляхом становлення простих та розвитку складних методів управлінської взаємодії, що передбачають як урахування думки населення при вирішенні його основних проблем, так і залучення виконавців та представників різних громадських груп до співучасті у вирішенні основних управлінських завдань, пов'язаних з розробкою та реалізацією проектів місцевого та регіонального розвитку.

Одним із основних інструментів, що використовуються у проектно-орієнтованому управлінні, є логіко-структурний підхід. У процесі розробки проекту складається логіко-структурна схема, що дозволяє поетапно структурувати весь проектний цикл, перевірити ступень раціональності проекту/програми та їх відповідність стратегічним цілям. Зацікавлені сторони таким чином можуть виявляти та аналізувати проблеми, що виникають у процесі розробки

і реалізації проекту, а також визначати дії, які мають бути виконані для вирішення цих проблем. Використовуючи логіко-структурну схему, розробники піддають перевірці весь задум пропонованого проекту, щоб упевнитися у його актуальності, здійсненності та стійкості. Європейська Комісія вимагає складання логіко-структурної схеми у якості складової частини системи управління проектом при формулюванні проектів з надання зовнішньої допомоги, при цьому вона повинна містити основний пакет інструментів для оцінки якості проектів.

Впровадження європейської практики проектного підходу щодо розробки та реалізації стратегій і програм місцевого та регіонального розвитку у сучасних умовах також передбачає використання при плануванні й управлінні відповідними проектами наборів правил, цінностей, умінь, інструментів і практик, заснованих на принципі змін і невизначеності. Оскільки такі проекти існують у динамічному оточенні, якому властиві раптові зміни й майже повна невизначеність, вимоги до проектів постійно змінюються у відповідь на внутрішні й зовнішні фактори, такі як ринкові зміни, нові технології, зміни потреб громади, зміни в законодавстві й загальній економіко-політичній ситуації. Зміни є не просто нормою, вони становлять суть проектів. Бюрократія, чіткі правила й механістичний підхід, характерні для традиційних проектів, незастосовні до сучасних проектів, де невизначеність, імпровізація й спонтанність витісняють передбачуваність, команди й контроль.

Сучасне управління проектами засновано на положенні про те, що саме люди є запорукою успіху: думки, емоції й міжособові контакти є основою творчості. Штамп традиційного управління – робота із плану, мінімізація змін, твердий контроль – являють собою чисто адміністративні функції. У світі сучасних проектів, де планування зведене до мінімуму, а зміни постійні й непередбачені, керівник проекту виконує скоріше роль лідера, який дозволяє людям знайти оптимальне рішення й виконувати постійну самокорекцію [1]. У зв'язку з цим необхідно змінювати підхід щодо планування й управління сучасними проектами місцевого та регіонального розвитку на більш гнучкий.

Опанування українськими управлінцями основ теорії та практики сучасного проектно-орієнтованого підходу з урахуванням специфіки публічного управління сприятиме забезпеченню системної інтеграції і підвищенню ефективності та результативності стратегічного,

програмного і проектного управління розвитком територій та регіонів в Україні, що дозволить керівництву країни реалізувати свої стратегічні пріоритети й прийняті зобов'язання.

#### **Список використаних джерел:**

1. Копитко О. О. Менеджмент змін при впровадженні проектно-орієнтованого управління в організаціях // Управління проектами та розвиток виробництва : зб. наук. пр. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В.Даля, 2010. – Вип. 3 (35). – С. 5-10.

*Кочнева Ксения Сергеевна,*

*Уральський філіал Російської академії народного господарства і державної служби при Президенті Російської Федерації*

### **МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОБУЧЕНИЯ НА КУРСАХ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ**

В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79 от 27.07.2004 года государственные служащие должны проходить повышение квалификации не реже одного раза в три года. Это порождает большие финансовые затраты. А любые финансовые затраты должны быть целесообразны.

В настоящее время нормативно правовыми актами и нормативные документы лишь регламентируют основания и порядок осуществления повышения квалификации. Тогда как содержание самого дополнительного образования такого рода составляет на усмотрение образовательного учреждения, имеющего соответствующую лицензию. Поэтому необходимость оценки эффективности обучения государственных гражданских служащих после прохождения курса по повышению квалификации актуальна и необходима.

Целью данного исследования является выявление методов, применимых для оценки эффективности государственных гражданских служащих по результатам прохождения повышения квалификации.

Для реализации данной цели необходимо выполнить следующие задачи:

– выявить причины для обучения на курсах повышения квалификации;

– рассмотреть методы оценки эффективности государственных гражданских служащих по результатам прохождения повышения квалификации;

– выработать практические рекомендации по реализации данных методов.

Получения дополнительного образования при осуществлении или в случае прохождения в число кадрового резерва государственной гражданской службы необходимо. Ведь любая профессиональная сфера регулируется законодательством, подзаконными актами, которые быстро изменяются, принимаются, утрачивают свою силу в соответствии с требованиями каждого предъявляемыми в мире. Также повышается уровень профессионализма государственных гражданских служащих с помощью повышения требований к их квалификации.

Одним из видов дополнительного образования государственных гражданских служащих является повышение квалификации. Повышение квалификации необходимо при:

– «назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в порядке должностного роста на конкурсной основе;

– включение гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе;

– результаты аттестации гражданского служащего»<sup>1</sup>.

То есть основанием для повышения квалификации государственных гражданских служащих является целая группа факторов. Поэтому и содержание курсов будет различным в зависимости от цели, специализации и конкретной ситуации. Поэтому методы оценки должны быть универсальными.

В результате прохождения курсов по повышению квалификации государственных гражданский служащий приобретает новые навыки, расширяет свой теоретический базис. Наиболее полное применение приобретенных знаний и способностей проявляется в процессе осуществления работы. В то же время оценивать эффективность работы после прохождения такого курса дополнительного образования сложно. Что связано с невозможностью отрыва от работы для проведения тестирований и опросов сторонними или

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации". П.3, ст. 62, гл. 13. "Парламентская газета", N 140-141, 31.07.2004.

вышестоящими организациями – это занимает много времени и требует материальных затрат, хотя и даст более объективную оценку, но скорее всего теоретических познаний – поэтому необходимо производить оценку сотрудника непосредственно на рабочем месте.

Оптимальным периодом для проведения оценки эффективности прохождения курсов по повышению квалификации является от одного до двух месяцев. В этот промежуток времени будет проводиться наблюдение за работой сотрудника и заполнение разработанных форм по критериальной шкале.

Можно выделить следующие универсальные критерии оценки:

- изменение сроков принятия управленческих решений;
- повышение уровня соответствия между принимаемыми и реализуемыми управленческими решениями;
- количество обращений за помощью, советом, пояснениями к вышестоящим организациям, руководителю, другим лицам;
- эффективность распределения финансовых средств;
- изменение коммуникационных связей;
- изменения, наблюдаемые в корпоративной культуре;
- изменение неформального статуса сотрудника.

Рассматриваемые критерии позволяют оценить изменения в организации и осуществлении полномочий, охватывают формальный и неформальный статус должностного лица.

Оценка будет производиться руководителем, сослуживцами оцениваемого государственного служащего или подчиненными. В каждом государственном органе или подразделении государственных органов власти должно быть разработано положение о методике, порядке и критериях оценки государственного гражданского служащего, прошедшего курс повышения квалификации.

Метод индивидуальной оценки государственного гражданского служащего по соответствующим критериям даст полную картину об эффективности пройденного повышения квалификации и позволит вышестоящим руководителям или организациям формировать соответствующую политику, по мере необходимости, в области получения дополнительного образования должностными лицами и оценивать тем самым работу соответствующих образовательных учреждений.

#### **Список использованных источников:**

1. Летуновский В. Эволюция взглядов на оценку персонала в России. «Кадровый менеджмент», № 3, 25.01.2006.

2. Постановление Правительства РФ от 06.05.2008 N 362 "Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации". "Собрание законодательства РФ", 12.05.2008, N 19, ст. 2194.

3. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Парламентская газета, N 140-141, 31.07.2004.

4. Пять способов оценки персонала. – Режим доступа : <http://www.aprioristaff.ru/interesting/190.html>.

*Косарецкий Сергей Николаевич,*

*аспирант кафедры социологии и психологии управления*

*Орловского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при президенте РФ*

## **АДРЕСНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ КАК ОСНОВНОЙ ПРИНЦИП ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Законотворческая деятельность – это многосторонний процесс, требующий серьезного информационно-аналитического обеспечения. На сегодняшний день информационно-аналитическое обеспечение законодательных органов власти РФ активно развиваются по следующим направлениям: автоматизирование документооборота, эффективное межведомственное информационное взаимодействие, обеспечение открытости законотворческой деятельности перед обществом, автоматизация отдельных технологических процессов. Эффективная работа депутатского корпуса, комитетов и комиссий законодательных собраний РФ во многом зависит от уровня информационно-аналитического обеспечения и уровня информационной поддержки всего законотворческого процесса.

Одной из основных проблем, с которой сталкиваются в настоящее время депутаты региональных законодательных собраний субъектов РФ – это бесконечный поток информации, когда каждому народному избраннику ежедневно приходится анализировать всевозрастающие информационные потоки. Информационные потоки включают законодательные инициативы, отзывы на них, обзоры, доклады, аналитические записки и т.п. и абсолютно не оставляет времени для того, чтобы обдумывать полученные материалы.

Поэтому неоценимую помощь депутатам, на наш взгляд, могут оказать сотрудники информационно-аналитических подразделений.

Для специалистов в информационно-аналитической сфере, как известно, большое значение имеют два момента. Во-первых, канал передачи информации, а во-вторых – количественная характеристика информационных потоков, то есть, сколько информационных сообщений по тому или иному поводу подготовлено.

Нам в свою очередь, анализируя информационно-аналитическое обеспечение региональной законотворческой деятельности, хотелось бы заострить внимание на аспекте с иной точки зрения – с точки зрения субъекта, который ее воспринимает. В качестве субъекта в данном случае выступает орган законодательной власти, который состоит из конкретных физических лиц – депутатов. Само собой разумеется, что деятельность ни одной информационно-аналитической службы нельзя считать эффективной, если субъект, для которого она работает не способен воспринять полученную информацию.

На сегодняшний момент при подготовке информационных материалов следует обращать особое внимание на адресность работы с депутатами. Депутатский корпус, как показывают исследования очень разнороден. Депутаты, которые сегодня представлены в законодательных собраниях субъектов РФ, являются специалистами или управленцами в той или иной сфере деятельности, причем каждый в своей, поэтому нужно предоставлять информацию подобранную с учетом знаний, предыдущего опыта и интересов конкретного депутата.

С позиций данного подхода попробуем просмотреть информационные материалы, которые циркулирует в законодательных органах власти. Когда депутаты начинают их читать, то часть этой информация не является информативной для неспециалистов в той или иной области, так как информационные подразделения предоставляют информацию, общую для всего депутатского корпуса.

Поэтому хотелось бы рекомендовать сотрудникам информационно-аналитических подразделений, прежде всего изучить контингент, с которым надо работать, и только после этого предлагать ему адресную, выбранную для него информацию. То есть информационно-аналитические службы должны сами формировать потребителя информации в лице депутата.

Традиционно, если речь идет о безадресной информации, ее, как правило, не читают. В то же время если в сопроводительном письме обратиться лично к тому или иному законодателю с просьбой прочитать подготовленный для него обзор или исследование, то даже самый негативно настроенный с точки зрения информации человек, когда к нему обращаются адресно, обязательно прочитает присланные материалы.

К сожалению, депутат как субъект информационно-аналитического обеспечения – явление «текущее», то есть пройдет пять лет, населением будут избраны другие депутаты и нужно будет вновь создавать потребителя информации. Но если этого не делать, то все материалы информационно-аналитических подразделений в большинстве случаев будет просто оставаться без должного рассмотрения депутатами. А это означает, что прагматичной, важной для общества отдачи от информационно-аналитической деятельности не будет.

Еще одним важным аспектом в области подачи информации, на который следует обратить внимание, является то, что в настоящее время законодательство достаточно развито во всех государствах СНГ. Поэтому законодатель, принимая поправки к законопроекту, иногда ориентируется только на закон и, кроме юридических, не учитывает другие факторы, лежащие в области истории, экономики, социальной сферы, политики и т.д. Например, законодатель предлагает повысить штрафные санкции, исходя только из того, что увеличение размера ответственности автоматически, как ему кажется, приведет к позитивным последствиям.

И в данном случае на специалистах информационно-аналитических служб с более широким полем зрения лежит задача продумывать и предоставлять депутату информацию, выходящую за область законодательства. То есть надо проводить анализ научных источников, литературы по данному вопросу, различных позиций и мнений. Мы считаем, что это очень важный аспект в области восприятия.

Другим аспектом, который, по нашему мнению, также требует внимания, является интеграция информационно-аналитического обеспечения, не только внутри Российской Федерации, но и в странах СНГ. Информационно-аналитические службы должны внести свой вклад в создание институтов, которые могут оказать объединяющее воздействие на геополитическое пространство. Они являются

носителями унікальної інформації, володіють спеціалістами, которые способны ее обобщить, довести до законодателей других государств-участников СНГ. Такую работу необходимо делать в том или ином варианте, потому что объединение базируется исключительно на знании друг о друге.

По мнению депутатов, они крайне заинтересованы в этой области знаний друг о друге. Если будет налажен целевой обмен информацией между законодательными собраниями регионов РФ и парламентами стран СНГ на уровне аппаратов и будет возможность получить необходимую информацию то это, несомненно, послужит ускорению процессов интеграции.

#### **Список использованных источников:**

1. Данчул А. Информационно-аналитические технологии и ситуационные центры // Государственная служба и кадры. 2004. – № 4. – С. 131–138.
2. Соломин В.П. Технологии социального ориентирования человека в глобальном информационном пространстве: учебно-методический комплекс. – СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 2007. – 239 с.
3. Сидоренко В.В. Новые информационные технологии и их роль в совершенствовании управленческой деятельности // Материалы научно-практической конференции «Государственная и муниципальная служба в системе управления регионом». – Тверь: 2009. – С. 171–174.
4. Сидяева Н.А. Информационно-аналитическая деятельность: проблемы и перспективы // Информационные ресурсы России. М., 2008. – С. 84–88.

#### ***Кравцова Тетяна Василівна,***

*к.т.н., доцент, доцент кафедри менеджменту та управління проектами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України,*

#### ***Кравцов Олег Валентинович,***

*к.х.н., доцент, доцент кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України*

### **ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ NEW PUBLIC MANAGEMENT ЗА ДОПОМОГОЮ СУЧАСНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ**

Реалії сучасного суспільного розвитку, що характеризуються інтенсифікацією світових процесів глобалізації й інтеграції, ставлять

перед Україною нові завдання, у виконанні яких ключову роль продовжує відігравати державне управління [3].

Протягом останніх тридцяти років державне управління в багатьох країнах зазнало кардинальних трансформацій, особливо внаслідок виникнення такого напряму адміністративного реформування, як новий державний менеджмент. Новий державний менеджмент започаткований в розвинених країнах – США, Великій Британії, Австралії, Новій Зеландії, Франції, Німеччині, Скандинавії, Швейцарії, Італії. Він розглядається як сучасний напрям адміністративного реформування та державно-управлінська парадигма. В його основу покладена ідея впровадження в діяльність державних органів ринкових механізмів та елементів бізнес-стилю управління (менеджеризму). Виникнення концепції нового державного менеджменту зумовлене пошуком відповідних сучасним реаліям підходів до вдосконалення системи державного управління [6].

Створення ефективної системи публічної адміністрації, що надає якісні публічні послуги суспільству, стає метою адміністративної реформи [5]. Для досягнення зазначеної мети в ході проведення адміністративної реформи повинна впроваджуватись ідеологія «служіння суспільству», як фундаментального принципу функціонування публічної адміністрації, та мають бути вирішені завдання щодо: формування стабільної та ефективної організації і діяльності виконавчої влади; організації професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби; створення системи спроможного місцевого самоврядування; зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації.

Суспільство повинне отримати достовірні знання щодо того, на скільки ефективні витрати на управління, у чому полягають об'єктивізація управління, глибина і дієвість його впливу на керовані процеси. Проблема ефективності стосується усіх сфер, видів, форм, методів організації життєзабезпечення людини [2]. Критерії ефективності становлять собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства.

Розрізняють три основних поняття ефективності державного управління: загальну соціальну ефективність державного управління; ефективність організації і функціонування суб'єктів державного

управління; ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб [7].

Оцінюють ефективність діяльності державного органу з соціальної та економічної точки зору [1].

Робота зі зверненнями громадян має велике значення для аналізу й оцінки ефективності діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування [4]. Звернення несуть інформацію про конкретний інтерес, порушення прав, факт, подію. Система звернень дає картину глибоких взаємозв'язків і процесів, виявляє механізми і їх відтворення.

Робота зі зверненнями громадян – одна із важливих складових діяльності органів державної влади. Від правильного функціонування адміністративно-правових механізмів реалізації й захисту прав громадян, від чіткого й ефективного реагування влади на звернення громадян залежить ефективність і спроможність держави в цілому.

Оцінити роботу зі зверненнями громадян по одному показнику неможливо. Саме тому, на виконання Указу Президента України від 07.02.2008 р. № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» Постановою Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 р. № 630 «Про затвердження Методики оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади» було затверджено відповідну Методику.

У сучасних умовах формування інформаційного суспільства важливим напрямом посилення ефективності роботи зі зверненнями громадян вбачаються заходи у рамках розвитку електронного уряду. Е-урядування – ефективна технологія, яка спрощує та полегшує спілкування громадян, бізнес-структур і органів влади на будь-яких рівнях і в усіх сферах. Сучасні технології е-урядування здатні забезпечити або ж відповідають практично усім критеріям якості надання публічних послуг. Можна констатувати зацікавленість і готовність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у впровадженні технологій е-урядування, зокрема запровадження системи електронного документообігу.

Також, при використанні сучасних інформаційних технологій, які широко використовуються в багатьох країнах світу, є можливість визнання за зверненнями, переданими через електронні системи зв'язку, юридичної сили.

Перехід на електронний документообіг між державними установами і споживачами публічних послуг та його інтеграція з веб-порталами органів державної влади уможливує реалізацію принципу «єдиного вікна», що передбачає наявність однієї точки входу для взаємодії з органами державної влади всіх рівнів. Це дає можливість громадянам, організаціям, суб'єктам господарювання запитувати і одержувати через мережу Інтернет необхідні довідки або дозволи, передавати в органи державного управління звітність, відстежувати стан роботи з їхніми запитами тощо. Використання систем електронного документообігу у сфері взаємодії державних установ з громадянами і підприємствами дозволить істотно скоротити витрати часу і ресурсів як громадян, організацій і підприємств, так і державних органів, вдосконалити процес пошуку та одержання інформації від органів державної влади, розширити канали взаємодії держави і громадян, підвищити якість цієї взаємодії.

Використовуючи інформаційні технології для роботи зі зверненнями громадян, державні служби здатні змінити на краще невисоку думку населення про якість наданих послуг, організувати якісний і оперативний зворотній зв'язок, віднайти підтримку і довіру громадян, зробивши їх центром уваги будь-яких ініціатив з удосконалення своєї роботи.

Для цього, окрім інтенсифікації робіт з впровадження єдиної системи електронного документообігу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, необхідно прискорити роботи по впровадженню електронних цифрових підписів для всіх громадян України, але, на початковому етапі також можна використати деякі апробовані методи аутентифікації (за допомогою SMS, електронної пошти та ін.).

#### **Список використаних джерел**

1. Бабінова О. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади [Електронний ресурс] / – Режим доступу : [http : //www.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm)
2. Гаврилишин Б. Дороговкази в майбутнє : До ефективніших суспільств. Доповідь Римському клубові // Б.Гаврилишин. – К., 1993.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : ДВПІ Міннауки, 1998. – 62 с.
4. Лагутов Ю. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : //www.niss.gov.ua/Monitor/february2009/4.htm#\\_ftn1](http://www.niss.gov.ua/Monitor/february2009/4.htm#_ftn1).
5. Нагребецька І. Політика реформи чи реформа без політики?/ І. Нагребецька // Урядовий кур'єр. – 2006. – 2 черв. – С.6.



6. Public management developments : [Survey]. – Paris : OECD Publications, 1993.

7. Rabin J. Handbook of public administration. – USA : NW, 3rd edition, Taylor & Francis Group, LLC. – 2007. – 1245 p.

**Купрійчук Василь Михайлович,**

*к. держ. упр.,*

*завідувач сектором соціологічного моніторингу Центру соціологічних досліджень Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України*

### **УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В ПЕРІОД НАЦІОНАЛЬНО-ДЕМОКРАТИЧНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ В 1917-1920 РР.**

Система управління освітою є необхідною умовою функціонування українського суспільства. Зміна цієї системи як найважливішої сфери суспільної практики у кожному конкретному історичному випадку де термінується реальними потребами і можливостями суспільства, особливостями його соціальної організації, цілями і завданнями. На формування цієї системи мали великий вплив визначні політичні події 1917 -1920р., які мали прийняти відповідні державно-управлінські рішення. Зміна принципів організації діяльності системи освіти та її управління стала закономірною тому, що підґрунтям розвитку освіти були нові закони щодо управління системою освіти, які проголошували демократизм, колегіальність у вирішенні важливих освітянських питань [1].

Закономірним і своєчасним процесом було утворення нових органів управління – Генерального секретаріату освіти та Генеральної ради, основним завданням яких вбачалося в об'єднанні «діяльності всіх національних культурно-просвітніх інституцій Української Народної Республіки». До таких інституцій належали губернські, повітові, міські рад освіти, які крім окремих національностей, охоплювали й міжнаціональний рівень. На них покладались відповідні повноваження:

– розміщення між повітовими земствами асигнованих губернським земством коштів на народну освіту, коли асигнування не має певного призначення;

– розгляд прохань повітових і міських рад освіти;

– завідування середніми школами, що передаватимуться відповідними українськими секретарствами;

– призначення допомоги вчителям із губернських коштів;

– розгляд скарг на повітові ради освіти з правом запропонувати перегляд справи і взагалі вирішення непорозумінь в управлінні шкільними справами губернії;

– зібрання і розроблення статистичних даних для губернської Ради Освіти по Інструкції Генерального Секретарства;

– зносити з відповідним Секретарством по народній освіті і з губернською Радою Освіти;

– упорядкування музеїв, бібліотек, народних розваг тощо і підкування про розвиток національної освіти в губернії [2].

Значна увага приділялась діяльності органів управління освітніми закладами для інших національностей. Функціонування національних рад освіти, які завідували справами освіти кожної національності, є переконливим доказом цього.

Зміна напряму розвитку освіти вимагала і реформування в управлінській системі. Існувала чітко визначена тенденція в управлінні – керуватись принципами демократизму, децентралізму і національно-персональної автономії, оголошеної третім Універсалом УНР.

Головна мета органів управління освітньої системи зводилась до:

а) професійної компетенції керівництва;

б) внутрішнього самоконтролю навчальних закладів;

в) демократизації освітньої системи;

г) відмови від монополізму державної школи;

д) єдності і безперервності процесу освіти.

На державні органи управління покладались обов'язки створити належні умови для реформування системи освіти, стимулювання діяльності викладачів та учнів, забезпечення їм необхідних умов для нормальної діяльності, раціональне планування мережі навчальних закладів, регулювання витрат на освіту, прогнозування чисельності підготовки фахівців, виходячи з потреб суспільства, визначення головних напрямів галузевої освіти з урахуванням регіональних особливостей [3].

У контексті сучасних новацій у галузі управління освітою заслуговують на увагу розробки генерального секретаріату освіти,

щодо розширення повноважень педагогічних рад і автономії шкіл. До складу педагогічної ради – керівного органу освітнього закладу – мали входити всі вчителі, лікарі та два представники місцевої національної ради управління освітою. Однак інститут комісарів практично не встиг утвердитися через встановлення радянської влади, яка сформувала нову структуру управління освітою, що суттєво різнилася від запропонованої І. Стешенком – першим міністром освіти громадсько-державної моделі.

На рівні проекту залишилися й ідеї І. Огієнка, який обійняв цю посаду наприкінці грудня 1918 року, спрямовані на створення оригінальної системи управління освітою. Її сутність полягала в реалізації запропонованого його попередниками принципу децентралізації, але дещо звужувала демократичні засади та ідею «національно-персональної автономії». Основний центр ваги переміщувався на утворення постійно діючих невеликих управлінських структурно-шкільних управ - колегіальних органів, до складу яких входили б представники місцевих органів влади, призначені освітні комісари та обрані представники вчительства. Як зазначає І. Лікарчук, це було «безперечно, розумним рішенням, оскільки введення до складу шкільних управ представників земств міцно зв'язувало освіту й управлінські структури з органами місцевого самоврядування; призначення головами управ комісарів, наставлених Міністерством народної освіти, давало можливість останньому постійно контролювати діяльність органів управління, а обрання членами управ представників «організованого вчительства» символічно поєднувало управлінські структури з учительськими масами» [4].

Проте радянська влада по іншому підійшла до вирішення управлінських питань у галузі освіти. Керівна роль покладалася на волосні, повітові, міські й губернські відділи народної освіти, які являли собою спеціальні підрозділи виконавчих комітетів Рад селянських, робітничих і червоноармійських депутатів. Кожний виконком «обирав з свого складу одного або кількох членів колегії відповідного відділу освіти й доручав їм організувати весь відділ цілком персонально, без будь-якого представництва. Усі відділи освіти організовувалися по тій самій схемі, що й Наркомос

(Народний Комісаріат Освіти), який став на чолі всієї справи освіти [5].

10 травня 1919 року була підписана постанова «Про вибори шкільних працівників» Згідно з цим документом, у закладах освіти ліквідовувалися посади «директорів, інспекторів та завідуючих». Замість цього вводилися посади «голови педагогічної Ради. Такі заходи мали на меті усунути від управління старі кадри, котрі не влаштували нову владу. На цей же час припадає затвердження нормативних актів, які регламентували діяльність органів управління освітою. Серед найбільш вагомих слід назвати постанову «Про середню школу», «Положення про місцеві Органи Народної Освіти», «Інструкцію про організації Губерніяльного відділу народної освіти» та ін. [6].

Як засвідчує аналіз, на формування системи управління освіти великий вплив мали державно-управлінські рішення, які у 1917-1920 роках знайшли свій вияв у впровадженні навчальних програм, статутів, положень, методичних матеріалів стосовно діяльності закладів освіти, що сприяли розвитку освіти в Україні.

В сучасних умовах вплив державного управління на розвиток системи освіти значно зростає, і використання вітчизняного історичного досвіду стосовно державно-управлінських рішень у практичній площині реформування галузі освіти в Україні слугує підґрунтям для розробки сучасних технологій взаємодії системи державного управління освітою з економікою.

#### **Список використаних джерел:**

1. Гринько Г. Друга Всеукраїнська нарада по освіті / Г. Гринько Вісн. Народного Комісаріату освіти. – 1920. – Ч. 2-5. С. 1-5.
2. Скрипник М. Основні засади єдиної системи./ М. Скрипник – Х.: ДВУ, 1928. – 73 с.
3. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). – Ф. 166, оп 2, спр. 322.
4. Лікарчук І. Міністри освіти України: В 2 т. / І. Лікарчук – К., [Б.в.] 2002. – Т. 1. (1917-1943 рр.).
5. Постернак С. Із історії освітнього руху на Україні за часи революції 1917-1920 рр. / С. Постернак – К., [Б.в.] 1920.
6. Збірник декретів, постанов, наказів, розпоряджень по Народному Комісаріату Освіти УСрр. – Х., [Б.в.] 1920.

*Левченко Александр Олегович,  
аспирант кафедры менеджмента  
Южно-Российского института – филиала РАНХиГС*

## **ОСНОВНЫЕ ТЕОРИТИЧЕСКИЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О КАДРОВОЙ ПОЛИТИКЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Государственная кадровая политика в современной России является системообразующим элементом государственной службы. Кадровый потенциал общества несомненно является одним из ключевых факторов современного, научно-выверенного государственного управления в стране и, как результат, её качественного социально-экономического развития.

Современная наука подошла к системному рассмотрению кадровой политики, как совокупности теоретических знаний и принципов, связей и мероприятий, которые определяют её цели и задачи, а так же приоритеты, формы, методы области её практического применения. Стратегические инициативы выраженные в формировании, профессиональном развитии, а, самое главное, в практической востребованности, выраженной рациональным использованием созданного ранее кадрового потенциала и кадрового состава страны – приоритет государственного управления построенного на научных основах менеджмента.

Научно-практическую значимость в современных посткризисных экономических условиях обуславливает то, что государственная кадровая политика, в руках высшего менеджмента правительства Российской Федерации и на уровне топ-менеджеров корпораций, фирм и других социально-экономических объединений, является воплощением мощного институционального инструмента, активно влияющего на качественное проведение реформ в государственном и частном секторах экономики и системы государственной службы в целом, а следовательно в ключевой актив повышения эффективности государственного управления.

Управление реализацией кадровой политики любого уровня – процесс системный и многоаспектный, базирующийся на теоретико-концептуальных основах менеджмента кадров, от сущности и роли которого в той или иной организации во многом зависят цели и задачи, принципы и приоритеты данной политики. От научного

обоснования тех или иных теоретико-практических позиций зависят не только разрабатываемые на практике технологические механизмы реализации кадровой политики, но и вся кадровая система, как государственных так и негосударственных организаций, качество работоспособности всего механизма государственного и частного управления, и, в конечном счете, функционирование кадрового корпуса в масштабе Российской Федерации.

Кадровая политика по своему назначению, содержанию и роли в системе государственного управления представляет собой важнейшее социально-политическое явление в жизни и деятельности любого государства и общества. Для её успешного претворения в жизнь прежде всего необходимо теоретическое обоснование государственной кадровой политики.

В государственном управлении кадровая политика есть явление социально-политическое. Современное государство с действующей системой рыночных отношений и работающими институтами демократического общества, имея только апробированную научно и выверенную практически кадровую политику имеет шансы на самореализацию в новой, проходящей этап посткризисного становления, мировой экономике.

Кадровая политика в современном мире поделена на несколько уровней: государственная кадровая политика, обусловленная как, историческими так и политическими традициями, а так же менталитетом народа и предпочтениями её политических лидеров. Государственная кадровая политика в свою очередь делится на, федеральную и политику регионов – муниципальную кадровую политику, являющуюся инструментом муниципальной власти. В частном секторе экономики, действующем под влиянием законов рыночной экономики также имеется своя кадровая политика, на которую государственная кадровая политика может влиять через принятие законодательных норм.

В последние годы проблема кадрового резерва приобрела особую остроту на всех этих уровнях управленческой системы: федеральном, региональном и местном, главным образом потому, что «скамейка запасных» оказалась в одном случае слишком короткой, в другом – просто отсутствовала [1].

Формирование государственной кадровой политики, согласно Конституции Российской Федерации лежит на плечах высшей государственной власти, основные направления внутренней и

внешней политики государства, правомочен Президент РФ. Через проявления направлений внутренней политики государства в сфере кадров, правительство формирует кадровую политику государства, её приоритетные направления из которых вытекают цели и задачи. Реализацией кадровой политики на местах занимается менеджмент частных предприятий, организаций и фирм, управленцы и руководители государственных органов, их структурных подразделений, а также созданные при них специальные кадровые службы.

Первым этапом выработки государственной кадровой политики является теоретическое обоснование и определение ее *концепции* - системы исходных позиций и ведущих идей, раскрывающих научные основы подхода государства к решению кадровых проблем, задачи и приоритетные направления формирования, развития и рационального использования кадрового потенциала и кадрового состава страны. Концепция ГКП - это ее научно-теоретический фундамент, выражение кадровой доктрины и стратегии государства в этой области. Одновременно это программная позиция государства в кадровой деятельности, научная основа кадровой практики государственных органов.

На сегодняшний момент два десятилетия научной работы по разработке данной концепции результатов не дали. Профессор РАГС В.А. Сулемов, считающийся крупнейшим специалистом в кадровых вопросах гражданской государственной службы, на протяжении многих лет входил в разные группы по разработке такой концепции. Но, как он отмечает, такого документа и поныне нет [2]. ГКП не имеет под собой достаточной научной базы, в связи с чем, проводится местно и бессистемно.

Государственная кадровая политика - объективно обусловленное социальное явление. Она объективна по своему содержанию и субъективна по своей природе. Механизмы реализации ГКП во многом определяются субъективными факторами - воспитанием, образованием, образом мышления, традициями, опытом и личными предпочтениями руководителей.

Таким образом, обобщающая цель ГКП - формирование такого кадрового потенциала и кадрового состава страны, который бы в профессиональном, деловом и нравственном отношениях обеспечил динамичное и стабильное политическое и социально-экономическое развитие России.

Переход к новой государственности вызвал в России не только смену ориентиров в области субъектно-объектных отношений, но и смену приоритетов государственной кадровой политики. Анализ современной кадровой ситуации в Российской Федерации показывает, что к приоритетным направлениям кадровой политики и кадровой деятельности государства относятся обеспечение квалифицированными, профессионально подготовленными кадрами государственной и муниципальной службы Российской Федерации и субъектов рыночной экономики; сохранение и укрепление квалифицированных кадров силовых структур государства - армии, правоохранительных органов и органов государственной безопасности которые находятся под угрозой массового распада связанного с низкой материальной и социально-бытовой защищенностью военнослужащих и, как следствие, снижением престижа военной и правоохранительной службы в обществе; формирование и сохранение кадров госбюджетной социокультурной сферы - медицинских работников, педагогов, работников культуры и т.д.; сохранение и подготовка кадров массовых рабочих профессий - высококвалифицированных рабочих, число которых ежегодно сокращается под воздействием кадровой глобализации, которая может рассматриваться как инструмент борьбы за мировой профессиональный потенциал, как форма ожесточённой конкуренции за мировое лидерство в различных областях науки, техники, технологии. И именно по этому она представляет собой фактор угрозы национальной безопасности многих стран [3].

Происходит деградация квалифицированной рабочей силы. Ситуация такова, что если завтра уйдет старшее поколение квалифицированных рабочих, а профессионально-технические училища и колледжи не подготовят им смену, то на заводах некому будет стоять за станком, на полях некому будет вести комбайн. Хуже всего то, что сегодня на селе идет необратимый процесс деградации рабочей силы и вымирания российской глубинки. Под угрозой аграрная, продовольственная независимость страны. Современные тенденции тотального системного ухудшения кадровой независимости страны привели к необходимости рассмотрения понятия - «кадровая безопасность», как особого, подчеркивающего, в свете вышесказанного, особую государственную кадровую проблему, которую надо решать, и решать сегодня.

#### **Список использованных источников:**

1. Рудой В. Государственная политика по формированию управленческих кадров на региональном уровне / В. Рудой // Власть. – 2009. – №5, С.5.
2. Махов Е. Посредственность есть зло / Е. Махов // Служба кадров и персонал. – 2011. – №3, С.37.
3. Турчинов А. Кадровая безопасность России: постановка проблемы / А.Турчинов // Государственная служба. –2009. – №5, С.13.

*Лимарева Дарья Александровна,  
преподаватель кафедры менеджмента  
Южно-Российского института - филиала РАНХиГС*

### **ИНСТРУМЕНТЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Современные технологические сдвиги оказывают существенное влияние на публичное управление: способствуют трансформации инструментов публичного управления в частности и повышению эффективности публичного управления в целом. Одним из актуальных инструментов повышения эффективности публичного управления выступает бенчмаркинг. Так как его применение способствует решению основной проблемы современного публичного управления, которая заключается в неэффективной работе государственных учреждений, вызванной отсутствием конкуренции в их деятельности.

В данной статье изложена краткая характеристика бенчмаркинга и его преимуществ для отечественного публичного сектора, представлены примеры осуществления бенчмаркинговых инициатив в области публичного управления.

Бенчмаркинг (benchmarking) в управленческом контексте означает использование или существующего примера, или расчетного показателя в качестве отправной точки для оценки эффективности в том или ином аспекте. В публичном секторе бенчмаркинг, впервые стал применяться в конце 80-х гг. XX в. И представляет собой по мнению Капогузова Е.А. возможность изучения опыта схожих или даже идентичных по функциям государственных учреждений в деле организации работы как внутри (более эффективно технологически), так и во вне (в области взаимодействия с гражданами). Другими

словами, посредством бенчмаркинга происходит ориентация производства публичных структур на предпочтения граждан.

Каждое государство обладает собственным опытом развития публичного управления, который имеет существенные особенности, обусловленные историческими, политическими, правовыми и культурными особенностями данного государства. К примеру, в одних государствах развитие публичного управления связано с совершенствованием управленческих структур, повышением эффективности государственного управления, в других государствах – с прозрачностью системы публичного управления, совершенствованием административных и судебных процедур. Вместе с тем, публичное управление различных государств обладает некоторыми общими чертами. Например, в подавляющем большинстве государств эффективное публичное управление рассматривается как управление, предполагающее наличие институтов, механизмов и процессов, посредством которых общество и субъекты предпринимательства с наибольшим интересом будут выражать свои интересы, реализуя законные права и выполняя свои обязанности. Под интересами, принято понимать осознанные потребности, характеризующие отношения людей к предметам и явлениям действительности, имеющим для них важное значение. По мнению Кудашкина А.В. и Козлова Т.Л. интересы являются побудительными мотивами, обуславливающими пути и способы удовлетворения потребностей, которые удовлетворяя их, приобретают качество ценности. Таким образом, общество заинтересовано в выражении государством реальных публичных интересов, основу которых составляют требования общества, касающиеся повышения качества работы государства по принципу «соотношения цены и качества» («Value for Money»).

Международный опыт публичного управления оказывает влияние на развитие публичного управления в России. Происходит расширение практически применяемых государством инструментов, направленных на повышение эффективности. Как правило, эти инструменты заимствуются из международной практики. Одним из таких инструментов является бенчмаркинг (benchmarking) представляющий собой «анализ лучших практик» (best practice), стремление «учиться у лучших». Полученная в результате бенчмаркинга информация, в узком смысле используется, как ориентир для определения направлений улучшения деятельности. В

широком смысле она может использоваться для информирования контрактных обязательств при исполнении результативных контрактов с поставщиками государственных услуг или исполнителями административных процессов. В данном случае информирование (enforcement) означает обеспечение выполнения обязательств.

Бенчмаркинг стимулирует ситуацию конкуренции, и как следствие создает дополнительные стимулы для экономического использования ресурсов. Использование бенчмаркинга способствует решению основной проблемы современного публичного управления, которая заключается в неэффективной работе государственных учреждений, вызванной отсутствием конкуренции в их деятельности. Отсутствие конкуренции означает отсутствие давления со стороны спроса, и способствует ситуации, когда потребители общественных благ могут лишь опосредованно влиять на принятие управленческих решений, и как следствие на качество работы государственных учреждений.

Для современного отечественного публичного управления наибольшую ценность представляет опыт государственных органов различных государств в организации работы по предоставлению стандартных публичных услуг, т.е. непосредственного взаимодействия с гражданами. В частности, интересен немецкий опыт создания «искусственного» сопоставления результатов в общественном секторе. Что предполагает проведение различных конкурсов и форумов качества, так называемых «ярмарок идей» для различных региональных администраций. В Германии это ежегодная ярмарка «Современное государство», на которой проводится итоговая проверка качества управления посредством общественного признания результатов работы государственного органа.

Значимость бенчмаркинга для публичного сектора обусловлена, прежде всего тем, что полученные на его основе выводы могут указать направления и создавать стимулы для инновационных изменений, подобных тем, которые в частном секторе посылаются рынком. Следует иметь в виду, что еще никем и никогда не подвергался сомнению факт выгоды обмена опытом и его изучение. Мировая практика управления свидетельствует о том, что мониторинг результатов деятельности сам по себе не приводит к существенному повышению экономичности и результативности этой деятельности. В этом смысле бенчмаркинг – является одним из

актуальных инструментов повышения эффективности публичного управления. Так как данный инструмент позволяет использовать показатели результативности, выстраивая системы стимулирования и квазиконкуренции, необходимые для повышения эффективности отечественной системы публично управления.

#### **Список использованных источников:**

1. Капогузов Е.А. «Учиться у лучших»: бенчмаркинг как инструмент реформирования государственного управления // Вестник Омского университета.– 2008. - № 2.
2. Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе: объект, предмет, субъекты // Актуальные проблемы экономики и права. – 2010. - № 3 (15).
3. Тихомиров Ю.О модернизации государства // Журнал российского права. – 2004. – № 4.

*Молоканова Валентина,*

*к. т. н., доцент,*

*доцент кафедри менеджменту та управління проектами Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України*

## **ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПІВ СТАНДАРТУ Р2М ДО ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

На сьогоднішній момент в Україні практично всі місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування беруть участь в розробці та реалізації стратегій і цільових програм соціально-економічного розвитку відповідних територій і регіонів [1], проте не використовують єдину методологію і підходи до управління, що згубно відбивається на ефективності і результатах. Причиною цього може бути суттєвий розрив між теорією державного управління та методологією управління соціальними проектами/програмами.

Під час розробки стратегій та програм соціально-економічного розвитку регіонів одним з головних недоліків є неспроможність місцевих органів влади застосовувати сучасні проектні технології планування для програмування розвитку. Втрати суспільства в результаті невдалих державних програм, побудованих на слабкій аналітичній базі та неадекватних технологіях і процедурах прийняття рішень в декілька разів перевищують кошти, потрібні для підготовки відповідних кадрів через систему загальнонаціональної

перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

В Україні комплекс професійних знань у галузі проектного менеджменту визначає одна з ранніх розробок в галузі стандартизації управління проектами «Керівництво з питань проектного менеджменту», підготовлене однією з провідних світових професійних асоціацій – Інститутом проектного менеджменту (PMI) [2]. У 2009 році українською асоціацією проектного менеджменту здійснено офіційний переклад на російську японського стандарту з управління проектами «P2M» [3], що надає базові положення управління розвитком організації на основі програм і є по суті «моделлю управління проектами 2-го порядку». Традиційний менеджмент проектів, або «модель управління проектами 1-го порядку» (PMI), при цьому є інтегральною частиною P2M. Методологія P2M заснована на ціннісних поняттях східної філософії та використовує загальні надбання природних та соціальних наук, таких як теорія еволюції, теорія самоорганізації, теорія систем, теорія пізнання, когнітивна та гуманістична психологія.

У стандарті P2M інтеграція розглядається як одна з ключових функцій проектного менеджменту. Системна інтеграція зводить разом різні ініціативи, інтереси, роботи і результати, а також організує їх координацію і контроль для досягнення цілей і успіху проекту. Ефективна інтеграція вимагає лідерських, організаційних, навиків в управлінні людьми. Для успішного управління інтеграцією стандарт P2M рекомендує менеджерам розвивати в собі наступні форми мислення: цілісне мислення, стратегічне мислення та інтегральне мислення.

Згідно стандарту P2M першим кроком в процесі управління інтеграцією – є опис місії, при якому проводиться аналіз контексту і кристалізація суті програми. Другий крок – аналіз взаємозв'язків, при якому досліджується взаємовплив цілого (що є програмою в цілому) і його часток (окремих проектів), а також визначаються взаємини і інтереси зацікавлених сторін. Третій крок – техніко-економічне обґрунтування, яке визначає здійсненність описаної місії на основі аналізу історичних (статистичних) даних. І четвертий – розробка альтернативних сценаріїв, які оптимізують реалізацію програми за допомогою моделювання. Таким чином, управління інтеграцією – це практична діяльність, що включає всі описані кроки, за результатами яких на першому етапі розробляється концептуальний план програми.

Визначення місії та побудова архітектури програми – це циклічний процес, що може тривати впродовж всього життєвого циклу програми, від складання (або визначення) програми до адаптації її до змін в оточенні, що супроводжується підтримкою цінностей місії [3].

При реалізації соціальної програми чи портфелю замовник, інвестори, консультанти, батьківська організація, команди проектних менеджерів, генпідрядники, науково-дослідні центри і регуляторні органи формують множину зацікавлених сторін. Зацікавлені сторони програми – це суб'єкти, що мають певні інтереси в проекті/програмі і безпосередньо залучені до її виконання. Зацікавлені сторони не лише здійснюють сильний економічний вплив на програму, але й зацікавлені в мобілізації ресурсів, соціальних ефектах від реалізації програми, стурбовані її впливом на навколишнє середовище. Отже успіх реалізації будь-якої програми/проекту залежить не стільки від формулювання на папері тієї або іншої ініціативи, скільки від речей, які складно виміряти та ще складніше практично реалізувати. Саме тому стандарт P2M виділяє жорсткий та м'який системні підходи та приділяє стільки уваги так званому м'якому компоненту соціо-технічних систем.

Відповідно до основних засад стандарту P2M [3] управління внутрішнім оточенням проекту базується на концепції створення загальної ментальної платформи, що походить від терміну «Ва», взятого з японської науки управління. Ця концепція описує проектну організаційну спільноту і пропонує специфічну практику, що підтримує і стимулює творчий процес. Управління спільнотою – це набір дій, спрямованих на ініціювання, проектування, визначення і підтримку спільноти, що включає: інтеграцію культурної і інформаційної платформ, розвиток технологічної зрілості і збільшенні цінності організаційної платформи.

Вивчення японського стандарту P2M дозволяє зробити висновки, що цілеспрямоване державне управління змінами у суспільстві залежить не тільки від затвердження об'єднуючих та прагматичних цілей, але і від формування діючого соціального капіталу, від морального очищення політичних еліт та інституцій, від інтеграції національної ментальності в економічну політику, тобто від конструктивного співробітництва основних зацікавлених сторін будь-якого проекту.

### Список використаних джерел:

1. Бушуев С. Д. Управление проектами: Основы профессиональных знаний и система оценки компетентности проектных менеджеров / С. Д. Бушуев, Н. С. Бушуева (National Competence Baseline, NSB UA V. 3.0). К. : ІРІДІУМ, 2006. – 208 с.

2. Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство PMBoK®) Четвертое издание. – 2008 – Project Management Institute, Four Campus Boulevard, Newtown Square, PA 19073-3299 USA.

3. Руководство по управлению инновационными проектами и программами: т.1, версия 1.2 / пер. с англ. под ред. С. Д. Бушуева. – К. : Наук. світ, 2009.– 173 с.

### *Набухатный Станислав Аркадьевич,*

*Южно-Российский институт-филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

## **РАЗРАБОТКА МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОМПЛЕКСА МАРКЕТИНГОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В СИСТЕМЕ МАРКЕТИНГ-МЕНЕДЖМЕНТА (НА ПРИМЕРЕ ИНТЕРНЕТ-САЙТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ)**

В современных условиях глобализации, усиления процессов регионализации, перед регионами появляются стратегические задачи наращивания социально-экономического развития, повышения своей привлекательности для привлечения инвесторов, туристов, рабочей силы и т.д. В этой связи актуализируется направление продвижения региональных брендов. Создание региональных брендов является первым этапом работы по формированию позитивного имиджа территорий. Однако не менее важным моментом является постоянное продвижение и поддержание сформированного бренда. Опросы показывают, что в этом отношении у регионов уже наладилась довольно солидная система текущего позиционирования себя в информационной среде. Достичь данного состояния помогают маркетинговые исследования, выясняющие позиции региона в национальной и мировой экономики, к которым можно отнести:

- исследование узнаваемости торговых марок региональных производителей;
- ценовые стратегии и показатели производительности конкурентов;

- оценка товарных и финансовых ниш на национальном и международном рынках;
- исследование предпочтений субъектов маркетинговой политики управления в выборе коммуникативных каналов;
- выявление потенциальных потребителей инновационного продукта или услуги;
- оценка эффективности использования интернет-маркетинга органами власти конкурирующих регионов и территорий и т.д.

В современных условиях усиления информатизации общества, рассмотрим процесс применения интернет-маркетинга, как инновационного инструмента реализации маркетингового управления. В комплекс интернет-маркетинга любого субъекта (компании, индивидуального пользователя, администрации и д.р.) входят:

- интернет-сайты;
- порталы;
- он-лайн конференции, форумы;
- блоги;
- социальные сети интернета;
- инновационные возможности интернет (3D-модели, ресурсы в реальном времени и т.д.).

В продолжение этому направлению представим разработку темы маркетингового исследования сайтов муниципальных образований.

*Маркетинговое исследование «Оценка эффективности использования интернет-маркетинга органами власти конкурирующих регионов и территорий»*

*Цель исследования:* на основе изучения практики функционирования сайтов муниципальных образований выявить преимущества и недостатки применения интернет-маркетинга в маркетинговом управлении территории.

Поставленная цель, потребовала решения ряда *задач*. Это прежде всего:

- выделить основные параметры оценки интернет-сайта муниципального образования;
- определить критерии оценки параметров;
- установить шкалу оценки параметров, учитывая полноту и упущения критериев параметров;
- провести оценку сайтов муниципальных образований в соответствии с установленными параметрами и критериями;



*Способ проведения:* экспертная оценка.

*Техника проведения исследования*

Были определены параметры оценки сайтов муниципальных образований, критерии параметров, а так же шкала оценки критериев параметров.

Параметрами оценки сайтов муниципальных образований явились:

1. Актуальность (наличие и постоянное обновление тематической информации).
2. Структура и простота навигации сайта (технические особенности построения архитектуры сайта).
3. Наличие иноязычной версии и ориентация на нерезидентов МО.
4. Обратная связь.
5. Индивидуальность.

Для структуризации полученных данных оценки и построения рейтинга муниципальных сайтов, целесообразно представить данные в табличной форме.

Для составления рейтинга сайтов муниципальных образований, а так же ранжирования регионов по критерию эффективности использования интернет-маркетинга, необходимо рассчитать суммарные показатели оценки сайтов МО.

1. Суммарная оценка (S) сайта МО с учетом выделенных параметров (P) (в баллах):

$$S = P_1 + P_2 + P_n$$

На основании рассчитанного показателя S, возможно составление рейтинга сайтов МО по региону:

2. Средняя суммарная оценка сайтов муниципальных образований региона:

$$SR = (S_1 + S_2 + S_n) / n$$

На основании полученных суммарных показателей, возможно ранжирование регионов по 3 группам:

1 группа:  $3,7 \leq SR \leq 5$ ; политика маркетингового управления при помощи инструментов интернет-маркетинга носит инновационный характер, что способствует наращиванию конкурентных преимуществ в интернет пространстве, среди сайтов муниципальных образований региона.

2 группа:  $2,6 \leq SR \leq 3,6$ ; маркетинговое управление с использованием инструментов интернет маркетинга

удовлетворительное, но необходимо обратить внимание на интернет продвижение конкурентных преимуществ территории, ориентация на гостей территории.

3 группа:  $0 \leq SR \leq 2,5$ ; маркетинговое управление с использование интернет маркетинга неудовлетворительное, и требует развития и совершенствования инструментов интернет маркетинга.

Рассчитав средний балл оценки параметров официальных сайтов муниципальных образований, а так же среднюю суммарную оценку сайтов муниципальных образований региона, возможно выделение ряда параметров, которым следует уделить муниципальным властям особое внимание. А так же указать ряд рекомендаций по их совершенствованию.

В заключении следует отметить, что экспертная оценка сайтов муниципальных образований проводилась автором методики оценки интернет-сайтов МО в качестве наглядного примера реализации ее практической применимости. Для получения более точных результатов возможно участие большего количества экспертов, относящихся к разным субъектам маркетингового управления территорией.<sup>2</sup>

***Павлун Юрій Іванович,***

*канд. філософ. наук, доцент,*

*доцент кафедри філософії, соціології державного управління*

*Дніпропетровського регіонального інституту державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентові України*

## **РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПРОГРАМОЮ СТВОРЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ**

Процес становлення України як демократичної, правової, соціальної держави, її інтеграція до європейської спільноти передбачають запровадження та реалізацію низки реформаційних новацій в економічній, адміністративно-політичній та соціально-культурній сферах. Одним із напрямків таких перетворень є послідовна реалізація цілеспрямованої екологічної політики в межах світових норм і стандартів, а також завершення адміністративної

<sup>2</sup> Розроблено автором.

реформи системи органів виконавчої влади, зокрема тих, що опікуються екологічною безпекою та природними ресурсами.

В цьому контексті логічним кроком розвитку природоохоронної справи на сучасному етапі, одним з факторів інтеграції нашої держави до міжнародної спільноти є створення національної екомережі України, як частини пан-європейської природної мережі. Правовою основою виконання зобов'язань, взятих на себе державою в межах схвалених міжнародних конвенцій в цій сфері стали Закон України Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки та Закон України Про екологічну мережу України.

Втілення програми за минулий період дало певні результати, що вимірюється неоднозначно.

З одного боку, протягом останніх років створено ряд природно-заповідних об'єктів загальнодержавного значення (заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки), місцевого значення (регіональні природні парки, ботанічні сади, пам'ятки природи), заповідні території інших видів, що представляють собою складові елементи структури національної екологічної мережі (в якості природних ядер, буферних зон, екокоридорів, територій ренатуралізації тощо). Створено 54 нових природно-заповідних об'єктів площею 50762,1 гектарів, 9 існуючих раніше об'єктів збільшено на 1383,2 гектарів. Станом на 01.01.2010 року Україна має у своєму складі 7279 територій та об'єктів загальною площею 2854,5 тисяч гектарів, відношення площі ПЗФ до площі держави ("показник заповідності") становить 4,73%. Збільшення площ заповідних територій, вже як частини національної екологічної мережі спостерігається по всіх регіонах України, хоча і не пропорційно до встановлених рівнів за Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі на 2000-2015 роки.

З іншого боку, спостерігається значне відставання від показників, встановлених Програмою по створенню та розширенню територій національної мережі.

Головні причини такого стану справ полягають у фінансових обмеженнях держави протягом кризового періоду, у відсутності збалансованого правового забезпечення природоохоронної

діяльності, протиріч ряду нормативно-правових документів, що значно гальмують процес формування екомережі. Суттєвим недоліком в справі виконання закону про екомережу та програми її формування є проблеми реалізації державного управління, пов'язані з недосконалістю структури природно-заповідних установ і з обмеженістю їх повноважень (ліквідація Державної служби заповідної справи, відомча розпорошеність об'єктів за галузевим підпорядкуванням), верховенство не державних, а корпоративних інтересів на місцях, що веде до порушень законів, а то і до криміналу у сфері земельних відносин (забудова заповідних територій приватними будинками, дачами, готельно-відпочинковими комплексами). По ряду об'єктів природно-заповідного фонду різних регіонів не виконані роботи по проектам організації територій, відповідно не винесено їх в натуру, не має облаштованих кордонів. Блокується виконання державного рішення землекористувачами, які не можуть вирішити питання фінансової чи натурної компенсації за вилучення земель.

Тому вдосконалення роботи по виконанню Закону про екологічну мережу України бачаться в наступному.

Організаційні заходи:

– необхідно відновити Державну службу заповідної справи або створити в межах нової адміністративної реформи державний орган виконавчої влади в статусі Агенції, що координує діяльність системи природно-заповідних установ та відповідає за виконання Закону України Про екологічну мережу. Розширити його повноваження від дорадчо-рекомендаційного до обов'язкового для виконання, в тому разі і щодо питань земельних відносин, особливо в частині відміни рішень органів загальної компетенції про перепрофілювання заповіданих чи зарезервованих до заповідання територій;

– завершити процес перепідпорядкування всіх об'єктів природно-заповідного фонду Міністерству екобезпеки та природних ресурсів, встановити персональну відповідальність очільників міністерств і відомств, керівників заповідних установ за його невиконання.

Нормативно - правове забезпечення:

– внести необхідні зміни до ряду законів України щодо упорядкування питань відведення земель під елементи національної

екологічної мережі (природні ядра, буферні зони, екокоридори, території ренатуралізації тощо) з мінімальним вилученням територій з господарського та рекреаційного користування;

– внести зміни до законодавства щодо порядку оподаткування підприємництва, передбачивши можливість фінансування заходів на створення національної екомережі за рахунок відповідного зменшення податку на прибуток юридичних та фізичних осіб.

**Фінансові ресурси:**

– ввести в Держбюджет України як обов'язковий рядок мінімальну суму витрат на утримання природно-заповідних об'єктів, елементів екомережі та створення чи розширення заповідних територій згідно відповідних законів;

– зобов'язати Службу земельних ресурсів України, сприяти виділенню територій під об'єкти екомережі, забезпечити безкоштовну видачу Актів на землекористування та винесення в натуру об'єктів;

– прийняти рішення щодо збільшення частки коштів обласних фондів охорони навколишнього природного середовища, що залишаються на місцях (10-15 % згідно обсягів створюваних об'єктів екомережі) для цільового використання заходів за Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі на 2000-2015 роки.

**Список використаних джерел:**

1. Закон України Про екологічну мережу України, №1864-15 від 24.06.2004р., Відомості Верховної Ради (ВВР), 2004, N 45, ст.502-529.

2. Закон України "Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі на 2000-2015 роки", №1989-111 від 12.09.2000р., (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, N 47, ст.405-442.

3. Науково-методичні принципи і підходи формування екологічної мережі. Ресурс доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/nd/2009-1/09movoenv.pdf>

4. Шеляг-Сосонко Ю.Р., Дудкін О.В., Коржнев М.М., Аксьом О.С. Національна екологічна мережа як складова частина Пан-європейської екологічної мережі — Ресурс доступу: <http://www.urau.donetsk.ua>

**Пеклун Олексій Сергійович,**

*здобувач кафедри управління проектами,*

*ст. викладач кафедри управління проектами*

*Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

## **КЛАСТЕРНИЙ ПІДХІД ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

Індустрія туризму – багатогалузевий виробничий комплекс, що займається відтворенням умов для подорожей і відпочинку, тобто виробництвом туристського продукту. Є однією із самих значних галузей економіки у світі, а для деяких країн, що розвиваються, - основною економічною галуззю (Кіпр, Малайзія, Таїланд й ін.).

Туризм у постіндустріальному суспільстві є одним з основних напрямків розвитку економіки, що дозволяє вирішувати великий спектр важливих соціально-економічних завдань. Таких як покращання добробуту, зменшення безробіття, збільшення рівня життя населення, забезпечення соціокультурного розвитку населення й рішення проблем розширеного відтворення трудових ресурсів, а також забезпечення соціокультурного розвитку населення.

Ситуація в туристичній галузі України складається таким чином, що маючи багато культурно-історичних, природно-кліматичних й соціально-економічних туристських ресурсів, країна сильно програє в розвитку туризму іншим країнам.

Серйозною проблемою для туристичного сектора України є нерозвиненість внутрішнього туризму, що приводить до звуження можливостей по прийому також і закордонних гостей [3].

Зрівнявши туристичні пропозиції на внутрішньому ринку із пропозиціями інших країн за критерієм "ціна - якість" українці вибирають виїзний туризм, пропонований іноземними фірмами.

Вартість послуг внутрішнього туризму повинна бути значно знижена, щоб стати доступною для більшості верств населення. Ефект від зниження вартості внутрішнього туризму дозволить пожвавити економіку й зменшити її залежність від сировинних галузей економіки [1].

До причин, які впливають на систематичне збільшення вартості туристських послуг в Україні можна віднести:

- мала увага приділяється використанню природного потенціалу регіонів України;
- мала кількість засобів розміщення туристів;
- монополізована транспортна сфера: постійно зростає вартість залізничних й авіаційних пересувань;
- не розробляються такі види туризму як діловий, культурно-пізнавальний, медичний, освітній і науковий.

Для рішення виникаючих проблем у туристичній галузі в розвинених країнах використовують кластерний підхід. Такий підхід до регіонального розвитку, заснований на кластерах, знаходить в Україні зараз все більше розуміння [2].

Кластерний підхід, обґрунтований М.Портером, припускає, що кожна галузь не може розглядатися окремо від інших, а повинна вивчатися системно як частина комплексу взаємозалежних секторів. Становлення базової галузі служить поштовхом до розвитку галузей - постачальників і споживачів, а також сегментів послуг, утворюючи кластер економічної активності. Найважливішими елементами кластерів є: великі компанії, що роблять основні товари й послуги даного кластера; малі й середні високотехнологічні фірми, що виступають як постачальники для великих компаній; технологічні парки, університети, центральні й регіональні органи влади, громадські організації (торгово-промислові палати, галузеві асоціації й альянси) [4].

Кластер дозволяє використати конкурентні переваги регіону через спільне використання взаємозалежними галуззями загальних для них ресурсів.

Уперше кластерна ідеологія з'явилася у США й використалася до галузей промислового виробництва. Спочатку розумілася лише як група територіально близьких і взаємодіючих підприємств, які функціонують в одній галузевій сфері й взаємодоповнюють один одного. Однак подальший міжнародний досвід доводить ефективність розвитку кластерів й у невиробничій сфері [6].

Для функціонування туристського кластера необхідно створити технологічні зв'язки між підприємствами й секторами економіки, що беруть участь як у виробництві, так у реалізації туристського продукту й послуг, тобто створити умови для реалізації рекреаційного потенціалу регіону.

Основою формування туристського кластеру є ключові туристсько-рекреаційні ресурси регіону. Крім структур, що

займаються виробництвом і реалізацією туристських продуктів і послуг, учасниками туристського кластера можуть стати представники адміністрації, науково-дослідні інститути, освітні установи, професійні об'єднання, представники громадськості й т.і.. Туристський кластер може формуватися як на локальному (муніципальному), так і на регіональному рівнях. Існують також приклади міжрегіональних туристських кластерів [7].

Для ефективного функціонування туристського кластеру необхідно пройти кілька етапів. На початковому етапі з'являється ініціатива бізнесу, представників адміністрації регіону, місцевих жителів. Після цього формується керуюча компанія й визначається стратегія розвитку території. Потім здійснюється поточне керування, моніторинг і подальший розвиток на принципах самоорганізації. При цьому керуюча компанія являє собою самостійну юридичну особу, в організаційних принципах якої покладене державно-приватне партнерство. У керуючій організації представлені як бізнес-структури, громадські організації так й адміністрація регіону [5].

Подальший розвиток туристських кластерів різних типів в Україні потребує державної підтримки.

Великий інтерес для України представляє організація роботи туристських кластерів у таких країнах як Єгипет, Туреччина, Ізраїль, Кіпр, які пропонують не тільки лікування, але й комфортний відпочинок. Завдяки цьому вони завоювали популярність у українських туристів. У нашій країні, у т.ч. й Одеської області, є можливості розвитку різних видів екотуризму, етнотуризму, ділового туризму, пов'язаного з ігровим бізнесом й індустрією розваг, а також екстремальними видами туризму.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кластеры – путь повышения конкурентноспособности экономики [Електроний ресурс] / С.Соколенко, В.Шамилов // Деловой вестник. – 2011. – № 01(200). - Режим доступу до журн.: <http://www.ucci.org.ua/synopsis/dv/2011/dv1101201.ru.html>
2. Организация и функционирование кластеров в Одесском регионе [Електроний ресурс] / С.А. Синятинский // Интернет портал. – 2010. – Режим доступу до порталу: [http://biznes.od.ua/index.php?option=com\\_content&task=view&id=505&Itemid=33](http://biznes.od.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=505&Itemid=33)
3. Пидгурская Н.Н. Подходы к формированию туристских кластерных стратегий / Н.Н. Пидгурская: Известия ИГЭА(БГУЭП), 2006. С.73 - 75.
4. Пятинкин С.Ф. Развитие кластеров: сущность, актуальные подходы, зарубежный опыт / С.Ф.Пятинкин, Т.П.Быкова. – Минск: Тесей, 2008. – 72 с.

5. Региональный туристско-рекреационный кластер [Электронный ресурс] / Портал Українські кластери // Интернет портал. - 2010. – Режим доступа до порталу: <http://ucluster.org/universitet/klastery-ukraina/2010-study/klasterizaciya-zaporozhskojj-oblasti/territorialno-otraslevye-klastery/regionalnyjj-turistsko-rekreacionnyjj-klaster/>

6. Создание туристического кластера [Электронный ресурс] // Интернет портал Одесса on-line. – 2011. – Режим доступа до порталу:

<http://odessa.infomagic.ru/izmail/sozdan-turisticheskii-klaster>

7. Соколенко С.І. Стратегія конкурентоспроможності економіки України на основі інтеграційних систем – кластерів / Соколенко С.І. – Севастополь: Видавництво ТОВ «Рібест», 2010, - 37с.

**Петрище Виталий Иванович,**

*к.э.н., доцент,*

*доцент кафедры менеджмента и управления народным хозяйством*

*Орловской региональной академии государственной службы в составе*

*ФГБОУ ВПО РАНХиГС при Президенте РФ*

## **РАЗВИТИЕ УЧЕТНО-АНАЛИТИЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ**

В отечественной и зарубежной экономической литературе региональная экономическая система становится одним из наиболее востребованных объектов научного исследования, что обусловлено развитием системного качества взаимодействия отдельных хозяйственных процессов, потребностей и интересов, существующих в хозяйственном пространстве региона.

Национальная экономика современной России характеризуется глубокой асимметрией пространственной организации, которая проявляется в формах региональной поляризации, финансово-инвестиционной недостаточности многих регионов, неразвитости хозяйственных связей по горизонтали территориального взаимодействия и др. Указанная асимметрия лишь отчасти компенсируется предоставлением регионам федеральной финансовой помощи, поскольку регионы, лишенные потенциала саморазвития, не могут быть конкурентоспособны в условиях глобальной интеграции хозяйственных процессов и обострения конкуренции в расширяющемся пространстве экономического взаимодействия.

Статус интегрального субъекта, которым обладает региональная экономическая система, предполагает, что она способна управлять своим развитием, адекватно реагировать на изменения во внешней рыночной среде и продуцировать необходимые перемены во внутренней среде, эффективно взаимодействовать с другими субъектами, создавать институты собственного развития.

Региональная экономическая система как субъект эволюционного процесса нуждается в достоверной и своевременной информации о собственной деятельности и имущественном положении, о ресурсах, факторах и результатах своего развития, о возникающих рисках, угрозах и др. Указанные информационные потребности носят системный характер и нуждаются в адекватных инструментах обеспечения.

Поскольку региональная система устойчива и способна эффективно развиваться, то ее функции и структурные элементы органически связаны между собой, обладают системным качеством взаимодействия и определяются ее потребностями и потенциалом эволюции, которым она обладает. Изменения потребностей и потенциала ведут к появлению новых функций, исчезновению отживших и коррекции остальных. В кризисной ситуации приоритетными потребностями развития региональных экономических систем современной России становятся обеспечение экономической безопасности, мобилизация территориальных ресурсов на приоритетных направлениях хозяйственного процесса, подготовка перспективных зон экономического роста.

Кризисная ситуация дополнительно актуализирует потребность в качественном и своевременном информировании участников процесса территориального управления. Вместе с тем, не только адекватная информация, но и новые знания о функционировании и развитии системы региона необходимы инвесторам, экономическим субъектам и населению территории. Такая расстановка акцентов вызывает необходимость конкретизации и дополнения комплекса функций региональной экономической системы.

Роль информации и знаний возрастает в связи с повышением неопределенности, глубины и скорости изменений, происходящих на мезо- уровне. Однако на практике прослеживается низкий уровень

организации информационных потоков, учета, анализа и обобщения данных о функционировании и развитии регионов, что, в свою очередь, отражается на результатах процессов прогнозирования, стратегического и оперативного планирования.

Именно отсутствие качественной и своевременной информации о состоянии региональных экономических систем обусловило низкий уровень принятых в 2008 г. территориальных стратегий социально-экономического развития, в которых не была учтена сама возможность кризисной рецессии.

Поддержка и конкретное наполнение остающегося формальным субъектного статуса региональной экономической системы предполагают приоритетное развитие особой учетно-аналитической функции, ориентированной на комплекс задач наблюдения, регистрации, анализа, прогнозирования, проектирования и планирования ресурсов, факторов и результатов совокупности воспроизводственных процессов, локализованных в региональном хозяйственном пространстве (табл. 1).

Таблица 1

### Содержание учетно-аналитической функции региональной экономической системы

Аспекты функции	Содержание аспектов
Цель функции	Обеспечение информационных потребностей субъектов внутренней и внешней среды региональной экономической системы
Задачи	Выявление информационных потребностей. Формирование региональных информационных баз данных. Распространение и сопровождение информации. Консультационная поддержка пользователей информации.
Объекты	Ресурсы, процессы и результаты региональной экономической системы
Востребованность функции органами власти и управления территории	Управление ресурсами региональной экономической системы. Управление внутренними процессами региональной экономической системы. Управление развитием региональной экономической системы.

Востребованность функции на федеральном уровне	Формирование и реализация региональной экономической политики. Стратегическое управление на макро- уровне. Управление процессом интеграции региональных экономических систем. Согласование интересов в хозяйственном пространстве страны.
Востребованность функции на локальных рынках	Анализ экономической и социальной ситуации в регионе. Мониторинг рынков. Оценка позиций участников рынков. Принятие решений по развитию бизнеса.
Востребованность функции социальной сферой региона	Мониторинг социальной ситуации в регионе. Оценка трудового и предпринимательского потенциала региона. Анализ уровня жизни населения, состояния потребительского рынка, уровня социальной напряженности.
Инструменты реализации функции	Региональная информационно-телекоммуникационная инфраструктура. Региональные системы сбора и распространения информации. Система региональных счетов. Оперативные информационные системы.
Методы реализации функции	Накопление баз данных. Унификация системы документации. Построение схем информационных потоков. Составление информационно-логических моделей. Построение информационно-поисковых систем.

Асимметрия между региональными системами России прослеживается по всем основным параметрам (размерам территории, численности и плотности населения, уровню доходов на душу населения, размерам регионального богатства, стоимости функционирующего капитала и объектов инфраструктуры и т.д.), что обуславливает формирование глубоких и устойчивых разрывов в развитии территорий.

Императивы модернизации экономики России вызывают к жизни потребность в глубокой коррекции организации хозяйственного пространства страны, в том числе, в формировании Территориального кодекса, определяющего основные задачи и

принципы структуризации хозяйственного пространства, уровни его отношений, состав и полномочия существующих в нем субъектов, формы взаимодействия между ними, а также возможные способы преобразования данного пространства.

В условиях модернизации каждая региональная экономическая система нуждается в полной и достоверной информации о собственной деятельности и имущественном положении, о ресурсах, факторах и результатах территориальных воспроизводственных процессов. Такие потребности носят системный характер и требуют соответствующих инструментов, обеспечивающих формирование региональной социально-экономической политики, ее реализацию, мониторинг, анализ полученной информации и контроль, что, в конечном счете, позволит всем заинтересованным субъектам мезо-пространства интегрироваться в утверждающуюся «экономику, основанную на знаниях».

#### **Список использованной литературы:**

1. Грани конкурентоспособности: государство, регион, предприятие, товар [Текст] /В.А.Бондар, Н.И.Горбачев, А.А.Израйлев и др. /Под ред. С.С.Чернова. –Новосибирск: СИБПРИНТ, 2008. -192 с.

2. Российский статистический ежегодник. 2010: Стат.сб./Росстат. - М., 2010. – 813 с.

*Пивоваров Иван Владимирович,*

*преподаватель ЮРИ РАНХиГС при Президенте РФ*

### **ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В МЕНЕДЖМЕНТЕ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ**

Необходимость исследования особенностей применения стратегического управления в менеджменте высших учебных заведений обусловлена тем, что большинство российских вузов при переходе от административно-плановой экономики к рыночной лишилось государственной или иной финансовой поддержки и столкнулось с проблемой существенной организационной трансформации. В процессе нового государственного строительства в 90-х годах прошлого столетия были приняты законы, закладывающие основы рыночной экономики и, в том числе, определяющие новые институциональные основы российской системы высшего образования. Новая система управления образованием отменила тотальное регулирование деятельности вузов директивными

органами и продиктованную ими необходимость составлять планы работы, за выполнение которых приходилось отчитываться.

Дальнейшая перестройка системы высшего образования способствовала выделению ряда элитных университетов, пользующихся приоритетной поддержкой государства. Остальная масса вузов оказалась в той или иной степени вовлеченной в деятельность, основанную на конкуренции за ресурсы. Целью подобного рода соревнования стал государственный заказ на подготовку специалистов, средства населения, готового оплачивать различные образовательных услуги, средства, выделяемые в виде грантов на научные исследования государствами, общественными и частными фондами, а также корпорациями. Главной особенностью сегодняшнего положения дел является то, что процесс обновления вуза становится непрерывным, что связано с тем, что динамическая внешняя среда не позволяет остановиться на однажды сделанных изменениях методов управления вузом и его организационной структуры.

Способы трансформации вузов имеют общность со способами трансформации коммерческих организаций, что делает необходимым для вузов изучение современных форм осуществления управленческой деятельности, одной из которых является стратегическое управление.

Существуют следующие определения стратегического управления [3]:

- определение генерального курса;
- организация дела в соответствии с генеральным курсом;
- повышение мотивации и заинтересованность людей в реализации генерального курса.
- В числе задач, которые призвано решить стратегическое управление выделяют следующие:
  - определить, в каком положении организация находится в данный момент;
  - определить направление, в котором она должна развиваться в будущем;
  - определить способы достижения того положения, в котором ее хотят видеть персонал и руководство.

Однако существует мнение, что не каждая организация имеет возможность реализовывать на практике стратегическое управление и принимать стратегические решения [1]. Вместе с тем, автор отмечает,

что если организация располагает необходимым количеством ресурсов, дающим ей возможность активно взаимодействовать с внешним окружением, и внутри нее имеется субъект, способный принимать решения стратегического характера, то она должна использовать стратегию для реализации целей и повышения эффективности.

Кроме того, необходимость применения вузами стратегического управления воспринимается исследователями не совсем однозначно. Ряд исследователей выступали противниками применения стратегического управления в деятельности вузов, считая его методом, используемым только в чрезвычайных ситуациях, и аргументируя это отсутствием контроля развития внешней ситуации. В отсутствие контроля вуз, по мнению противников использования стратегического управления в высшей школе, может использовать лишь оперативное управление, составляя ежегодный бюджет и готовясь к периодической аттестации [2].

Ряд других исследователей утверждают, что стратегическое управление является необходимой составляющей процесса управления вузом и не только обосновали необходимость стратегического применения стратегического управления для вузов, но и выделили наиболее важные составляющие этого процесса. Келлер отнес к таковым три внутренних аспекта (традиции и ценности, сильные и слабые стороны, возможности и приоритеты руководства) и три внешних аспекта (тенденции окружающей среды, направления развития рынка и конкурентную ситуацию). Блау подчеркнул необходимость структурной организации для развития творческой составляющей в деятельности вуза, отмечая возможность конфликта академической бюрократии и творческого потенциала высшего учебного заведения. Дудердашт определил основные движущие силы стратегического управления (финансовые императивы, изменение потребностей общества, технический прогресс и рыночные условия) и отметил различия между профессиональным и классическим высшим образованием. Для профессионального образования он считал естественным и необходимым условием следовать изменениям, происходящим в тех профессиональных сферах, к которым вузы готовят своих выпускников, и учитывать эти изменения при долгосрочном планировании.

Применение стратегического управления вузами начинает свою историю в системе высшего образования США, характеризующуюся широким распределением и высокой степенью децентрализации властных полномочий, достаточно слабым государственным регулированием, высокой степенью академической автономии и сильной координацией на институциональном уровне. Среди первых исследователей данного направления выделяют Э. Чафи, первой выявившей последовательные стадии стратегии университетов [4], М. Петерсона [5], исследовавшего эволюцию стратегического планирования в высшем образовании и предоставившего полное описание стратегий, Дж. Брайсона, Дж. Келлера, М. Шаттока, Э. Моргана, К. Тавернье. В России среди исследователей проблемы стратегического управления в вузах можно выделить А.О. Грудзинского, А.Ю. Деревнину, С.А. Запругаева, А.К. Клюева, Е.А. Князева, Н.П. Макаркина, Г.И. Мальцева, Д.В. Пузанкова, Т.Л. Клячко, А.Л. Гаврикова.

Большинство исследователей данного вопроса, как отечественных, так и зарубежных, считают, что вузы принципиально отличаются от коммерческих фирм, работающих с целью получения прибыли, так как учреждения высшей школы имеют высшие социальные цели и большую социальную ответственность. Отличительными чертами деятельности вузов являются:

- производственный процесс (применительно к деятельности вуза – образовательный), имеющий двойную направленность – в прошлое и в будущее: с одной стороны, в вузе осуществляется воспроизводство знаний и опыта, с другой – формируется облик будущего – как общества в целом, так и отдельного индивида;

- потребители, состоящие из двух групп: отдельные личности и предприятия, которым вуз предоставляет образовательные услуги; государство в целом, которому вуз предоставляет свою продукцию – выпускников;

- продукт – специалисты, научно-исследовательская и учебно-методическая продукция.

Вместе с тем, применяя на практике инструментарий и два базовых принципа стратегического управления – производительность и эффективность, вузы могут значительно повысить эффективность своей деятельности.

Производительность связана с минимизацией затрат, поскольку в противовес многообразию задач и целей, которым могут следовать



вузы, учебные заведения зачастую сталкиваются с относительной нехваткой ресурсов. Сдерживание затрат требует наличия адаптированной организационной структуры, систем принятия и реализации решений, оптимальной инфраструктуры для выполнения запланированных идей, методов распределения бюджетных средств, системы учета и структуры вознаграждения для стимулирования деятельности персонала.

Эффективность имеет связь с целевой ориентацией: должен ли вуз заниматься высокоспециализированными исследованиями или больше концентрироваться на массовом образовании; направлять основные усилия в сферу дистанционного или проектного обучения; выбирать фундаментальные исследования или более доходные в финансовом отношении прикладные исследования, разработку технологий или какого-либо продукта; концентрироваться на нескольких немногочисленных центрах превосходства международного уровня или распределять исследовательские гранты среди всех коллег.

Таким образом, применение стратегического управления в вузах имеет свою специфику, заключающуюся в следующих компонентах:

1. Мультикритериальность – вуз является сложной социально-экономической системой по количеству структурных компонент, методу их взаимодействия и функционирования. Способ взаимодействия компонент как вертикальный иерархический, так и горизонтальный матричный (дивизиональный). Наличие различных способов взаимодействия обусловлено тем, что в условиях самофинансирования и жесткой конкурентной борьбы новые междисциплинарные образовательные задачи, появляющиеся перед вузами, требуют тесного взаимодействия различных подразделений. Традиционные факультеты и кафедры более не в состоянии выполнять резко возросший объем дополнительной управленческой работы, тогда как административные структуры, принимающие на себя осуществление координации между подразделениями по многим направлениям деятельности в качестве повседневной работы, во многих вузах отсутствуют. Вследствие этого традиционная вертикальная вузовская организационная структура была дополнена горизонтальными связями, обеспечивающими выполнение образовательных проектов.

2. Множественность выпускаемой продукции – вузы выпускает специалистов, образовательные программы, научную

продукцию, технологические сервисы, осуществляет трансфер технологий.

3. Динамичность внешней среды – вуз, являясь открытой системой, взаимодействует с внешней средой, характеризующейся динамичностью, неопределенностью и подверженностью быстрым и качественным изменениям. Использование опыта стратегического управления, нацеленного в большей степени на стабильную внешнюю среду, сталкивается с проблемами ввиду необходимости постоянной корректировки планов.

4. Консерватизм академического сообщества – объективным недостатком многих вузов является то, что их руководители отождествляют свою академическую квалификацию с квалификацией в области менеджмента. По этой причине административные реформы, реализующиеся сверху, проходят сложнее и встречают существенное сопротивление представителей вузовской среды, которая отличается консерватизмом и настроенностью к нововведениям.

5. Значительные затраты времени – большинство стратегических программ разрабатывается на срок более 5 лет, что создает трудности в их реализации, учитывая нестабильные условия внешней среды, прежде всего, государственного влияния и ограниченность срока пребывания руководителя вуза.

#### **Список использованных источников:**

1. Акулов В., Рудаков М. Особенности принятия решений субъектом стратегического менеджмента // Стратегический менеджмент. Тематический сборник статей. Выпуск 6. - М., гл. ред. журнала "Проблемы теории и практики управления", 2011.

2. Побыванец В.С. Методология стратегического планирования в учреждениях высшего профессионального образования: дис. ... доктора экон. наук: 08.00.05, Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет, СПб, 2006. С.34.

3. Словарь менеджмента/Под ред. М.Г. Лапусты. - М., 2011.

4. Chafee E.E. The Concept of Strategy: From Business to Higher Education/Higher Education: Handbook of Theory and Research, V.1. – N.Y.: Agathon Press, 1985. – P. 133 – 172.

5. Peterson M.W. Understanding the Competitive Environment of the Postsecondary Knowledge Industry // Peterson M.W., Dill D.D., Mets L.A. Planning and Management for a Changing Environment: A Handbook for Redesigning Postsecondary Institutions. – San Francisco: Josey-Bass, 1997.

*Порваткин Андрей Борисович,  
соискатель кафедры управления организацией в машиностроении  
Оренбургского государственного университета*

## **РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ ОРГАНИЗАЦИИ: ЕЕ ОСОБЕННОСТИ В СВЕТЕ НОВЫХ НАПРАВЛЕНИЙ**

Разработка стратегии - это не только разработка программы развития, но и принятие, а также выполнение стратегических решений. Это также комплекс процессов, явлений и характеристик, отражающих приоритетность целей и динамики развития, своевременность решений и действий, предвидение будущего, анализ последствий управляющих воздействий и инноваций.

Следует подчеркнуть, что стратегия выступает не только в качестве инструмента обоснования, выработки и реализации долгосрочных целей и задач производственного, научно-технического, экономического, организационного и социального характера. Не только как фактор, регулирующий деятельность организации до тех пор, пока намеченные цели и задачи не будут достигнуты, но одновременно и как средство связи предприятия с внешней рыночной средой.

В последние годы значительно изменилась направленность разработки стратегии организации. Если раньше считалось, что стратегия должна быть известна лишь узкому кругу высших руководителей и не должна предаваться гласности, то в наши дни отдается предпочтение открыто сформулированной. Стратегия должна быть делом не только руководства организации, но и всех ее рядовых сотрудников.

Стратегия в той или иной форме присуща любой системе управления, хотя и будет отличаться спецификой в зависимости от ее типа - портфельная, или корпоративная; конкурентная, или бизнес-стратегия; функциональная. Выделяются соответственно и три уровня стратегических решений.

*Корпоративные (портфельные) решения* касаются деятельности предприятия в целом. Исторически бизнес был однопродуктовым, затем наступила его диверсификация, поэтому данный уровень в настоящее время связан с управлением многопродуктовым предприятием. Основной целью портфельной стратегии является выбор тех подразделений, в которые следует направлять инвестиции. Главные моменты такой стратегии охватывают распределение

ресурсов между подразделениями на основе портфельного анализа; диверсификацию производства с целью снижения хозяйственного риска и получения эффекта синергии; изменение организационной структуры корпорации; выработку единой стратегической ориентации подразделений.

Соответственно, корпоративная стратегия - это определение ценностей компании, находящих выражение в финансовых и других целях. Она базируется на выявлении, создании или приобретении ключевых ресурсов и производственных возможностей и влечет за собой решения о том, в каких отраслях компания намерена конкурировать и как будут связаны между собой разные направления бизнеса. Корпоративная стратегия устанавливает порядок распределения ресурсов между разными направлениями бизнеса, и в силу этого возникает ясность, что следует делать, а от чего нужно отказаться.

*Конкурентные решения* распространяются на хозяйственные подразделения предприятия. Цель их - обеспечить бизнес-план, показать, как предприятие будет конкурировать на конкретном товарном рынке, кому и по каким ценам будет продаваться продукция, как ее рекламировать, как побеждать конкурентов и т.д.

В этом случае конкурентная стратегия определяет то, как компания намерена конкурировать в определенной отрасли. Конкурентная стратегия заключается в том, каким образом компания создает себе выгодное положение в отрасли. Сюда входит определение (явное или неявное) группы потребителей, на которых нацелена компания, и методов продвижения к ним товаров и услуг. Но конкурентная стратегия есть нечто большее, чем видение потребителей и методов маркетинга. Это также комбинация определенных видов деятельности и процессов, которые позволяют компании привлечь и удержать намеченную группу клиентов.

Таким образом, стратегия предполагает и согласование различных направлений деятельности компании, благодаря которому, все предпринимаемые усилия служат последовательному укреплению потенциальных преимуществ компании на рынке.

*Функциональные решения* принимаются в интересах отделов и служб предприятия. Это стратегии производства, маркетинга, финансов, персонала, инноваций и т.д. Их цель - рациональное распределение ресурсов отдела (службы), а также поиск эффективного поведения в рамках заданной функции. Считается, что

независимое формирование функциональных стратегий – не поднятая целина менеджмента, где скрыты огромные резервы эффективности.

Функциональные стратегии (маркетинговая стратегия, финансовая, производственная, управления персоналом, технологическая и стратегия исследований и разработок и др.) - усиливают конкурентную стратегию компании и определяют виды деятельности и процессы, позволяющие извлекать из них пользу. Подробное описание и анализ функциональных стратегий помогают выяснить, как и в какой степени, они соответствуют конкурентной, и дают возможность сосредоточиться на координации различных функций.

Стратегические решения представляют собой наиболее важный результат управленческой деятельности, а стратегический выбор является наиболее важной переменной в стратегическом менеджменте. С этой точки зрения, под стратегическими следует понимать решения высшего уровня управления, определяющие главные направления деятельности.

Стратегическими называют управленческие решения, которые ориентированы на будущее и закладывают основу для принятия оперативных решений, сопряжены со значительной неопределенностью, поскольку учитывают неконтролируемые внешние факторы, связаны с вовлечением значительных ресурсов и могут иметь чрезвычайно серьезные, долгосрочные последствия для организации.

Принятие стратегических решений в организации характеризуется как процесс определения и решения проблем. Это незапрограммированные решения, играющие большую роль при разработке и реализации стратегии. Любая стратегическая идея должна быть профессионально проработана, преобразована в стратегическое решение, чтобы стать достоянием и руководством к действию при его реализации всех менеджеров организации и в соответствии с необходимостью решения текущих задач повседневной деятельности ее персонала.

Практика показывает, что целесообразно относиться к стратегии как набору ключевых решений по наиболее существенным вопросам развития компании, а не рассматривать ее в качестве классического «плана действий на долгосрочную перспективу». Выработка и принятие стратегических решений при таком подходе имеет некоторые отличия от классического:

– во-первых, меняется последовательность разработки стратегии, поскольку основной акцент переносится на ответы на главные вопросы развития;

– во-вторых, меняется и подход к проведению стратегического анализа. Он не должен быть избыточным или обязательно соответствовать какой-то принятой схеме. Главное, чтобы в результате такого анализа появлялись информация и выводы, которые позволят принять решения;

– в-третьих, легче решаются проблемы избыточной детализации, перегруженности и общих мест. Все, что не касается или существенно не влияет на главные вопросы-решения, в стратегии не анализируется и не прописывается. Эти вопросы решаются в рамках системы бизнес-планирования и других текущих планов и программ. Аналогичным образом снижаются риски несогласованности планов различных подразделений: отбросив все лишнее и несущественное, проще сосредоточиться на решении главных задач;

– в-четвертых, не пересматривается ценность и объективность современных инструментов стратегического планирования: всевозможные матрицы, модели, схемы и программные продукты. Проблема состоит в том, что большинство этих инструментов предназначено для того, чтобы наглядно представить или в лучшем случае помочь проверить и проанализировать гипотезы и идеи, сформулированные на качественном уровне, с опорой на понимание бизнеса, опыт и здравый смысл.

В этой связи, в условиях высокой неопределенности внешних и внутренних процессов все более значимым для современных промышленных организаций становится поиск эффективных методов анализа и оценки окружения для обеспечения актуальной, объективной и релевантной информацией системы управления и увязка ее с внутренними процессами. Очевидно, что это потребует пересмотра подходов к стратегическому анализу как основному источнику информации для оценки стратегической позиции организации.

#### **Список использованной литературы:**

1. Ансофф И. Стратегическое управление. – М.: Экономика, 2010.-150 с.
2. Кох Р. Стратегия. Как создать и использовать эффективную стратегию. – СПб.: Питер, 2003.-298 с.
3. Ламбен Ж.-Ж. Стратегический маркетинг. Европейская перспектива. – СПб.: Наука, 1996.-302 с.

4. Матвеев А.А., Новиков Д.А., Цветков А.В. Модели и методы управления портфелями проектов. – М.: ПМСОФТ, 2005, 206 с.
5. Портер М.Э. Конкуренция. - М.: Издательский дом «Вильямс», 2000.- 320с.
6. Томпсон А.А., Стрикленд А.Дж. Стратегический менеджмент. – М.: Издательское объединение «Юнити», 1998.-187 с.
7. Фляйшер К., Бенуссан Б. Стратегический и конкурентный анализ. Методы и средства конкурентного анализа в бизнесе. – М.: Бинوم. Лаборатория знаний, 2005.-321 с.
8. Сегментации Рынка. Целевой Маркетинг для Маркетинга менеджеров, Салли Дибб и Линдона Симкина Учебное пособие -208 с.
9. SWOT анализ: сильные и слабые стороны, возможности и угрозы <http://www.marketing.spb.ru/lib-research/swot.htm> (дата обращения: 01.10.2011)
10. Методы стратегического анализа <http://www.stplan.ru/articles/theory/srmethod.htm> (дата обращения: 01.10.2011)
11. Комплект инструментов исследования рынка Краткий гид для новичков, Эдварда Ф. Маккуарри, 2004 <http://www.4p.ru/main/theory/2588/> (дата обращения: 01.10.2011)

*Послєлова Тетяна Вадимівна,*

*к.е.н., докторант*

*Національної академії державного управління при Президентові України*

## **ВИКОРИСТАННЯ КЛАСТЕРНОГО АНАЛІЗУ ДЛЯ РОЗРОБКИ ДЕРЖАВНИХ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

В результаті тривалої еволюції уявлень про цілі економічного та суспільного розвитку, його критерії та чинники відбулося усвідомлення ролі людини як кінцевої мети та основної рушійної сили суспільного прогресу. За підтримки ООН наприкінці 80-років минулого століття було сформовано методику оцінки рівня людського розвитку, індекс розвитку людського потенціалу – ІРЛП. В Україні спеціалістами Держкомстату разом із вченими Ради з вивчення продуктивних сил НАН України під керівництвом члена-кореспондента АН України Е.Лібанової методику розрахунку ІРЛП було адаптовано до національних умов, передусім до національної статистичної бази [2].

Українська національна методика побудови індексу людського розвитку являє собою трирівневу систему. Верхній щабель – це інтегральний регіональний індекс людського розвитку (ІРЛР). Другий

щабель – загальні індикатори розвитку 9 основних аспектів людського розвитку: рівня освіти населення; умов проживання населення; матеріального добробуту населення; стану та охорони здоров'я; екологічної ситуації; соціального середовища; демографічного розвитку; розвитку ринку праці; фінансування людського розвитку. Третій щабель – характеристика кожного з аспектів людського розвитку регіонів України, що забезпечується використанням 94-х первинних складових 9-ти загальних індикаторів. Більш докладне описання цієї методики представлено О.А. Грішновою [2]. Принциповим моментом методики є її орієнтація виключно на інформаційну базу Держкомстату України – дані державних статистичних спостережень та систематичних вибіркового обстежень домогосподарств. Тому використання саме цієї методики є найбільш доцільним. До того ж ця методика надає можливість зіставити ситуацію щодо людського розвитку по регіонах.

За допомогою національної методики розрахунку ІРЛП нами було проаналізовано статистичні дані за 1999 - 2010 роки [3]. Аналіз показав, що в Україні склалась стійка негативна тенденція до деформації людського потенціалу. П'ять із десяти показників людського розвитку мають незадовільний стан, це: демографічний розвиток, матеріальний добробут, умови життя населення, освіта та фінансовий стан. Ще три показники ледь наближаються до задовільного стану. Такі як: ринок праці, соціальне середовище та регіональний людський розвиток. Крім того, було виявлено значне розшарування між показниками людського розвитку по регіонах. Найбільше - за такими важливими індикаторами людського розвитку як: демографічний розвиток, умови життя, освіта. Такі важливі чинники, що мають безпосередній вплив на людський розвиток, як: екологічна ситуація, фінансовий стан та матеріальний добробут, стан ринку праці, соціальне середовище, охорона здоров'я також суттєво різняться по регіонах. В Україні немає жодного показника людського розвитку за яким ситуація в регіонах суттєво би не розрізнялась.

Обидві ці проблеми: деформацію людського потенціалу та диспропорції в регіональному людському розвитку потрібно вирішувати за допомогою дієвих заходів державної політики. Для цього необхідно розробляти державні програм людського розвитку які б враховували регіональні проблеми та потреби. З нашої точки зору, для вирішення цього завдання доцільно використовувати кластерний аналіз. Він дозволяє групувати регіони в однорідні



сукупності (кластери), використовуючи конкретне коло показників людського розвитку. При цьому виконуються наступні умови: по-перше, кожен регіон належить лише до одного кластеру; по-друге, об'єкти, що належать до одного кластеру - подібні, у той час, як об'єкти, що належать різним кластерам - різноманітні.

Для розбивки регіонів на кластери використовуються дві процедури. Перша – ієрархічна процедура дозволяє поєднувати елементи кластерів на базі понять відстані чи подібності між точками в багатомірному просторі ознак. Результатом такої розбивки є дендрограма (дерево рішень), що показує етапи об'єднання районів області в групи за соціально-економічними характеристиками. Другий підхід для процедури розбивки на кластери – ітеративні методи угруповання. Для застосування цього підходу необхідною є попередня розбивка даних на задане число кластерів і наступна робота з первинними даними. Ітеративна процедура починається з розбивки даних на задане число кластерів. Потім обчислюються центри ваги цих кластерів. Далі кожен регіон поміщають у той кластер, центр ваги якого є найближчим. Обчислюються нові центри ваги кластерів. Обчислення повторюються доти, поки кластери не стають стійкими, тобто перестануть змінюватися [1].

У нашому дослідженні за розробленими інтегральними показниками використано ітеративний кластерний метод К-середніх [1]. Розрахунки та проведення кластерного аналізу здійснено за допомогою пакетів прикладних програм (ППП) «STATISTICA 6.0» [1]. застосування методу К-середніх надає можливість сформулювати задану кількість кластерів, які будуть розташовані на максимальних відстанях один від одного на базі К-центрів. Тобто кластери будуються на принципі, що кожна точка багатовимірному простору відноситься до одного кластеру, а центр кластеру співпадає з центром тяжіння точок, які йому належать [1]. В ході аналізу методом к-середніх, з метою підвищення якості аналізу, використовуємо 2 предиктори або показники людського розвитку (демографія, соціальне середовище) для 4 кластерів. Використання цього методу дозволить спростити врахування регіональних особливостей людського розвитку оскільки із множини 25 областей України дозволяє виокремити 4 кластери, представники кожного з яких матимуть схожі показники по демографії та соціального

середовища. Кластеризація регіонів представлена у таблиці 1, де окремим кольором виділено кожний кластер.

Представлені у таблиці значення характеризують ситуацію із станом людського розвитку наступним чином. Чим представлений інтегральний індекс ближчий до одиниці – тим краще, і навпаки, чим ближче до нуля – тим гірше. Незадовільною вважається ситуація, коли індекс нижчий за 0,5.

Таблиця 1

**Кластеризація регіонів України за показниками інтегральних індексів демографії та соціального середовища за 1999-2010 роки.**

Області	демографія	риннок праці	добробут	умови життя	охорона здоров'я	освіта	соціальне середовище	екологія	Фінансуван-ня	ІРЛ
Тернопільська	0,566	0,470	0,304	0,304	0,645	0,362	0,676	0,960	0,295	0,508
Чернівецька	0,563	0,414	0,368	0,193	0,645	0,369	0,693	0,930	0,305	0,497
Львівська	0,535	0,513	0,435	0,327	0,628	0,402	0,668	0,834	0,352	0,521
Івано-Франківська	0,528	0,483	0,441	0,205	0,695	0,346	0,693	0,767	0,308	0,494
Хмельницька	0,455	0,511	0,335	0,283	0,722	0,512	0,579	0,949	0,380	0,525
Вінницька	0,454	0,612	0,349	0,242	0,494	0,392	0,616	0,910	0,352	0,487
Волинська	0,446	0,451	0,388	0,239	0,620	0,362	0,669	0,941	0,341	0,494
Полтавська	0,435	0,588	0,479	0,339	0,630	0,510	0,540	0,944	0,450	0,545
Харківська	0,432	0,596	0,507	0,410	0,632	0,554	0,581	0,899	0,409	0,559
Рівненська	0,391	0,591	0,384	0,233	0,670	0,419	0,662	0,924	0,349	0,511
Черкаська	0,388	0,459	0,401	0,305	0,659	0,520	0,563	0,939	0,415	0,518
Київська	0,351	0,628	0,495	0,404	0,479	0,530	0,534	0,916	0,439	0,530
АР Крим	0,346	0,631	0,464	0,466	0,579	0,408	0,509	0,893	0,530	0,532
Закарпатська	0,343	0,643	0,433	0,274	0,728	0,331	0,776	0,918	0,314	0,526
Миколаївська	0,303	0,529	0,419	0,324	0,567	0,401	0,517	0,871	0,430	0,482
Чернігівська	0,295	0,570	0,391	0,272	0,488	0,507	0,544	0,922	0,400	0,487
Запорізька	0,291	0,520	0,534	0,397	0,588	0,467	0,457	0,738	0,497	0,499
Житомирська	0,291	0,508	0,326	0,220	0,636	0,463	0,567	0,908	0,378	0,476
Сумська	0,281	0,562	0,400	0,268	0,570	0,358	0,524	0,900	0,401	0,470
Одеська	0,273	0,615	0,400	0,367	0,491	0,481	0,474	0,833	0,403	0,481
Дніпропетровська	0,235	0,603	0,509	0,430	0,598	0,479	0,450	0,655	0,484	0,493
Херсонська	0,173	0,515	0,368	0,374	0,575	0,444	0,501	0,952	0,391	0,478
Донецька	0,168	0,634	0,555	0,243	0,520	0,325	0,486	0,384	0,462	0,414
Луганська	0,166	0,498	0,494	0,234	0,600	0,253	0,423	0,742	0,373	0,418
Кіровоградська	0,157	0,553	0,348	0,293	0,676	0,426	0,477	0,864	0,374	0,462

Таким чином, червоним кольором виділено кластер, регіони якого, мають найкращу демографічну ситуацію та показники соціального середовища, а блакитним відповідно найгіршу.

Як бачимо, різниця в показниках між найкращим та найгіршим кластером суттєва. Отримані дані дозволяють розробляти адресні державні програми людського розвитку.

**Список використаних джерел:**

1. Архипова М.Ю., Дуброва Т.А., Стрелкова П.М. Кластерный анализ с использованием ППП «SPSS»: Учеб. пособ./ [Архипова М.Ю., Дуброва Т.А., Стрелкова П.М.]. – М.: МЭСИ, 2001. – 257 с.
2. Грішнова О.А. Людський розвиток: навчальний посібник / О.А. Грішнова. – Київ: КНЕУ, 2006. — 308 с.
3. Регіональний людський розвиток. Статистичний бюлетень. Держкомстат України. Київ, 2011.

*Постникова Ольга Сергеевна,*

*аспірант,*

*аналитик отдела научных исследований молодых ученых Южного-Российского института-филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

## **НЕОБХОДИМОСТЬ ВНЕДРЕНИЯ КАДРОВОГО АУТСОРСИНГА ПРИ ОЦЕНКЕ ПЕРСОНАЛА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ**

Важнейшее значение в настоящее время приобретает разработка и внедрение в практику государственного и муниципального управления механизмов, позволяющих в новых условиях наиболее эффективно использовать новые технологии при осуществлении государственных и муниципальных функций.

Идущие в различных странах мира административные реформы и были во многом направлены на создание предпосылок для расширения восприимчивости органов власти к инновациям. При этом в практике менеджмента в органах власти все чаще стали использоваться методы и технологии управления, уже доказавшие свою эффективность в частном секторе.

В концепции административной реформы Российской Федерации в 2006-2010 годах провозглашено, что «повышению эффективности таких административно-управленческих процессов, как обеспечение внедрения новых информационных технологий, управление зданиями и сооружениями государственных органов, организация подбора кадров, предоставление услуг связи, финансовый учет, препятствует

отсутствие практики аутсорсинга». В рамках данной проблемы должны были быть решены задачи по разработке критериев выявления административных и управленческих процессов, подлежащих аутсорсингу, созданию перечня функций и видов деятельности, не подлежащих аутсорсингу, разработке и внедрению комплексной прозрачной системы учета расходов на внутреннее обеспечение исполнения функций структурными подразделениями, разработке типовых процедур и технологий проведения аутсорсинга, разработке процедур и механизмов контроля эффективности аутсорсинга и мониторинга выполнения условий контрактов, разработке и реализации механизмов, стимулирующих государственные органы проводить аутсорсинг.

Специалистами Института проблем государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ (г. Москва) была проведена научно-исследовательская работа по теме: «Разработка механизма аутсорсинга административно-управленческих процессов органов государственной власти, включая процессы управления информационными технологиями, в рамках формирования системы требований к использованию информационных и коммуникационных технологий в государственном управлении». В результате, был выявлен перечень приоритетных зон использования аутсорсинга, состоящий из следующих основных блоков: основная деятельность органов исполнительной власти; кадровые вопросы; имущественный блок; юридический блок; материально-технический блок; блок ИТ-инфраструктуры.

В список типовых процессов по блоку аутсорсинг кадровых вопросов попали более 30 функций органов исполнительной власти, среди которых:

– подготовка и распространение методических материалов по вопросам работы с персоналом для оказания помощи и консультирования руководителей структурных подразделений органов исполнительной власти;

– проведение конкурсов на замещение должностей государственной и муниципальной службы;

– вопросы профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировок государственных и муниципальных служащих;

– организация и обеспечение проведения аттестаций и квалификационных экзаменов государственных и муниципальных служащих.

Аутсорсинг может стать ответом на вопрос, как обеспечить снижение затрат и повысить эффективность деятельности при сохранении высокого качества работы органа государственной власти.

Государственные органы смогут в первую очередь повысить эффективность и качество исполнения деловых процессов, сконцентрировать усилия на основных направлениях деятельности, а также высвободить ресурсы и сократить издержки на осуществление отдельных процессов.

На передний план в настоящее время выходят такие проблемы, как создание эффективного механизма подбора кадров для государственной и муниципальной службы, обеспечение должностного роста служащих на основе их профессиональных заслуг и деловых качеств, создание системы непрерывного профессионального образования, осуществление управления развитием профессиональных качеств служащих, обеспечение обновления и плановой ротации кадрового состава, формирование на конкурсной основе кадрового резерва и обеспечение его эффективного использования, соблюдение объективности в оценке результатов деятельности государственных и муниципальных служащих при проведении аттестации или квалификационного экзамена, разработка системы вознаграждения и карьерного роста, а также формирование новых принципов профессиональной этики и механизмов их реализации. Ни одно из этих направлений не обходится без оценки персонала государственной и муниципальной службы. Она является «сквозным» видом кадровой работы в системе государственной (муниципальной) службы.

Работа с человеческими ресурсами требует высокой квалификации. Однако решению стратегических задач часто мешает обязательная рутинная работа, которая отнимает большую часть времени HR-менеджера. Здесь на помощь современным кадровикам могут прийти аутсорсинговые компании.

За рубежом аутсорсинг административных HR-функций является привычной практикой современных компаний. Ему подвергаются наиболее трудоемкие с точки зрения человеческих и временных ресурсов обязанности HR-специалистов, не затрагивающие напрямую

стратегию управления персоналом государственной и муниципальной службы.

Кадровый аутсорсинг позволяет разгрузить кадровую службу для полноценного решения ряда актуальных задач. Передовая на аутсорсинг часть функций, орган исполнительной власти может сэкономить на привлечении специалистов, необходимость в услугах которых возникает изредка или периодически, а потому содержание такого сотрудника в штате нецелесообразно.

Оценка служащих является одной из ключевых проблем в процессе реформирования государственного и муниципального управления и, одновременно с этим, – одной из наиболее сложных. Объективная оценка сотрудников должна быть отправной точкой для решения вопроса об их продвижении и материальном стимулировании. Как показывают проводимые социологические исследования<sup>3</sup>, проблемы оценки эффективности работы служащих в настоящее время весьма актуальны и затрагивают структуры всех уровней власти.

Так, при ответе на вопрос «Существует ли в вашей организации четкая и понятная Вам система оценки сотрудников?» были получены следующие результаты: «да» ответили 49% опрошенных, «нет» – 40%, 11% затруднились ответить. При ответе на вопрос выявилась зависимость от должности отвечающих. Причем, среди руководителей органов ответили утвердительно 57%, руководителей структурных подразделений – 52%, начальников отделов – 48%, служащих старших должностей – 47% и младших должностей – 49%.

До сих пор поступление гражданина на государственную (муниципальную) службу и его должностной (служебный) рост в большей степени зависят от личного отношения к нему руководителя государственного органа, нежели от его профессионального уровня и деловых качеств.

Эффективное государственное и муниципальное управление невозможно без должного кадрового обеспечения всех уровней власти. Повышение профессиональной компетентности гражданских и муниципальных служащих, обеспечение условий для их результативной профессиональной служебной деятельности являются одними из актуальных задач развития гражданской и муниципальной службы.

<sup>3</sup> Институт социологии РАН (<http://www.isras.ru>)

В зв'язі з вищеизложенним, представляється целесообразним передача на аутсорсинг частини кадрових функцій, включаючих оцінку персоналу державної та муніципальної служби.

Государственная и муниципальная службы должны быть основаны на профессионализме и высокой квалификации служащих, которые, выполняя управленческие функции, выступают представителями власти, действуют в интересах государства и общества.

**Список использованных источников:**

1. Базаров Т.Ю. Технология центров оценки персонала: процессы и результаты: практическое пособие. М.: КНОРУС, 2011.
2. Сафарова Е.Ю. Аутстаффинг, аутсорсинг, лизинг персонала: новые технологии бизнеса: Простыми словами о сложных материях. М.: Эксмо, 2010.
3. Филина Ф.Н. Аутсорсинг бизнес-процессов: проблемы и решения. М.: ГроссМедиа: РОСБУХ, 2008.

*Рижко Антоніна Михайлівна,*

*аспірант кафедри менеджменту та управління проектами*

*Дніпропетровського регіонального інституту державного управління*

*Національної академії державного управління при Президенті України*

**СТАНДАРТИЗОВАНІ ПРАКТИКИ СОЦІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ**

На нинішньому етапі соціально-економічного розвитку України успішне вирішення першочергових соціальних завдань є одним з найголовніших пріоритетів держави.

Соціальна відповідальність в Україні розвивається завдяки зусиллям ділових кіл, політики і практики яких досягли європейського рівня і можуть бути порівняні з прикладами глобальних компаній. За новим міжнародним стандартом ISO 26000 концепція соціальної відповідальності стосується організацій різних форм власності, що успішно демонструють уряди Норвегії, Данії та Словаччини. Беручи до уваги міжнародні тенденції та досвід України, завдання створення сприятливого середовища для розвитку соціальної відповідальності в Україні в контексті діяльності різних організацій є вкрай необхідним. Для України також є дуже актуальним розвиток концепції соціальної відповідальності в муніципальному управлінні.

Соціальна відповідальність за визначенням міжнародного стандарту ISO 26000:2010 – це відповідальність організації за вплив

своїх рішень та діяльності (а саме продукцію і послуги) на суспільство і навколишнє середовище, що реалізується через прозорі і етичні поведінку, відповідає сталому розвитку та добробуту суспільства, враховує очікування зацікавлених сторін, поширена в усій організації і не суперечить відповідному законодавству і міжнародним нормам поведінки [3]. Таке визначення як найкраще характеризує й вимоги щодо функціонування організацій у сфері муніципального управління

Для розробки та впровадження стратегії соціальної відповідальності в муніципальному управлінні доцільно використовувати існуючі стандартизовані практики.

Шість практик, які спрямовані на інтеграцію, впровадження та просування соціально відповідальної поведінки в межах організації, наведено на узагальненій схемі ISO 26000 [1;3].

У роботі Крісті Бонді [2] ґрунтовно дослідженні основні стандартизовані практики, які складаються з шести етапів (рис. 1):

1. Дослідження.
2. Розробка стратегії.
3. Розробка системи.
4. Переконавання (roll-out).
5. Впровадження, адміністрування та аналіз.
6. Постійне удосконалення.

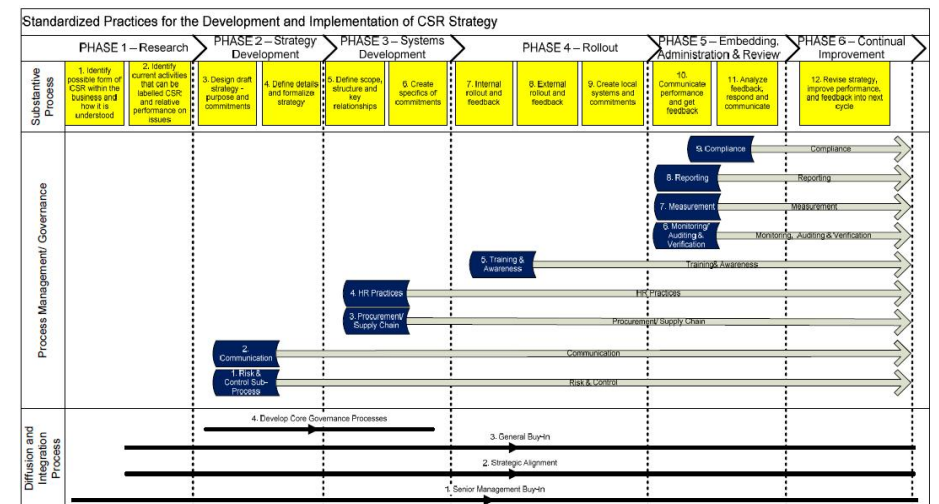


Рис. 1. Оглядова діаграма стандартизованих практик [2]



Цей набір практик описує поетапний підхід, побудований з трьох паралельних процесів (основний процес, процес менеджменту/управління, а також процес розповсюдження та інтеграції) Основний процес ілюструє діяльність і рішення, пов'язані з корпоративною соціальною відповідальністю; процес менеджменту/управління описує зміни, необхідні в рамках організації, щоб активувати основний процес, а також процес розповсюдження та інтеграції описує, як суб'єкти створюють та передають практику корпоративної соціальної відповідальності в межах та за межами організації. Факт цієї стандартизації свідчить про стабільність норм і заходів навколо корпоративної соціальної відповідальності і, таким чином інституту корпоративної соціальної відповідальності.

#### **Список використаних джерел:**

1. Маматова Т. Міжнародні стандарти корпоративної соціальної відповідальності: механізм адаптації для органів державного контролю України / Тетяна Маматова // Держ. упр. та місц. самоврядує. : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1 (4). – С. 109 – 120.

2. Bondy K. Institutions and agency in CSR strategy: an empirical investigation of development and implementation : Thesis subm. to the University of Nottingham for the PhD degree / Krista Bondy. – Nottingham, UK, 2008. – 451 p. – Access mode : <http://etheses.nottingham.ac.uk>.

3. ISO 26000:2010. Guidance on social responsibility / International Organization for Standardisation, 2010. – Access mode : <http://isotc.iso.or>

*Рябцев Геннадій Леонідович,*

*к. т. н, докторант, доцент*

*Національної академії державного управління при Президентові України*

## **ЕНЕРГЕТИЧНА СТРАТЕГІЯ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ОНОВЛЕННЯ**

Згідно з Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки «Багате суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» до кінця 2010 р. мала бути оновлена Енергетична стратегія України на період до 2030 року (далі – Стратегія), схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 15.03.06 № 145-р. Зокрема, планувалося визначити «раціональну державну позицію» з питань виробництва палива та енергії, цільових екологічних орієнтирів, джерел фінансування реформ, інтеграції в енергетичне

співтовариство, розробки національних стандартів у сфері енергоефективності та впровадження «державної системи моніторингу паливно-енергетичного балансу» країни. Проте завдання Президента України досі не виконано. Більше того, невідомі ні головний розробник, ні відповідальні виконавці, ні залучені до роботи консультанти.

Сьогодні цілком очевидні такі недоліки прийнятого в 2006 р. документа:

- помилкові оцінки темпів зростання ВВП та інших макроекономічних показників через відсутність загальнонаціональної стратегії економічного розвитку;

- відомчий підхід до розробки Стратегії через відсутність чітко сформульованих принципів, орієнтирів, механізмів і темпів реалізації державної політики в енергетичній сфері;

- завищені обсяги можливих інвестицій у підприємства паливно-енергетичного комплексу. Визначений Стратегією обсяг інвестицій може бути забезпечений лише за щорічних темпів зростання ВВП не нижче 10 %;

- недооцінка темпів зростання цін на енергоносії. Перший варіант Стратегії передбачав перехід на світові ціни протягом 25 років;

- помилкова орієнтація на збільшення споживання палива і енергії із зростанням ВВП (із 2007 р. одним із пріоритетних завдань держав-членів ЄС в енергетиці є скорочення споживання із зростанням ВВП);

- занижені цільові орієнтири. Наприклад, запланований на 2030 р. рівень енергоємності відповідає рівню Польщі і Чехії 2005 р., що консервує хронічне відставання нашої країни з ефективного використання енергії;

- відсутність механізмів досягнення цільових орієнтирів, у тому числі в енергозбереженні, що збільшує ризики довгострокових інвестицій;

- відсутність цільових екологічних та соціальних орієнтирів, оцінок реального потенціалу відновлюваних та нетрадиційних джерел енергії, темпів розвитку сучасних і перспективних технологій;

- нездатність визначити оптимальні з точки зору економічної ефективності напрями розвитку енергетики через відсутність як стратегії економічного розвитку України, так і єдиного енергетичного балансу країни.

Між тим, за відсутності зазначених документів:

- стає неминучим виникнення значущих помилок під час планування виробництва, експорту та імпорту енергоносіїв, що призводить до дефіциту паливно-енергетичних ресурсів (ПЕР) в одних регіонах, профіциту й нерентабельності виробництва палива та енергії – в інших;
- через недоліки планування втрачається можливість спрямування ПЕР із енергонадлишкових в енергодефіцитні райони;
- дисбаланси, що виникають, компенсуються нераціональним змінням структури споживання енергоносіїв;
- дисбаланси призводять до зростання цін на паливо та енергію, що автоматично закладається у вартість продукції та послуг;
- неефективне виробництво енергоносіїв і, як наслідок, продукції зменшує надходження до бюджетів усіх рівнів;
- зменшується інвестиційна привабливість як окремих галузей паливно-енергетичного комплексу (ПЕК), так і держави в цілому;
- суперечливі й неузгоджені прогнози економічного розвитку країни, обсягів споживання й виробництва основних видів палива та енергії не дозволяють ефективно управляти країною – порушуються економічні зв'язки, знижується ефективність виробництва, зростає безробіття і злочинність, падає рейтинг держави у світі.

За відсутності «родини» енергетичних балансів розробники Стратегії не змогли адекватно оцінити ресурсні можливості й потенційні потреби суспільства. Навіть правовий статус Стратегії залишився невизначеним, оскільки Кабінет Міністрів України не затвердив, а лише схвалив документ. До того ж, для реалізації останнього необхідно було прийняти 34 (!) національні програми з конкретними планами дій і механізмами вирішення поставлених завдань, до розробки більшості яких ніхто так і не приступив.

Було помітно, що головними розробниками Стратегії були фахівці електроенергетичної галузі. (Саме вони запланували побудувати в Україні до 2030 р. 20 (!) атомних блоків – правда, яким коштом і де, автори, схоже, не уявляли.) Експертів нафтової, газової, нафтопереробної галузей, екологів і фахівців із нетрадиційної та відновлюваної енергетики до роботи над відповідними розділами Стратегії залучено не було. Тому підсумковий документ виявився провальним в цих питаннях.

Наведені в Стратегії показники енергоємності демонстрували, що потенціал енергозбереження під час її розроблення не аналізувався.

Прогнози було зроблено, виходячи з існуючої на початку 2000-х структури економіки, в якій переважали енерго- й ресурсомісткі виробництва. Не було взято до уваги, що до 2030 р. ця структура може змінитися, наприклад, завдяки активному розвитку інформаційно-комунікаційних і нанотехнологій, а також інших інноваційних напрямів. Автори документа вважали, що обсяги переробки нафти в 2005 р. досягли 24 млн т, тоді як за той рік вони не перевищували 17,4 млн т. На думку розробників, у 2005 р. в Україні було спожито 28,0 млн т нафти, 5,7 млн т бензину, 6,5 млн т дизельного палива і 2,1 млн т мазуту, тоді як реальні показники становили 19,2; 3,7; 5,1 і 0,6 млн т. У 2010 р. розбіжності показників базового сценарію Стратегії з фактичними даними досягли, зокрема: за обсягами видобутку нафти – 150 %, її перероблення – 223, виробництва бензину – 158, дизельного палива – 221, мазуту – 217%.

Напрошується висновок: Стратегія дійсно скрупульозно готувалася. Але не в 2005-2006 рр., а в 2000-2001 рр., коли розробники не уявляли ті кардинальні зміни, що відбулися в ПЕК у 2003-2005 рр. У березні ж 2006 р., переважно з політичних причин, було зроблено спробу підправити декілька показників без жодного їх обґрунтування. Виявилось, що недостатньо визначити, які проблеми слід вирішити – необхідний всебічний аналіз сильних і слабких сторін, ризиків і загроз, можливостей, обмежень та альтернатив.

На жаль, підходи до розробки оновленої Стратегії, схоже, не змінилися. Викликає занепокоєння, що коригування цього документа, якість якого безпосередньо впливає на забезпечення енергетичної безпеки держави, рівень конкурентоспроможності української економіки, майбутній стан навколишнього середовища, здоров'я та добробут населення, відбувається за закритими дверима, без обговорення та апробації пропонованих рішень.

Між тим, сьогодні вкрай необхідно:

- виключити суб'єктивний чинник у прийнятті стратегічно важливих рішень;
- покласти край державному фінансуванню галузевих програм за принципом консенсусу інтересів фінансово-промислових і політичних груп;
- припинити ручне керування фінансовими потоками й ціноутворенням на енергетичних ринках, надання субсидій (пільг) окремим підприємствам, постачальникам і галузям ПЕК;

– відмовитися від кулуарного прийняття рішень у паливно-енергетичному комплексі, коли їхня підготовка доручається відомству, зацікавленому в максимально можливому розвитку його окремих сегментів, без залучення незалежних експертів та громадськості.

У зв'язку з цим було б доцільно:

– оприлюднити інформацію про головного розробника оновленої Стратегії, відповідальних виконавців та залучених до роботи консультантів;

– гарантувати участь неурядових організацій і незалежних експертів в оновленні Стратегії, увівши їх до складу відповідних робочих груп;

– опублікувати проект оновленої Стратегії і провести його публічне обговорення.

Своєчасне інформування, прозорість, відкритість, повага до недержавних організацій, включаючи екологічні (відповідно до принципів ратифікованої Україною Організаційної конвенції), дозволять не тільки поліпшити якість Стратегії, а й досягти підтримки громадянського суспільства в її виконанні.

*Савостенко Тетяна Олександрівна,*

*к.е.н., доцент,*

*доцент кафедри економіки та регіональної економічної політики*

*Дніпропетровського регіонального інституту державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентові України*

## **ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО МАРКЕТИНГУ ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ МІСТА**

На сьогоднішній день інвестиції є головною складовою ресурсного потенціалу міста та інструментом вирішення багатьох проблем, що постають у сфері економічного розвитку. Підвищення потреби у інвестиціях пов'язане з тим, що вони не тільки забезпечують фінансування розвитку економіки, а й надають ноу-хау, управлінський досвід, можливості навчання персоналу, збільшуючи, таким чином, конкурентоспроможність території [2].

Спроможність будь-якого міста залучати інвестиції визначається багатьма чинниками, серед яких імідж міста та бізнес-клімат у ньому,

стан технічної інфраструктури, доступність будівель і добре підготовлених ділянок для нової забудови, наявність кваліфікованої робочої сили, обсяг та якість послуг, що надаються містом. Безпосередній вплив на здатність влити новий капітал в місцеву економіку має також те, наскільки успішною є поточна стратегія маркетингу.

В сучасних умовах глобальної конкуренції органи місцевого самоврядування мусять займатись територіальним маркетингом. Про це свідчить досвід міст Європи, які вже досягли певного успіху у побудові сильних та успішних громад за рахунок використання маркетингових підходів при плануванні свого розвитку.

Останнім часом муніципальний маркетинг стає все популярнішим й в Україні. Дослідження поведінки споживачів унікального товару – території громади стає важливим завданням менеджерів місцевої влади, що керують ресурсами громади. З кожним роком все більше місцевих рад усвідомлює необхідність розробки плану довгострокового розвитку. Такі процеси, як правило, розпочинаються з аналізу можливостей території та потреб учасників економічних відносин.

З погляду маркетингової концепції управління розвитком міста його можна розглядати як господарюючий суб'єкт, який формується на підставі місцевих ресурсів, пропонує і обмінює на чітко визначених засадах і у певних формах специфічні «територіальні товари» для визначеного кола споживачів

Ці товари (послуги) об'єднані в системне ціле і являють собою певний продукт (міські блага, цінності), який і є предметом маркетингу міста. При цьому, чим більшим є місто, тим його продукт є складнішим, тісніше пов'язаним із місцевою синергією. Навпаки – чим меншим є місто, тим структурно простішою буде його пропозиція. У цьому випадку маркетингова діяльність зводиться до традиційного просування окремих його складових як чинників розвитку, які дають змогу отримати конкурентну перевагу за рахунок матеріальних засобів [3].

Очевидно, що різні інвестори можуть мати різні потреби щодо якості та наявності місцевої робочої сили, доступу до транспортних розв'язок, розміру та якості об'єктів нерухомості тощо. Однак є базові принципи, які варто застосовувати в кожному місті, та які відображено у муніципальному маркетингу.

Так, за Ф. Котлером комплекс заходів із залучення відвідувачів і резидентів, розвитку промисловості або експорту регіональних продуктів містить чотири великі групи: маркетинг іміджу, маркетинг привабливості, маркетинг інфраструктури і маркетинг населення [4].

Основною метою «маркетингу іміджу» є створення, розвиток і розповсюдження, забезпечення суспільного визнання позитивного іміджу міста. Порівняно з іншими напрямками ця стратегія є недорогою, хоча і вимагає певних витрат. Основний акцент при застосуванні такої стратегії робиться на маркетингові комунікації, метою яких є демонстрація відкритості території для співпраці та інформування «зовнішніх цільових груп впливу» про місто, його переваги як для ведення бізнесу так і для розвитку туризму [1].

Серед групи заходів, об'єднаних у «маркетинг привабливості», лівову частку посідають заходи, спрямовані на підвищення привабливості міста для конкретної особи. Зрозуміло, що більшість міст не відмовилася б від розвитку особливих рис, що гарантують їм конкурентні переваги у взаємному суперництві. Привабливість територій для людини може забезпечуватися, наприклад, шляхом впорядкування берегових ліній, створення пішохідних, музейних, історичних або торгових зон, розвитку архітектури, культури, спорту.

Безумовно, що ані масштабна діяльність щодо формування іміджу міста, ані навіть насичення його особливими привабливими об'єктами не замінить планомірної роботи із забезпечення ефективного функціонування і розвитку міста загалом. Для маркетингу в цьому випадку головним є те, що в місті повинно бути зручно жити й працювати, для чого потрібно насамперед розвивати інфраструктуру житлових районів, промислових зон, та ринкову інфраструктуру в цілому. Тобто, міська влада повинна реалізовувати комплекс політичних, правових, науково-технічних та інших дій, які можна згрупувати у «маркетинг інфраструктури» [1].

Міста характеризуються різним рівнем забезпеченості працівниками відповідних професій та загальним рівнем їх кваліфікації. Отже, із загального стану ринку праці може впливати потреба у залученні нових спеціалістів для забезпечення нормальної життєдіяльності в місті, розширеного відтворення в окремо взятій його галузі. З іншого боку, середній рівень заробітної плати в місті зумовлює ту чи іншу вартість робочої сили, що також може подаватися як аргумент для залучення господарюючих суб'єктів у

місто. Зазначене коло питань Ф. Котлер пропонує об'єднати до групи заходів під назвою «маркетинг населення».

Кожен із вищеописаних підходів до формування композиції складових комплексу маркетингу міста є спробою під різним кутом зору відобразити маркетингову складову діяльності органів місцевого самоврядування з управління розвитком міста.

Тобто, для досягнення мети щодо створення сприятливих умов для залучення інвестицій треба створювати і розвивати інвестиційний продукт цікавий для інвестора, позиціонувати територію, формувати певний імідж про неї, що дозволить конкурувати за інвестиції як на внутрішньому так і міжнародному ринках. Для залучення інвестицій в місто з використанням підходів муніципального маркетингу можливий наступний план дій [5]:

- розробка плану активного маркетингу міста, тобто розробка системи дій, які будуть виявляти та підсилювати конкурентні переваги міста, приваблювати інвесторів та сприяти інвестиційній діяльності в цілому; створення Програми просування міста як конкретного інструменту маркетингу міста;

- налагодження та підтримка контактів та співпраці з професійними національними та іноземними агентствами та іншими організаціями, які представляють інтереси інвесторів чи співпрацюють з ними, подальший розвиток інвестиційної діяльності та зовнішніх зв'язків в місті, вивчення досвіду іноземних країн, формування іміджу відкритого європейського міста;

- розробка сучасних інформаційних продуктів для інвесторів, створення WEB-сайту з інформацією для потенційних інвесторів (у тому числі й іноземними мовами);

- формування інвестиційного іміджу міста. Активізація цього напрямку діяльності потребує вирішення ряду питань інформаційно-рекламного, організаційного та фінансового забезпечення, створення сприятливого інвестиційного іміджу міста в засобах масової інформації, створення образу динамічної, з добре розвинутим потенціалом економіки міста, надання інформації про залучені інвестиції, про розробку та реалізацію інвестиційних проектів, участь в них міжнародних фінансових організацій.

### Список використаних джерел:

1. Глинський Н. Ю. Формування комплексу маркетингу міста – режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/VNULP/Ekonomika/2009\\_640/08.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/VNULP/Ekonomika/2009_640/08.pdf). – Назва з екрану.
2. Гуриненко О. М. Роль місцевих органів влади у створенні інвестиційного клімату в м. Києві / О. М. Гуриненко // Теоретичні та прикладні питання економіки : зб. наук. пр. / редкол. : Д. О. Баюра (голов. ред.) [та ін.]. – К. : КНУ, 2003. – № 2. – С. 233 – 238.
3. Карий О. І. Стратегічне планування розвитку міста : навч. посібн. / О. І. Карий. – 2-ге вид. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 318 с.
4. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы / Ф. Котлер, К. Асплунд, И. Рейн [и др.] ; пер.с англ. Марии Аккая – СПб.: Стокгольмская школа экономики, 2005. – 378 с.
5. Практичні аспекти інвестиційної політики на місцевому рівні. – Режим доступу : [http://www.ir.org.ua/docs/Abetka/Abetka\\_2.htm](http://www.ir.org.ua/docs/Abetka/Abetka_2.htm). – Назва з екрану.

*Сергієнко Елла Олексіївна,*

*ст. викладач кафедри менеджменту та управління проектами  
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентіві України*

### ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

З переходом до ринкових відносин Українська держава поступово розширює палітру методів управління, тому виникають нові наукові і практичні проблеми, які раніше не з'являлись, оскільки не існували відповідні потреби в суспільстві [2]. Зміни в системі муніципального управління, які виникають сьогодні, обумовлені змінами зовнішнього середовища. Організаційна культура муніципального управління потребує керованих змін з урахуванням сучасних викликів публічного управління.

У сучасній теорії менеджменту процес дослідження організаційної культури з точки зору управління нею триває, про що свідчать численні публікації на цю тему [1; 3; 5 – 9].

Р. Кілман, наприклад, стверджував: «якщо організаційною культурою не управляють, то організації марно витрачають час і гроші, зберігаючи застарілі основні припущення про своє ділове

оточення». С. Роббінс переніс акцент з питання про те, чи можна управляти організаційною культурою, на питання про умови, за яких нею можна управляти. Він підкреслив, що «якщо допустити, що менеджери не можуть провести організацію через сплановані зміни культури, то слід визнати, що сам предмет (культура) має обмежене практичне застосування і представляє, в основному, академічний інтерес». П. Бейтс стверджує, що організаційна культура «здатна заблокувати людей в їхніх проблемах. Сентиментальна прихильність старій культурі або її сила, можуть стати причиною відмови від необхідних змін культури або їх істотно ускладнити» [4].

Цілеспрямоване формування нової організаційної культури муніципального управління породжує «проблемні зони», які створюються при наявності двох видів організаційної культури одночасно: «старої» організаційної культури і нової, яка формується при орієнтації працівників на нові цінності муніципального управління. По суті, управління організаційною культурою – це цілеспрямована зміна поведінки працівників установи згідно з новими цінностями муніципального управління.

Підґрунтям формування нової організаційної культури в муніципальному управлінні є відповідність таким вимогам:

1. Публічне управління зазнає глибоких змін, лейтмотивом яких є орієнтація на запити і потреби населення. Змінюються традиційні цінності муніципального управління, що приводить до необхідності радикальних змін організаційної культури муніципального управління.

2. Очевидно що орієнтована на клієнта-громадянина організаційна культура муніципального управління вимагає більшої гнучкості від установи, порівняно з «адміністративною». Важливо, що в установі, орієнтованій на задоволення потреб клієнтів-громадян, з'являються нові «центри відповідальності», які створюють для неї запас проектних ініціатив і породжують можливість швидкого реагування на запити громадян не після ієрархічного сигналу зверху, а в логіці взаємодії на відстані «простягнутої руки», тобто вирішення більшості проблем на найближчому до громадян рівні влади.

Певні контрольовані характеристики культури значно впливають на показники діяльності органу муніципального управління, а тому керівники органів муніципального управління повинні звертати значну увагу на її оцінку та формування.

### Список використаних джерел:

1. Амстронг М. Практика управления человеческими ресурсами. / Майкл Амстронг ; пер. с англ. под ред С. К. Мордовина. – 10-е изд. – СПб. : Питер, 2009. – 848 с.10
2. Гамаюнов В. Г. Організаційна культура в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування: Методичні рекомендації. / Гамаюнов Володимир Гаврилович, Горбенко Наталія Вікторівна. – Донецьк : Донецький обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, 2009. – 26 с.
3. Гулимова А. Корпоративная культура: создать нельзя исправить / Анна Гулимова // Управление персоналом. – 2010. – № 9 (235). – С. 48 – 36. 53
4. Колобова Е. А. Сущность понятия «корпоративная культура» как метода управления. / Колобова Е. А. // Материалы науч.-практич. интернет конф. «Экономика России и Сибири: прошлое, настоящее, будущее» 24 – 25 июня 2008. – Режим доступа : [www.econom.nsc.ru/conf08/info/Doklad/Kolobova.doc](http://www.econom.nsc.ru/conf08/info/Doklad/Kolobova.doc).91
5. Кременева Н. Ю. Формирование корпоративной культуры: инновации и стереотипы / Н. Б. Кремнева // Социологические исследования. – 2007. – № 7. – С. 52 – 59.102
6. Салимова Т. Формирование понятия организационной культуры, ориентированной на качество / Татьяна Салимова, Александра Ерастова // Проблемы теории и практики управления. – 2009. – № 2. – С. 98 – 106.212
7. Сергієнко Е. О Організаційна культура в публічному управлінні: термінологічні проблеми / Е. О. Сергієнко // Ефективність державного управління : зб. наук. праць / за заг. ред. чл.-кор НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 18/19. – С. 361 – 367. 219
8. Сергієнко Е. О. Концепція організаційної культури муніципального управління / Е. О. Сергієнко // Право та державне управління : зб. наук. праць. – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2011. – Вип. 2. – С. 158 – 164.218
9. Элвессон М. Организационная культура / Мэтс Элвессон ; пер. с англ. – Х. : Гуманитарный Центр. 2005. – 460 с.

*Серьогіна Наталія Каміліївна,*

*к.держ.упр,*

*доцент кафедри менеджменту та управління проектами*

*Дніпропетровського регіонального інституту державного управління*

*Національної Академії державного управління при Президентові України*

### ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕМЕНТУ ПУБЛІЧНОСТІ У СИСТЕМУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У сучасних умовах державотворення в Україні, коли і система державної служби, і в цілому адміністративно-територіальний устрій знаходяться у процесі реформування, сфера публічного управління стає надзвичайно важливим інструментом трансформування системи державної служби України в систему, яка б відповідала сучасним реаліям демократичного суспільства.

Система державної служби України формувалась і розвивалась в контексті суб'єкт - об'єктної парадигми державного управління та місцевого самоврядування, коли всередині країни в цілому функціонує дві системи – та, що управляє (держава), і та, якою управляють (суспільство). Теорія державного управління, в основу якого покладено суб'єкт - об'єктні відносини між державою і суспільством, спирається на теорію управління приватних організацій, які, за своєю природою, є закритими для суспільства, отже непублічними [2].

Елемент публічності у систему державної служби в Україні впроваджувався ще з 2000 р. Саме з того часу йде становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби. Поступово застосовуються принципи відкритості та прозорості. Завдяки чому публічна політика в діяльності державного апарату стає основним досягненням реформування інституту державної служби, її видів та органів місцевого самоврядування до стандартів Європейського Союзу. Покладено початок створення якісно нового інституту публічного управління в Україні, яка включає не лише інститути державної служби, що покликані здійснювати державні завдання, а й структуру органів місцевого самоврядування, які покликані задовольняти потреби населення місцевих громад через механізми їх методичного, консультативного та інформаційного забезпечення [4].

Зміна пріоритетів у правовідносинах держави та особи, переорієнтація ставлення до особи як до «вищої соціальної цінності»

у «державу для людини» викликали необхідність розгляду держави як організації на службі у суспільства. У цьому контексті актуалізується питання теоретичного обґрунтування та правового врегулювання надання фізичним та юридичним особам публічних послуг.

Визначимо особливості понятійного апарату. Наприклад, «публічне управління» означає вплив суб'єкта управління на суспільство, має на увазі на суспільні процеси або відносини. Проте даний поняття потребує уточнень. Термін «публічність» означає сферу людського буття, яка стосується взаємодії з іншими, з метою досягнення блага для всіх та охоплює справи і речі, які однаково стосуються всіх (*res publica*). Спільна діяльність задля досягнення загального блага має на меті вільний характер участі кожного індивіда у вирішенні публічних справ.

У цьому сенсі публічність збігається з поняттям «політичне» та «державне». Це взаємодія осіб, що мають певні права та обов'язки (громадяни) стосовно спільних справ, зорієнтованих на загально вагомій цілі. Як правило, сфера публічності інституалізується у формі державної влади взагалі, та державної служби зокрема, однак не вичерпується виключно нею.

За результатами проведеного аналізу існуючих визначень щодо поняття «публічна служба» в різних країнах, ми дійшли висновку що, наприклад, у Німеччині, Іспанії, Бельгії професійний службовий корпус називають «публічна служба»; в інших європейських країнах (Польща, Литва) – «цивільна служба» або «громадська». В Ірландії публічна служба складається з функціонерів держави (*civil service*), місцевих органів влади (*local government officers and employees*), системи охорони здоров'я, поліції (*garda Sochiana*), освіти, соціального захисту та громадських закладів. Публічна служба Франції також включає до себе державну, місцеву та медичну служби [1].

Стосовно України, уперше на законодавчому рівні даний термін було введено Кодексом адміністративного судочинства України, прийнятим 06.07.2005 р.. Відповідно до пункту 15 статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України «публічною службою» визначається діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова), дипломатична, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [3].

Таке закріплення визначення публічної служби на законодавчому рівні дало поштовх до побудови інституту професійного чиновництва, який базуючись на професіоналізмі, політичному нейтралітеті та якісному виконанні службових обов'язків, є найважливішим фактором збереження і позитивного розвитку державності. Разом з тим лише інтегрована інституалізація публічної служби в змозі забезпечити та гарантувати здійснення державних завдань та досягнення суспільних інтересів і потреб, а також значно поліпшить процеси інформування населення та громадського контролю.

Отже, публічне управління розглядається як процес державно-керуючого впливу на публічну сферу, що регулюються нормами публічного права. В основі поняття «публічне управління» лежить розуміння взаємодії державного апарату та суспільства під час прийняття важливих для держави, суспільства, населення рішень та дій, як відкритої публічної сфери суспільних інтересів, де усі суспільні інститути та громадяни можуть бути не лише об'єктами управління, а й виступати суб'єктами управління, автономними одиницями у відносинах із органами влади та управління.

Пріоритет прав та свобод людини і громадянина, нові методи публічного управління вимагають змін у його організаційно-структурній побудові, пошуку шляхів вдосконалення та функціонування, по-перше, органів державної влади та, по-друге, органів місцевого самоврядування як єдиного правового публічного інституту, який водночас інтегрував всі суб'єкти державного управління та зберігав притаманну їм відмінність у реалізації своїх функцій.

Таким чином, можна стверджувати, що впровадження елементу публічності у систему державної служби України, яка є соціальним інститутом, створеним для здійснення публічних, тобто суспільно вагомих справ, є своєчасним та обов'язково спрямованим на служіння народу.

#### **Список використаних джерел:**

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упоряд. В.П.Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 96 с.
2. Кадрова політика і державна служба у сфері публічного управління (регіональний аспект): [Монографія] / В.М.Мартиненко, С.М.Серьогін, В.О.Євдокімов та ін.; За заг.ред. В.М.Мартиненка. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. -304 с. – (Серія «Державне управління ХХІ століття»)

3. Лазор О.Д., Лазор О.Я. Публічна служба в Україні: нормативно-правове регулювання: Навч. посіб. – К.: Дакор, 2006 – 528 с.

4. Петренко О. Вплив соціально-психологічних методів на систему політичної взаємодії в органах державної влади / Оксана Петренко // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування: матеріали міжн. наук-практ. конф. 04 квіт. 2008 р.: у 2 ч. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Ч.2. – С. 196-200.

*Титоренко Анна Михайловна,*

*ст. преподаватель кафедры экономики Гомельского государственного технического университета имени П.О. Сухого*

*Полякова Алиса Владимировна,*

*студентка гуманитарно-экономического факультета Гомельского государственного технического университета имени П.О. Сухого*

### **УПРАВЛЕНИЕ ДЕБИТОРСКОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТЬЮ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ)**

Возможность предоставлять товары и услуги на условиях отсрочки платежа всегда является важным конкурентным преимуществом. Однако, дебиторская задолженность, как впрочем, и другие активы организации, нуждается в постоянном управлении для эффективного использования.

В разгар экономического кризиса многие предприятия столкнулись с острым дефицитом оборотных средств. Как следствие, появились проблемы с взаиморасчётами, выросла просроченная дебиторская задолженность и соответственно интерес к методам её минимизации. В этой статье сформулирован ряд правил, позволяющих повысить эффективность управления дебиторской задолженностью в условиях кризиса.

Управление дебиторской задолженностью состоит из двух контуров:

1. Долговременный контур
2. Оперативный контур.

Долговременное управление дебиторской задолженностью организуется в рамках общей процедуры управления финансами и состоит из планирования дебиторской задолженности и контроля соответствия фактического состояния плану.

На этапе планирования происходит распределение ресурсов предприятия по направлениям деятельности: клиентским сегментам, товарным группам, торговым маркам.

Предоставление отсрочек - это дополнительная услуга, которую оказывает организация своим клиентам, и оказывать её имеет смысл только самым важным, целевым клиентам, не расплескивая ресурсы предприятия на другие сегменты рынка. Более того, иногда с целью продвижения отдельных товарных групп, торговых марок организация устанавливает для них заниженные нормативы оборачиваемости.

Оперативное управление дебиторской задолженностью состоит из этапов принятия решения о предоставлении отсрочки конкретному клиенту, контроля сроков погашения и процедуры работы с просроченной дебиторской задолженностью.

Антикризисное управление дебиторской задолженностью предусматривает выполнение ряда правил.

Правило №1: при планировании дебиторской задолженности организация должна учитывать свои маркетинговые приоритеты.

Отсюда правило № 2: информационное обеспечение планирования и контроля должно позволять эту задачу решить, то есть дебиторскую задолженность нужно научиться планировать и измерять во всех интересующих разрезах.

Иногда тщательно прописанные планы никак не влияют на реальную жизнь. Чтобы избежать такого казуса в области управления дебиторской задолженностью, необходимо соблюдать правило №3: процедуру решения о предоставлении отсрочки новому клиенту начинать с проверки его соответствия установленным на этапе планирования лимитам и критериям.

Если результат проверки положительный, нужно убедиться в платёжеспособности нового контрагента (правило №4).

В ходе подготовки решения необходимо использовать правило № 5 - заручиться поддержкой распорядителя финансов своего клиента. Часто получается так, что менеджер по продажам общается лишь с частью закупочного комитета, плохо себе представляя процедуры принятия решений у клиента. В условиях дефицита денежных средств распорядитель финансов, которым часто выступает финансовый директор, руководствуется собственными приоритетами и, если не имеет контакта с ним, повлиять на эти приоритеты будет сложно.



Итак, положительное решение об отсрочке принято и пора перейти к правилу № 6: тщательно подготовить и проверить пакет документов, сопровождающих сделку.

К сожалению, до сих пор приходится сталкиваться с тем, что в некоторых организациях отсутствует система контроля финансовой дисциплины. Особенно эта проблема существует на многих белорусских предприятиях. То есть менеджеры по продажам, конечно, предупреждены о необходимости такого контроля и возможно даже где-то записывают плановые сроки погашения задолженностей своих клиентов. Если система стимулирования заставляет, менеджеры даже позванивают клиентам, напоминают о долге. Но в целом политика организации в отношении должников отсутствует, что в случае форс-мажорных обстоятельств на рынке даст о себе знать.

Формирование такой политики начинается с выполнения правила № 7: определите сотрудников, ответственных за своевременное погашение дебиторской задолженности. Взыскание долгов - это работа, чреватая конфликтами. Мобилизуя на неё менеджеров по продажам, есть риск испортить их отношение с клиентом, а значит потерять его. Если масштаб бизнеса и ресурсы позволяют, иногда полезнее привлечь независимого сотрудника. Пусть независимый сотрудник финансовой службы работает с просроченным долгом по отработанной процедуре, зато менеджер по продажам сможет сохранить добрые отношения с клиентом в расчёте на следующие сделки.

Правило № 8: разработать и внедрить процедуру (бизнес-процесс) работы с просроченной дебиторской задолженностью. Сам по себе бизнес-процесс может варьироваться в зависимости от ряда обстоятельств, но принципы его построения должны быть неизменны:

1. Все действия организации по реализации процедуры взыскания задолженности должны незамедлительно сообщаться высшему руководству организации-должника.

2. Для каждой категории клиентов должна быть разработана система санкций, используемая в зависимости от суммы долга и продолжительности просрочки.

3. По мере повышения уровня санкций к решению о дальнейших шагах должен привлекаться более высокий уровень должностных лиц.

4. Обязательная фиксация всех фактов контактов, переговоров.

В бизнес-процессе взыскания задолженности должно быть закреплено решение важнейшего вопроса: продолжать или нет отгрузки при наличии просроченной дебиторской задолженности. Нельзя сформулировать правило по этому вопросу, так как его решение зависит от ряда обстоятельств. Организация должна ясно представлять свои возможности по предотвращению отгрузок должнику аналогичной продукции конкурентами.

В белорусском бизнесе редко используют правило № 9: стимулирование своевременного погашения дебиторской задолженности. То ли это связано с особенностями бухгалтерского учёта, затрудняющего легальный бонус после отгрузки, то ли с тем, что распорядитель финансов часто равнодушен к возможным дополнительным скидкам для его предприятия. В последнем случае бывает полезно довести предложение до руководителя, заинтересованного в скидке, хотя определить этого человека и выйти на контакт с ним в крупных организациях бывает не просто.

Правило № 10: проявляя настойчивость в истребовании просроченного долга, стараться избегать личного конфликта с должником. Такой подход только ускорит положительное решение.

Таким образом, в условиях кризиса у организации возрастает риск потерь, связанных неэффективным управлением дебиторской задолженностью. Следование рассмотренным 10-ти правилам антикризисного управления дебиторской задолженностью позволит снизить данный риск до минимума.

#### **Список использованных источников:**

1. Взыскание долгов. Взыскание дебиторской задолженности. Взыскание просроченной дебиторской задолженности во внесудебном порядке. Взыскание дебиторской задолженности в судебном порядке. – Режим доступа : <http://akcent.by/vzyskanie-dolgov.html>.

2. Дебиторская задолженность. – Режим доступа : <http://www.vashigroshi.com/save/analysis-and-statistics-/1578-debt>.

3. Никифорова Н. А. Анализ в антикризисном управлении // Финансовый менеджмент. – 2004. – №6. – С. 5 –12.

*Титоренко Анна Михайловна,  
ст. преподаватель кафедры экономики Гомельского государственного  
технического университета имени П.О. Сухого*

*Усова Елена Сергеевна,  
студентка гуманитарно-экономического факультета Гомельского  
государственного технического университета имени П.О. Сухого*

## **НОВЫЕ МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ**

В настоящее время используемые методы управления персоналом следует заменить методами принуждения, побуждения и убеждения, построенными на степени свободы личности.

В настоящее время в научной литературе раскрываются и применяются на практике три группы методов управления: административные (организационные); экономические и социально-психологические. Эти группы методов управления чаще всего рассматриваются как дополняющие друг друга.

В основание классификации методов управления следует положить иной признак – степень свободы объекта управления в связи с воздействием на него субъекта. Индивидуум как объект управления может иметь следующие степени свободы:

- ограниченную свободу, при которой субъект управления принуждает зависимый объект выполнять планы или задания;
- мотивационную свободу, при которой субъект управления должен найти обоснованные мотивы, побуждающие объект управления к выполнению планов или заданий;
- высокую степень свободы, при которой субъект управления должен с использованием логики и психологии формировать метод воздействия на относительно независимый объект управления, ставя во главу угла изучение психологического портрета управляемой личности и тенденции ее развития. Для объекта управления в этом случае удовлетворение первичных физиологических потребностей не является приоритетным, для него важнее удовлетворение высших потребностей (самореализация, самовыражение).

Исходя из рассмотренных степеней свободы объекта методы управления целесообразно подразделять на три группы: принуждения, побуждения, убеждения. Сравнительная характеристика этих методов приведена в таблице 1.

Приведенные в таблице 1 характеристики методов управления являются укрупненными, отражающими преобладание, или

приоритет, конкретного признака по конкретной группе методов. Новизна представленной таблицы заключается в системности подхода к проблеме. Анализ соответствия характеристики конкретной системы управления приведенным в таблице рекомендациям позволит найти «узкие места» в этой системе.

Рациональное соотношение методов принуждения, побуждения и убеждения, на наш взгляд, примерно следующее: 4:4:2.

Такое соотношение обосновывается следующими причинами.

Методы принуждения – субстанция управления. Низкое качество субстанции – законодательных и нормативных актов – приведет к низкому качеству последующих компонентов системы управления. Если идеология, политика, право не будут иметь комплексного обоснования, то экономика и психология ничего не сделают в области развития любых систем. Субстанция управления должна быть высшего качества.

Методы побуждения нацелены на экономию ресурсов, повышение качества и конкурентоспособности товаров и услуг, инфраструктуры, качества жизни населения в соответствии с идеологией и политикой развития данной системы. В условиях рыночных отношений конкуренция заставляет инвесторов и государство оптимизировать решения и мотивы в целях повышения качества жизни населения. Поэтому, на наш взгляд, роль методов побуждения в управлении эффективностью объектов оценивается примерно в 40% совокупности факторов эффективности.

Методы убеждения в управлении основаны на исследовании психологического портрета личности, мотивации ее потребностей, составляющих физиологические, духовные и социальные нужды. Структура и объем потребностей определяются характером, образованием, социальным положением и ценностями личности. Чтобы успешно управлять людьми, необходимо хорошо их знать. Методы убеждения применяются к объектам управления с высокой степенью свободы, что делает задачу еще более трудной. Легче приказывать или экономически стимулировать, чем убеждать.

Таблица 1

## Сравнительная характеристика методов управления

Признаки методов управления	Группы методов управления		
	методы принуждения	методы побуждения	методы убеждения
1.Общепринятое название группы методов	Административные	Экономические	Социально психологические
2. Субстанция методов	Директива, дисциплина	Оптимизация мотивов	Психология, социология
3. Цель и структура управления	Выполнение законов, директив, планов. Жесткая структура.	Достижение конкурентоспособности выпускаемых объектов. Структура, адаптивная к ситуациям.	Достижение взаимопонимания. Структура, адаптивная личности
4. Форма собственности, где применяются методы	Государственная	Корпоративная, частная, государственная и д.р.	Частная
5.Субъект воздействия	Коллектив, индивидуум	Индивидуум	Индивидуум
6. Форма воздействия	При помощи нормативно-методических документов	Мотивация	Управление социально психологическими процессами
7. Основное требование к субъекту при применении методов	Исполнительность, организованность	Профессионализм в данной области	Психологическая устойчивость личности
8. Тип организационной структуры, для которой приемлемы данные методы	Линейная, функциональная	Проблемно-целевая, матричная	Бригадная
9. Стиль руководства, характерный для данной группы методов	Авторитарный	Смешанный	Демократический
10. Тип чаще всего принимаемого управленческого решения	Решения, основанные на строгом соблюдении нормативно методических документов и директив	Решения, основанные на моделировании и комплексном обосновании	Решения, основанные на суждении, интуиции, опыте лица, принимающего их
11. Соотношение применяемых методов (сумма равна 10)	4	4	2

Чтобы умело убеждать сотрудника в необходимости качественно, в срок и с наименьшими затратами выполнить задание, субъекту управления следует знать психологические установки личности как объекта управления.

Тем не менее, факторов и условий, определяющих качество и результативность управленческих решений, значительно больше, чем факторов психологического портрета личности, которыми следует руководствоваться (учитывать) при принятии и реализации решений. Поэтому «весомость» методов побуждения примерно в два раза больше «весомости» методов убеждения.

Таким образом, принципы управления персоналом как исходное положение теории должны отвечать требованиям системности, комплексности и других научных подходов к управлению. Имеющиеся в учебной и методической литературе принципы управления персоналом слишком упрощены (со времен А. Файоля).

В условиях становления рыночных отношений усиливается роль психологических методов управления персоналом. Поэтому следует приступить к изучению параметров психологического портрета личности и принятию решений с учетом этих параметров.

Принятые в настоящее время альтернативные методы управления персоналом — административные, экономические и социально-психологические — следует заменить методами принуждения, побуждения и убеждения, построенные на степени свободы личности, соотношение которых определяется условиями — 4:4:2.

**Список использованных источников:**

1. Методы управления персоналом. Режим доступа: <http://www.personanova.ru/article21.html>

2. Фатхутдинов Р.А. Методы управления персоналом. Режим доступа: <http://www.ipnpu.ru/books.php>

## **ЗАСТОСУВАННЯ БЕНЧМАРКІНГУ ЯК СУЧАСНОГО МЕХАНІЗМУ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Нове публічне управління є широким і комплексним поняттям, що використовується у процесі реформування державного сектору в усьому світі з 1980-х років. Основною теорією публічного управління є те, що збільшення ринкової орієнтації в державному секторі призведе до підвищення економічної ефективності діяльності урядів. Як концепція публічне управління прийшла з Нової Зеландії. Широке розповсюдження цієї концепції набуває в англійських країнах (Австралії, США, Англії).

На даний час не існує однозначного трактування поняття «Публічне управління», для одних – це система децентралізованого урядування з використанням таких нових інструментів як контролінг, контрактний менеджмент, бенчмаркінг чи «бережливий менеджмент», для інших – побудова нової стратегії здійснення управлінських функцій державою та підхід, в основу якого покладено принцип конкуренції, що передбачає якомога ширше де-регулювання і створення середовища суперництва у сфері надання державних послуг [5, с. 6].

Розглянемо бенчмаркінг як систематичну діяльність направлену на пошук, оцінку і навчання на еталонних практиках, незалежно від їх розміру, сфери використання і географічного положення [2].

Бенчмаркінг зародився у сфері економіки підприємств. Основоположна ідея полягає в тому, щоб отримати відповідну оцінку якості результатів власної діяльності. Основою для порівняння при цьому служать витрати та результати інших підприємств або їхніх підрозділів, що здійснюють аналогічні види діяльності. Окрім інформації про якість власної роботи, порівняння результатів дає можливість навчитися передовому досвіду. Важливу роль відіграє аналіз результатів роботи інших структур з надання публічних послуг [5, с. 39].

Для реалізації бенчмаркінгу у сфері публічного управління є певні переваги. З одного боку, тут немає конкурентного впливу, а тому громади є відкритими для інформування про свої методи роботи

та витрати. З іншого боку, через відсутність наразі обліку за витратами і результатами в багатьох органах управління насправді значно важче отримати дані, що можуть стати основою для реального порівняння.

Реалізація бенчмаркінгу потребує трьох принципових кроків:

1. Визначення публічних послуг та витрат, що підлягають порівняльному аналізу;
2. Збір порівняльних даних;
3. Порівняння послуг та інтерпретація його результатів.

При співставленні результатів, що є стрижнем всього бенчмаркінгу, можуть порівнюватися різні показники. Наприклад, якщо йдеться про таку побутову послугу як прибирання вулиць, то в основу порівняння можна покласти загальні витрати на кілометр прибраної вулиці або загальні витрати на кілометр усієї вуличної мережі. Підсумок дає можливість виявити рейтинг своєї територіальної громади у порівнянні з іншими. Однак мета порівняльного аналізу послуг полягає не у формуванні будь-яких рейтингів. Набагато важливіше повчитися на здобутках інших, подивитися, яким чином їм вдається забезпечити надання аналогічної послуги за більш вигідною ціною [5, с. 40].

Порівняння результатів роботи окремих органів управління є ідеальним знаряддям оптимізації ефективності управлінської діяльності.

Цікавим прикладом використання такого інструменту буде порівняння надання муніципальних послуг представлених на офіційних веб-сайтах обласних державних адміністрацій з використанням загального (порівняння певних функцій двох чи більше організацій незалежно від сектора) та функціонального бенчмаркінгу (порівняння певних функцій двох чи більше організацій одного сектора) [2].

Якщо провести формальний аналіз за такою схемою, використовуючи для порівняння веб-сайт Харківської ОДА і Дніпропетровської ОДА для функціонального бенчмаркінгу, а також в додаток до Харківської ОДА і Дніпропетровської ОДА веб-сайт Державної податкової служби в Одеській області для проведення загального бенчмаркінгу. То в результаті проведення функціонального бенчмаркінгу ми бачимо, що інтерфейси цих сторінок не відрізняються уніфікованістю, навігація одного сайту відрізняється від навігації іншого, на веб-сайті Харківської ОДА

рубрика муніципальних послуг має назву «Адмінпослуги», а на сайті Дніпропетровської ОДА – «Каталог послуг». Змістове наповнення також відрізняється - на веб-сайті Харківської ОДА рубрика «Адмінпослуги» складається відразу з Переліку послуг та анкет споживача послуг і відвідувача органа виконавчої влади. А на сайті Дніпропетровської ОДА є розподіл за направлення користувачів послуг (відповідно до Порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи "Електронний Уряд"), що в собі містить перелік послуг, які в свою чергу містять окрім інформації про послугу також перелік необхідних документів.

При проведенні загального бенчмаркінгу ми відразу бачимо відмінність між веб-сайтами ОДА і веб-сайтом Державної податкової служби в Одеській області, оскільки він має праву бокову навігацію на відміну від рекомендованої лівої в «Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади», рубрика державних послуг має назву «Каталог послуг».

Підводячи підсумки зазначимо, що бенчмаркінг є ефективним інструментом, який можна використовувати в публічному управлінні, використовуючи досвід передових бізнес-структур розвинутих країн світу.

#### **Список використаних джерел:**

1. Boston J. Public Management: The New Zealand Model / J. Boston, J. Martin, J. Pallot, P. Walsh. Auckland: Oxford University Press, 1996. – 256.

2. Багиев Г. Л. Бенчмаркетинг - как функция и инструмент предпринимательской деятельности / Г. Л. Багиев, И. А. Аренков, Ю. Н. Соловьева // Маркетинг и культура предпринимательства: материалы международной научной конференции. Тезисы докладов. – СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1996. – 365 с.

3. Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний уряд» : Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15.серп. 2003 р. № 149 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1066-03>. – Назва з екрана.

4. Порядок функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади : Наказ Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 25 лист. 2002 р. № 327/225 // Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1022-02>. – Назва з екрана.

5. Шрьодер П. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного врядування? / П Шрьодер. – К. : Фонд Фрідріха Науманна за свободу, 2008. – 57 с.

*Черкашина Катерина Вікторівна,*

*аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

## **ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУЦІЙНИХ НА РІВНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Місцеве самоврядування як один із провідних інститутів українського суспільства має реально забезпечити інтереси територіальних громад відповідних областей і районів, створити відповідну матеріально-технічну базу за умови дотримання чинного законодавства. При цьому розподіл повноважень між інституціями державного, регіонального та муніципального рівнів породжує велику кількість суперечливих проблем і виявляє необхідність створення нових управлінських моделей.

Незадоволеність суспільства якістю політичних рішень, незрозумілість багатьох рішень як для населення, так і політиків, вкрай низька участь громадськості у підготовці політичних рішень, формальність участі громадян у разі їх залучення до процесу вироблення й оцінювання публічної політики вимагають від органів публічної влади радикального підвищення ефективності надання публічних послуг і зміни стилю відносин влади і громадян. На цій методологічній основі здійснюється перехід від традиційних бюрократичних моделей адміністрування до моделей, за якими система управління оцінюється за її здатністю задовольняти потреби громадян як споживачів послуг.

Сьогодні в Україні існує нагальна потреба перебудови системи соціальних послуг, застосування нових підходів щодо забезпечення населення соціальною допомогою. Реформування системи соціального захисту населення з метою забезпечення високого рівня життя населення, посилення цільової спрямованості соціальних програм і їх адресності розпочалося з реформи пенсійного забезпечення та соціальних виплат. Наступний етап передбачає реформування системи соціальних послуг. Це завдання сучасної

соціальної політики спрямоване на якісне підвищення рівня захисту конституційних прав і свобод громадян, забезпечення поряд із матеріальними немайними благами. Надання якісних послуг не лише задовольняє фізичні, соціальні та культурні потреби окремої людини, але й сприяє формуванню і збереженню духовних цінностей у суспільстві.

Удосконалення системи надання соціальних послуг повинно проходити в контексті реформування державної системи, що спирається на загальний принцип децентралізації влади. Зміни мають відбуватися згідно з європейським принципом субсидіарності, сприяти розширенню сфери компетенції органів місцевого самоврядування та неприбуткових організацій, їхню співпрацю.

На жаль, в Україні зростає кількість осіб, які потребують соціального захисту. Відповідно зростає потреба у збільшенні кількості і соціальних послуг. Але у процесі впровадження соціальних послуг виявлено істотні правові прогалини, колізії, пов'язані з недосконалістю чинного законодавства, з недостатнім фінансуванням, невідпрацьованістю механізмів реформування соціальної сфери [3].

Система надання соціальних послуг на рівні муніципального утворення має досить широкі просторові характеристики, які описують її значення у суспільстві. За галузевою приналежністю система надання соціальних послуг має як соціальний, так і політичний, громадський та психологічний аспекти. Щоб здійснити ґрунтовний аналіз організації забезпечення ефективного надання соціальних послуг розглядається механізм соціального замовлення, який ще не отримав в Україні належного впровадження та має законодавчі прогалини для його практичної реалізації.

На сьогоднішній день держава, а також органи місцевого самоврядування все ще не сприймають громадянське суспільство як рівного партнера в системі організації та надання соціальних послуг і не готові передавати фінансові ресурси й частину повноважень у цій сфері недержавних організацій [4]. Разом із тим успіхи окремих організацій, зростання довіри до недержавних організацій з боку влади та громадян дозволяють припустити, що формується тенденція до розширення впливу громадянського суспільства і в соціальній сфері.

На підставі Закону України «Про соціальне замовлення у сфері надання соціальних послуг», Закону України «Про соціальні

послуги» [1,2] можливості впровадження соціального замовлення розглядаються у багатьох містах України. Підвищення ролі громадянського суспільства в соціальній сфері у реформуванні системи надання соціальних послуг є об'єктивною передумовою розбудови демократичного, соціально справедливого суспільства. Зрозуміло, що тільки послідовне, безперервне, методичне впровадження зазначених реформ дозволить створити дієвий механізм соціального замовлення, якісно покращивши соціальну сферу в Україні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про соціальні послуги: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1891-15 // Відом. Верховної Ради України. – 2003.0 № 45. – ст. 358
2. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 5 жовтня 2000 р. № 2017-III // Відом. Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 409.
3. Про соціальне замовлення у сфері надання соціальних послуг: проект закону, внесений народним депутатом України Донієм О.С. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
4. Недержавні організації на ринку соціальних послуг: фінансові, інституційні, законодавчі аспекти. – Режим доступу: [http://www.parliament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar\\_id=1582&ch\\_id=43&as=0](http://www.parliament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=1582&ch_id=43&as=0).

*Чикаренко Ірина Аркадійвна,*

*к.держ.упр., доцент,*

*начальник управління з навчальної та методичної роботи*

*Дніпропетровського регіонального інституту державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентіві України*

## **РЕАЛІЗАЦІЯ СИСТЕМИ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ**

За час становлення та розвитку системи місцевого самоврядування в Україні накопичений багатий і різносторонній досвід у вирішенні питань забезпечення належного рівня та якості життя населення, наданні широкого спектру публічних, зокрема, муніципальних послуг, підвищенні ефективності та результативності діяльності органів муніципального управління. Проте поки ще передчасно стверджувати, що вітчизняні муніципальні утворення дістали у своєму розвитку стабільності та сталості. Сьогодні в багатьох з них унаслідок неефективного управління та хронічного

дефіциту фінансових, матеріальних, інформаційних та інших видів ресурсів можуть виникати та виникають кризові явища, які мають негативний вплив на рівень і якість життя їх населення.

У зв'язку з цим особливої актуальності набуває проблема розроблення ефективних механізмів антикризового управління на муніципальному рівні, які спрямовані як на подолання, так і на профілактику кризових ситуацій.

Антикризове управління можна представити як комплексний, багатоплановий процес, який охоплює систему заходів із діагностики (моніторинг, аналіз, оцінювання, контроль), планування (прогнозування, розроблення сценаріїв, моделювання, програмування), нейтралізації і подолання (прийняття управлінських рішень; реалізація стратегій, проектів, планів профілактичних та надзвичайних заходів, зокрема, по мобілізації ресурсів) як самих кризових явищ, так і причин та симптомів їх виникнення на всіх рівнях економіки, у тому числі, і в муніципальному утворенні (рис. 1).

Якщо розглядати антикризове управління як процес виконання певних управлінських функцій, то можна стверджувати, що під час здійснення антикризової діяльності реалізуються всі функції управління: планування – діяльність з визначення стратегічних пріоритетів, формування стратегічних та проблемно-орієнтованих цілей та обґрунтування шляхів їх досягнення; організація – розроблення науково-обґрунтованих методів роботи та функцій, спрямованих на досягнення основних цілей соціально-економічного розвитку та суспільного виробництва: організаційне проектування, раціональна централізація / децентралізація, органічне з'єднання і координація виробничих факторів у часі та просторі, визначення діапазону контролю, координації, коригування; мотивація – цілеспрямовані процеси, що забезпечують ефективне розв'язання задач розвитку на основі визначених форм і методів впливу відповідно до моделі поведінського процесу «цінності – потреби – інтереси – відносини – думки – дії» [1]; забезпечення внутрішнього спонукання виконавців до дій задля досягнення цілей діяльності; формування критеріїв задоволеності / незадоволеності учасників цієї діяльності; контроль – виявлення ступеню відповідності діяльності та її результатів встановленим орієнтирам; забезпечення суб'єктів управління інформацією про процеси розвитку на основі системи організованих досліджень, спостережень, вимірів, стандартів, що дає підставу для втручання в хід зазначеного процесу з метою коригування та координації окремих

напрямів діяльності. Для формування системи антикризового управління необхідно володіти всім арсеналом підходів, методів та інструментів, які, в умовах постійних змін, забезпечують прийняття ефективних стратегічних рішень, збалансований розвиток і довгострокове виживання як окремої організації або території, так і країни в цілому. Так, на муніципальному рівні для діагностики кризової ситуації та формування системи антикризового управління особливу увагу необхідно приділяти застосуванню менеджмент-орієнтованих підходів [2 – 4], зокрема, стратегічному, проектному і кластерному (рис. 1), які дозволяють своєчасно ідентифікувати проблеми та загрози, передбачити фактори виникнення ризиків, розробити систему управління ними.

Реалізація антикризового управління на муніципальному рівні містить такі підсистеми: передкризове управління; управління в умовах кризи; управління виходом з кризи (рис. 1).

У свою чергу, процес формування системи антикризового управління можна розбити на наступні стадії або фази: концептуалізації, розробки, реалізації та завершення, які відрізняються по змісту та інтенсивності діяльності. На кожній із фаз виконуються певні види управлінської діяльності: від ініціалізації ідеї та розроблення загальної концепції антикризової діяльності до стабілізації нестійких ситуацій і мінімізації втрат та «упущених» можливостей.

Для формування системи управління кризами на муніципальному рівні доцільно створити антикризовий комітет (координаційний центр, рис. 1), який буде виконувати управлінські функції з організації, аналізу, планування та мотивації антикризової діяльності. Місія антикризового комітету полягає у своєчасному діагностуванні кризової ситуації, розробленні шляхів її стабілізації, координації та коригуванні діяльності, прийнятті стратегічних рішень щодо виведення муніципального утворення на шлях збалансованого, сталого розвитку.

Запровадження зазначених підходів та інструментарію, їх інтеграція та орієнтація на пріоритетний комплекс потреб територіальної громади забезпечує ефективність антикризового управління і створює необхідні умови для подальшого сталого, збалансованого розвитку муніципального утворення.

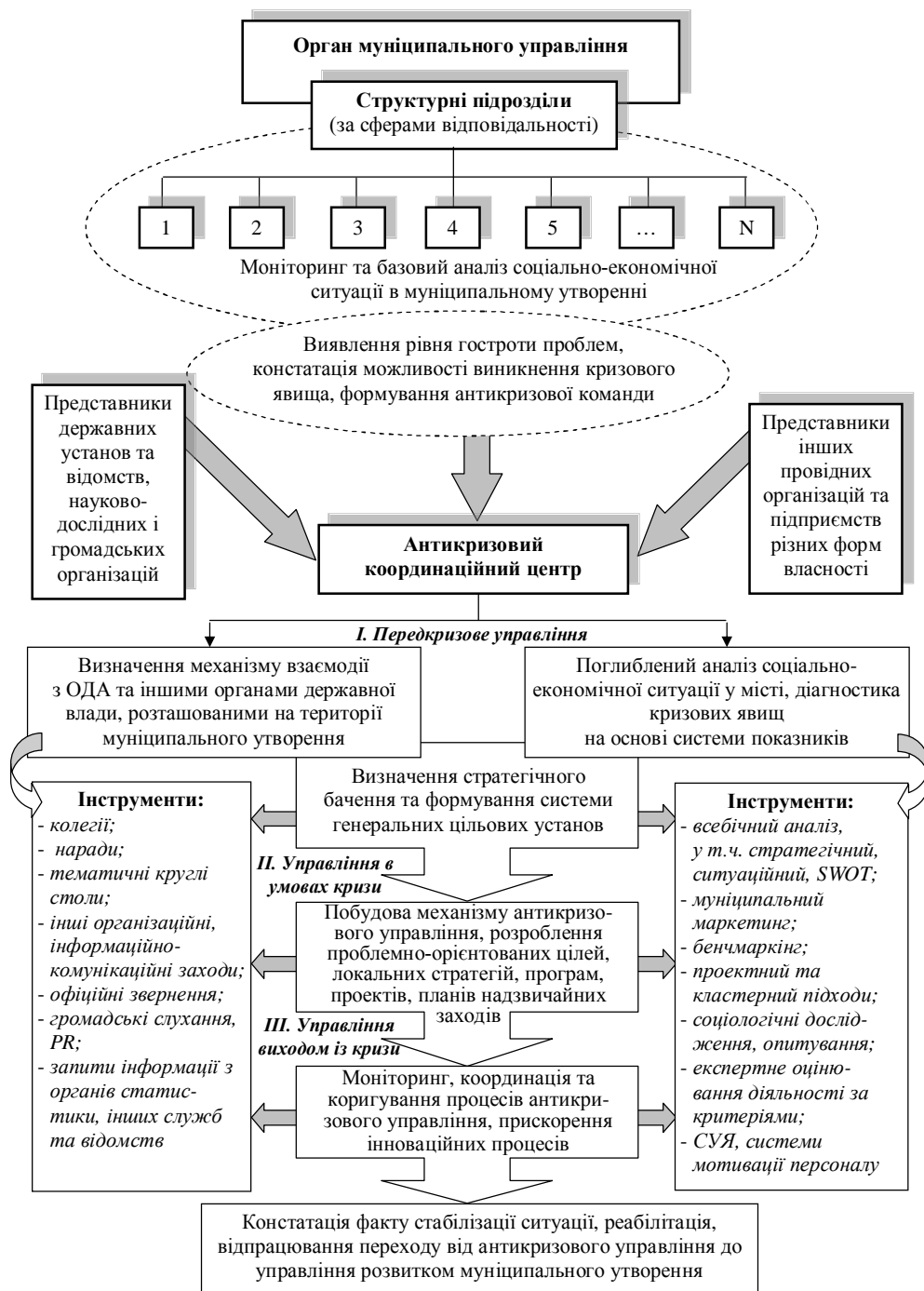


Рис. 1. Узагальнена модель системи антикризового управління на муніципальному рівні

**Список використаних джерел:**

1. Шаров Ю. Управління змінами : навч. посіб. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 76 с.
2. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, О. Ю. Бобровська та ін.; за ред. Ю. П. Шарова. – К. : Атіка, 2009. – 404 с.
3. Управління змінами в публічному адмініструванні : навч. посіб. / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, Т. В. Маматова та ін. ; за наук. ред. Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 144 с.
4. Чикаренко І. Імплементация сучасних менеджмент-орієнтованих підходів у реалізацію концепції кластеризації економіки міста / Ірина Чикаренко // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2010. – № 2(4).

*Чикаренко Олексій Олександрович,*

*начальник управління інформатизації процесів оподаткування*

*Спеціалізованої державної податкової інспекції*

*по роботі з великими платниками податків у м. Дніпропетровську*

**ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДИНАМІЧНОЇ РЕЗУЛЬТАТ-ОРІЄНТОВАНОЇ СТРУКТУРИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ПОДАТКОВОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ**

Світовий досвід впровадження програм стратегічного розвитку в організаціях різних форм власності та сфер діяльності свідчить, що навіть добре розроблені стратегії у більшості випадків не реалізуються повною мірою, що пов'язане з існуванням певних бар'єрів, головними з яких є:

- невідповідність стратегії і структури управління (недотримання принципу Чандлера);
- недостатнє забезпечення ресурсами для виконання заходів зі стратегічного розвитку;
- недоведення ідеології та конкретних завдань стратегії до безпосередніх виконавців;
- відсутність системи стратегічної мотивації персоналу тощо [1].

На процеси модернізації Державної податкової служби України (далі – ДПСУ) мають вплив всі зазначені бар'єри. Це на нашу думку, стало основними причинами невдач «Проекту модернізації державної податкової служби – 1», які проявилися у зривах термінів виконання, неотриманні запланованих результатів у повному обсязі тощо [2].



Розглянемо детальніше причини виникнення даних бар'єрів на шляху розвитку ДПСУ та можливості їх подолання.

Найбільш складним для подолання є бар'єр невідповідності стратегічних цілей і структури управління. Так, управління операційною діяльністю з надання публічних послуг в органах ДПСУ здійснюється на основі жорсткої ієрархічної функціонально-орієнтованої структури управління бюрократичного типу, а структура управління розвитком ДПСУ повністю їй відповідає. Така управлінська структура ефективна для забезпечення виконання фіскальних функцій податкової служби, але в контексті управління розвитком вона не відповідає поставленим завданням, оскільки за своєю суттю є консервативною, орієнтованою на виконання завдань на основі усталених процесів, на вдосконалення стандартних функцій і процедур [3], а не на розробку нових.

Актуальність проблеми низької ефективності існуючої структури управління змінами зумовлюється складністю, масштабністю та інноваційним характером задач стратегічного розвитку ДПСУ, негайного вирішення яких вимагали положення прийнятого 2 грудня 2010 р. Податкового кодексу, а також революційний характер реформування всієї системи державної служби в контексті євроінтеграції України. Для вирішення поставлених перед ДПСУ завдань необхідне розроблення та впровадження нових стандартів професійної діяльності, модернізації, а в окремих випадках – і реінжинірингу процесів надання публічних послуг у сфері оподаткування. Так, генеральна цільова настанова ДПСУ щодо створення системи взаємодії податківців з платниками податків засобами телекомунікаційних технологій без особистих контактів на першому етапі її реалізації стосується розвитку тільки інформаційно-комунікаційної системи, але подальші кроки вимагають зміни ідеології взаємодії податківців із платниками податків і призводять до суттєвих змін по всіх процесах адміністрування податків, і, навіть, до змін в організаційній структурі органів ДПСУ.

Другим фактором, що ускладнює розв'язання даної проблеми, є стислі терміни періоду реформування податкової системи України, визначені перехідними положеннями Податкового кодексу. Ураховуючи, що перехід до нових технологій адміністрування податків органи ДПСУ необхідно здійснити протягом шести місяців, а по окремих пунктах – протягом кварталу, середовище, у якому

протікають процеси реформування ДПСУ, можна характеризувати як таке, що динамічно змінюється.

Інноваційна діяльність не може ґрунтуватися на жодній з форм стандартизації процесів, іншими словами, структура управління має, насамперед, залишатися гнучкою, та уникати всіляких пасток бюрократичних структур, таких, як «капкани» жорсткого розподілу праці, диференціювання організаційних одиниць, надмірна формалізація поведінки і акцентування на функціях планування і контролю.

Розв'язання даної проблеми можливе двома шляхами:

– внесення змін до організаційної структури ДПСУ, що призведе до зміни усталених процесів надання публічних послуг, тобто, фактично означає реінжиніринг існуючої системи;

– створення в межах існуючої організаційної структури ДПСУ окремих підсистем управління розвитком, які будуть функціонувати паралельно з системою управління операційною діяльністю.

Перший шлях вирішення даної проблеми фактично означає докорінну перебудову організаційної структури ДПСУ, що є вкрай складним завданням, оскільки податкова служба є такою, що вже склалася в системі державної влади в Україні, її діяльність не може бути тимчасово зупинена, або знижена її інтенсивність без загрози фінансової безпеки держави. Крім того, існуюча ієрархічна функціонально-орієнтована структура достатньо ефективна при управлінні усталеними процесами адміністрування податків і відповідає принципам побудови державної служби України в цілому.

Необхідно зауважити, що функціонально-орієнтована структура управління має певні позитивні риси в контексті застосування її до розвитку ДПСУ, а саме:

– єдність керівництва – у кожного виконавця є тільки один безпосередній керівник;

– окремі роботи виконуються відповідними спеціалізованими функціональними підрозділами, тобто виконавці мають фахову підготовку і досвід роботи в специфічних умовах ДПСУ;

– виконання проектних завдань на різних рівнях організаційної структури ДПСУ фахівцями одних і тих самих функціональних підрозділів надає можливість кращого порозуміння між фахівцями одного напрямку.

Але дані позитивні риси функціонально-орієнтованої структури управління не є визначальними при вирішенні інноваційних задач. Такі її вади, як надмірна формалізація управління, жорсткий розподіл праці, відсутність певної свободи прийняття тактичних рішень на нижніх рівнях управління зумовлюють низьку ефективність організаційної структури, яка на цей час застосовується в системі ДПСУ для управління стратегічним розвитком [4; 5].

Ураховуючи вище зазначене можна зробити висновок, що найбільш ефективною для розв'язання у стислі терміни масштабних інноваційних завдань розвитку ДПСУ є гнучка структура програмно-цільового управління змінами [6]. Вирішувати дану проблему доцільно шляхом створення окремої результат-орієнтованої підсистеми управління, яка повинна органічно поєднуватися з існуючою функціонально-орієнтованою системою управління операційною діяльністю.

#### **Список використаних джерел:**

1. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти / Ю. П. Шаров. – К. : Вид-во УДАУ, 2001. – 302 с.
2. Собуцький С. Модернізуємо ДПС заради майбутнього / Сергій Собуцький // Вісн. держ. служби України. – 2010. – № 41. – С. 9.
3. Про організаційну структуру органів державної податкової служби : наказ ДПА України від 25 грудня 2004 р. № 722. – Режим доступу : [http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=172069&cat\\_id=57012](http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=172069&cat_id=57012).
4. Прочуханова О. Проектно-системний підхід – першооснова розвитку податкової служби / О. Прочуханова // Модернізація ДПС : Офіційний сайт ДПА у Хмельницькій області. – Режим доступу : [http://www.dps.km.ua/modern/modern\\_view.php?prochuhanova](http://www.dps.km.ua/modern/modern_view.php?prochuhanova). – Назва з екрану.
5. Чикаренко О. Аналіз моделі управління проектами модернізації Державної податкової служби України / О. Чикаренко // Актуальні пробл. держ. упр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1 (35). – С. 144 – 151.
6. Скрипник А. В. Цільовий підхід до модернізації діяльності податкової служби / А. В. Скрипник // Наук. вісн. Національної академії ДПС. – 2004. – № 5 (27). – Режим доступу : <http://www.asta.edu.ua/vidan/.../skrypnyk.php>. – Назва з екрану.

*Шапа Микола Миколайович,*

*к.т.н., доцент кафедри менеджменту та управління проектами  
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України*

## **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СТВОРЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ АВТОМАТИЗОВАНИХ РОБОЧИХ МІСЦЬ В УПРАВЛІННІ ПРИРОДНИМИ РЕСУРСАМИ**

Природні ресурси України є найважливішою складовою одночасно кількох підсистем нашого життя: екологічної, економічної та соціальної. В той же час дотепер в процесах управління кожен природний ресурс розглядається переважно тільки в галузевому аспекті використання для певних видів економічної діяльності. Питанням комплексного системного підходу в управлінні компонентами сталого розвитку територій було присвячено ряд робіт [5-8]. Проводяться дослідження в різних напрямках застосування інформаційних технологій в управлінні процесами природокористування. На сьогоднішній день органи державного управління, які розпоряджаються природними ресурсами на місцевому рівні добре оснащені потужними комп'ютерами, периферійними пристроями та засобами зв'язку. Отже, можна відзначити значне просування вперед стосовно технічного забезпечення. Однак ще існує цілий ряд невирішених проблем методологічного, наукового, освітнього характеру, які заважають повноцінному використанню сучасних технологій підтримки прийняття управлінських рішень, що в свою ергу знижує якість надання послуг з публічного адміністрування. У великій мірі ці проблеми стосуються саме управління природними ресурсами територій. Таким чином, питання комплексного управління природними ресурсами залишається актуальним.

Питанням комплексного та системного підходу присвячено ряд публікацій, в яких розглянуто різні аспекти управління як технології. Одним з найважливіших моментів системного управління є інформаційний. Як зазначено в роботах [1, 2, 9], в сучасних умовах основою технології управління виступає управління інформаційними потоками. В той же час підходи до вирішення цього завдання можуть бути різними. Застосування інформаційних технологій в процесах управління розглянуто також в роботах [3, 4].

Метою дослідження є обґрунтування теоретичних та методологічних засад застосування інформаційних технологій системного управління на місцях шляхом створення концепції побудови ефективних автоматизованих робочих місць (АРМ) службовців.

Як показали власні дослідження, геоінформаційні технології в процеси управління природними ресурсами територій впроваджуються в Україні дуже важко і повільно. Так, в обласних управліннях екології та природних ресурсів геоінформаційні системи (ГІС) не використовуються практично в жодному відділі. Інформація здобувається шляхом «ручного» імпорту файлів, в телефонному режимі, шляхом паперових запитів та довідок, а деякі види інформації (переважно такої, що стосується стану окремих земельних ділянок) збирається шляхом виїзду на місце. Це ж стосується і операцій визначення розмірів, границь та координат земельних ділянок (суто географічні дані), наявності зелених насаджень, будівель, споруд тощо. Ефективність такої роботи є вкрай низькою через значні витрати часу та подрібнення завдань, що викликає й додаткове залучення виконавців. З іншого боку, система управління потребує застосування складних процесів прийняття управлінських рішень, для чого необхідна дуже висока кваліфікація виконавців, що не завжди можна забезпечити в умовах надзвичайної мінливості та складності систем. Виходом з цієї ситуації є застосування систем підтримки прийняття управлінських рішень. Одночасне використання різних інформаційних технологій на місцях є доцільним у формі створення АРМ. Отже, визначимо основні компоненти інформаційні та програмні компоненти АРМ службовця у сфері управління природними ресурсами. Оскільки будь-які природні ресурси завжди розташовані на певній території, то очевидно, що просторова інформаційна основа у вигляді ГІС повинна стати платформою АРМ. На сьогодні в Україні є певні успіхи у створенні таких систем. Зокрема треба відзначити розробки вітчизняного інформаційно-програмного забезпечення LPS 1.1, LPS 1.2, програмного комплексу «ТЕРЕН» (призначений для оцінки земель). Поряд з цим, для створення первинної геоінформаційної бази застосовуються поширені програмні комплекси ArcView та MapInfo. Однак ця робота гальмується недоліками освіти в цій галузі. Крім того, значна кількість недоліків припадає на навчання держслужбовців методам системного аналізу та імітаційного моделювання. Усунути ці

недоліки дуже не просто, оскільки фахівців у цій сфері мало; багатьом людям концептуальні засади системного моделювання є взагалі незрозумілими. Цю проблему можна подолати, застосувавши певну концепцію побудови АРМ. Вона полягає у побудові шаблону прийняття управлінських рішень, виходячи з системно-динамічної моделі розвитку. Для врахування геопросторових властивостей систем доцільно побудувати причинно-наслідкову модель використання та відновлення природних ресурсів території у вигляді так званої ГІС-моделі. Це досягається зв'язуванням тематичних шарів та опорного шару (цифрової карти) ГІС зв'язками, що відповідають когнітивній карті [6, 8] підлеглої системи регіону. Сьогодні вже є деякі успіхи у проектуванні подібних АРМ, наприклад, створення вітчизняного інформаційно-програмного продукту «АРМ «Еколог» для екологічного аналізу проектів. Попри всі недоліки це можна вважати успішним кроком у впровадженні ГІС-технологій в управління довкіллям. Але попереду лежить ще багато роботи зі створення ефективних управлінських АРМ більш широкого призначення.

Таким чином, впровадження нових методів управління шляхом створення АРМ, які відповідають інтегрованій концепції ГІС-моделі, має значні перспективи на місцевому рівні. Перевагами впровадження змін через АРМ є економія часу та зусиль, витрачених на навчання та рутинні операції.

#### **Список використаних джерел:**

1. Гершензон В. Е. и др. Информационные технологии в управлении качеством среды обитания : Учеб. пособие для студ. высш. пед. учеб. Заведений / В. Е. Гершензон, Е. В. Смирнова, В. В. Элиас ; Под ред. В. Е. Гершензона. – М. : Изд. Центр «Академия», 2003. – 288 с.
2. Сохнич А. Я. Геоінформаційні системи в управлінні земельними ресурсами / А. Я. Сохнич, І. М. Худякова, О. А. Сохнич // Наук. вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.5. – С. 291-295.
3. Сохнич А. Я. Проблеми використання і охорони земель в умовах ринкової економіки : монографія / А. Я. Сохнич. – Л.: Вид-во «Українські технології», 2002. – 252 с.
4. Сохнич А. Я. Стан наукової думки в сучасних реаліях : монографія / А. Я. Сохнич. – Л.: ТзОВ «Ліга-Прес», 2009. – 152 с.
5. Форрестер Д. Мировая динамика: Пер. с англ. / Д. Форрестер. — М. : ООО «Издательство АСТ» ; СПб. : Terra Fantastica, 2003. — 379, [5] с.
6. Шапа М. М. Про застосування причинних системно-динамічних моделей у стратегічному плануванні розвитку територій / М. М. Шапа //

Публічне адміністрування : теорія та практика : електр. зб. наук. пр. – 2011. – Вип. 1 (5). – Режим доступу : [www.dridu.dp.ua/zbirnik/index/html](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/index/html). – 10 с.

7. Шапа М. М. Проблеми формування парадигми управління сталим розвитком в Україні / М. М. Шапа // Сталий розвиток територій : проблеми та шляхи вирішення: матер. наук.-практ. конф. за міжнародною участю. – Д. : ДРІДУ НАДУ. – 2010. – С. 244-246.

8. Шапа М. М. Місце причинно-наслідкових моделей системної динаміки в системі інструментів управління сталим розвитком територій / М. М. Шапа // Менеджмент-орієнтовані підходи до здійснення змін в публічному управлінні : матер. наук.-практ. конф. за міжнародною участю. – Д. : ДРІДУ НАДУ. – 2010. – С. 216-219.

9. Шапа М. М., Резнікова Г. І. Проблеми та перспективи комунікації між суб'єктами управління у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні // Проблеми сучасного державного управління : зб. наук. пр. – Донецьк. : ДонДУУ, 2011. – Т. XII. (Серія «Державне управління» ; вип. 186) – С. 255-267.

**Шарников Александр Викторович,**

*аспирант Южно-Российского института-филиала Российской Академии  
Народного Хозяйства и Государственной службы при Президенте РФ*

## **МОДЕЛЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ОСНОВА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИЙ ПУБЛИЧНОГО СЕКТОРА**

Применение новых подходов менеджмента в публичном секторе является неотъемлемой частью процесса повышения его эффективности, гибкости и способности к изменениям динамичной среды современного общества. Переход к рыночно-ориентированной экономики открыл перед организациями публичного сектора, не только возможности, но и обострил существующие проблемы, решение которых требует от управленцев внедрение новых методов, концепций и лучших практик.

Подобные вопросы стоят не только перед организациями публичного сектора развивающихся стран. Для развитых государств вызовы 21-го века заключаются в постоянно-растущем темпе международной интеграции, развитии новых технологий, растущих требованиях общества и необходимости в предоставлении большего количества услуг с использованием меньшего количества ресурсов.

Так же, повсеместное распространение идей прозрачности и гласности в деятельности организаций любого уровня постепенно, но

не без труда распространяется и в сфере публичного управления, что создает повышенный уровень общественного давления. Если большинство коммерческих организаций уже давно применяют различные методы и технологии управления отношениями с общественностью (public relations), то для менеджмента публичного сектора, это по-прежнему остается одним из слабых мест. Большинство из подобных слабых мест объясняется вполне объективными причинами, такими как бюрократические процессы, низкая «степень свободы» в принятии и реализации управленческих решений и т.д. Таким образом, применение идей и концепций менеджмента коммерческих организаций в публичном секторе является не очередной попыткой его реформирования, а объективной необходимостью.

Анализ современных моделей публичного менеджмента в рамках концепции нового публичного управления (new public management) показывает очевидную тенденцию к постепенному уходу от традиционного организационного дизайна и представлений о публичном управлении. Тем не менее, коренной и системный процесс создания и поддержания высокой эффективности, отражающий требования динамичной внешней среды, по-прежнему отсутствует.

Представленная в статье модель стратегического менеджмента организаций публичного сектора представляет новый взгляд на проблему эффективного публичного управления, нацеленного на долгосрочный и устойчивый результат. Основные принципы стратегического публичного управления состоят в непрерывном мониторинге процессов социальной, экономической и политической сфер с целью выявления необходимых изменений, разработке мер внедрения и управления изменениями и внедрении эффективной системы измерения результата принятых решений. Основная сложность внедрения инструментария стратегического менеджмента в публичном секторе заключается в «закладке фундамента» или контура будущей модели управления, не прерывая текущей деятельности организации по удовлетворению общественных потребностей.

Основные инструменты, доступные менеджерам организаций публичного сектора для выявления, предоставления и оценки эффективности услуг изображены на рисунке 1, схематично изображающем общую или базовую модель стратегического

публичного менеджмента с добавлением инструментария управления изменениями (change management). Модель представляет собой не только инструмент долгосрочного стратегического планирования, но и динамичный метод управления и оценки эффективности деятельности организаций публичного сектора по удовлетворению общественных потребностей в рамках концепции «нового публичного управления». Применение представленной модели позволяет выявить неотъемлемые элементы успеха и возможности или способности (capabilities) организации в процессе управления, нацеленного на долгосрочный результат.



Рис. 1. Модель стратегического менеджмента для организаций публичного сектора.

Как следует из модели, первым шагом является сбор информации, позволяющий выявить целевой «рынок», сектор и внутренние тенденции, а так же возможности, оказывающие влияние на организацию публичного сектора. В данном контексте понятие «рынок» охватывает все заинтересованные в деятельности организации стороны, как публичного и коммерческого секторов, так и общественности в широком смысле слова, т.е. непосредственных и косвенных потребителей услуг.

Способность организации к своевременному и быстрому реагированию на постоянно изменяющиеся потребности основных потребителей услуг и вызовы внешней среды отражены в видении и

миссии, описывающих, что она делает, зачем и для кого она это делает, а так же отличительные компетенции и конкурентные преимущества.

Стратегические цели и специфические стратегии, базирующиеся на них, должны быть сформулированы в операционном плане, который так же адресует вопросы управления изменениями, необходимость которых была выявлена на первом этапе. С этой точки зрения, мониторинг и «точная настройка» (fine setting) процесса стратегического публичного управления должны осуществляться на постоянной и непрерывной основе.

В то время как большинство коммерческих организаций вынуждены оправдывать свое существование и способность к удовлетворению постоянно-изменяющихся потребностей своих клиентов, организации публичного сектора долгое время стояли на обочине этого процесса. Тем не менее, в условиях законов рыночной экономики и клиентоориентированного подхода к деятельности, организации независимо от их цели и миссии, должны непрерывно совершенствовать инструменты и методы управления.

В соответствии с концепцией нового публичного управления, основное «послание» публичного сектора потребителям его услуг заключается в том, как организации могут максимизировать полезность при минимизации используемых ресурсов, проявить большую фискальную ответственность и улучшить общую удовлетворенность общества.

Таким образом, основная сложность для организаций публичного сектора заключается в построении клиентоориентированных стратегий, способных к непрерывным адаптациям к условиям внешней среды. В связи с этим, современный контекст управления изменениями в публичном секторе делает особый акцент на создании ценности (value creation) посредством механизма стратегического менеджмента.

**Список использованных источников:**

1. Borins, Sandford. "The New Public Management is Here to Stay". Canadian Public Administration. Spring '95, vol. 38 no. 1, p. 112-21.
2. Centre for Public Skills Training Report.
3. Handbook of Public Administration. Eds Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, and Gerard J. Miller. 2008: Marcel Dekker, NY. p. iii
4. Haroon A. Khan. Introduction to Public Administration. University Press of America, 2008.

5. Jorner, Brian. Fourth Generation Management: The New Business Conscious. U.S.: R.R. Donnelly & Sons, 1994.

6. Public Administration Review, Vol. 56, No. 3 (May – Jun., 2010), pp. 247–255.

7. Public administration. (2010) In Encyclopaedia Britannica. Retrieved October 10, 2011, from Encyclopaedia Britannica Online.

8. Robert and Janet Denhardt. Public Administration: An Action Orientation. 6th Ed. 2009: Thomson Wadsworth, Belmont CA.

9. THE FUTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION by Donald F. Kettl. Available online at: <http://www.h-net.org/~pubadmin/tfreport/kettl.pdf> Accessed on October 16, 2011.

10. UN Economic and Social Council. Committee of Experts on Public Administration. Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration. 2006.

*Яцук Вікторія Анатоліївна,*

*здобувач кафедри права та законотворчого процесу*

*Національної академії державного управління при Президентові України*

## **ЗРОСТАННЯ РОЛІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Розвиток місцевого самоврядування, що відповідає європейським стандартам, передбачає постійну взаємодію органів місцевого самоврядування з представниками територіальної громади (ТГ). Встановлення на законодавчому рівні відповідальності органів місцевого самоврядування перед ТГ бере на себе системну функцію – ефективного врядування в локальному вимірі, виступаючи амортизаційним і конструктивним елементом системи місцевого самоврядування, який покликаний забезпечити:

- ефективність здійснення місцевих завдань, віднесених до повноважень органів місцевого самоврядування;
- тісний зв'язок ТГ з органами місцевого самоврядування;
- врахування та захист інтересів ТГ в діяльності органів місцевого самоврядування.

Сформувавши свій представницький орган, громада залишається незмінним специфічним суб'єктом в системі публічно-правових відносин відповідальності органів місцевого самоврядування. ТГ не може дистанціюватися (відмежуватися) від наслідків, які є результатом самостійних самоврядних дій органів місцевого

самоврядування, саме вона зазнає позитивні і негативні результати діяльності органів місцевого самоврядування.

Тому, збалансованість системи публічно-правових відносин між громадою та її представницьким органом покликана досягатися за допомогою реалізації відповідальності перед ТГ. Удосконалення управлінської діяльності та зростання ролі ТГ у вирішенні питань відповідальності органів місцевого самоврядування стає підставою реального підвищення рівня соціальної активності членів ТГ у вирішенні питань, що становлять колективний інтерес.

На підставі доктринальних досліджень питань ТГ в системі місцевого самоврядування, накопиченого українського та зарубіжного досвіду можна виділити певні фактори, які впливають на зростання ролі ТГ у вирішенні питань відповідальності органів місцевого самоврядування.

Ідеологічними труднощами на шляху формування ТГ як суб'єкта притягнення до відповідальності є стійкі стереотипи та система цінностей, сформована за тоталітарного режиму, що є несумісною з основами громадянського суспільства. Перелом ставлення членів ТГ до відповідальності органів місцевого самоврядування перед ТГ як інстанцією відповідальності вимагає змін в ідеології. Формування ідеології відповідальності органів місцевого самоврядування перед ТГ повинно стати одним із основних напрямків діяльності держави з метою прогресивного перетворення суспільства.

Істотну роль у формуванні правової ідеології у сфері відповідальності органів місцевого самоврядування перед ТГ відіграє рівень правової культури і правосвідомості суспільства. Це цілеспрямований вплив на свідомість і поведіння громадян під час реалізації форм безпосередньої і представницької демократії з метою формування відповідних позитивних уявлень, поглядів, ціннісних орієнтацій, установок, що забезпечують дотримання і використання юридичних норм, які регулюють відносини у сфері народовладдя [3, с. 371]. Використання найрізноманітніших форм правової роботи з членами ТГ є активним компонентом становлення ТГ здатної в повній мірі реалізувати закріплені права. Система заходів правового всеобучу повинна містити роботу спеціальних правових семінарів, курсів з питань народовладдя на місцевому рівні.

Правові засади відповідальності органів місцевого самоврядування перед ТГ мають вагомий роль, однак реалізація на практиці ТГ цього права не відбувається. Треба погодитись, що нормативно визначені

права та інтереси ТГ не є самодостатніми. Сама лише їх наявність за відсутності готовності до участі в реалізації відповідальності органів місцевого самоврядування спотворюють принципи самоврядування [2, с. 168]. У такому випадку представники громади висувають безліч претензій, адресованих іншому суб'єкту – державі, самим органам місцевого самоврядування, хоча відповідальність цих органів цілком може бути реалізована самою ТГ. Тому, наявність права і використання права притягнення до відповідальності органів місцевого самоврядування ТГ це різні аспекти одного явища.

Важливим організаційним аспектом забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування перед ТГ є здійснення останньою контролю. Контроль за діями влади з боку населення можливий тільки у випадку, якщо добре розвинуті соціальні відносини за місцем проживання – так звані “соціальні спільноти” [1, с. 9]. Соціальні спільноти – той капітал, яким володіє населення і який не може бути від нього відчужено в демократичному суспільстві. Зрозуміло, що такі мережі можуть сильно відрізнятись в залежності від рівня місцевої спільноти. У старих і маленьких поселення сусідські зв'язки ще збереглися і можуть бути досить сильні. У великих містах сусіди іноді не знають один одного і не виявляють один до одного великого інтересу. Тим не менше, формуються групи спілкування, які могли б стати ядрами організованого моніторингу. Основна задача виявити існування як невеликих груп, так і лідерів, які могли б проявити особливу активність в організації спеціалізованих типів контролю хоча б у сфері своїх інтересів. Поступово розширюється мережа власних організацій мешканців – товариств власників житла (житлово-будівельних кооперативів, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків), органів самоорганізації населення. Їх можна вважати (принаймні, у сфері їх компетенції) організаціями, для яких виконання функцій моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування є природними.

Також, для становлення ТГ як суб'єкта притягнення до відповідальності необхідно, щоб як оцінка діяльності органів місцевого самоврядування, так і реакція на неї жителів відповідної ТГ гарантовано ставала широко відомою. По кожній соціальній сфері (наприклад, стан дворів і вулиць, комунальні послуги, школи, охорона здоров'я, соціальний захист, комунальний транспорт), що залежить від діяльності органів місцевого самоврядування, треба налагодити регулярні періодичні опитування населення по короткій програмі для

з'ясування оцінки активності влади і задоволеності населення. Результати опитування повинні широко розповсюджуватися і публікуватися в пресі. Для цього держава повинна виділити спеціальні кошти у формі грантів для громадських організацій, які на конкурсній основі запропонують і будуть здійснювати незалежний моніторинг як діяльності органів влади, так і проводити опитування населення, узагальнювати і публікувати результати опитувань.

Отже, об'єктивні процеси підвищення ефективності ролі ТГ у вирішенні питань відповідальності органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язані із інноваційними процесами на рівні державного управління. В умовах державної організації суспільства процес становлення та розвитку ТГ як суб'єкта вирішення питань відповідальності органів місцевого самоврядування має бути забезпечений:

- удосконаленням нормативно-правової бази з питань реалізації відповідальності органів місцевого самоврядування перед ТГ, діяльності інститутів громадянського суспільства, доступу громадян до інформації;
- розробленням та впровадження ефективного механізму моніторингу ТГ діяльності органів місцевого самоврядування;
- формуванням громадянської культури ТГ;
- спрямуванням соціальної активності громад – чітке визначення правових і організаційних засад реалізації муніципальної політики;
- ознайомленням широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації муніципальної політики.

**Список використаних джерел:**

1. Кокарев И.Е. Местные сообщества и местное самоуправление: технологии участия. Пособие для организаторов. Серия «Библиотека местного самоуправления», Выпуск 63. – М.: МОНФ, 2007. – 208 с.
2. Політична система та інститути громадянського суспільства в сучасній Україні : навч. посібник / Ф. М. Рудич, Р. В. Балан, Ю. С. Ганжуров та ін. – К. : Либідь, 2008. – 440 с.
3. Годика О. Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства : монографія / О. Ю. Годика ; за ред. О. В. Петришина. – Х. : Право, 2007. – 480 с.

Наукове видання

**УПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ПІДХОДІВ  
І ТЕХНОЛОГІЙ МЕНЕДЖМЕНТУ ДО ПРАКТИКИ  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Матеріали  
науково-практичної конференції  
за міжнародною участю  
(27-28 жовтня 2011 р., м. Дніпропетровськ)

Комп'ютерний оригінал-макет *Ю.Ю.Абраменко, В.В.Вуколова*  
*Матеріали подані в авторській редакції*