

його замітники, зокрема організаційну культуру.

### Список літератури

1. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки/ Пер. з англ. І. Дзюб. – К.: Основи, 2000. – 198 с.

2. Йохна М. Порівняльна характеристика українських і західноєвропейських неформальних економічних інституцій // Вісник Тернопільської академії народного господарства, 2001. – № 18, ч.4. – С.177-185.

3. Шегда А.В. Основы менеджмента. – К.: Товариство «Знання», КОО, 1998. – 512с.

4. Управление организации / Под ред. А.Г.Поршнева, З.П.Румянцевой, Н.А. Саломатина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 669с.

5. Гошко А., Дмитренко Г. Формирование украинской модели менеджмента // Персонал. – 1997. – № 5. – С. 3-17.

6. Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент. 3-е изд. – М.: Гардарика, 1999г. – 528 с.

7. Палеха Ю.І. Ключі до успіху, або організаційна та управлінська культура. К.: Вид-во Європ. ун-ту фінансів, інформ. систем, менеджм. і бізнесу, 2000. – 211с.

**Ю.М.КАРАСЬОВА,**  
*ДонНТУ*

## ОСОБЛИВОСТІ ДІЇ МЕХАНІЗМУ СУСПІЛЬНОГО ВИБОРУ ПРИ ФОРМУВАННІ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

На здійснення бюджетного вибору впливають не тільки об'єктивні чинники, але й суб'єктивні, тому що бюджет формується та приймається політиками. Політичний механізм формування макроекономічних рішень вивчає теорія суспільного вибору (public choice theory), яка є напрямком сучасного інституціоналізму.

Як відомо, “бюджетний процес – це регламентований законодавством порядок складання, розгляду і затвердження бюджетів, їх виконання, контроль за їх виконанням, затвердження звітів про виконання бюджетів, що входять до бюджетної системи України”[1] (гл. 1. ст. 2 п. 1). Бюджетний процес можна охарактеризувати наступними стадіями:

1 - складання проектів бюджетів;

2 - розгляд і прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;

3 - виконання Державного бюджету, рішень про місцеві бюджети;

4 - підготовка й розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Таке визначення поняття “бюджетний процес” подається у Бюджетному кодексі України. Але усі етапи бюджетного процесу “набули в Україні спотворених форм, і це при тому, що держава на сьогодні має можливості їх регулювати” [2].

Перші дві стадії в структурі бюджетного процесу складають бюджетне планування. Бюджетне планування є складовою загальнодержавного економічного планування. Рівень його організації, наукова обґрунтованість планових показників бюджету, їх збалансованість значною мірою визначають економічний і соціальний розвиток як окремих регіонів, так і держави в цілому. На етапі бюджетного планування визначається реальна величина доходів, які необхідно мобілізувати в наступному бюджетному періоді, та розмір бюджетних видатків за кожним напрямком. Таким чином, перед політичною сферою постає важлива проблема пошуку найефективніших шляхів використання досить обмежених фінансових ресурсів на наступний рік, і від того, наскільки вдалим буде це

рішення, залежить ефективність функціонування національної економіки. На перший погляд проблема бюджетного вибору стосується насамперед економічної та фінансової сфер, але на прийняття бюджетних рішень значною мірою впливають політичні умови, які недоцільно ігнорувати.

У теорії суспільного вибору політичні рішення – це вибір альтернативних варіантів, а досягнення порозуміння відбувається подібно тому, як це відбувається на звичайному ринку. Відмінність полягає в тому, що на звичайному ринку люди обмінюють гроші на товар (чи продукт на продукт), а в політиці сплачують податки в обмін на суспільні блага. Незважаючи на те, що споживачем суспільних благ є не окрема людина, а суспільство в цілому, в політиці, як вважає Дж. М. Б'юкенен, все ж існує аналог вільної торгівлі. Ця згода між людьми властива кожному виду обміну. На його думку, однотайність, яка досягається учасниками колективного вибору в політиці, аналогічна добровільному обміну індивідуальних товарів на ринку.

Дж. М. Б'юкенен вважає, що людина максимізує корисність як у ринковому, так і в політичному обміні. В економіці, як і в політиці, люди переслідують подібні цілі – отримати прибуток. Приймаючи відповідні рішення, політики виходять з власних інтересів, які не завжди співпадають з інтересами суспільства. Так, при представницькій демократії можливе прийняття рішень в інтересах вузької групи осіб, а не більшості населення (це стосується також й бюджетних рішень). Це обумовлено тим, що бажання виборця постійно впливати на депутата мінімальне. Треба постійно писати листи, посилати телеграми чи телефонувати йому, а це пов'язано з витратами. Інші мотиви у тих виборців, інтереси яких сконцентровані на окремих питаннях, таких як у виробників конкретних товарів і послуг. Зменшення дотацій з бюджету чи відміна відшкодування ПДВ – це для них питання життя чи смерті. Тому такі групи особливо зацікавлені у підтриманні постійного зв'язку з представниками влади. Вони ви-

користують всі методи впливу (навіть підкуп), щоб чинити тиск на законодавців і чиновників. Лобізм (lobbying) призводить до прийняття вигідних для обмеженої групи виборців політичних рішень.

Вигода від прийняття таких рішень буде реалізована всередині групи, а витрати розподілені на все суспільство в цілому. Сконцентрований інтерес небагатьох перемагає розпорошені інтереси більшості. Такий вплив концентрованих інтересів пояснює масу парадоксів економічної політики держави. Так, держава частіше надає пільги галузям, сконцентрованим у певних районах, ніж розпорошеним по всій країні.

Також слід пригадати систему логролінгу (logrolling – “перекочування колоди”, “торгівля голосами”). Підтримку своїх питань депутат “купує”, віддаючи взаємний свій голос при захисті проектів своїх колег. Така підтримка інколи дозволяє добитися більш ефективного розподілу ресурсів, тобто такого, який би підвищував загальне співвідношення корисності і витрат відповідно до принципу оптимальності Парето. Проте не виключено й протилежне. Йдучи назустріч місцевим інтересам, за допомогою логролінгу уряд добивається схвалення великого дефіциту держбюджету, росту асигнувань на оборону і т. п. Тим самим загальнонаціональні інтереси нерідко приносяться у жертву регіональним вигодам.

В останні роки в Україні активізувалась робота на рівні місцевих бюджетів. Регіони й адміністративно – територіальні одиниці всередині регіонів дедалі вимогливіше підходять до вирішення своїх проблем і відповідно відстоюють свої інтереси. Посилюється активність громадських організацій – профспілок, політичних партій, інших об'єднань громадян, які через своїх представників в органах законодавчої та виконавчої влади відстоюють інтереси своїх членів або верств суспільства, які вони представляють. Усе це свідчить, з одного боку, про розширення демократичних засад у нашому суспільстві, а з іншого, про посилення лобіювання при-

ватних інтересів на етапі планування бюджету.

Таким чином, бюджет можна розглядати як результат компромісу між різними політичними силами. В цьому разі він буде представляти не обгрунтовану програму, народжену потребами сучасного суспільства, а сукупність багатьох складових, сформовану під впливом лобізму та логролінгу. Така ситуація не сприяє послідовності, цілісності курсу, спричиняє зростання видатків та непродуктивне використання бюджетних ресурсів. В значній мірі наявність цих недоліків залежить від стану політичної системи в країні.

В Україні політична система формувалась в складних та нестандартних умовах. Нестандартних тому, що країни, в яких ця система діє ефективно, формували її поступово в процесі розвитку й вдосконалення свого соціально – суспільного ладу. У нашій країні цей процес відбувається в прискореному темпі в умовах руйнування командно – адміністративної системи та первісного нагромадження капіталу. Шлях від панування однієї партії і до існування близька 100 зареєстрованих Міністерством юстиції

партій Україна пройшла за 10 років. Але на жаль, у політичній системі нашої країни при наявності широкого спектру політичних партій ще не вироблений механізм узгодження їх позицій, що не сприяє становленню України як демократичної держави. Роздрібненість політичних сил призводить до надмірного використання державних фінансів. “Чітка тенденція до збільшення державного боргу проявляється в тих країнах, політична система яких характеризується наявністю значної кількості партій у парламенті та коаліційному уряду”[3]. І це зрозуміло, бо відповідальність за нераціональні бюджетні рішення є колективною, що знижує політичні ризики підтримки такої політики для певної партії. Таким чином, недосконалість політичної сфери негативно впливає на бюджетний процес та ефективність прийнятих бюджетних рішень.

На початку незалежності Україна жила практично без бюджету. Ті бюджети, які затверджувалися Парламентом на початку або в середині бюджетного року, не можна сприймати як серйозний план (див. таблицю 1).

Таблиця 1

#### Строки подання проекту і прийняття законів про бюджет на 1992 – 2002 роки [4]

Роки	Офіційне подання проекту бюджету	Прийняття Закону про бюджет
1992	грудень 1991 р. (проект прогнозу на I кв.); 15 квітня 1992 р.; 12 травня 1992 р.; 13 червня 1992 р.	18 червня 1992 р.
1993	18 березня 1993 р.; 3 квітня 1993 р. (уточнення)	9 квітня 1993 р.
1994	15 січня 1994 р.	1 лютого 1994 р.
1995	7 березня 1995 р.	7 квітня 1995 р.
1996	4 грудня 1995 р.	22 березня 1996 р.
1997	14 вересня 1996 р.; 21 вересня 1996 р. (уточнений) 25 квітня 1997 р. (уточнений) 4 червня 1997 р.	27 червня 1997 р.
1998	15 вересня 1997 р.	30 грудня 1997 р.
1999	15 вересня 1998 р.; 23 жовтня 1998 р.	31 грудня 1998 р.
2000	15 вересня 1999 р.	17 лютого 2000 р.
2001	15 вересня 2000 р.	7 грудня 2000 р.

Найпізніше Закон про бюджет було прийнято у 1997 році – 27 червня. Також невчасно подавалися проекти бюджету, у 1992 та 1997 роках це було зроблено тільки у червні. Зокрема ж, проект Закону про Державний бюджет повинен вноситься для обговорення у Верховній Раді України не пізніше 15 вересня року, що передуює плановому (стаття 26. Закон України “Про бюджетну систему України”). Але і в останні роки становище істотно не змінилося: якщо проект бюджету до Верховної Ради надходить вчасно, то Закон про бюджет приймається пізніше встановленого терміну, так, Закон України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” був прийнятий тільки у середині лютого. Новий Бюджетний кодекс України встановив терміни офіційного внесення проекту бюджету на розгляд Верховної Ради та прийняття Закону про державний бюджет 25 листопада та 1 грудня року, що передуює плановому, відповідно.

Бюджетне планування – досить відповідальний процес, тому воно має свої “правила” і може бути ефективним тільки за умов додержання контрольних термінів, встановлених законодавством.

Таким чином, можна зробити висновок, що бюджет за роки незалежності приймався в загалі несвоєчасно. Це, звичайно, не сприяє забезпеченню фінансової стабілізації та розвитку економіки країни. Дуже неприємним є те, що проблема своєчасного прийняття бюджету позбавлена економічного змісту. В основі – не відпрацьований досі механізм прийняття бюджету, політична торгівля, ситуативний характер парламентської більшості, значна роздрібненість політичних сил, неконструктивний характер опозиції, ідейні суперечності, відсутність єдиної мети.

Проект бюджету, будучи внесеним на розгляд у парламент, щорічно викликає хвилю критики та зауважень, нерідко відправляється на доопрацювання, так, бюджет у 1992 році обговорювався на про-

тязі 6 місяців, а у 1997 – майже 8. Це, насамперед, свідчить про недостатню співпрацю, інформування та узгодження інтересів усіх учасників бюджетного вибору при його складанні. Цим значною мірою пояснюється складність та тривалість сесійного обговорення, яке і створює умови для політичного та популістського впливу. Світова ж практика свідчить про протилежну тенденцію – процедура ухвалення бюджету в сесійному залі є в більшості випадків нетривалою, носить формальний характер.

Складність вітчизняних політичних та інституційних умов потребує спеціальних заходів співпраці між різними гілками влади. Позитивним кроком для злагодженої взаємодії суб'єктів бюджетного процесу є застосування техніки складання бюджету згори, що сьогодні забезпечує бюджетна резолюція. Закріплення вже на різних етапах параметрів-вимог, якими повинен характеризуватися майбутній бюджет, спрямовує дії виконавчої влади у відповідності із позицією представницького органу, обмежує попередньо схваленими граничними нормами можливість самого парламенту надмірно коригувати бюджетні показники. Це робить бюджетну резолюцію ефективним інструментом контролю над видатками.

Значний вплив політичних сил на прийняття бюджету також доводить порівняння проектів бюджету, що подавалися на обговорення, та Закону “Про Державний бюджет України”. “Якщо при затвердженні бюджету на 1991-1993 роки урядовий проект набував статусу закону практично без змін, то в ході розгляду бюджету на 2000 рік парламент збільшив доходи на 24% і видатки на 26%”[5]. Дія парламенту не дуже зрозуміла. При складанні проекту бюджету ураховується прогноз економічного і соціального розвитку нашої держави, виявляються недоліки минулих років. Проект бюджету розробляється за участю НБУ, Міністерства еко-

номіки, Міністерства фінансів. Кожна цифра в бюджеті є виваженою та обґрунтованою. Коли ж депутати Верховної Ради вирішують збільшити видатки та доходи бюджету майже на  $\frac{1}{4}$ , виникають сумніви щодо компетентності міністерств, які складають проект бюджету, та до постулату, що фінансові ресурси держави досить обмежені. Звичайно ж, що це не одиничний випадок.

При прийнятті проекту Державного бюджету на 2003 рік у першому читанні парламентарії настояли на збільшенні доходної частини бюджету "більш ніж на 8 млрд. гривень" [6]. Дане рішення не підтверджене реальним станом справ. З цього слідує, що Верховна Рада вже зараз заклала фундамент майбутніх недонадходжень до бюджету, тобто дефіцит.

Практика бюджетного планування попередніх років свідчить про завищену роль політичних детермінант. Це вносить у сферу державних фінансів елементи надмірного протистояння, зумовлює конфліктність прийняття та складність реалізації рішень. Тому сьогодні в Україні особливого значення набуває забезпечення мінімальної політизованості бюджетної сфери – обмеження деструктивного впливу суб'єктивних, корисливих інтересів і нерациональних чинників на етапах формування й виконання бюджету.

Серед заходів забезпечення мінімальної політизованості на етапі практичної реалізації бюджетного вибору перспективними є:

- забезпечення відкритості бюджетного процесу. Звичайно, що при відкритості бюджетного процесу вплив деструктивних політичних чинників на бюджетну сферу значно менший, чим при її закритості. Перший крок до відкритості прийняття бюджетних рішень зроблений за допомогою Наказу президента України "Про додаткові заходи по забезпеченню відкритості у діяльності органів державної влади"[7], який призначений для вдосконалення контролюваності влади з боку

суспільства. Цей наказ передбачає обнародування нормативно – правових актів, статистичної інформації та докладів про роботу Кабінету Міністрів України, центральних місцевих органів виконавчої влади. Доцільно було б публікувати у ЗМІ не тільки Закон "Про Державний бюджет України", але й усі його проекти та бюджетні ініціативи, з вказуванням фракції чи депутата, якими вони вносилися;

- створення спеціальних експертних служб при парламенті, залучення наукових установ та громадських організацій до обговорення планів спрямування державних коштів, як це робиться на Заході, зокрема в США;

- надання опозиції легітимних важелів впливу на бюджетний вибір парламентаріїв, що дозволить зменшити тривалість сесійного обговорення бюджету та підвищить ефективність роботи уряду;

- процес розгляду й затвердження бюджету слід розбити на два етапи. На першому етапі затверджуються доходи Державного бюджету України. На другому етапі затверджуються витрати бюджету, виходячи з суми доходів, прийнятої раніше. Такий підхід дасть змогу зменшити можливі негативні наслідки, пов'язані з прийняттям політичних рішень в умовах представницької демократії, і в тому числі – можливість обміну голосами, лобіювання інтересів, вплив заінтересованих груп.

Бюджетний процес є своєрідним мірилом, дзеркалом, індикатором ступеня зрілості нашого суспільства, адже в ньому відображаються рівень інтелекту, здатність законодавчої та виконавчої влади всіх рівнів задовольнити запити населення нашої держави. На жаль, дії механізму суспільного вибору на етапі планування та прийняття Державного бюджету України досить неефективні. Це спричиняє багато негативних явищ: дефіцит бюджету, непродуктивне використання бюджетних коштів, ухвалення нереального бюджету і т. д. Такі наслідки однозначно вимагають як мінімізації провалів держави в цілому, так і

реформування безпосередньо процесу здійснення бюджетного вибору.

### Список літератури

1. Бюджетний кодекс України / Уклад. Л. Маргорська. – Харків: “Фактор”, 2002. – 184с.

2. Ісмаїлов А. Б. Бюджетний процес та напрями його удосконалення // “Фінанси України”, 2002 - № 8.

3. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки. – К.: Либідь. – 2000. – с. 402.

**І. ІВАНОВА,**

*Київський національний торговельно-економічний університет*

## ПРОБЛЕМИ ІНСТИТУАЛІЗАЦІЇ ПРОФЕСІЙНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УКРАЇНІ

Професія є центральним інститутом капіталізації і накопичення знань. Історія становлення професії може бути розглянута як еволюція її інституалізації. Інституалізація професії – це процес виникнення і розвитку системи суспільних механізмів, які забезпечують стандартизацію, регламентацію і контроль як самої діяльності, так і функціонування і соціального відтворення професійної групи. Цю систему механізмів називають інфраструктурою професії, вона знижує ризики і затрати на трансакції.

Немає сумніву, що таке складне явище, як інституалізація управлінських професій, не відбувається різко і раптово, отож вельми умовно можна хронологічно позначити границі стадій цього процесу. Виникнення різних соціальних інститутів, які так чи інакше регламентують діяльність членів групи, об'єднаної схожим заняттям, було перманентним і супроводжувало весь хід еволюції господарського управління.

На нашу думку, поєднуючи соціальний і економічний підходи, періодизацію професіоналізації менеджменту можна провести таким чином:

4. Юрій С. І., Дерлиця А. Ю. Державні фінанси і демократія: до проблеми раціоналізації бюджетного вибору // “Фінанси України”, 2001 - № 6.

5. Дерлиця А. Ю. Інституційне регулювання бюджетного процесу // “Фінанси України”, 2001 - № 10.

6. Вчора Верховная рада в первом чтении приняла бюджет на 2003 год // «Факты», № 192, 18 октября 2002.

7. Указ президента Украины «О дополнительных мерах по обеспечению открытости в деятельности органов государственной власти» // «Голос Украины», №141, 6 августа 2002.

### I. Доінституціональна стадія.

1.1. Дифузний стан управлінської праці. Первісні організації.

1.2. Виокремлення державного і військового управління. Первісний частковий поділ управлінської праці.

### II. Інституціоналізована стадія.

2.1. Ринкові організації. Виникнення керівництва як постійної функції на підприємстві.

2.2. Виникнення акціонерних товариств і поява найманих управляючих.

2.3. Виникнення науки менеджменту.

2.4. Інституалізація спеціальної освіти, становлення і розвиток інфраструктури.

2.5. Транснаціональні організації. Етап глобального підходу.

З глобальних історично-економічних позицій радянський період розвитку вітчизняної економіки оцінюється як епоха функціонування ізольованого господарсько-державного механізму, який тримався багато років головним чином завдяки політично-адміністративному контролю, а не економічній доцільності і ефективності.