

УДК 335.82:351.84:001.891.5

**В. Загорський,  
А. Ліпенцев,  
О. Кореновський**

## **СИНЕРГЕТИКА І ТЕОРІЯ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМИ СИСТЕМАМИ**

**Обґрунтовано необхідність застосування синергетичного підходу при формуванні структур управління соціально-економічними системами. Доведено, що формування ефективних систем управління повинно базуватись на принципах самоорганізації складних нелінійних систем.**

**Ключові слова: синергетика, соціально-економічна система, вплив, управління.**

Об'єктами досліджень сучасної науки є складні системи різноманітного походження, які становлять синтез різних підсистем, що виконують певні технологічні функції і пов'язані між собою процесами інтенсивної динамічної взаємодії та обміну енергією, речовиною та інформацією. Проблеми управління такого роду системами є надзвичайно складними і практично малодослідженими в межах існуючих теорій управління.

Необхідність дослідження такого роду систем обумовила прискорення інтеграційних процесів у наукових дослідженнях, пов'язаних із вивченням кооперативних процесів у системах різного походження. На сьогодні можна стверджувати про формування у другій половині ХХ ст. і на початку ХХІ ст. нової інтегральної науки – синергетики, яка досліджує функціонування систем органічної і неорганічної сутності, зокрема процеси в соціально-економічних системах. Синергетика дозволяє аналізувати розвиток складних природно-антропогенних систем, узагальнювати погляди на принципи коеволюції природи і соціуму, досліджувати закономірності сумісного функціонування різноманітних складних систем. На фундаментальному рівні значення синергетичного підходу для дослідження складних систем полягає у тому, що він дозволяє створити універсальні моделі, які відображають глибинну єдність процесів різної сутності як процесів самоорганізації.

Принципова відмінність синергетичного підходу від класичних методів наукових досліджень полягає у виявленні фундаментальної ролі самоорганізації у нелінійних відкритих динамічних системах. Тому синергетику часто розглядають як науку, що вивчає загальні закономірності становлення і руйнування впорядкованих структур у будь-яких складних неврівноважених системах: фізичних, хімічних, біологічних, екологічних тощо. В центрі головних проблем синергетики – виявлення законів еволюції і самоорганізації, які властиві процесам найрізноманітнішої сутності. Синергетичні основи функціонування нелінійних систем і проблеми управління досліджуються в чисельних наукових публікаціях [1 – 6].

До синергетики, як науки, що вивчає поведінку нелінійних систем в умовах незрівноваженості при зміні деяких керуючих параметрів, найбільш близька за своєю ідеологією прикладна теорія управління. Внаслідок цього досить перспективним для розвитку сучасної теорії управління є адаптація підходів у

дослідженнях синергетичних процесів до формування методології дослідження систем управління нелінійними системами. Необхідно засвідчити, що саме нелінійність обумовлює складність прийняття рішень при управлінні такого роду об'єктами. У більшості випадків об'єктами управління постають соціально-економічні системи. Очевидно, що за цього виникає непроста проблема переходу від загальносистемних синергетичних принципів до специфічних принципів функціонування складних соціально-економічних систем.

Сучасний менеджмент фактично вже відійшов від того, коли домінували уявлення про організаційну і управлінську діяльність як процес формування найбільш ефективних управляючих впливів суб'єкта на об'єкт управління і у все більшій мірі орієнтується на природні процеси розвитку. У межах теорії управління відбувається зміна фундаментальних парадигм, коли кібернетичний підхід, згідно з яким керуюча ланка, відповідно до своїх уявлень про ефективний вплив на зовнішнє і внутрішнє середовище, поступається місцем синергетичному підходу, за якого керуюча ланка повинна синтезувати свої можливості щодо ефективного керування в класичному трактуванні із спроможністю до самоорганізації керованої системи. По суті концепція “суб'єкт – об'єкт управління” (примус) поступається місцем концепції “суб'єкт – суб'єкт управління” (самоорганізація).

У роботах Г. Хакена й І. Пригожина отримані фундаментальні наукові результати в галузі дослідження процесів стихійної самоорганізації в системах різної фізичної “природи”. Однак, незважаючи на досягнення сучасної синергетики, концепція самоорганізації не знайшла відповідного відображення в теорії управління і не отримала в ній належного розвитку й узагальнення. Тому в контексті формування нової парадигми теорії управління актуальними є такі проблеми:

- обґрунтування необхідності переходу від кібернетичної моделі управління до синергетичної;
- визначення змісту синергетичної концепції управління організаційних змін і її складових;
- розробка концептуального напрямку в управлінні нелінійними процесами, заснованого на теорії та методології синергетичного походу.

Проблема зміни управлінських парадигм повинна досліджуватися, насамперед, на фундаментальному рівні – тільки в цьому випадку буде ефективним практичне використання теоретичних висновків. Специфіка цих проблем полягає у тому, що управління складними системами, спроможне до самоорганізації, не може здійснюватися на основі узагальнення та систематизації минулого досвіду – процесу керування повинні бути притаманні принципово нові методологічні орієнтири. Тому актуальним є вирішення теоретичних і методологічних проблем формування підсистеми управління на основі синергетичного підходу в умовах нелінійності об'єктів управління. Постає очевидною доцільність переходу від системи управління, заснованої винятково на зовнішньому впливі, до системи, заснованої на синтезі впливу і самоорганізації.

Враховуючи, що в соціально-економічних системах визначальна роль належить людині, її інтелектуальному потенціалу, стає неможливим реалізувати даний потенціал, ґрунтуючись на суто кібернетичному, “суб'єкт-об'єктному” підході, за якого процес управління передбачає приведення об'єкта в наперед заданий суб'єктом стан. Об'єктивна інтелектуальна обмеженість суб'єкта управління обумовлює необхідність не примушувати систему до нового стану, а створювати сприятливі умови для того, щоб система сама досягла майбутнього

природного стану найбільш ефективним способом, заснованим на синергетичному “суб’ект-суб’ектному” підході як результаті кооперативного примусу і самоорганізації.

Для теорії управління соціально-економічними системами ключовим моментом постає відповідне трактування процесів виникнення хаосу і порядку у системах, що самоорганізуються. Як правило, під хаосом розуміють неврегульовану, випадкову і не прогнозовану поведінку елементів системи. Тому робиться висновок про неможливість знайти такі закономірності, які дозволяли б точно прогнозувати подальшу зміну траєкторії функціонування системи на основі аналізу попереднього її стану. Іншими словами, не вдається надійно, достовірно пов’язати між собою причину і наслідок, або, як висловлюються фахівці з математичної фізики, формалізувати причинно-наслідкові зв’язки. Такий вид хаосу називають недетермінованим.

Фактично, синергетика виникла у відповідь на кризу стереотипного лінійного, мислення, основними рисами якого є уявлення про хаос як винятково деструктивний елемент системоутворення; розгляд випадковості як другорядного, побічного чинника. За цього макросистеми вважаються незалежними від мікрофлуктуацій (збурень) окремих підсистем, а також від впливу мегасистем. З позиції синергетики хаос і порядок рівноцінні для цілісних систем, породжуються спільними причинами і доповнюють один одного. Крім того, як хаос, так і порядок, в якісному і кількісному плані – явища неоднозначні. Те, що в буденному житті вважається хаотичним, на макро- або мікрорівні часто виявляється результатом когерентної поведінки. Більше того, когерентність частинок або елементів, з яких складається цілісна система, в нормальних умовах зростає.

У цьому контексті, як для теорії управління, так і для синергетики загалом, постають головними дві фундаментальні проблеми. *Перша* з них – проблема співвідношення хаосу і порядку. Знаменитий закон зростання ентропії описує світ, що невинно еволюціонує від порядку до хаосу, показує їх взаємозв’язок. *Друга* – як із хаосу може виникнути стійка структура? Вважається, що невірноваженість (потік речовини або енергії) може бути джерелом порядку. Практично, головним завданням керування є перехід від хаосу до порядку, який забезпечує найбільш ефективне функціонування системи.

З проблемою співвідношення хаосу і порядку тісно переплітається проблема самоорганізації. Вважається, що система самоорганізується, якщо вона без специфічного зовнішнього впливу створює нову елементну або функціональну структуру. У кожному конкретному випадку самоорганізація виявляється різноманітним – це залежить від сутності системи. Цей процес відрізняється від процесу класичного управління тим, що його суть визначається сутністю самої системи (а не дією зовнішніх чинників).

Для теорії управління важливим є поняття точки біфуркації, яке в синергетиці є одним із центральних. Коли на відкриту систему, що перебуває у сильно невірноваженому стані, діють, загрожуючи її структурі, настає критичний момент – система досягає точки біфуркації. На рівні математичного опису біфуркація означає неоднозначність рішень нелінійного диференціального рівняння. Фізичне значення біфуркації таке: точка біфуркації – це точка розгалуження шляхів еволюції відкритої нелінійної системи. Тому саму нелінійну систему можна визначити як таку, яка “містить” у собі біфуркації.

І. Пригожин і І. Стенгерс вважають, що в точці біфуркації принципово неможливо передбачити, в який стан перейде система. Будь-яка з можливих траєкторій розвитку може реалізуватися в точці біфуркації, що викликається флуктуаціями, в якій система відхиляється від стійкого режиму функціонування. Точка біфуркації є переломним, критичним моментом у розвитку системи, за якого вона вибирає шлях подальшого розвитку. Іншими словами, це точка розгалуження варіантів розвитку, точка, у якій відбувається катастрофа. Терміном “катастрофа” в концепціях самоорганізації називаються якісні, стрибкоподібні зміни, що виникають при плавній зміні зовнішніх умов. Просканувавши флуктуаційний фон, система вирішує, який тип розвитку вибрати (яку флуктуацію закріпити). Система, у якій починає панувати хаос, стрімко віддаляється від стану рівноваги, поки не досягне критичної точки – точки біфуркації. Поблизу цієї точки система має величезну кількість ступенів свободи, вона “кишить флуктуаціями”, випадковими відхиленнями від середніх значень.

Поведінка систем у точках біфуркації має загальні закономірності, багато яких вже досліджено синергетикою на основі концепції самоорганізації. З позицій теорії управління до найважливіших із них можна віднести такі положення:

- точки біфуркації часто обумовлюються зміною управляючого параметра або управляючої підсистеми, що переводить систему в новий стан;

- потенційних траєкторій розвитку системи багато, і точно передбачити, в який стан перейде система після проходження точки біфуркації – неможливо, що пов’язано з тим, що вплив середовища є випадковим (це не виключає детермінізму у поведінці системи між точками біфуркації);

- вибір напрямку розвитку може бути також пов’язаний із життєвістю і стійким типом поведінки системи. Згідно із принципом стійкості серед можливих форм розвитку реалізуються лише стійкі; нестійкі, якщо і виникають, то швидко руйнуються;

- збільшення розмірності і складності системи викликає збільшення кількості станів, за яких може відбуватися стрибок (катастрофа), і збільшення числа можливих шляхів розвитку. Тобто, чим більше різномірні елементи системи і складні її зв’язки, тим більше вона нестійка. Ця закономірність відома як “закон Легасова” – чим вищий рівень системи, тим більше вона нестійка, тим більше витрат потрібно на її підтримку;

- чим більше невірноважена система, тим з більшої кількості можливих шляхів розвитку вона може вибирати в точці біфуркації;

- два близькі стани системи можуть обумовити абсолютно різні траєкторії розвитку;

- одні і ті ж напрямки розвитку або їх типи можуть реалізовуватися неодноразово. Наприклад, у світі соціальних систем є суспільства, які багато разів вибирають тоталітарні сценарії розвитку;

- в результаті розгалуження (біфуркації) виникають граничні цикли – періодичні траєкторії у фазовому просторі, кількість яких тим більша, чим більш структурно нестійка система;

- катастрофа змінює організованість системи, проте не завжди у бік її збільшення.

Таким чином, у процесі руху від однієї точки біфуркації до іншої відбувається розвиток системи. В кожній точці біфуркації система визначає напрям свого

розвитку, який обумовлюється як дією зовнішніх факторів, так і сутністю самої системи.

Нелінійність функціонування складної системи здатна породжувати особливі структури – атрактори, які можна розглядати як “цілі еволюції”. Атрактор (attractor) в перекладі з англійської означає “притягував”; у даному випадку – це точка або множина у фазовому просторі, до яких притягуються всі можливі траєкторії розвитку системи, які, вийшовши з початкових станів, врешті-решт наближаються до атракторів. Атрактори еволюції відкритих нелінійних середовищ показують, куди можуть еволюціонувати процеси в такого роду середовищах. Поняття “атрактор” близьке до поняття “мета”. Наявність мети розкривається в найширшому значенні як цілеспрямованість керування поведінкою відкритої нелінійної системи, як наявність можливого “кінцевого стану” системи.

Необхідними умовами для виникнення процесів самоорганізації вважаються відкритість і нелінійність системи. Але не всяка відкрита нелінійна система самоорганізовується і вибудовує структури. Більше того, як показали математичні розрахунки, складні структури можуть виникати тільки у вузькому класі середовищ, модельованих статичними нелінійними функціями.

Можна вважати, що форма інтегруючої структури вибрана правильно, якщо об’єднання структур не суперечить тенденціям розвитку кожній із них. Виходячи з виявлених синергетикою принципів коеволуції складних систем (законів їх співіснування і сумісного розвитку), для забезпечення успішного управління системами потрібно дотримуватись певних умов.

*По-перше*, потрібно відмовитися від принципу вирівнювання, “гомогенізації” системи. В складну структуру можуть об’єднуватися структури різного рівня розвитку. Проте, незважаючи на відмінність в рівні розвитку, об’єднання в складну структуру (при обов’язковому дотриманні умови вдалої топології) виявляється вигідним для всіх її складових частин. Процес еволюції прискорюється, розвиток вимагає менших витрат ресурсів і енергії. Рівень розвитку залишається різним, але відставання в часі у менш розвиненої структури щоразу зменшується, у міру наближення до моменту загострення. Одночасно яскравіше виявляються тенденції зближення, посилюються доцентрові процеси. Це виявляється в розповсюдженні єдиного образу мислення, стилю життя, уніфікації життя взагалі.

*По-друге*, процес інтеграції різних частин в ціле не є рівномірним, сталим і односпрямованим. Еволюційний розвиток проходить через низки циклів розпаду та інтеграції, гальмування ходу процесів і їх прискорення. Єдність досягається за допомогою чергування розпадів (хоча б часткових) і більш могутніх об’єднань. Цикли загострення інтенсивності процесів і спадання їх інтенсивності, розпаду і об’єднання частин складають внутрішню закономірність нелінійних процесів, вони були закладені в самій нелінійності процесів. Будь-які складні організації в момент максимального, кульмінаційного розвитку (моменту загострення процесів) демонструють внутрішню нестійкість до малих збурень, піддаються загрози розпаду.

*По-третє*, всяка найпростіша структура виникає навколо точки максимальної концентрації ресурсу і розвертається навколо свого “енергетичного центру” в ході освоєння ресурсу. В динаміці саморозвитку структур зберігається базова закономірність: структура розвертається, зміщується в той бік, де потенціал ресурсу вищий, самоорганізація здійснюється в напрямі від початкового центру (максимуму концентрації ресурсу) назустріч новому неосвоєному ресурсу.

Відповідь системи на брак ресурсу призводить до нового рівня організації, який характеризується злагодженою поведінкою великої кількості елементів, порушеною просторовою симетрією і зростанням неоднорідностей (створення агрегацій). Але найголовніше – змінюється тип поведінки системи: з об'єднання неоднорідних локальних структур виникає нова цілісність більш високого рівня, спроможна до подальшої, складнішої диференціації і руху назустріч новому ресурсу.

Нелінійність соціально-економічних систем посилюється суттєвим об'єктивним фактором – поведінкою людини, як компонента системи і типом соціальних зв'язків, тобто взаємодією індивідумів. Тип взаємодії виникає не сам по собі – взаємодія визначається структурою системи. Водночас необхідно зазначити, що в межах системи сукупність індивідів відрізняється відносною цілісністю і є самостійним суб'єктом соціальної дії та поведінки.

Все різноманіття підходів до формування підсистем управління соціально-економічних систем можна представити у формі двох альтернативних підходів. Перший можна умовно назвати підходом примусу, коли для створення і підтримки системи необхідно прикладати зусилля – як тільки ці зусилля припиняються, система повертається до вихідного стану. Як показує практика, можна конструювати скільки завгодно штучних схем керування, але вони будуть неміцними і неефективними. Друга парадигма орієнтована на природні процеси, які відбуваються в системі, і підсистеми керування обумовлені тут передусім процесами самоорганізації, характерними для цієї системи. Для соціально-економічних систем принциповим є те, що коли цілі людини випадають із діапазону цілей природного саморозвитку системи, будь-які підсистеми управління у підсумку приречені на провал, які б ресурси не залучалися для досягнення цілей примусового управління.

Для ефективного застосування ідей синергетики в управлінні необхідне фундаментальне розуміння сутності самоорганізації. З огляду синергетики, управління системою повинно полягати у формуванні алгоритму переходу від непередбачуваної поведінки системи до направленого розвитку системи уздовж бажаних інваріантних аттракторів, відповідно до яких адаптуються всі інші параметри динамічної системи. Такий підхід можна розглядати як метод керованої самоорганізації складних систем. Він дозволяє дати природно-наукове обґрунтування використання принципів самоорганізації в процесах управління. В умовах формування постіндустріального інформаційного суспільства, кардинальною проблемою стає істотне збільшення питомої ваги штучних регуляторів, що враховують самоорганізацію соціально-економічної системи.

У складних макросистемах виникають процеси самоорганізації, що вивчаються сучасною нелінійною динамікою і синергетикою. Такі роду принципово нові синергетичні явища в складних макросистемах треба неодмінно враховувати при розробці ефективних стратегій технологічної діяльності людини, що базуються на базовій ідеології єдності процесів самоорганізації та управління. Ці явища і стратегії природно повинні бути включені в пізнавальні процеси нової світоглядної орієнтації. Виникає кардинальне питання про відповідність можливостей існуючої науки управління та теорії системного синтезу рівню і складності проблем управління макросистемах зазначеного класу.

Хоча в ХХ ст. теорія управління в результаті свого інтенсивного розвитку і перетворилася на важливу самостійну наукову дисципліну, однак прикладна наука про управління не отримала необхідного розвитку і відстає від потреб практики. І це, насамперед, пов'язано з тією обставиною, що в існуючій теорії управління

математичний формалізм пригнічує реальний зміст задачі управління. У цьому зв'язку виникає фундаментальна проблема пошуку об'єктивних законів єдності процесів самоорганізації та управління, що зводиться до максимального врахування природних властивостей об'єкта. Останні досягнення нелінійної науки – синергетики і теорії самоорганізації дозволяють сподіватися, що прикладна теорія управління, як і інші науки, здатна піти шляхом природності з метою переходу на нові концептуальні основи.

Нелінійний, нерівноважний, незворотний тип економічних процесів у середньотерміновому та історичному масштабі став очевидний для економістів багатьох наукових шкіл ще в XIX ст. Перманентні економічні кризи, рецесії, спади, підйоми, пожвавлення і депресії доводять це. Розвиток – це не просто економічне зростання, це фазові, структурні, векторні трансформації в просторово-часових координатах. Розуміння цієї істини зумовило формування нової парадигми в економічній теорії, заснованої на теорії самоорганізації та синергетики.

Використання синергетичного підходу до дослідження системи світових ринків дало змогу отримати висновок про синергетичність глобальної системи ринків. Ринки розвиваються нелінійно – рівновага на них у реальних масштабах часу і простору є дуже умовною. Глобалізація і гіперконкуренції залишають все менше місця для уявлень про рівновагу, зворотність і стаціонарність ринків, які були основою класичної та неокласичної економічної теорії.

Синергетичність ринків обумовлена незворотністю їх функціонування, їхніми структурами, які безперервно трансформуються кількісно і якісно. Представити їх кібернетичними процесами допустимо лише в обмеженому просторово-часовому масштабі. Це головна причина того, чому не вдалося створити в XX ст. універсальну теорію ринку на базі кібернетичних уявлень. Гіпотеза синергетичного ринку дозволяє розглядати економічний розвиток як процес, в якому відбувається не тільки кількісне ускладнення взаємодій, а й якісні нелінійні трансформації. Внутрішня самоорганізація на ринках будується не тільки на дії негативного зворотного зв'язку, як це трактується при використанні кібернетичного підходу. Позитивний зворотний зв'язок, що реалізує реакцію держави, ринкових інститутів та інших суб'єктів ринку на інновації, загрози, виклики – не штучна категорія. Це фактор, відповідальний за розвиток економічних систем. На жаль, теорія позитивного зворотного зв'язку перебуває на початковій стадії формування. Але саме позитивний зворотний зв'язок дозволяє вирішувати завдання розвитку економічних систем не еволюційно, а революційно.

Загалом синергетичний підхід у теорії управління повинен базуватись, по-перше, на кардинальній зміні формування цілей поведінки соціально-економічних систем, по-друге, на безпосередньому врахуванні природних властивостей нелінійних об'єктів, і, по-третє, на формуванні нового механізму генерації зворотних зв'язків, тобто законів управління.

При синергетичному підході до формування підсистем управління і нелінійної системи, на відміну від класичної теорії регулювання та теорії оптимального управління, необхідне виконання не тільки вимог, висунутих до типу перехідного процесу, а передусім забезпечення бажаної асимптотичної поведінки системи на шляху до аттрактору. Це пов'язано з тією обставиною, що рух нелінійної системи може бути розділений на перехідний етап, коли її траєкторії спрямовуються до аттрактора, і етап асимптотичного руху на бажаному аттракторі – ціль системі. Такий підхід дозволяє принципово вирішити проблему аналітичного синтезу

об'єктивних законів управління нелінійними багатовимірними і багатозв'язними об'єктами. Це – закони зворотних зв'язків, синтезованих на основі найбільш повних нелінійних моделей динамічних об'єктів із безпосереднім урахуванням їх природних закономірностей, фізичних та інших критеріїв і обмежень.

Синергетичний підхід у теорії управління повинен базуватись на ідеї спрямованої самоорганізації і дозволяє по-новому поставити і ефективно вирішувати багато проблем управління, які або не піддавалися вирішенню відомими методами існуючої теорії управління, або і зовсім не порушувалися в силу їх особливої складності. Стратегія управління спрямованими процесами самоорганізації в соціально-економічних системах полягає у формуванні та підтримці зовнішньо та внутрішньосистемних інваріантів, що визначають структуру відповідних – цілей системи. Залежно від визначених цілей вводяться інваріанти і аттрактори, які можуть бути постійними або динамічними, що, відповідно, означає стабілізацію стану системи або ж перехід її в новий динамічний стан. У першому випадку системні інваріанти реалізують “стабілізуючий”, а в другому – “динамічний” відбори. Іншими словами, цілеспрямоване формування інваріантів і аттракторів дозволяє здійснити спосіб спрямованої самоорганізації систем.

Відомо, що основною психологічною перешкодою на дорозі визнання нового підходу є стереотипи мислення, що встановилися в межах відповідної наукової або прикладної галузі. Суть їх полягає у погляді на ту чи іншу проблему із застиглих позицій або, кажучи мовою теорії систем, у перебуванні дослідника в незмінній системі координат. Найбільш радикальним засобом подолання таких стереотипів є введення нової мови науки і побудова на його основі узагальнених моделей, що описують розширену сферу поведінки з безліччю “позицій спостереження”, з яких можна “розглядати” досліджувану проблему. Однак для цього вкрай необхідно подолати ті багаторічні стереотипи, які встановилися в теорії управління, незважаючи на її колишні досягнення і успіхи.

З огляду теорії управління, синергетичний підхід до формування підсистем управління нелінійними багатовимірними об'єктами заснований на природному гомеостазисі – збереженні внутрішніх суттєвих властивостей динамічних систем. Введення інваріантів у систему управління як її ключових елементів дозволяє надати їй природничо-математичну єдність і концептуально-методологічну цілісність. Мова інваріантів тут відіграє роль базової мови науки, що визначає системність теорії управління і встановлює безпосередній зв'язок її з фундаментальними принципами відбору реальних шляхів із безлічі можливих на основі співвідношень, що відображають закони збереження у відповідній предметній сфері. Тобто виникає можливість створення прикладної теорії управління, яка значно більше враховує природні властивості об'єктів, за цього саме управління бажано зробити мінімально можливими для досягнення визначених цілей. Таким чином, що синергетичний підхід дозволяє використовувати елементи несилового управління, які не суперечать природній суті об'єкта управління.

Отже, використання ідей синергетики в теорії управління дозволяє сформувати певні висновки.

1. Оскільки будь-який розвиток багатоваріантний, особа, що приймає рішення, повинна не тільки вибрати оптимальний варіант розвитку, але й сформувати найбільш ефективну підсистему управління, що поєднують елементи примусу і самоорганізації.

2. Використовуючи принципи синергетики, можливо скоротити час виходу системи на сприятливу траєкторію розвитку. Врахування механізмів самоорганізації дає змогу досягнення максимального результату за допомогою мінімальних зусиль. Важлива не величина керуючого впливу, а правильний вибір місця, часу і типу керуючого збурення. Особливо уважно необхідно здійснювати управляючі дії в момент біфуркації, коли подальший результат визначають випадкові впливи. Великий ризик породити хаос. Однак саме в цей момент управління системою надзвичайно важливе.

3. Надзвичайно важливим є фактор часу – запізнити або передчасний керуючий вплив здатний привести систему в стан хаосу або підштовхнути до результату зворотного від очікуваного.

Таким чином, синергетична концепція надає новий імпульс теорії управління, об'єднуючи в собі елементи силового управління і елементи самоорганізації об'єкта управління.

### Література

1. Буданов В. Г. О методологии синергетики / В. Г. Буданов // Вопросы философии [Текст]. — 2006. — № 5. — С. 79—94.

2. Буданов В. Г. Методология синергетики в постнеклассической науке и в образовании [Текст] / В. Г. Буданов. — изд.-3-е доп. — М.: Книжный дом “ЛИБРОКОМ”, 2009. — 240 с.

3. Егоров Д. Г. Зачем экономике синергетика? / Д. Г. Егоров, А. В. Егорова // Общественные науки и современность [Текст]. — 2006. — № 3. — С. 149—154.

4. Белоцерковский О. М. Экономическая синергетика [Текст] / О. М. Белоцерковский, Г. П. Быстрой, В. Р. Цибульский ; отв. ред. д-р физ.-мат. наук, проф. А. А. Шананин. — М.: Логос, 2006. — 456 с.

5. Белокопытов Ю. Синергетический механизм поведения систем управления как фактор самоорганизации команды менеджеров / Ю. Белокопытов // Человек и труд [Текст]. — 2003. — № 10. — С. 77, 78.

6. Трубецков Д. И. Введение в теорию самоорганизации открытых систем [Текст] / Д. И. Трубецков, Е. С. Мчедлова, Л. В. Красичков. — М.: Приор, 2002. — 325 с.

**V. Zahorskyi,  
V. Lipentsev,  
O. Korenovskyi**

### SYNERGETICS AND THE THEORY OF SOCIO-ECONOMIC SYSTEMS MANAGEMENT

**The necessity of applying synergetic approach in the formation of structures of socio-economic systems management is grounded. Also it is shown that the formation of effective management systems should be based on the principles of self-organization of complex nonlinear systems.**

**Key words: synergetics, socio-economic system, impact, management.**

УДК 316.3:314.9:323.1

А. Колодій

## ДОКТРИНА МУЛЬТИКУЛЬТУРАЛІЗМУ: ПЕРСПЕКТИВИ МОДИФІКАЦІЇ У НОВИХ ДЕРЖАВАХ ІЗ НЕКОНСОЛІДОВАНИМИ НАЦІЯМИ

Розглянуто питання застосовності концепції мультикультуралізму до культурно гетерогенних транзитних і пост-транзитних суспільств на зразок України. Зазначено, що новоутворені, відносно слабкі держави з неконсолідованими націями парадоксально можуть знайти найбільш підходящу теоретичну основу для ефективної етнонаціональної політики у пристосованій до національних умов доктрині мультикультуралізму, зокрема в її модифікованій формі, названій інтегруючим ліберальним мультикультуралізмом (далі – ЛІМК), головна особливість якого – полягає у подоланні соціального виключення (*societal exclusion*) культурно відмінних груп і в поширенні принципу етнокультурної справедливості не лише на національні меншини, а й на домінуючі етнічні групи.

**Ключові слова:** новоутворені національні держави, етнонаціональна політика, колективні права меншин, етнокультурна справедливість, мультикультуралізм, культурна різноманітність, культурний плюралізм, домінуючий етнос.

Молоді національні держави, які утворилися на територіях колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) і Югославії після розпаду комуністичних режимів, стають “на ноги” в несприятливих умовах глобалізації і постмодернізму. Глобалізація створює ситуацію дифузії агентів і функцій політики у світовому масштабі, а отже – значною мірою знижує цінність національної держави, яка на сучасному етапі потребує аргументації щодо її корисності і дієздатності. Водночас сила і стабільність національних держав залишається, за визнанням Ф. Фукуями, найважливішим чинником міжнародного порядку [1].

У державної стабільності – багато складових, не останнє місце серед яких займають чинники суспільної інтеграції і національної єдності, а одним із засобів забезпечення останніх є вдало вибрана і втілена в життя концепція етнонаціональної політики, метою якої є узгодження завдань національної консолідації з тенденцією до всезростаючої етно-расово-культурної різноманітності. Найкращу основу для такої політики в Україні і, можливо, в інших новоутворених державах, де проблеми національної консолідації все ще стоять на порядку денному, могла би скласти належним чином адаптована до специфічних умов цих держав концепція *ліберального мультикультуралізму*.

У широкому плані мультикультуралізм використовують для позначення політики не тільки щодо етнічних, але й мовних, релігійних, регіональних, сексуальних і інших культурних ідентичностей. Проте в цьому випадку ми обмежимося розглядом його етнокультурної складової. У цій публікації мультикультуралізм буде розглянуто як виклик, з яким не завжди справляються не тільки молоді держави, але й розвинені демократичні країни.

У статті буде обґрунтована авторська позиція щодо змісту і різновидів неоднозначно інтерпретованого дослідниками поняття мультикультуралізму, а також показано, який із підходів міг би бути найбільш прийнятний і корисний як принцип і концептуальна основа етнополітичної політики в молодих державах, де політична консолідація націй не завершилася. Йтиметься, зокрема, про формулювання і застосування концепції ЛМК, яка має деякою мірою змінити уявлення про мету та про адресата заснованої на цій концепції етнополітики. Це повинні бути не стільки меншини, скільки “культури”, тобто у цьому випадку – всі етнокультурні групи, зокрема домінуючі етноси, з належною класифікацією і обґрунтованою диференціацією підходів до кожного їх типу. Передбачається, що політика ЛМК здатна підвищити рівень національної консолідації через затвердження міжетнічної справедливості при збереженні культурної різноманітності – на основі відомого девізу “*E pluribus unum*”.

*Глобальне поширення мультикультуралізму.* Нині ми є свідками глобального розповсюдження мультикультуралізму – і як дискурсу, і як набору міжнародних правових норм, і як внутрішньодержавної політики стосовно меншин, хоч поруч із ним існує і відображається у міжнародних правових документах концепція особистих прав людини, а між науковцями й політиками немає консенсусу щодо того, яка з них є кращою у вирішенні міжетнічних проблем. Дещо спростивши картину, можна стверджувати, що ці дві концептуальні схеми (парадигми) є провідними при виборі теоретичних основ етнополітичної політики певною країною.

Парадигма класичного лібералізму наголошує на рівності індивідуальних прав людей, незалежно від расової, етнічної, мовної чи релігійної ідентичності, і на нейтральності держави щодо розвитку культур. Ця парадигма панувала у XIX – першій половині XX ст. Нова парадигма ліберального мультикультуралізму (далі – ЛМК) звертає увагу на недостатність гарантування індивідуальних прав при вирішенні низки проблем, які стосуються становища етнополітичних груп та розвитку їхніх культур і визнає потребу в доповненні її визнанням колективних (групових) прав на культуру та ідентичність. Вона заперечує саму можливість нейтралітету держави в таких питаннях, зауважуючи, що ліберальні держави, як і будь-які інші, завжди тримали питання етнополітичних відносин під своїм контролем та проводили доволі активну, хоч інколи й приховану політику національного будівництва [2].

Концепція мультикультуралізму почала формуватись ще на початку XX ст., але її швидке розповсюдження в світі почалося з 80-х рр. XX ст. Головними ознаками її поширення було:

- визнання культурної багатоманітності нормою сучасних суспільств, подолання міфу про те, що вона неминуче призводить до розколу;
- визнання колективних прав етнополітичних груп на збереження і розвиток своєї культури;
- позитивні дії держав на підтримку тих культур, які практикуються меншинами.

Хоч ідея колективних прав меншин набула популярності у міжнародному масштабі завдяки діяльності Ліги Націй, після Другої світової війни вона була на деякий час витіснена ідеологією захисту особистих прав людини, зокрема через зловживання проблемою захисту “своїх меншин” нацистською Німеччиною наприкінці 30-х рр. XX ст. Тож у ст. 27 “Міжнародного пакту про громадянські та

політичні права” від 16.12.1966 р. зазначено: “У тих країнах, де існують етнічні, релігійні та мовні меншості, *особам*, які належать до таких меншостей, не може бути відмовлено в праві разом з іншими членами тієї ж групи користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою” [3] (курсив наш – А. К.).

У 70-х – 80-х рр. ХХ ст. концепція мультикультуралізму, а разом із нею ідея колективних прав, стає домінуючою ідеологічною установкою багатьох рухів етнічних і національних груп і набуває ознак офіційно підтримуваної доктрини в Канаді і частково – в США [4, 5]. З 90-х рр. ХХ ст. її починають сприймати як міжнародну норму, яку підтримують і просувають міжнародні інституції.

Велика кількість нормативних актів міжнародного значення (переважно – рамкових) були ухвалені з початком трансформаційних процесів у колишніх комуністичних країнах – заради впливу на політику молодих демократій і перехідних держав, щоби спрямувати їх на шлях підтримки культурної, насамперед етнокультурної, різноманітності. Однак питання про те, чи права меншин потрібно визнавати колективними правами, чи тільки правами осіб, які належать до складу меншин, усе ще не вирішене в міжнародному праві остаточно. Як наслідок – одні й ті самі правові документи інколи містять різні формулювання.

Ця неоднозначність позначилася й на українських дискусіях про концептуальні засади етнонаціональної політики, щодо принципів якої немає згоди як між політиками, так і між науковцями. Існують побоювання, що колективні права можуть бути використані в сепаратистських чи іредентистських цілях, водночас зростає розуміння наявності прав, які можна здійснювати тільки колективно. Зрозуміло, що й порушення таких прав також відбувається стосовно не окремого індивіда, а групи осіб [6]. Заперечення проти руху в бік визнання колективних прав меншин, пов’язані з низьким і без того рівнем національної єдності в Україні, часто супроводжуються беззастережним відкиданням концепції мультикультуралізму – без врахування відмінностей між її різновидами та без уваги до закладених у ній потенційних можливостей захисту інтересів усіх етнокультурних груп – малих і великих, меншинних і домінуючих.

*Дослідження мультикультуралізму.* Одним із найвизначніших засновників та захисників концепції ліберального мультикультуралізму є канадський філософ В. Кимлічка [7]. Його внесок у теоретичну розробку цієї концепції та її адаптацію до практичних потреб спочатку Канади, а потім і інших країн та регіонів, вимірюється багатьма монографіями, статтями, виступами в наукових дискусіях. Конференції, круглі столи та симпозіуми з обговорення його праць відбуваються у різних країнах світу – від Канади до Австралії, Ізраїлю, країн Європи з ініціативи і за участю найавторитетніших дослідницьких інституцій. У березні 2011 р. такий симпозіум відбувся в Римі на тему “Права меншин і мультикультуралізм в Арабському світі” [8, 9].

Теорію і успішну практику мультикультуралізму канадські науковці розглядають як внесок своєї країни в світову скарбницю політичних ідей та позитивного досвіду [10].

Доцільно наголосити на особливому значенні ідей В. Кимлічки для молодих демократій, яким на сучасному етапі учений приділяє значну увагу [11, 12]. Аналізуючи світову “Одисею мультикультуралізму” в останні десятиліття, В. Кимлічка зокрема зазначає, що в молодих державах, які утворилися після розпаду комуністичних багатонаціональних держав (СРСР та Югославії), поки що існує

багато перешкод на шляху впровадження політики ліберального мультикультуралізму: проблеми етнічної приналежності тут ще не відокремлені від проблем безпеки; недостатньо гарантовані права людини; не завжди наявна десекуляризація етнічних відносин (Балкани); присутнє відчуття історичної несправедливості з боку не меншин, а більшості [13]. Для того, щоб мультикультуралізм запрацював у цьому регіоні, стверджує вчений, потрібно позбутися історичних претензій та образ між сусідніми країнами, а також досягнути значно вищого рівня демократичної консолідації. Однак це не означає, що допоки ці питання не вирішені, країна не може повинна використовувати принцип мультикультуралізму, адже заснована на ньому політика має зворотній позитивний вплив на демократизацію [14].

Примітно, що на замовлення Канадсько-українського проекту “Демократична освіта” ним було створено книгу “Лібералізм і права меншин” із стислим викладом попередньо опублікованих ідей спеціально для українського читача [15].

Серед досліджень мультикультуралізму іншими вченими доцільно назвати праці Ч. Тейлора, Ч. Кукатеса, Б. Пареха та інших [16 – 18]. Є й чимало критиків, чи не найбільшим із яких був представник егалітарного лібералізму з Великобританії Б. Беррі та його послідовники [19, 20].

Прихильники доктрини ліберального мультикультуралізму наголошують на її гуманістичному ядрі, позитивній кореляції з повагою до людської гідності, визнання і рівного ставлення до осіб із усіх культурних груп. Супротивники, навпаки, акцентують на небезпеках та ризиках, які зумовлює політика мультикультуралізму, такі як повернення до архаїчної відособленості етнічних груп, послаблення етнокультурного ядра націй, підрив національної єдності. Частина дослідників із постколоніальних країн стверджують, що під виглядом мультикультуралізму просувається завуальована форма західного культурного імперіалізму.

Серед тих, хто визнає гуманітарний потенціал і актуальність доктрини мультикультуралізму, але водночас бачить її певні слабкості та небезпеки, набуває популярності ідея про необхідність розширення цієї концепції до рівня дискурсу про культури загалом, а не тільки про меншини [21]. Об'єктом політики мультикультуралізму в цьому разі могли би стати також домінуючі етноси, які в одних випадках, як у США, бояться розчинитися в іммігрантському “морі” національностей, а в інших, як в Україні, потребують державного сприяння у подоланні постколоніального синдрому та його багатоаспектних проявів. Цей підхід далі розглядатиметься як одна з можливих і бажаних модифікацій концепції мультикультуралізму, яка зробила б її корисною для України.

Українські науковці почали досліджувати теорію і практику мультикультуралізму [22 – 25], хоча поки що ми не маємо системних досліджень із цього питання, а трактування його політиками та навколо-політичними аналітиками залишаються переважно на публіцистичному рівні. Не вникаючи у тонкощі загалом добре опрацьованої концепції, а інколи й спотворюючи її основні ідеї, вони найчастіше згадують про неї, як про щось чуже для нашого розуміння та віддалене від потреб України [26]. Лише в поодиноких статтях про цю концепцію йдеться в позитивному ключі. Хоч обережність у ставленні до чужих концепцій і досвіду ніколи не буває зайвою, проте не можна будувати свої оцінки на незнанні та упередженості.

Західні вчені показали, що існують вагомні моральні і прагматичні причини для того, щоб надати перевагу мультикультуралізму як принципу етнонаціональної

політики сучасних держав. Моральні причини пов'язані з етнокультурною справедливістю, яка передбачає рівну пошану гідності всіх народів і рівне (однакове) ставлення до їх представників, що супроводжується державним захистом їхніх культурних прав. Прагматичні причини пов'язані з неможливістю успішного здійснення альтернативної політики асиміляції в епоху постмодернізму, коли значно зросли прагнення людей до визнання, автономії і збереження власних культурних коренів та ідентичності.

У нових пострадянських державах дія цих чинників, вочевидь, посилюється, оскільки почуття соціальної і етнокультурної справедливості тут загострилися через сподівання, що стимулювали розпад багатонаціональної імперії, а основна група, яка опинилася в статусі меншини в молодих державах, в попередню епоху – домінуючий етнос великої багатонаціональної держави-імперії. Завдяки своєму минулому вона не лише резистентна, а й непримиренна до будь-яких спроб її асимілювати. Тому, перше, ніж відкидати мультикультуралізм “з порога”, треба розібратися в його змісті, різновидах і можливостях.

Отже, спробуємо визначити, що таке мультикультуралізм і чим та за яких умов він може прислужитися Україні та іншим молодим державам із неконсолідованими націями.

*Визначення мультикультуралізму та його різновиди.* Іноді термін мультикультуралізм використовують для опису суспільств, які складаються з різноманітних етнокультурних груп. Це “фактичне” або “демографічне” значення мультикультуралізму протиставляють його розумінню як ідеології [27]. Хоча обидва значення терміну “мультикультуралізм” широко розповсюджені, не можна сказати, що перше з них є обґрунтованим з наукової точки зору. Строкате в етнічному, расовому і релігійному аспекті суспільство, яке виникає в результаті “широко відкритих дверей” для іммігрантів або через інші причини, – ще не мультикультуралізм, а тільки різноманітність, етнокультурна гетерогенність суспільної структури. Слова ж, що закінчуються на “-ізм”, означають принципи, ідеї, ідеології, доктрини або ж курси публічної (державної) політики, яка базується на цих принципах та ідеологічних доктринах. Політику мультикультуралізму має розробити держава разом із дослідниками та громадянським суспільством, як свого часу це було зроблено в Канаді. Канадський “Закон про мультикультуралізм” є також прикладом правильного вживання термінології. У ньому мовиться, що “мультикультуралізм [як політика держави] відображає культурну і расову різноманітність канадського суспільства” [28].

Отже, термін “мультикультуралізм” потрібно відрізнити від близьких до нього понять *культурної різноманітності* і *культурного плюралізму*: культурна різноманітність (*diversity*) – це наявність різних культурних груп у суспільстві, його культурна гетерогенність; культурний плюралізм (*pluralism*) – це певним чином політично інституціоналізована різноманітність; а мультикультуралізм (*multiculturalism*) – принцип, ідеологія і політика, які визнають та підтримують цю, інституціоналізовану або ні, культурну різноманітність. Відмінності між цими поняттями важливі, оскільки за плутаниною слів часто слідує необґрунтовані звинувачення і претензії на адресу концепції та політики мультикультуралізму, яким приписують наслідки, що не мають до них прямого відношення.

У певному значенні всі сучасні суспільства культурно і – вужче – етнічно різноманітні, хоча і не однаковою мірою. Питання міри має значення, оскільки саме від неї часто залежить готовність правлячої еліти і широкої громадськості визнавати

культурну різноманітність як нормальний стан речей, а мультикультуралізм – як адекватний *принцип управління такою різноманітністю*. Хоча багато що, звичайно, залежить від культурної традиції і політичної волі правлячих еліт.

Підсумовуючи зазначене, можна запропонувати таке визначення поняття мультикультуралізму як категорії політичних та управлінських наук: мультикультуралізм – принцип етнонаціональної, освітньої, культурної політики, яка визнає і підтримує право громадян зберігати, розвивати і захищати всіма законними методами свої (етно-)культурні особливості, а державу зобов'язує підтримувати такі зусилля громадян.

Можна прийняти і більш широке визначення мультикультуралізму, що тлумачить його як “сучасний дискурс про відмінності та різноманітність, який зосереджується на культурі, ідентичності і політиці як головних категоріях” [29]. Проте інтегруючий мультикультуралізм підводить під “дах” мультикультуралізму не лише відмінності, а й певну міру гомогенізації, але не в сенсі асиміляції, а в сенсі політичної і соцієтально-культурної інтеграції, яка здатна зробити політику мультикультуралізму життєздатною.

Дослідники виділяють два основні підходи до розуміння політики мультикультуралізму, хоча при цьому використовують значно більше прикметників для їх найменування. Мультикультуралізм “твердий”, “жорсткий” або “сильний” фактично є синонімом “вузького”, “радикального”, “непросвіченого” типу етнокультурної політики, коли інтереси певних етнокультурних груп ставляться над інтересами суспільства як цілого. Такий мультикультуралізм пропагує відособленість етнокультурних груп і мозаїчність суспільства та заперечує інтеграцію як нібито закамупльований спосіб асиміляції [30].

Заснована на доктрині радикального мультикультуралізму політика може принести певну користь тільки в жорстко сегментованих суспільствах, де доходить до озброєного протистояння ворогуючих груп (як було, наприклад, у Північній Ірландії). За таких умов радикальний мультикультуралізм може виявитися вимушено необхідним засобом примирення. Він здатний сприяти встановленню чітких меж між спільнотами і домогтися “невтручання” у внутрішні справи один одного заради подальшого “мирного співіснування”. Але це не та мета, яка визначає політику урядів більшості демократичних країн Заходу, що визнають принцип мультикультуралізму, оскільки він здатен забезпечити національну єдність у складних умовах постмодернізму і глобалізації, – через допомогу етнічним меншинам, вирішення їхніх проблем і досягнення кращого взаєморозуміння в суспільстві.

Доктрина “слабкого” або “м'якого” ліберального мультикультуралізму передбачає *сприяння процесам суспільної інтеграції*, зокрема і на рівні соцієтальної культури. Підтримка культурної різноманітності, захист прав і створення можливостей для збереження самобутності етнокультурних груп паралельно із розвитком загальнонаціональної соцієтальної культури і збереженням (а в молодих державах – формуванням) парасолько-подібної ідентичності, яка охоплює усіх громадян незалежно від їх етнічного походження, – це ті можливості, які ЛМК відриває, на нашу думку, перед державами з неконсолідованими націями. У цих країнах доктрина ЛМК може застосовуватись у ще більш пом'якшеному і модифікованому вигляді – в бік посилення уваги до інтеграційних завдань і проблем титульних етнонацій, які дістали можливість вільного розвитку тільки після створення власних держав. Такий його різновид якраз і можна назвати *“інтегруючим*

ліберальним мультикультуралізмом” (ЛМК). Завданням політики, заснованої на ідеології ЛМК, буде узгодження групових і індивідуальних прав і інтересів, збереження та розвиток етнічних культур паралельно із створенням настільки значного шару *національної соціальної культури*, що вона стане здатною забезпечити виникнення спільної для усіх громадян національної ідентичності.

Як і ЛМК в його класичному варіанті, доктрина ЛМК припускає визнання державою колективних прав етнічних і інших груп на захист своєї культури та ідентичності, а також на рівні можливості для збереження та відтворення культур. Вона також передбачає можливість (у разі потреби) тимчасового використання засобів *посиленої підтримки* (“позитивної дискримінації”) щодо тих груп, культура яких особливо пригнічувалася у попередній період.

Захист колективних прав, як показано в працях У. Кимлічки, не становить небезпеки для індивідуальних прав людини, якщо традиційні форми культури, що автономно практикуються етнічними групами, визнаються державою лише до тієї міри, до якої вони не вступають у суперечність із гарантованими ліберальною державою особистими правами людини [31, 32]. З іншого боку, якщо до деяких груп тимчасово буде застосована політика “посиленої підтримки” як компенсація за минулі обмеження в правах і можливостях, індивідуальні права представників інших груп не повинні вважатися ущемленими (це, як показує практика багатьох країн, – один із найбільш спірних елементів політики мультикультуралізму).

*Проблема життєздатності і перспектив мультикультуралізму.* Нещодавно в засобах масової інформації з’явилися повідомлення про те, що керівники спочатку Німеччини, а потім Франції і Великобританії відмовилися від доктрини мультикультуралізму, заявивши, що в їхніх країнах ця політика не спрацювала. Відповідь на питання, чи дійсно в Західній Європі “провалилася” політика мультикультуралізму, знаходимо в перебігу дискусії, яка в лютому – березні 2011 р. розгорнулася у Великобританії після доповіді Д. Кемерона на конференції з питань безпеки в Мюнхені. У своєму виступі 2 лютого 2011 р. Прем’єр-міністр пов’язав проблему наростання ісламського екстремізму з “політикою державного мультикультуралізму”, яка в його країні начебто “провалилася”. Надалі, зазначив Д. Кемерон, потрібно проявляти менше “пасивної толерантності”, а більше енергійного (“muscular”) лібералізму [33]. Однак “*пасивну толерантність*”, у якій мимоволі зізнався Прем’єр, навряд чи можна вважати політикою мультикультуралізму, що відразу відмітили його опоненти [34] та навіть політичні соратники [35].

Віце-прем’єр Н. Клегг, що належить до коаліційної, але потенційно конкурентної партії ліберальних демократів, у делікатній формі зазначив, що перш ніж говорити про провал політики “державного мультикультуралізму”, потрібно було б визначитися, чи проводилася така політика взагалі і який був її зміст. Д. Кемерон ні словом не обмовився про правий радикалізм частини білого населення, хоч виголошував свою промову в день, коли відбувався марш проти ісламу праворадикальної “Англійської оборонної ліги”. А це теж вимагало переосмислення політики, що проводилася.

“Під виглядом доктрини державного мультикультуралізму, – підсумував віце-прем’єр, – ми заохочували, щоб різні культури *жили роздільним життям*, відокремлені одна від одної і від мейнстріму”, тоді як мультикультуралізм треба розглядати “як процес, завдяки якому люди поважають один одного і спілкуються один з одним, а не вибудовують стіни між собою. *Вітати різноманітність, але*

*чинити опір розділенню*: таким повинен бути мультикультуралізм відкритого, упевненого в собі суспільства” [36], заявив Н. Клегг (курсив наш. – А. К.). З цими словами потрібно не просто погодитись. Їх можна визнати стислим формулюванням головної мети та змісту інтегруючого ліберального мультикультуралізму.

Приблизно ті самі причини проблем із мультикультуралізмом у Франції, Німеччині, Нідерландах. Замість інтеграції іммігрантів у велике суспільство, як це пропонує ЛМК, тут теж проводили політику їх виключення, з теоретично передбачуваним результатом – відчуттям ізольованості і несправедливої нерівності [37], яке згодом переростало в екстремізм та призводило до суспільних заворушень.

Зазначене дає підстави стверджувати, що небезпеки і ризики мультикультуралізму, які нібито призвели до відмови від цієї політики в Європі, пов’язані з двома головними помилками в етнокультурній політиці держав, які на словах визнавали цей принцип. Першим було трактування мультикультуралізму як політики виключення (exclusion), яка неминуче призводить формування “відчуженого нижчого класу з яскраво вираженими расовими рисами” [38], обертається політичною нестабільністю і моральними втратами, зокрема і для пануючої більшості [39].

Урок з цієї помилки, який обов’язково повинні засвоїти молоді держави Центральної і Східної Європи, такий, що тільки спрямованість на інтеграцію дає мультикультуралізму позитивний “заряд” і йде на користь як більшості, так і меншинам. А оскільки у всіх випадках в Західній Європі йшлося про політику щодо іммігрантів, то важливим (хоч і достатньо дискусійним) є також питання про необхідність кожній країні виходити з власних класифікацій наявних меншин, виділяючи нових іммігрантів в окрему категорію зі своїми проблемами, і шукати специфічні способи вирішення проблем кожної групи [40].

Другою помилкою була недооцінка необхідності уважного ставлення до культурних потреб не тільки меншин, але й більшості, що призводило до розмивання етнокультурного ядра націй, а також спричинило фрустрацію та схильність до насильницьких дій частини людей із домінуючих етносів, неприйняття ними політики мультикультуралізму. виправлення цієї помилки вимагає не тільки змін у політиці, що проводиться в конкретних умовах тих або інших країн, але й більш загальної корекції самої доктрини, яка мала б універсальне значення.

*Можлива модифікація доктрини мультикультуралізму для неконсолідованих націй.* В. Кимлічка, який уважно стежить за успіхами і невдачами політики мультикультуралізму в світі, вважає, що позитивне сприйняття і успіх політики мультикультуралізму у молодих державах Центральної і Східної Європи залежатиме від досягнення такого ступеня державної самостійності, при якому визнання різноманітності культур не загрожуватиме їх територіальній цілісності і національній безпеці. Другою умовою він називає консолідацію демократії та підвищення рівня захисту прав людини [41].

Але є ще одна, на нашу думку, не менш вагомим умова впровадження політики ЛМК у нових незалежних державах. Вона має не стільки політичний, скільки соціокультурний зміст. Маємо на увазі дисбаланс (розбіжність) формального статусу і реального становища титульного, формально домінуючого етносу і тип його відносин із колишньою етнічною більшістю імперської держави. В. Кимлічка порушує це питання в плані історичних образ і необхідності їх подолання. Але

питання набагато глибше. Воно стосується створення нових можливостей розвивати культуру не тільки для меншин, але й для титульного етносу, стан якого може бути нітрохи не кращим.

Ця особливість молодих держав із неконсолідованими націями вимагає, щоб політика мультикультуралізму ставила в центр своєї уваги, як уже зазначалось, не меншини, а культури. У принципі, така модифікація концепції потрібна всім країнам. Вона зняла б стурбованість тих дослідників і політичних діячів, які вказують на загрози домінантній культурі, культурному ядру нації, без якого значно послаблюється національна єдність та державна сила [42 – 45]. Але особливо корисною вона була б у країнах із неконсолідованими домінантними етнонаціями, що розраховують на підтримку національною державою своїх культур, які в попередній період зазнавали утисків з боку імперського центру. Такі зміни концепції були б також логічно виправданими, оскільки мультикультуралізм апелював би до *необхідності створювати рівні можливості для всіх* (великих і малих, сильних і слабких) *етнокультурних груп* зберігати й примножувати свою культуру.

### **Висновки**

Одним із засобів забезпечення єдності суспільства та державної міцності може бути вдало вибрана і втілена в життя концепція етнонаціональної політики. Найкращу основу для такої політики в Україні, на нашу думку, на сьогодні могла би скласти належним чином адаптована до українських умов концепція ліберального мультикультуралізму, яка здатна узгодити мету національної єдності та наявну і все зростаючу етнокультурну різноманітність населення.

Для успішного використання зазначеної концепції потрібно осмислити теоретичні надбання філософсько-політичної думки про доктрину мультикультуралізму, про її різновиди і про те, які з них є найбільш підходящими для умов України; вивчити практику успішного й неуспішного проведення в різних країнах політики мультикультуралізму та не боятися вносити зміни в її концептуальні основи, якщо вони йтимуть на користь досягненню головної мети: утвердженню етнокультурної справедливості, а відтак – вирішенню міжетнічних, міжрегіональних, мовно-культурних, релігійних суперечностей у відносинах між етнокультурними групами та формування єдиної для всіх національної ідентичності.

Однією з таких концептуальних змін могло би стати поширення принципу мультикультуралізму не тільки на національні меншини, а й на домінантні етноси, які в нових незалежних державах є домінантними лише номінально і потребують не меншої державної підтримки, ніж меншинні групи. Така модифікація доктрини зробила б її привабливою для етнокультурної більшості та її речників, а отже, й перспективнішою, а також мінімізувала б загрозу розмивання етнокультурного ядра націй і послаблення внаслідок цього національної єдності та державної міцності.

Негайного запровадження політики мультикультуралізму в молодих державах із неконсолідованими націями все одно не станеться – через пов'язаність етнічних суперечностей із зовнішніми загрозами національній безпеці та з недостатнім рівнем розвитку правових основ посткомуністичних держав. Проте теоретична підготовка до руху в правильному напрямі, що відповідає тенденціям сучасної епохи і принципам демократії та гуманізму, має випереджати політичні події і готувати громадську думку. Тому розпочинати її – якраз на часі.

## Література

1. Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке [Текст] / Ф. Фукуяма ; пер. с англ. — М. : АСТ ; АСТ-Москва ; Хранитель, 2006. — С. 8.
2. Кимлічка В. Лібералізм і права меншин [Текст] / В. Кимлічка. — Х. : Центр освітніх ініціатив ; Демократична освіта, 2001. — С. 23—30; 62—70.
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс] : ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08) від 19.10.1973 р. — Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_043](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043).
4. Колодій А. Американська доктрина мультикультуралізму і етнонаціональний розвиток України / А. Колодій // Агора [Текст]. — 2008. — Вип. 6: Україна і США: взаємодія у галузі політики, економіки, культури і науки. — С. 5—14.
5. Крутляк О. Політика багатокультурності Канади: цілі та наслідки / О. Крутляк // Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду [Текст] / за заг. ред. Ю. Тищенко. — К. : УНЦПД, 2004. — С. 219—233.
6. Міжнародне право [Електронний ресурс] : навч. посіб. / за ред. М. В. Буроменського. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 336 с. — Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/mishnarod-pravo/45-byromensk>.
7. Kymlicka W. Multicultural Citizenship: A liberal Theory of Minority Rights [Text] / W. Kymlicka. — Oxford : Clarendon Press, 1995. — 280 p.
8. Book Symposium on Will Kymlicka's "Multicultural Odyssey" // Jerusalem Review of Legal Studies [Electronic resource]. — 2010. — Vol. 2. — P. 55—101. — Access mode : [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1723770](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1723770).
9. Minority Rights and Multiculturalism in the Arab World. Conference [Electronic resource] (25 – 26 March, 2011, Centro Congressi "Gli Archi", Roma). — Access mode : [http://www.olir.it/aretematiche/news/documents/news\\_2921\\_minoritydiscrimination.pdf](http://www.olir.it/aretematiche/news/documents/news_2921_minoritydiscrimination.pdf).
10. Choudhry Sujit. Does the World Need More Canada? The Politics of the Canadian Model in Constitutional Politics and Political Theory / Choudhry Sujit // International Journal of Constitutional Law [Text]. — 2007. — Vol. 5. — Issue 4. — P. 606—638.
11. Kymlicka W. Can Liberal Pluralism Be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe [Text] / W. Kymlicka, M. Opalski. — Oxford : Oxford University Press, 2002. — 464 p.
12. Kymlicka W. Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity [Text] / W. Kymlicka. — Oxford : Oxford University Press, 2007. — 374 p.
13. Ibid. — P. 186—188.
14. Ibid. — P. 306.
15. Кимлічка В. Лібералізм і права меншин... — С. 23—30; 62—70.
16. Тейлор Ч. Мультикультуралізм і "Політика визнання" [Текст] / Ч. Тейлор ; пер. з англ. к. ф. н. Р. Й. Димерця. — К. : Альтерпрес, 2004. — 172 с.
17. Parekh B. What is multiculturalism? [Electronic resource] / B. Parekh. — Access mode : <http://www.india-seminar.com/1999/484/484%20parekh.htm>.
18. Kukathas Ch. Theoretical Foundations of Multiculturalism [Electronic resource] / Ch. Kukathas. — Access mode : [http://econfaculty.gmu.edu/pboettke/workshop/fall04/theoretical\\_foundations.pdf](http://econfaculty.gmu.edu/pboettke/workshop/fall04/theoretical_foundations.pdf).

19. Barry B. Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism [Text] / B. Barry. — Cambridge : Polity Press, 2000. — 399 p.
20. Multiculturalism Reconsidered: 'Culture and Equality and its Critics Paul Kelly [Text] / ed. by Paul Kelly. — Cambridge : Polity Press, 2001. — 256 p.
21. Chaim G. On Kymlicka's Multicultural Odysseys / Book Symposium on Will Kymlicka's "Multicultural Odyssey" / G. Chaim // Jerusalem Review of Legal Studies [Electronic resource]. — 2010. — Vol. 2. — P. 55—101. — Access mode : [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1723770](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1723770).
22. Колодій А. Американська доктрина мультикультуралізму і етнонаціональний розвиток України... — С. 5—14.
23. Концепція мультикультуралізму [Текст] : зб. наук. пр. / відп. ред. О. Гомілко. — К. : СтилоС, 2005. — 144 с.
24. Практична філософія перед викликами сучасності [Текст] : зб. наук. ст. / редкол. : О. М. Бандурка (гол. редкол.) [та ін.] ; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х. : ХНУВС, 2011. — 286 с.
25. Kolodii A. The Idea and Diverse Reality of Multiculturalism: Are They Applicable to Newly Independent States? [Electronic resource] : a paper for the Warsaw Special Convention of the ASN (July 18 - 21, 2004). — Access mode : <http://www.political-studies.com/english/political/multiculturalism.html>.
26. Стріха М. "Мультикультуралізм по-українському": спроба "перегнати, не доганяючи"? [Електронний ресурс] / М. Стріха. — Режим доступу : <http://www.gazeta.lviv.ua/2003/07/11/NewspaperArticle.2003-07-10.2438>.
27. Citrin J. Multiculturalism in American Public Opinion / J. Citrin, D. O. Sears, Ch. Muste [and so on] // British Journal of Political Science [Electronic resource]. — 2001. — Vol. 31. — Issue 2. — 1 apr. — Access mode : <http://carawong.org/papers/bjps.pdf>.
28. Canadian Multiculturalism Act [Electronic resource] (R.S. 1985, P. 24 (4th Supp.)). — Access mode : <http://laws.justice.gc.ca/en/C-18.7/text.html>.
29. Feischmidt M. Multikulturalismus: kultura, identitas es politika uj diskurzusa / Feischmidt M. // Feischmidt M. Multikulturalismus (Multiculturalism) [Text] / M. Feischmidt. — Budapest : Osiris, Lathatatlan Kollegium, 1997. — P. 7—28.
30. McGarry J. Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation / J. McGarry, B. O'Leary and R. Simeon // Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation [Text] / ed. by Sujit Choudhry. — Oxford : Oxford University Press, 2008. — P. 41—51.
31. Kymlicka W. Multicultural Citizenship... — P. 34—38.
32. Кимлічка В. Лібералізм і права меншин... — С. 51—61.
33. PM's speech at Munich Security Conference (Saturday 5 February 2011) [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2011/02/pms-speech-at-munich-security-conference>.
34. Hasan M. Why David Cameron is wrong about radicalisation and multiculturalism [Electronic resource] / Posted by Mehdi Hasan (February 5, 2011). — Access mode : <http://www.newstatesman.com/blogs/mehdi-hasan/2011/02/cameron-speech-ritish/>.
35. Clegg N. Speech on multiculturalism [Electronic resource] (Luton, 3 March 2011): Full Transcript. — Access mode : <http://www.newstatesman.com/2011/03/open-liberal-violent/>.

36. Why Multiculturalism Is Wrong [Electronic resource] (July 7, 2004). — Access mode : <http://web.inter.nl.net/users/Paul.Treanor/multicult.html>.

37. Ibid.

38. Кимлічка В. Лібералізм і права меншин... — С. 45.

39. Пасісниченко І. М. Мультикультуралізм у сучасному європейському дискурсі: від надії до розчарування і далі [Текст] / І. М. Пасісниченко, Ю. В. Пасісниченко // Практична філософія перед викликами сучасності... — С. 87—88.

40. Майборода О. Проблема політико-правового статусу нововиниклих етнічних груп в Україні / О. Майборода // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України [Текст]. — К. : [б. в.], 2008. — Вип. 37. — С. 41—50.

41. Kymlicka W. Multicultural Odysseys... — P. 180—199.

42. Шилз Е. А. Нація, національність, націоналізм і громадянське суспільство / Е. А. Шилз // І [Текст]. — 2001. — Число 21. — С. 101.

43. Schlesinger A. M. The Disuniting of America. Reflections on a Multicultural Society [Text] / A. M. Schlesinger. — N.-Y. ; London : W. W. Norton and Company, 1992. — 160 p.

44. Huntington S. P. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order [Text] / S. P. Huntington. — N.-Y. : [s. p.], 1996. — P. 306.

45. Kaufmann E. The Rise and Fall of Anglo-America: The Decline of Dominant Ethnicity in the United States [Text] / E. Kaufmann. — Cambridge (Ma) ; London (UK) : Harvard University Press, 2004. — 254 p.

#### **A. Kolodiy**

### **DOCTRINE OF MULTICULTURALISM: PERSPECTIVES OF MODIFICATION IN NEW STATES WITH NON-CONSOLIDATED NATIONS**

**The applicability of multiculturalism conception to culturally heterogeneous transitional and post-transitional societies, like Ukraine are considered. It is mentioned that newly-born, relatively weak states with non-consolidated nations, paradoxically, may find their most appropriate theoretical basis for effective ethnic-national policy in adapted to national conditions doctrine of multiculturalism, especially, in its modified form, called integrative liberal multiculturalism (ILMK), the main distinctive features of the latter consist in overcoming societal exclusion of culturally different groups and in extending the principle of ethnic-cultural justice not only on national minorities but on dominant ethnic groups.**

**Key words: newly-born national states, ethnonational policy, collective minority rights, ethnocultural justice, multiculturalism, cultural diversity, cultural pluralism, dominant ethnic.**

УДК 35.071(477)

Т. Бутирська

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

Проаналізовано існуючий стан та сформульовано альтернативне бачення проблеми пошуку можливих шляхів та механізмів інтеграції України з логіко-філософського боку, ґрунтуючись на глибинних та неспроможних до формалізації державних характеристиках та мотивах: сутність держави, менталітет, геополітична місія тощо.

**Ключові слова:** держава, державне будівництво, сутність держави, інтеграція.

Поняття інтеграція походить від латинського *integer*, що в буквальному розумінні означає “повний”, “цілісний”, “непорушений”. Тобто це певний процес, або дія, що має своїм результатом яких є певна цілісність. Це процес, який передбачає об’єднання, з’єднання, відновлення єдності [1]. У вченні Р. Сменда про державу інтеграція означає постійне самооновлення держави шляхом взаємного проникнення всіх спрямованих на неї видів діяльності. Держава, або, конкретніше – стан (*state*) держави, є об’єктом державного будівництва. Водночас державне будівництво – процес досягнення цього стану. У цьому процесі виділяються підпроцеси – економіка, культура, політика тощо. Самі по собі ці підпроцеси не формують результату (стану), а є лише засобами досягнення результату в сукупності з іншими підпроцесами. З огляду на зазначене, з неминучістю постає питання координації підпроцесів державного будівництва. Тобто, значення координації у державному будівництві зростає, що пов’язано з виникненням складних композицій державної діяльності, що розгортається в часі. Однією з таких складних композицій і є інтеграція, що сполучає операції, що здійснюються в різних точках міждержавного простору. Таким чином, інтеграція розкривається як складне міждержавне відношення, що зв’язує діяльність держав не тільки в просторі, але і в часі.

До публікацій, у яких започатковано вирішення окресленої проблеми насамперед належать праці вітчизняних вчених, присвячені інтеграційним процесам в Україні [2 – 8]. Водночас аналіз наукових публікацій з проблем інтеграції свідчить про те, що поки ще не сформовані підходи, які можуть показати цілісну, завершену картину наслідків цих процесів для Української держави.

На нашу думку, це пов’язано з тим, що численні системні проблеми існування держави, характерні для України в останні роки, можуть бути вирішені лише за глибоких логіко-філософських позицій, що не зводяться до якої-небудь однієї предметної галузі, наприклад, до політики, управління чи економіки.

Саме тому метою статті стає виявлення й опис можливих шляхів та механізмів інтеграції України з логіко-філософської точки зору, шляхом використання композиційного підходу.

Можливості для інтеграції безпосередньо залежать від поточного стану держави, від параметрів стану. У категоріях державного будівництва розвиток держави визначається в параметрах стану (формула 1, 2):

$$R_E = R(\text{state } E); \quad (1)$$

$$R_A = R(\text{state } A), \quad (2)$$

де  $R_E$  – параметри сутнісного стану держави, індекс  $E$  належить до сутності (“повного буття”),  $R_A$  – параметри втіленої держави (“в актуальному, цюгохвилинному стані”), індекс  $A$  належить до втіленого стану.

Таким чином, розвиток держави – це насамперед, реалізація її сутності, закладеного в ній потенціалу. Можна стверджувати, що розвитком є рух держави до самої себе, до свого повного буття, до своєї повністю розгорнутої сутності, реалізація якої є критерієм розвитку держави.

Розвиток держави визначається таким співвідношенням (формула 3):

$$R_A \xrightarrow{\dots} R_E, \quad (3)$$

де  $R_E, R_A$  – стан держави,  $\xrightarrow{\dots}$  відображає державне будівництво, “” – визначає підпроцеси державного будівництва, що виділяються, – політику, економіку, культуру тощо. Це співвідношення визначає, що розширення повноти знань про сутність держави, розширення повноти знань у державі і втілення цього знання в реальність буття – це і є закон розвитку держави. Зауважено, що зазначене є абсолютно логічним у контексті того, що держава – це розумна форма матерії. Цим, значною мірою, і визначаються особливості функціонування держави, характеристики державного будівництва.

Із закону розвитку держави виходить, що пізнання сутності держави ( $R_E$ ) і втілення сутності в реальність ( $R_A$ ) – це два взаємопов’язані процеси, які додаткові (компліментарні), але не еквівалентні один одному. Рівень відповідності втілення держави  $R_A$  її сутності  $R_E$  визначається співвідношенням наукового знання про державу і практики державного управління – перше визначає орієнтири (параметри) державного будівництва, а друге втілює їх в реальність. До того ж, саме такий порядок і існує в різних стабільних сферах діяльності – спочатку розкривається сутність явища, а потім вона втілюється у практику. Причому такий порядок – паралельної теоретичної і практичної роботи – сприяє суттєвому прискоренню досягнення результату, прикладом чого може слугувати відкриття ядерних реакцій і їх подальше втілення в практику. Закон розвитку держави показує, що інтеграція держав можлива двояко. По-перше, шляхом спільності параметрів втілення (параметрів стану) держав  $R_A$ . Це традиційний підхід, проблематичність якого обумовлена тим, що до параметрів стану держави  $R_A$  належать не тільки ті, що формалізуються (нормовані), а й неформальні параметри – історичний досвід, менталітет тощо. Наприклад, зміст менталітету включає в себе не тільки спільність певної епохи, її історичних змін, але і самоідентифікацію людини, віднесення себе до певного соціуму, певної держави, певні знання про свою культуру і мову. Генезис та специфіка менталітету опосередковані впливом цілого комплексу чинників. Це такі фактори, як домінування в соціумі тривалий час певних соціальних інститутів, формування ієрархії цінностей під впливом певних релігійних інститутів, клімат і географічне положення, а також вплив політичного режиму і спільність історичних змін, що відбулися у державі. За цього для менталітету характерні висока стійкість, непіддатливість впливу з боку держави при спробах корінних змін. Власне саме з цими – неформалізованими параметрами стану довелося зіткнутися сучасній Європі під час масових виступів при введенні соціальних реформ.

Доцільно зазначити, що через системні властивості об’єднання, що виникає в результаті традиційного підходу, не відповідає умовам стійкості надсистеми. Злиття однорангових систем (держав) є стійким тільки у тому випадку, якщо держави, що об’єднуються, мають властивості, що об’єднують їх, і при їх об’єднанні формується

система вищого рівня з новими властивостями. І якщо перша умова – наявність об'єднуючих властивостей – в підходах, що реалізуються на сьогодні, до міждержавних об'єднань певною мірою реалізується, то друге не проглядається – ні у варіанті євроінтеграції, ні у варіанті глобалізації нових властивостей не формується. Формована в Європі наддержавна система аналогічна існуючим, відрізняється, по суті, лише розмірами. Наростання протиріч усередині Європейського Союзу (далі – ЄС), водночас, як показують останні події, глобальних протиріч, не свідчить про ріст стійкості при реалізації традиційних підходів.

Інший шлях інтеграції впливає з формули (3) – через спільність сутності держави  $R_E$ . При цьому стає можливим виникнення як нової якості результату, так і отримання системи вищого рівня, в порівнянні з вже існуючими державними системами. Тому пропонується в цій статті концепція – назовемо її українською концепцією об'єднання – відрізняється від європейської концепції об'єднання. Теоретичним базисом пропонованої концепції є концепт природної держави, тоді як теоретичним базисом європейської концепції виступає концепт штучної держави. Розглянемо, в чому ж конкретно полягають відмінності цих базових теорій.

У теорії штучної держави як закінченого, завершеного об'єкта можливий тільки такий варіант об'єднання, як кількісне зростання держави. Збільшення “кількості” держави визначається як створення нового об'єднання. Проте якісні характеристики, проблеми розвитку залишаються тими ж, вони просто перерозподіляються або перекладаються з одного рівня ієрархії на інший. Теорія природної держави, яка визначає зміст української концепції об'єднання, є іншою якістю. Загалом сутнісні відмінності концепцій визначаються тим, як вирішуються проблеми держав при об'єднанні. У європейській концепції результатом об'єднання є надсистема – нова міждержавна система, що є перенесенням проблем одного рівня – державного, на інший – міждержавний. По суті, такий варіант вирішення проблем держави нічого не змінює: частина державних проблем переходить на інший рівень, де вони в сукупності з тими, що знову виникли, спричиняють нові проблеми державного будівництва, які з неминучістю транслюються на держави, що належать до цього міждержавного об'єднання. Як вже було зазначено вище, глибинні моменти сутності держави, які є вихідним матеріалом для державного будівництва, є такими, що слабо формалізуються, але водночас, досить конкретними. Звідси випливає, що механічна трансляція існуючого неоптимального державного устрою на наддержавний рівень не є вирішенням проблеми, окрім того – це може посилити існуючу негативну ситуацію, що видно на прикладі ЄС. Яка ж альтернатива?

Із видимих нам позицій державного будівництва, з позицій природного держави, з погляду методології композиції у державному будівництві, реальну основу інтеграції повинні, на нашу думку, становити шляхи та напрямки можливого “притирання”, тобто адаптації прагнень та інтересів держав, що інтегруються, з обов'язковим пошуком та реалізацією варіантів зведення до нуля або допустимого мінімуму будь-якого виду конкуренції. Тоді не буде ні “торгових воєн”, ні зіткнень та інтриг із приводу неадекватного розподілу бюджету та фінансових ресурсів інтеграційного об'єднання, ні страйків і протестів населення країн-учасниць з приводу неадекватної політики, що проводиться наддержавними органами. До речі, необов'язково усувати як заздалегідь непридатні всі без винятку механізми та процеси інтеграції. Наприклад, будь-які форми кооперації на виробничій, інвестиційній, науково-технічній основі якраз і є одним із реальних механізмів

адаптації і “притирання” існуючих інтересів держав-учасниць. Проте одних лише цих механізмів мало для реалізації повноцінної інтеграції сенсу та інтересів існування держав. Такі механізми повинні пронизувати всі без винятку державні процеси та функції. Наприклад, державні програми соціально-економічного розвитку. На сьогодні в ЄС співіснують, дублюють, і часто суперечать одна одній програми розвитку на національному рівні та на загальноєвропейському рівні. У результаті виникає непотрібна плутанина, а головне, ніяк не вирішуються, чи ускладнюються реальні серйозні проблеми, в яких кореняться в більшості випадків конкуренція між державами. Тому наступний запропонований нами механізм інтеграції – це програми державного розвитку/будівництва, основне призначення яких повинно полягати, на нашу думку, в наступному: виявленні, формулюванні, пошуку шляхів і механізмів реалізації та впровадження в життя напрямів спільного, несуперечливого, взаємовигідного, неконфліктного розвитку на основі однакового розуміння сутності держави, яке, природно, буде трансливатися й на інтеграційне об’єднання. Інакше кажучи, якщо традиційне об’єднання – це кількісний перехід (зростання), то українська концепція – якісний. У теорії природної держави держава визначається простором впливу світогляду, простором адекватного світоустрою. Тому реалізація геополітичної місії України зумовлена не силовим проштовхуванням нової методології, але масовим просуванням її у зовнішньому середовищі. Механізмом такого просування може стати створення міждержавного інституту державного будівництва, зі штаб-квартирами в Києві, Брюсселі, Москві. Цей інститут повинен готувати практичні рекомендації з державного будівництва урядам країн-учасниць інституту, забезпечувати підготовку кадрів на основі нової методології державного будівництва.

Власне кажучи, Україна як молода держава, що розвивається, може стати прикладом трансформації від однієї моделі державного будівництва до іншої. Вихідна посилка геополітичної позиції Україні обумовлена генезисом її державності. Сама етимологія імені України визначає тип її державності – на краю. Особливістю геополітичного становища України є те, що вона знаходиться на стику (або на розломі) двох державних традицій – західної і східної. Таке становище України визначає, що обидва з них як історично, так і цивілізаційно претендують на Україну. Цей факт виявляється як в історичній долі України, так і в її державному будівництві – вона поперемінно перебувала в зоні впливу то західно-, то східно-європейського світогляду, тієї чи іншої моделі державності. Єдиний успішний досвід Української державності – період запорізького козацтва, коли держава існувала як “сторожова” – і з Заходом і зі Сходом, ні із Заходом, ні зі Сходом. На сьогодні таке граничне положення визначає онтологічний вимір, оскільки задає специфічні властивості зовнішньополітичної топології, а саме – здатність держави знаходитися на краю, “у краю”, позиціонуватися відповідним чином. З цього формується геополітична позиція України – як самостійна держава, як геополітичний центр вона може існувати, тільки перебуваючи на стику, на кордоні, “у краю” цивілізацій. Тому перший аспект міжнародного становища України – і з Заходом, і зі Сходом. І навпаки, входження України в будь-яке з цивілізаційних просторів (не будемо забувати, що Україна знаходиться також на стику північної – православної і південної – мусульманської цивілізацій) нівелює її роль як держави – з геополітичного центру вона ризикує перетворитися на рядову провінцію.

За цього працює закон об’єднання Ліста – Вітте: об’єднання двох сильних держав призводить до посилення обох; об’єднання сильної (ЄС) і слабкої (Україна)

держав призводить до посилення сильного і ослаблення слабого, оскільки ресурси – матеріальні, людські, інтелектуальні, фінансові тощо, мають властивість рухатися до місць посилення. Звідси інший неминучий аспект геополітичної позиції України – ні зі Сходом, ні із Заходом. Таким чином, поняття прикордонності визначає позиціонування України не як статичне перебування у межі, у краю, але визначає собою динаміку стану (балансування) положення України у зовнішньому середовищі. Водночас традиційні підходи зовнішньої політики орієнтовані на стабілізацію стану держави у зовнішньому середовищі. На підставі цих підходів виключається низка дій, які з їхньої точки зору розглядаються як маргінальні. Традиційно маргінальність розуміється як зниження статусу щодо спільності. У цьому сенсі як протидія цьому зниженню відбувається прагнення України в євроструктури – щоб підвищити свій статус. (Доцільно зазначити, що логіко-філософський аналіз ставить під сумнів сам принцип виключення, тому що він сам по собі є маргінальним).

Однак існує й інша позиція, виражена в роботах В. Тернера [9]. В. Тернер показує, що нові соціальні структури і відносини можуть виникати тільки на межі, на периферії старих структур, їх становлення відбувається на зламі, при переході через традиційні стани, коли змінюються традиційні норми та цінності, формуються нові стійкі глобальні системи. Про це ж свідчить історичний досвід – становлення нових геополітичних структур відбувається не з центру, але з периферії. Особливості виникнення і місцез розвитку України визначають, що моделі держав, що використовуються в державах розташованих у центрі цивілізаційного простору, і моделі держав, розташованих у міжцивілізаційному просторі, мають відмінності. Тим самим, для України набуває особливої актуальності розробка власної моделі державного будівництва – у відсутності такої моделі, яка враховує особливості її власного унікального місцез розвитку, Україну неминуче поглине один із цивілізаційних просторів, вона в підсумку може перетворитися з геополітичного центру в пересічну провінцію. Як пов'язані з майбутнім станом держави, стратегічні цілі держави є об'єктивними цілями державного будівництва, його вихідними передумовами. Концептуальний збіг стратегії держави з державним будівництвом із необхідністю призводить до розуміння того, що основою всіх світових державних процесів є державне будівництво. У цьому контексті глобалізацію можна охарактеризувати як проектування певної методології державного будівництва на міждержавний простір.

На сьогодні в Європі немає онтологічних підходів до державного будівництва, що породжує проблему узгодження взаємодії різних держав, обмеження їх потреб, визначення умов їх інтеграції. Тому прискорене формування у Києві нової школи державного будівництва забезпечує випереджальний розвиток цього питання в порівнянні з іншими школами державного будівництва, є основою вписування України в процеси євразійської інтеграції як одного з центрів осі Брюссель – Київ – Москва. Отже, у нинішнього керівництва України є тільки один шлях – забезпечити розвиток України відповідно до тієї стратегічної мети, яка вже досить виразно простежується, здійснити перехід від політичних підходів у державі до методології державного будівництва, забезпечивши тим самим пріоритет України на пострадянському просторі. По суті, узагальнений образ інтеграції, надставлений над конкретним буттям держави, перетворюється в одну з методологічних форм для вирішення конкретних завдань державного будівництва в Україні.

## **Висновки**

Виявлено, що можливості для інтеграції безпосередньо залежать від поточного стану держави, від параметрів стану. Розвиток держави – це, насамперед, реалізація її сутності, закладеного в ній потенціалу. Можна зазначити, що розвитком є рух держави до своєї повністю розгорнутої сутності, реалізація якої є розвитком держави. Розширення повноти знань про сутність держави, розширення повноти знань у державі і втілення цього знання в реальність буття – це є закон розвитку держави.

Визначено, що державне будівництво – це процес досягнення потрібного стану держави. У цьому процесі виділяються підпроцеси – економіка, культура, політика тощо. Самі по собі ці підпроцеси не формують результату (стану) – вони є лише засобами досягнення результату, і лише в сукупності з іншими підпроцесами.

Розкрито, що закон розвитку держави показує наступне: інтеграція держав можлива двоюко. По-перше, шляхом спільності параметрів втілення (параметрів стану) держав RA. Це традиційний підхід, проблематичність якого обумовлена тим, що до параметрів стану держави RA належать не тільки ті, що формалізуються (нормовані), а й неформальні параметри – історичний досвід, менталітет тощо. Наростання суперечностей всередині ЄС, до того ж, глобальних суперечностей, свідчить про втрату стійкості при реалізації традиційних підходів.

Доведено, що злиття однорангових систем (держав) є стійким тільки в тому випадку, якщо держави, що об'єднуються, володіють об'єднуючими їх властивостями, а при їх об'єднанні формується система вищого рівня з новими властивостями. Формована у Європі наддержавна система аналогічна існуючим, відрізняється, по суті, лише розмірами. Таким чином, нові властивості, які повинні “цементувати” будь-яке об'єднання держав, ані в Європейському Союзі, ані в інших існуючих на сьогодні інтеграційних об'єднаннях не формуються.

Обґрунтовано, що інший шлях інтеграції впливає з формули (3) – через спільність сутності держави RE. За цього стає можливим виникнення як нової якості результату, так і отримання системи вищого порядку, в порівнянні з вже існуючими державними системами. Тому пропонується у статті концепція, що має назву української концепцією об'єднання, відрізняється від європейської концепції об'єднання. Теоретичним базисом пропонованої концепції є концепт природної держави, тоді як теоретичним базисом європейської концепції є концепт штучної держави. У теорії штучної держави як закінченого, завершеного об'єкта можливий тільки такий варіант об'єднання, як кількісне зростання держави. Збільшення “кількості” держави визначається як створення нового об'єднання. Проте якісні характеристики, проблеми розвитку залишаються тими ж, вони просто перерозподіляються або перекладаються з одного рівня ієрархії на інший. Теорія природної держави, яка визначає зміст української концепції об'єднання, є іншою якістю. Загалом сутнісні відмінності концепцій визначаються тим, як вирішуються проблеми держав при об'єднанні.

Визначено пропозиції з приводу альтернативного механізму інтеграції, що полягають у пошуку напрямів, шляхів, механізмів адаптації інтересів і прагнень держав-учасниць інтеграційного об'єднання. Доведено, що частково механізми такої інтеграції вже існують на сьогодні – наприклад, програми виробничої, інвестиційної, науково-технічної кооперації. Однак ці програми є фрагментарними і не охоплюють всі процеси і функції держави, що вкрай необхідно для повноцінної інтеграції на пропонованій нами основі.

Тому перспективи подальших досліджень у цьому напрямку ми бачимо в розробці та впровадженні програм спільного несуперечливого і безконфліктного взаємовигідного державного розвитку/будівництва як базисного механізму інтеграції. Для організації та впровадження цього механізму доцільно створити мережу центрів державного будівництва, які і будуть займатися розробкою та реалізацією подібних програм.

### Література

1. Философский энциклопедический словарь [Текст]. — М. : ИНФРА-М, 2005. — С. 181.
2. Богуцький Ю. П. Українська культура в європейському контексті [Текст] / Ю. П. Богуцький, В. П. Андрущенко, Ж. О. Безвершук. — К. : Знання, 2007. — 679 с.
3. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні [Текст] : монографія / Безверхнюк Т. М., Саханенко С. Є., Топалова Е. Х. ; за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. — 328 с.
4. Данількевич М. І. Проблеми інтеграції України в світове господарство: полярність української інтеграції – ЄЕС чи СЕП? / М. І. Данількевич // Митна політика України в контексті європейського вибору: проблеми та шляхи їх вирішення [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. — Дніпропетровськ : Акад. митної служби України, 2003. — С. 33—35.
5. Баштанник В. В. Удосконалення управлінської діяльності в системі зовнішньої політики України (методологія проблеми) / В. В. Баштанник // Вісник НАДУ [Текст]. — 2003. — № 3. — С. 52—59.
6. Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади [Текст] : монографія / І. А. Грицяк. — К. : Вид-во НАДУ, 2005. — 238 с.
7. Осика С. Г. Світова організація торгівлі [Текст] / С. Г. Осика, В. Т. Пятницький. — К. : К.І.С., 2005. — 280 с.
8. Нижник Н. Адміністративна реформа в країнах Центральної Європи: досвід для України / Н. Нижник, В. Лемак // Вісник державної служби України [Текст]. — 2003. — № 2. — С. 32—36.
9. Тернер В. Смысл и ритуал [Текст] / В. Тернер. — М. : Наука, 1983. — 412 с.

**T. Butyrka**

### METHODOLOGICAL FORMS OF STATE FORMING IN UKRAINE

**The attempt to analyze the existing situation and to formulate the alternative vision of the problem concerning finding possible ways and mechanisms of integration of Ukraine with the logical and philosophical point of view is made, based on depth and failed to formalize state characteristics and motives: the essence of state mentality, geopolitical mission etc.**

**Key words: state government, the essence of the state integration.**

УДК 347(4ЄС)

**В. Решота**

## **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД ПРАВОСУДДЯ У СУДОВІЙ СИСТЕМІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

**Розглянуто правовий статус Європейського Суду Правосуддя Європейського Союзу (далі – ЄС). Визначено, що Європейський Суд Правосуддя є найвищою судовою інстанцією з питань права ЄС. Як складова Суду Правосуддя ЄС Європейський Суд Правосуддя основним завданням має тлумачення права ЄС та контроль за однаковим його застосуванням у всіх країнах-членах ЄС.**

**Ключові слова: Європейський Суд Правосуддя, Суд Правосуддя Європейського Союзу, судова система, Європейський Союз, Лісабонський договір, право ЄС, інститути ЄС.**

Розвиток та реформування правової системи ЄС пов'язаний із загальними трансформаційними процесами, що відбувається у Європі. Розширення ЄС, необхідність приведення своєї нормативної та інституційної системи у відповідність до сучасних політичних, інтеграційних та економічних умов зумовлюють постійну модернізацію та вдосконалення інститутів і правових норм у сфері європейської інтеграції. Лісабонський договір 2007 р. також вніс досить серйозні зміни у правову та інституційну систему ЄС, що мало наслідком реформування практично усіх органів та інститутів ЄС.

Актуальність запропонованої статті зумовлена необхідністю дослідити правову сутність європейського суду правосуддя (далі – ЄСП) у судовій системі ЄС, зміни, що відбулись у його правовому статусі внаслідок набрання чинності Лісабонського договору, та виявити перспективи і можливість використання й впровадження у законодавстві України позитивної практики його діяльності. Україна, проголосивши курс на євроінтеграцію, повинна знати основні засади побудови та тенденції розвитку правової та інституційної систем ЄС.

Метою запропонованої статті є дослідити ЄСП у судовій системі ЄС, виявити особливості його формування, структури та порядок роботи.

Реалізація поставленої мети обумовила необхідність вирішення таких завдань:

- визначити місце європейського суду правосуддя у судовій системі ЄС;
- дослідити становлення та розвиток європейського суду правосуддя
- проаналізувати правовий статус ЄСП: склад, порядок формування та основні повноваження;
- виявити перспективи розвитку ЄСП після набрання чинності Лісабонським договором.

Питання діяльності судових органів ЄС досліджувались багатьма науковцями, серед яких необхідно назвати таких дослідників, як С. Василенко, І. Грицяк, А. Дешвуд, А. Дмитрієв, М. Ентін, С. Кашкін, В. Кернз, В. Копійка, Л. Луць, М. Микієвич, Р. Петров, Л. Тимченко, Б. Топорнін, Т. Хартлі, Т. Шинкаренко та інші. Однак внаслідок набрання чинності Лісабонського договору, ЄСП зазнав певних змін, що є предметом для подальших наукових пошуків.

Внаслідок розширення ЄС у 2004 р. та у 2007 р. виникла гостра необхідність реформувати правову та інституціональну систему ЄС, та пристосувати її під нову кількість держав, виробити нові механізми управління на рівні ЄС.

Після набуття чинності Лісабонським договором 1 грудня 2009 р. [1]. ЄС отримав статус юридичної особи (публічного права) та перейняв повноваження, що раніше покладались на Європейське Співтовариство. Право Європейського Співтовариства стало правом ЄС, а попередня назва залишилась для позначення актів та судових рішень, ухвалених до набуття чинності Лісабонським договором.

Хоча ЄС замінив собою повністю Європейське Співтовариство, однак Європейське Співтовариство з атомної енергії (далі – Євроатом) продовжило своє існування поряд із ЄС. Внаслідок цього судові установи ЄС, що були створені спочатку для Європейських Співтовариств, а потім стали органами ЄС, фактично залишились й органами Євроатому.

ЄСП (в офіційних документах часто використовується прсто Суд) є найвищою судовою інстанцією ЄС та Європейського Співтовариства з атомної енергії, яка становить верхню палату Суду Правосуддя ЄС (Суду ЄС) разом із Загальним Судом та спеціалізованими судами чи трибуналами, завданням якої є тлумачення права ЄС та забезпечення його однакового застосування у всіх державах-членах ЄС. Його головним завданням є визначення законності актів та дій ЄС та його органів, держав-членів ЄС та забезпечення однакового застосування і тлумачення права Європейського Союзу.

Із моменту створення у 1952 р. ЄСП називався Судом, із 1958 р. він став називатись Судом Правосуддя Європейських Співтовариств, а із 2009 р. – Європейським Судом Правосуддя. Місцем розташування ЄСП є м. Люксембург. Очолює ЄСП із 2003 р. V. Skouris [2].

Європейський Суд Правосуддя утворено у 1952 р. на підставі Договору про створення Європейського Співтовариства вугілля і сталі (далі – ЄСВіС) (1951 р.). На момент створення ЄСП він складався із семи суддів, шість із яких призначались по одному з числа держав-засновниць ЄСВіС, а один суддя призначався за принципом ротатції між “великими державами-членами” (Німеччиною, Італією та Францією). Перше засідання було проведено 28 листопада 1954 р. у будівлі Villa Vauban в Люксембурзі, де він і надалі засідав, поки не переїхав у 1958 р. у будівлю Côté d’Eich, а з 1972 р. – у будинок Palais.

Із 1958 р. ЄСП став спільним інститутом двох наступних Співтовариств (Європейського Економічного Співтовариства та Європейського Співтовариства з атомної енергії), відповідно до Конвенції про деякі спільні інститути, підписаної у 1957 р. У 1988 р. у результаті надмірного навантаження на ЄСП Рада ЄС (Рада Міністрів) створила Загальний Суд ЄС (до 2009 р. назва Суд Першої Інстанції). Відповідно до Маастрихтського договору (1992 р.), яким було створено ЄС, назва та функції ЄСП не зазнали суттєвих змін, а він зайняв місце у “трюхопорній системі ЄС” у межах першої опори, що стосувалась Співтовариств. Дещо розширив функції ЄСП Амстердамський договір (1997 р.), який переніс деякі повноваження, що здійснювались у межах третьої опори (співробітництво у сфері внутрішніх справ та юстиції, яке виришувалось державами-членами ЄС), до першої опори ЄС.

Із набранням чинності Лісабонського договору 1 грудня 2009 р. Суд Правосуддя Європейських Співтовариств був перейменований на ЄСП у зв’язку із ліквідацією Європейського Співтовариства та опор ЄС [3].

ЄСП є найвищою судовою інстанцією ЄС, що діє на підставі права ЄС. Застосування та тлумачення національного права держав-членів ЄС є поза компетенцією ЄСП, який не є вищою інстанцією у відношенні до всіх судів держав-учасниць ЄС, тобто рішення національних судів не можна оскаржити до ЄСП. Проте право ЄС та судова практика має застосовуватись при розгляді справ національними судами держав-членів ЄС.

ЄСП формується та функціонує відповідно до Договору про ЄС, Договору про функціонування ЄС, а також договору про створення Європейського Співтовариства з атомної енергії. Детальніше положення щодо функціонування, а також процедура діяльності ЄСП регламентовані у Статуті ЄСП, затвердженому протоколом №3 до засновницьких договорів ЄС, а також у Регламенті Суду.

ЄСП складається з суддів за кількістю держав-членів (ст. 19 (2) Договору про ЄС), яким допомагають 8 Генеральних адвокатів (ст. 252 Договору про діяльність ЄС). Судді та Генеральні адвокати призначаються на шестирічний термін із правом повторного призначення на цю посаду за спільною згодою урядів держав-членів. Кожні три роки відбувається оновлення половини складу суду (13, а потім 14 членів) і чотирьох Генеральних адвокатів. Засновницькі договори ЄС вимагають, щоб ці особи призначались з-поміж правників-експертів, незалежність та неупередженість яких не викликає жодного сумніву, які відповідають вимогам, що ставляться для зайняття найвищих судових посад у відповідних країнах або, які є визнаними фахівцями. Перед вступом на посаду судді складають присягу, що вони зобов'язуються виконувати свої обов'язки безпристрасно та добросовісно, дотримуючись таємниці судових справ.

Голова ЄСП обирається суддями з їх числа на трирічний строк із правом повторного призначення на цю посаду. Він головує на засіданнях суду та розгляді судових справ, направляє справи на розгляд судових палат та визначає суддю (суддів) доповідача (доповідачів). Рада ЄС може тимчасово призначити помічника для Голови ЄСП чи суддів-доповідачів.

ЄСП складається з шести палат, до складу кожної палати входить 3, 5 або 7 суддів. Більшість справ, що розглядаються ЄСП, слухаються в палатах, хоча можливий їх розгляд і на пленарному засіданні Великою Палатою, яка складається із 13 суддів, якщо цього забажає держава-член або орган ЄС, що є стороною у справі. У деяких випадках, передбачених Договором про функціонування ЄС, або в особливо важливих справах, ЄСП може розглядати справи у повному складі. Кожна палата обирає її голову. Палата, яка складається із п'яти суддів обирає голову строком на три роки, а палата, в якій є три судді – на один рік.

Генеральні адвокати не входять до складу ЄСП і є незалежними експертами. 5 із 8 Генеральних адвокатів мають право призначати 5 “великих держав” ЄС (Німеччина, Франція, Італія, Іспанія та Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії), а інші 3 позиції призначаються по чергово за принципом ротації між 22 країнами-членами ЄС в алфавітному порядку назв цих країн. На вимогу Польщі, яка неодноразово просила надати їй право призначати Генерального адвоката на рівні з іншими 5 “великими державами” ЄС, Лісабонський договір передбачив, що на вимогу ЄСП кількість Генеральних адвокатів може бути збільшена до 11, 6 із яких буде закріплено за “великими державами”, враховуючи Польщу.

Генеральні адвокати надають на судовому засіданні неупереджений, об'єктивний та мотивований висновок по справі, що розглядається судом (ст. 252

Договору про функціонування ЄС), який, проте, не є обов'язковим для суду. На практиці судді зазвичай зважають на висновки Генеральних адвокатів, які часто обираються з числа колишніх суддів або навпаки.

ЄСП призначає секретаря суду строком на шість років, а також може призначити декілька помічників секретаря суду. Секретар ЄСП у своїй роботі допомагає виконувати усі офіційні обов'язки ЄСП, його голови та голів палат. Він також відповідає за діловодство ЄСП, протоколи суду, печатки, архіви та публікації. Він також уповноважується головою ЄСП здійснювати контроль за адміністративним та фінансовим управлінням суду, його рахунками.

Суд діє колегіально, його рішення представляють думку ЄСП загалом. Рішення ЄСП є дійсними, якщо під час слухання справи бере участь непарна кількість суддів, а рішення приймаються простою більшістю голосів. Згідно із ст. 17 Регламенту ЄСП, засідання палати, що складається з трьох чи п'яти суддів, є правочинним, якщо на ньому присутні три судді. Для правочинності засідання Великої Палати необхідна присутність 9 суддів, а для засідання у повному складі – 15 суддів.

ЄСП у своїх рішеннях також закріпив також обов'язок органів державного управління та національних судів безпосередньо застосовувати закони ЄС у повному обсязі у межах своєї компетенції і з метою захисту прав та свобод громадян, які також можуть посилатись на норми права ЄС, що підлягають першочерговому та безпосередньому застосуванню органами держав-членів ЄС [4].

Так, ЄСП, відповідно до ст. 19 (1) Договору про ЄС, забезпечує дотримання законності під час тлумачення та застосування права ЄС (Договорів ЄС та актів органів ЄС). З цією метою ЄСП має широкі повноваження слухати різноманітні види справ. За процедурою преюдиціального (попереднього) розгляду ЄСП може приймати рішення щодо тлумачення положень засновницьких договорів ЄС, а також щодо чинності та тлумачення актів інституцій, органів чи агентств ЄС. Тобто у випадках, коли перед національним судом постає питання необхідності тлумачення вказаних вище правових норм, то цей суд може, а у випадку, коли його рішення не підлягають оскарженню – зобов'язаний звернутись до ЄСП, який своєю чергою має прийняти з цього питання рішення. Рішення ЄСП у таких випадках є обов'язковими для застосування судами держав-членів ЄС.

Крім того, ЄСП приймає рішення щодо законності актів, прийнятих Європейським Парламентом і Радою ЄС, Європейською Комісією та Європейським Центральним Банком, зокрема акти, що створюють правові наслідки для третіх осіб, крім рекомендацій та думок, що не мають обов'язкової юридичної сили; щодо бездіяльності Європейського Парламенту, Європейської Комісії чи Ради ЄС, що суперечить праву ЄС; щодо компенсації шкоди, що виникає із позадоговірних зобов'язань внаслідок заподіяння шкоди громадянам органами чи посадовими особами ЄС, а також щодо невиконання державами-членами ЄС своїх зобов'язань. Крім того, ЄСП є арбітром для вирішення компетенційних та інших спорів між органами ЄС. ЄСП є апеляційною інстанцією для оскарження рішень Загального Суду ЄС із питань права, а у виняткових випадках й рішень Трибуналу державної служби ЄС.

Суд також визнав принцип відповідальності держав-членів за порушення законодавства ЄС, яке, по-перше, відіграє важливу роль у зміцненні захисту прав індивідів нормами права ЄС і, по-друге, може сприяти більш належному застосуванню положень права ЄС державами-членами.

Процедура слухання справ у суді регламентована детально у регламенті ЄСП, що зазвичай включає дві стадії: усну та письмову. Слухання проводиться на одній з офіційних мов ЄС, яку обирає позивач, однак робочою мовою та мовою, якою проводяться наради суддів, готуються проекти судових рішень, є французька. Генеральні адвокати можуть робити висновки на будь-якій офіційній мові ЄС.

Значення ЄСП у посиленні законності та захисту прав громадян ЄС постійно зростає, що призводить і до збільшення кількості справ, що надходять до суду. Так, у 2008 р. у Суд ЄС надійшло понад 1300 справ, що зумовлює необхідність збільшення бюджету суду, що зріс до 238 млн євро у 2009 р. [5].

Рішення ЄСП займають особливе місце в системі джерел права ЄС. У своїх рішеннях ЄСП встановлює загальні принципи тлумачення та застосування принципів права ЄС, що є обов'язковими для національних судів держав-членів ЄС. За всю історію діяльності ЄСП його рішення створили правові принципи, що стали основоположними в розвитку правової системи ЄС, зокрема свобода руху товарів та осіб, свобода надання послуг, заборона дискримінації та рівність у правах, принцип європейського громадянства тощо[6].

Незважаючи на важливе значення ЄСП у судовій системі ЄС, останнім часом є досить багато критичних висловлювань щодо надмірного розширення компетенції ЄСП як наслідок його діяльності, що виходить за межі законодавства ЄС. Так, колишній президент ФРН Р. Херцог попередив, що Європейський суд перевищив свої повноваження, здійснюючи тлумачення права ЄС, що у своїх рішеннях ЄСП встановив принципи права, які суперечать волі законодавця і стали підставою для подальших судових Мангольд, на підстав якого було скасовано німецький закон, що стосувався дискримінації та прав літніх працівників.

Голова Конституційного суду Бельгії, М. Боссайт, сказав, що як Європейський суд, так і Європейський суд з прав людини беруть все більше повноважень, розширивши їх та, створюючи серйозну загрозу “уряду суддів”. Він заявив, що “судді ухвалюють часто рішення, що мають досить значні негативні фінансові наслідки для держав-членів без розуміння особливостей національного права, так як вони складаються з іноземних суддів”. Деякі депутати Європарламенту та представники промисловості критикували рішення проти використання гендерного підходу як фактора визначення премій за страховими продуктами, що, на їх думку, є дискримінаційним [7].

Розвиток прецедентного права ЄС відображає вагомий внесок ЄСП у розбудову правової та інституційної системи ЄС, у створення правового підґрунтя для захисту прав та свобод людини і громадянина в ЄС, в однаковому застосуванні та тлумаченні права ЄС органами ЄС та державами-учасниками ЄС. Питання впливу ЄСП на національні правові системи є досить цікавим та малодослідженим, що потребує подальших наукових пошуків і досліджень.

### **Література**

1. Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community // Council of the European Union [Electronic resource]. — Access mode : [http://consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=1317&lang=en](http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1317&lang=en).
2. CVRIA [Electronic resource]. — Access mode : [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7026](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7026).
3. Путівник по Лісабонському договору [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [eu.prostir.ua/data?t=1&q=242584](http://eu.prostir.ua/data?t=1&q=242584).

4. Arnall A. The European Union and its Court of Justice [Text] / Anthony Arnall. — Oxford : Oxford University Press, 1999. — S. 68.

5. The future of the judicial system of the European Union [Text] / Alan Dashwood. — Portland ; Oregon : Hart Publishing, 2001. — S. 15.

6. Право Європейського Союзу [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. Р. А. Петрова. — 3-тє вид., змін. і доп. — К. : Істина, 2010. — 376 с.

7. Alec Stone Sweet. The European Court of Justice and the Judicialization of EU Governance // Living Reviews in European Governance [Electronic resource]. — 2010. — № 5. — Access mode : <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2010-2>.

## **V. Reshota**

### **EUROPEAN COURT OF JUSTICE IN THE JUDICIAL SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION**

**Legal status of the European Court of Justice of the European Union (hereinafter - EU) is considered. It is determined that the European Court of Justice (officially the Court of Justice) is the highest court in the European Union in matters of European Union law. As a part of the Court of Justice of the EU European Court of Justice has the task to interpret EU law and ensure its equal application across all EU member states.**

**Key words: European Court of Justice, Court of Justice of the European Union, judicial system, European Union, Lisbon Treaty, EU law, EU institutions.**

УДК 330.44:339(438+476+477)

**Є. Матвійшин,  
О. Музичук**

## **ПРОЕКТНИЙ ПІДХІД ДО ПІДГОТОВКИ ГРАНТОВОЇ ЗАЯВКИ НА УЧАСТЬ У ПРОГРАМІ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА “ПОЛЬЩА – БІЛОРУСЬ – УКРАЇНА”**

**Описано особливості реалізації Програми транскордонного співробітництва “Польща – Білорусь – Україна”. Наведено ієрархічну структуру робіт із підготовки грантової проектної заявки. Описано підхід до врахування загроз, які можуть перешкодити реалізації проекту.**

**Ключові слова: Європейський Союз, транскордонне співробітництво, проектна заявка, проектні ризики і загрози.**

Розвиток регіону і країни загалом базується на власних ресурсах та на можливостях їх залучення ззовні. Ресурси класифікуються на декілька груп, серед яких: природні, людські, фінансові, технічні. Важливо не просто володіти ресурсами, але й раціонально ними розпоряджатися та відновлювати і розвивати їх, забезпечуючи належний рівень конкурентоспроможності.

Незважаючи на конкуренцію між країнами, яка притаманна глобальній економіці, співтовариства країн зацікавлені у взаємодопомозі. Досвід показує, що для розвинутої країни важливо, щоб її оточували не бідні сусіди, а партнери з ведення спільних ділових справ, культурних та освітніх обмінів. Завдяки транскордонному співробітництву з’являються додаткові можливості створення якісних умов проживання населення з обох сторін кордону, зокрема для сприяння реалізації творчого потенціалу людей у місцевому життєвому просторі. Особливо посилилися тенденції такої співпраці з часу утворення та розширення Європейського Союзу (далі – ЄС), до того ж не лише між країнами-членами, але й між ними та іншими державами.

Кожна країна має власну стратегію розвитку, на втілення якої необхідна реалізація низки проектів та програм. Свої стратегії мають й окремі території всередині країни. Завдяки співпраці з зарубіжними партнерами стає можливим використати їхній досвід і отримати допомогу з реалізації відповідних стратегій, позиціонування своїх територій у зовнішнє середовище. Переваги міжнародної співпраці вже відчули ті українські учасники, які залучалися до програм TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States), PAUCI (Poland-America-Ukraine Cooperation Initiative), Фундації Стефана Баторія та інших.

Значні можливості для частини регіонів України з’явилися завдяки участі у Програмі Добросусідства “Польща – Білорусь – Україна” в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства (далі – ЄІСП), який є ініціативою Європейської Комісії, скерованою на розвиток співробітництва між ЄС та партнерськими країнами для забезпечення інтегрованого та сталого регіонального розвитку [1]. Попередня реалізація подібної програми (INTERREG IIIA / TACIS CBC на 2004 – 2006 рр.) показала низку недоліків у підготовці та реалізації відповідних проектів [2]. Основними з них були такі:

– диспропорція між активністю польських, білоруських та українських учасників програми;

– фінансова неспроможність українських партнерів і відсутність в Україні сформованого механізму державної фінансової підтримки транскордонних проєктів;

– невелика проникність проєктів до ширших цільових груп: співпраця відбувалася переважно між інституціями, а не між цільовими групами (жителями територій, яких торкалися проєкти);

– невідповідність фахівців для розробки заявок щодо залучення коштів міжнародних фінансових структур, створення спільних транскордонних проєктів;

– брак кваліфікованих кадрів, здатних забезпечити підготовку необхідних проєктів та контактувати з представниками територіальних громад інших держав через недостатній рівень фахових та мовних знань.

Тому важливо поширювати інформацію про зміст і можливості участі українських суб'єктів у Програмі “Польща – Білорусь – Україна 2007 – 2013” (далі – Програма) та про порядок формування відповідних заявок.

Питання транскордонної співпраці розглядаються як окремими науковцями, так і цілими науково-дослідними установами. Н. Мікула запропонувала концепцію транскордонного регіону (він, на відміну від прикордонного, обов'язково охоплює, як мінімум, дві суміжні прикордонні території сусідніх держав) та методологічну схему його дослідження як специфічного територіального утворення [3]. На її думку, це дає змогу здійснювати системне вивчення з метою виявлення спільних проблем і вибору ефективних шляхів їх вирішення, зокрема під час організації євро регіону. Наведена нею схема дослідження враховує закономірності формування та розвитку такого регіону, а також специфічні аспекти функціонування різноманітних суб'єктів, які розташовані по обидва боки кордону. Нею надано пропозиції стосовно програмування розвитку співпраці та розроблено методичні рекомендації щодо оцінки ефективності транскордонного співробітництва та діяльності євро регіонів, а також щодо формування транскордонної статистики.

Вивчення громадської думки мешканців Львівщини і прикордонних районів Польщі та оцінок експертів щодо проблем у розвитку транскордонного співробітництва України провели працівники Національного інституту стратегічних досліджень [4]. Дослідники звернули увагу на факти слабкого розуміння одними учасниками транскордонного співробітництва тих проблем та мотивів, які керують іншими його суб'єктами. Основний акцент висновків за результатами дослідження зроблено на доцільності ініціювання змін, спрямованих на удосконалення нормативно-правової бази та покращення якості окремих елементів інституційної інфраструктури транскордонного співробітництва України.

Про увагу громадських, наукових і ділових кіл України до транскордонного співробітництва свідчить проведення різноманітних комунікативних заходів із обговорення відповідних питань. Наприклад, на засіданні круглого столу “Пріоритети підвищення ефективності транскордонного співробітництва та зміцнення конкурентоспроможності підприємництва західних регіонів України”, який відбувся 20 грудня 2010 р. в Регіональному філіалі Національного інституту стратегічних досліджень у м. Львові, запропоновано низку заходів із активізації економічного транскордонного співробітництва [5]. Серед них такі:

1. Сприяння поінформованості потенційних бенефіціарів про існуючі програми.

2. Підвищення практичної цінності семінарів для потенційних заявників Програми через залучення до їх проведення консалтингових фірм і бенефіціарів попередньої аналогічної програми 2004 – 2006 рр.

3. Вдосконалення системи моніторингу виконання Програми через запровадження гнучкої системи оцінки транскордонних ефектів проектів програми, до розробки якої необхідно залучити провідні наукові установи.

4. Мінімізація обмежувального впливу візового режиму на інтенсивність транскордонного руху українських громадян.

5. Децентралізація функцій державного управління, делегування значної частини його повноважень органам місцевого самоврядування та іншим самоврядним інституціям, надання їм більшої самостійності у вирішенні спільних із регіонами сусідніх держав завдань регіонального та місцевого розвитку (зокрема, це стосується формування місцевих бюджетів та їх використання).

У названих вище публікаціях наведено теоретичні та методичні аспекти співпраці в межах транскордонного регіону та подано загальні пропозиції з активізації транскордонного співробітництва на різних рівнях, однак для практичного застосування доцільно детальніше зупинитися на процесі підготовки конкретного суб'єкта до участі в окремому проекті згаданої програми та підготовки відповідних документів.

У статті запропоновано підхід до планування потенційними українськими учасниками спільних кроків із зарубіжними партнерами для подання заявок на реалізацію проектів у рамках Програми. Описаний підхід може бути використаний для планування участі в майбутніх програмах транскордонного співробітництва, які будуть організовуватися ЄС.

Програма передбачала, що буде проводитися декілька конкурсних наборів. Перший набір проектних заявок офіційно завершився 1 березня 2010 р. Чергова дата приймання заявок була 30 вересня 2011 р. (другий конкурсний набір). Функції спільного органу управління цієї Програми виконує Міністерство регіонального розвитку Республіки Польща. В оголошенні про другий конкурсний набір до Програми зазначено, що пріоритетами та відповідними заходами проектів транскордонного співробітництва є такі [6]:

Пріоритет 1. Підвищення конкурентоздатності прикордонних територій.

1.1. Покращення умов для підприємництва.

1.2. Розвиток туризму.

1.3. Покращення доступу до регіону.

Пріоритет 2. Покращення якості життя.

2.1. Захист довкілля на прикордонних територіях.

2.2. Ефективні та безпечні кордони.

Пріоритет 3. Інституційна співпраця та підтримка ініціатив місцевих громад.

3.1. Покращення можливостей транскордонного співробітництва на регіональному та місцевому рівні.

3.2. Ініціативи місцевих громад.

За умовами конкурсу, проекти, яким надаватиметься підтримка, повинні бути реалізовані на території Програми в Польщі, Білорусі та Україні і бути неприбутковими. Індикативний бюджет цього конкурсу проектів становить понад 88 млн євро. Розмір одного гранту може становити від 0,1 до 4 млн євро. Вклад учасників повинен становити не менше 10% від загальної вартості конкретного проекту. Основними регіонами з боку України визначено Волинську, Закарпатську і

Львівську області, але можуть залучатися і так звані “прилеглі території”: Івано-Франківська, Рівненська і Тернопільська області, в яких загальна вартість заходів не може перевищити 20% загального бюджету Програми.

У 2013 р. заплановано реалізацію третього етапу (конкурсу) Програми, в якому розглядатимуться проекти розвитку підприємництва прикордонних регіонів, зокрема мікрокредитування підприємців [7].

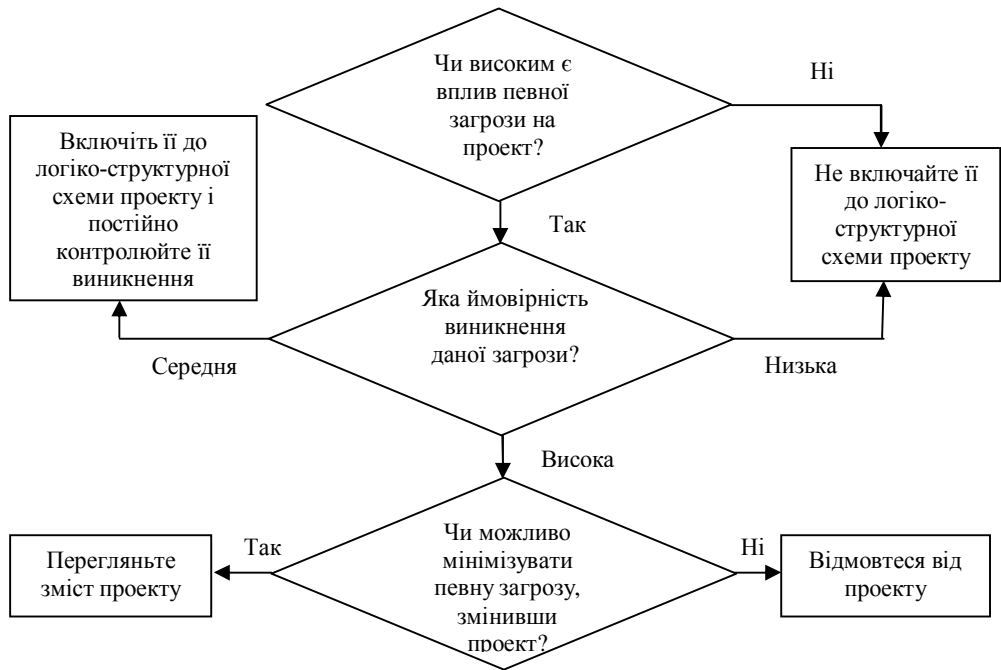
Підготовка заявки на участь у Програмі вимагає кропіткої роботи та уважності стосовно дотримання вимог до її оформлення та до потенційних учасників. Умови участі та інструкція щодо подання заявки можуть зазнавати змін [8]. Важливо добре організувати роботу з підготовки заявки, щоби вчасно і якісно подати необхідні пакети документів. Планування цієї роботи залежить від того, хто виступатиме головним партнером – українська, білоруська чи польська сторона. Той учасник, який подає проектну заявку, (аплікант) вважається головним партнером, а у випадку позитивного рішення щодо вибору проекту він буде стороною грантового договору (бенефіціаром). Враховуючи труднощі, пов’язані з переказами коштів та переведеннями їх у різні валюти, а також із митними процедурами, простішим варіантом є той, коли бенефіціаром буде польська сторона.

Відповідно до Посібника апліканта [9], грантова заявка повинна містити такі основні документи: “Формуляр проектної заявки” (А) з додатками (А1-А12), “Бюджет проекту” (В), “Логіко-структурну схему проекту” (С), “Короткий опис проекту” (D).

Апліканти подають заявку (А) разом із додатками однією з таких мов: польською, українською, російською або англійською. Бюджет (В) і логіко-структурна схема (С) заповнюються тією мовою, якою підготовлено проектну заявку, а також англійською мовою. Короткий зміст проекту (D) має бути заповнений англійською мовою. Додатки А1-А12 подаються польською, українською або російською мовами. Зміст додатків залежить від типу проекту, який може бути інвестиційним, інфраструктурним або “м’яким”. Отже, у переліку робіт із підготовки проектної заявки повинен бути включений переклад документів потрібними мовами.

Із чотирьох названих вище основних документів першою доцільно підготувати логіко-структурну схему проекту (С). Саме в цій формі буде відображено цілі, очікувані результати проекту, індикатори їх досягнення, джерела отримання даних про ці індикатори, а також допущення проекту (зокрема – щодо потенційних ризиків і загроз).

Ризики можуть бути пов’язані з розміром проекту (тривалість, кількість виконавців), чинниками стабільності (чіткість вимог, традиційність технологій), досвідом (попередня участь команди і підрядників у реалізації подібних проектів). Загрози – це події, які можуть трапитися і при цьому перешкодити виконанню проекту. Вони можуть бути пов’язані з технічними (неналежне функціонування технологій, передбачених проектом), ресурсними (брак фінансування, фахівців або вихід із команди ключових учасників) і політичними (зменшення або зникнення підтримки з боку інституцій, які можуть вплинути на реалізацію заходів проекту) чинниками. Для аналізу загроз потрібно оцінити ймовірність їх виникнення та міру можливого при цьому впливу на проект. На рис. 1 наведено підхід до відповідного прийняття рішення.



**Рис. 1. Схема прийняття рішення стосовно конкретної загрози, яка може перешкодити реалізації проекту**

Логіко-структурна схема (С) допоможе скласти ієрархічну структуру робіт проекту (так звану WBS – work breakdown structure) і календарний план їх виконання. На їх основі можна розподілити роботи між учасниками проекту та скласти його бюджет. Паралельно з цим доцільно підготувати додатки і заповнити формуляр проектної заявки (А), а після того – підготувати короткий опис проекту (D).

До початку підготовки грантової заявки важливо здійснити пошук потенційних партнерів для спільної участі в конкурсі. Необхідно врахувати тип проблем, на вирішення яких будуть скеровані спільні зусилля і ресурси. Критеріями пошуку і вибору партнерів є:

- наявність у них компетенцій, які б доповнили компетенції апліканта;
- досвід участі в подібних проектах;
- відомість їхнього імені у сфері, якої торкається проект;
- наявність у них корисних для проекту політичних контактів.

Незалежно від того, хто отримуватиме і розпоряджатиметься виділеними на проект коштами, важливим етапом підготовки до участі є попередні зустрічі і переговори з потенційними партнерами. Їхніми цілями є:

- виявлення спільних проблем;
- розгляд альтернатив їх вирішення;
- розгляд потенційних учасників та залучених організацій тощо.

Подальша робота пов'язана з підготовкою формальних документів, які належать до пакету заявки, та додаткових матеріалів, які підвищують шанси спільного проекту бути відібраним. Сама підготовка пакету заявки за змістом є проектною діяльністю і може бути описана відповідною ієрархічною структурою

робіт. Особливістю такого проекту є те, що його замовники одночасно виступають і його розробниками та виконавцями. Метою такого проекту є подання до визначеної дати якісно підготовленої заявки на участь у конкурсі проектів Програми (грантової проектної заявки). Відповідна група з підготовки пакету документів формується та існує, проходячи такі фази:

- власне формування на основі прагнення до співпраці;
- нормалізація діяльності;
- виконання запланованих дій;
- зміна і розформування команди.

Для участі у групі з підготовки грантової проектної заявки залучають фахівців із різноманітними компетенціями, необхідними для якісного опрацювання усіх сторін спільного проекту.

Отже, підготовка заявки для участі у конкурсі проектів Програми може відобразитися ієрархічною структурою робіт, наведеною на рис. 2.



**Рис. 2. Ієрархічна структура робіт із підготовки заявки на участь у конкурсі проектів Програми Добросусідства “Польща – Білорусь – Україна 2007 – 2013”**

Кожна з наведених на цьому рисунку робіт повинна мати закріпленого відповідального виконавця. Деякі роботи можуть виконуватися декількома повторюваними циклами (ітераціями), кожен із яких наближає результат роботи до більш відповідного пріоритетам Програми та очікуванням цільових груп. Найбільш ймовірно, що декілька ітерацій буде здійснено для роботи “Побудова логіко-структурної схеми (С)”, бо саме тут стають визначеними цілі, завдання та очікувані результати проекту, який подається на конкурс.

### **Висновки**

Підготовка грантової проектної заявки є складним набором робіт, який доцільно розглядати як окремий проект. Наведена структура робіт може бути використана учасниками конкурсів проектів транскордонної співпраці, які будуть проводитися у майбутньому. Описані підходи можуть бути використані для розробки навчальних програм підготовки фахівців із управління проектами і підвищення кваліфікації працівників органів влади та організацій, які залучаються до спільних проектів транскордонного співробітництва.

Подальші дослідження можуть бути присвячені особливостям наступного конкурсу проектів за Програмою та іншими подібними програмами транскордонного співробітництва. Доцільно також приділити увагу процесам лобювання інтересів учасників проектів транскордонного співробітництва в різноманітних вітчизняних і зарубіжних інституціях.

### **Література**

1. Європейський Інструмент Сусідства та Партнерства [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pl-by-ua.eu/ua,3>.
2. Перспективи реалізації програми добросусідства “Польща – Білорусь – Україна 2007 – 2013” [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/230/>.
3. Мікула Н. А. Транскордонне співробітництво в умовах інтеграційних процесів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д. е. н. / Н. А. Мікула. — Львів : Інститут регіональних досліджень НАН України, 2005. — 46 с.
4. Транскордонне співробітництво – стратегічний ресурс розвитку прикордонних територій України [Текст] / за заг. ред. к. е. н. В. Борщевського. — Львів : Інститут міжнародних економічних досліджень ; Регіональний філіал Національного інституту стратегічних досліджень в м. Львові, 2008. — 180 с.
5. Пріоритети підвищення ефективності транскордонного співробітництва та зміцнення конкурентоспроможності підприємництва західних регіонів України [Текст] / [Васильців Т. Г., Борщевський В. В., Флейчук М. І. та ін.] ; за ред. Т. Г. Васильціва. — Львів : ЛФ НІСД, 2010. — 168 с.
6. Cross-border Cooperation Programme Poland-Belarus-Ukraine 2007-2013 / Joint Technical Secretariat [Electronic resource]. — Access mode : [www.pl-by-ua.eu](http://www.pl-by-ua.eu).
7. Розподіл коштів у рамках програми транскордонного співробітництва Польщі, України та Білорусі [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://investycii.org/news/inshi-rynky/rozpodil-koshtiv-v-ramkah-prohramy-transkordonoh-o-spivrobitnytstva-polschi-ukrajiny-ta-bilorusi-vidbudetsya-v-hrudni-2010-r.html>.
8. Corrigendum to Guidelines for grant applicants [Electronic resource]. — Access mode : [http://www.pl-by-ua.eu/upload/en/Corrigendum%20to%20Guidelines%20for%20grant%20applicants\\_2011-07-07.pdf](http://www.pl-by-ua.eu/upload/en/Corrigendum%20to%20Guidelines%20for%20grant%20applicants_2011-07-07.pdf).

9. Guidelines for grant applicants [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.pl-by-ua.eu/upload/pl/Guidelines%20for%20Applicants%20II%20CFP.pdf>.

**Ye. Matviyishyn,  
O. Muzychuk**

**PROJECT APPROACH TO THE PREPARATION OF GRANT  
APPLICATION FOR PARTICIPATION IN THE CROSS-BORDER  
COOPERATION PROGRAMME “POLAND – BELARUS – UKRAINE”**

The features of the Cross-border Cooperation Programme “Poland-Belarus-Ukraine” are described. The hierarchic structure of works from preparation of grant application is shown. The approach to the consideration of the threats that could wreck the realization of the project is described.

**Key words:** European Union, cross-border cooperation, project application form, project risks and threats.

УДК 346.26

Н. Мазій

## ПРИНЦИПИ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦТВА

Наведено аргументи необхідності саме державного, а не ринкового саморегулювання підприємницької діяльності. Запропоновано на основі аналізу наукових досліджень принципи та механізми державного регулювання підприємницької діяльності, що покращило б теперішню ситуацію у зазначеній сфері.

**Ключові слова:** суб'єкти господарювання, принципи державного регулювання, механізми державного регулювання, методи державного регулювання.

Метою статті є науково-теоретичний аналіз та обґрунтування державного регулювання суб'єктів підприємництва, виокремлення принципів, методів і механізмів державного регулювання підприємницької діяльності. Для досягнення мети було поставлено такі завдання:

- конкретизувати загальнотеоретичні принципи державного регулювання розвитку підприємництва;
- виокремити прямі та непрямі методи впливу держави на сферу підприємництва;
- запропонувати шляхи удосконалення механізму державного регулювання розвитку підприємництва.

Значний внесок у дослідження сутності державного регулювання підприємницької діяльності та економіки загалом зробили такі вчені: В. Андрущенко, О. Блінов, З. Варналій, І. Гайдучкий, М. Геєць, М. Долішній, І. Лукінов, О. Кузьмін, І. Михасюк, В. Павленков, І. Половінкін, С. Реверчук, В. Савченко, Л. Швайка та інші, і хоча достатньо описані принципи державного регулювання підприємництва, проте більшість досліджень залишають поза увагою питання вироблення конкретних механізмів.

Актуальність дослідження принципів та механізмів державного регулювання розвитку підприємництва в Україні зумовлена об'єктивними негативними реаліями соціально-економічного, екологічного, демографічного, правового спрямування через незавершеність економічних реформ, підтвердженням чого є програма економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”. Так само, як неможливе поєднати фритредерство з протекціонізмом, так само недосяжне результативне підприємництво без конкурентної економіки і ефективного державного його регулювання.

Проблема державного регулювання підприємництва є нагальною на сучасному етапі розвитку економіки України. На сьогодні вплив держави, з одного боку, доволі значний, а з іншого – недостатньо ефективний. Тому необхідність визначення оптимального ступеня державного регуляторного впливу на розвиток підприємництва є тим, щоб з одного боку забезпечити ефективне функціонування та отримання прибутків, а з іншого – створити передумови для збалансованого росту економіки країни.

Формально і лаконічно державне регулювання – це встановлення державою кількісних та/або якісних обмежень на свободу вибору прийняття рішень осіб чи

організацій, недотримання яких погрожує застосування відповідними органами санкцій за порушення нормативно-правової бази.

Державне регулювання розвитку підприємництва здійснюється на принципах стабільності, довготерміновості, юридичної захищеності інтересів як підприємців, так і споживачів продукції та послуг. Такі відносини між суб'єктами господарювання як основними товаровиробниками та державою, яка виступає посередником суспільних інтересів, об'єднуються у економічні та правові взаємовідносини.

Взаємовідносини, що складатимуться між підприємництвом і державою, повинні розвиватися у двох основних напрямках:

– по-перше, шляхом державного регулювання підприємницької економіки за допомогою спеціальних заходів, розроблених у державних програмах підтримки підприємництва, і заходів, що містяться в загальнодержавних програмах економічного й соціального розвитку країни;

– по-друге, за допомогою взаємодії держави й підприємництва, що є економічним співробітництвом влади й підприємницьких структур на основі єдності цілей стабілізації економічного зростання в Україні [1].

Необхідність державної політики, що відповідає тенденціям розвитку підприємництва, зумовлена найбільшою вразливістю цього сектора економіки до дій влади. Держава має регулювати підприємництво шляхом соціально-економічного прогнозування, удосконалення дозвільної системи, антимонопольної політики, державної стандартизації, метрології й сертифікації, системи оподаткування, розробки загальнодержавних і регіональних програм розвитку підприємництва.

Основними перешкодами на цьому шляху є недосконалість форм та методів державного регулювання економічного розвитку, недоліки податкової системи, нестача інвестиційних ресурсів, слабка інноваційна активність, практична відсутність результатів адміністративних реформ та інституціональних змін, зокрема те, що проведена приватизація не дала очікуваних результатів [2].

З'ясування принципів державного регулювання має важливе теоретичне і практичне значення, оскільки дає змогу визначити його цільову спрямованість, закономірності його розвитку та функціонування. Досліджуючи принципи державного регулювання підприємництва, потрібно виходити із загальнотеоретичних положень.

Термін “принцип” походить від латинського “*principium*”, яке означає: 1) центральне пояснення, особливість, що є основою створення або здійснення чого-небудь; 2) внутрішнє переконання, погляд на речі, які зумовлюють норми поведінки; 3) основа якого-небудь пристрою, приладу [3].

Саме дотримання принципів є своєрідною інституційною гарантією від непрогнозованого втручання в сферу державного регулювання підприємництва.

Принципи повинні доповнювати дію економічних законів і закономірностей, розкривати притаманні їм сутнісні риси та постійно повторювані зв'язки між елементами системи. Основою фундаментального поєднання державного й ринкового механізму регулювання процесів відтворення економіки є такі принципи: законності, відповідності динамічним умовам розвитку та конкретній соціально-економічній ситуації в країні, гармонізації економічних інтересів, економічної та екологічної доцільності, регіонального підходу, поступового згортання регуляторних функцій держави на користь ринкового механізму з урахуванням тенденцій на європейському й світовому ринках. Принципи мають бути каркасом при моделюванні конкретних елементів організаційно-економічного механізму

державного регулювання, забезпеченні його цілісності та синхронності у взаємодії всіх блоків [4].

Аналізуючи наукові дослідження економічних, юридичних та наук з державного управління з урахуванням чинного законодавство, а саме Господарського кодексу України, Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, пропонуються такі загальнотеоретичні принципи державного регулювання підприємництва, які спрямовані як на суб’єкти господарювання, так і на регуляторні органи (рис. 1):



**Рис. 1. Загальнотеоретичні принципи державного регулювання підприємництва**

#### Доцільність:

- обґрунтована необхідність втручання відповідних органів з метою вирішення існуючих проблем;
- поєднання адміністративно-правових та економічних важелів для взаємодії сформованої оптимальної організаційної структури та ефективного використання усіх ресурсів, на відміну від командно-адміністративного устрою;
- своєчасність та оперативність при вирішенні національних, регіональних і галузевих проблем державного регулювання підприємницької діяльності.

#### Адекватність:

- відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потреби у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам із урахуванням усіх прийнятних альтернатив;
- перерозподіл та корегування нерівності (економічної) суб’єктів господарювання на ринку через оподаткування, дотацій, обов’язкового страхування тощо;
- санкції за порушення та недотримання законодавчих та нормативних актів, виявлені під час регуляторно-контрольних дій повинні бути пропорційні порушенню.

#### Ефективність:

- організаційне, правове, економічне, та екологічне забезпечення державного регулювання підприємництва повинно здійснюватись спеціальними органами з використанням відповідних важелів;
- функції державного управління повинні розподілятися відповідно: на вищих рівнях належить вирішувати тільки ті завдання, що не можливо вирішити на нижчих, а не навпаки;
- послідовність та раціональність регуляторної діяльності з можливим передбаченням кінцевого економічного ефекту.

### Збалансованість:

- державне регулювання повинно здійснюватись тільки у тих випадках, коли неможливе саморегулювання;
- підтримка розвитку та функціонування підприємництва шляхом уникнення диспаритету цін, нівелювання спадів виробництва, зменшення безробіття тощо;
- забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, тобто комплексних підхід до вирішення соціальних, економічних та екологічних проблем;
- врахування системності у вирішенні економічних, соціальних, зовнішньоекономічних, науково-технічних, культурних, екологічних та інших проблем, пов'язаних із підприємницькою діяльністю.

### Передбачуваність:

- відповідність регуляторної діяльності її цілям державної політики, для суб'єктів господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;
- регулювання суб'єктів господарювання повинно бути необхідним, відповідним і ефективним у сучасних умовах, що постійно змінюються, а в разі можливих негативних наслідків необхідно корегувати, змінювати або скасовувати.

### Прозорість:

- відкритість, простота та зрозумілість для суб'єктів господарювання поставлених завдань;
- розуміння прав та обов'язків суб'єктів господарювання та відповідно розуміння наслідків від їх порушення;
- обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома суб'єктів підприємництва;
- інформування громадськості про необхідність здійснення регуляторної діяльності та обов'язкове врахування громадської думки та інтересів.

Від наслідків підприємницької діяльності та прибутку, отриманого в цій сфері, залежить добробут як держави, так і населення України. Успіх підприємництва обумовлений економічною ситуацією та законодавчим забезпеченням (правовою базою) зазначеної діяльності. Законодавче забезпечення – це формування та вдосконалення чинного законодавства України стосовно підприємницької діяльності, яке здійснюється відповідними державними органами.

Держава регулює підприємницьку діяльність прямими та непрямими методами. Пряме регулювання – це безпосередній вплив держави на суб'єкти господарювання, а також розроблення державою нормативних актів, положень, заходів, що безпосередньо впливають на діяльність суб'єктів ринкових відносин. Основним інструментом регулювання економічних умов діяльності підприємств є прийняття законів і документів законодавчого спрямування. Особливо важливими для підприємств є законодавчі та інші нормативно-правові акти, відповідні норми господарського, цивільного, кредитно-фінансового, податкового, адміністративного, трудового та інших галузей чинного законодавства. Непряме регулювання підприємницької діяльності формує систему мотивації, створює стимулюючі умови для діяльності суб'єктів ринкових відносин і виступає в таких формах, як податкова система, цінова і фінансово-кредитна політика, державне замовлення.

Основним способом, за допомогою якого держава здійснює регулювання в сфері підприємництва, є видання нормативно-правових актів, що регулюють діяльність підприємств. Закони та інші нормативно-правові акти створюють необхідний юридичний режим забезпечення публічних інтересів у сфері економіки.

Об'єктами охорони можуть бути інтереси національної економіки; державні потреби; економічні інтереси територіальних утворень; вимоги до видів діяльності, якості товарів і послуг; інтереси об'єднань груп власників або власників взагалі; інтереси споживачів.

Формування нормативно-правової бази передбачає:

- встановлення чітких правових гарантій, що забезпечували б свободу та захист підприємницької діяльності;
- розроблення законодавчих та інших нормативних актів, спрямованих на правове забезпечення розвитку ринкових відносин;
- удосконалення чинних правових актів, що регулюють підприємницьку діяльність, з метою усунення внутрішньо-правових суперечностей і скасування положень, які гальмують розвиток приватної ініціативи та підприємництва.

У чистому вигляді неможливі ні ринкова економіка, ні фритредерство в межах та поза межами країни, хоча і мають багато переваг. Ринкова економіка діє як саморегульована і стихійна система. Ринковий механізм саморегулювання ефективний та дієвий щодо попиту і пропозицій, проте не вирішує проблем, пов'язаних із: соціальною сферою, оскільки вказує на економічну нерівність суб'єктів господарювання; екологічною сферою, оскільки бажання отримати максимальний прибуток суперечить вимогам сталого розвитку. Ринкове регулювання здійснюється за допомогою механізму конкуренції, динаміки ринкових цін, стихійного вирівнювання попиту та пропозиції тощо.

Для створення ринкового механізму за допомогою прийняття та/або доповнення чинного законодавства в Україні необхідно здійснювати комплекс заходів, які підвищать ефективність підприємницької діяльності завдяки:

- радикальній перебудові фінансової, кредитно-грошової системи;
- запровадженню реформи ціноутворення;
- приведенню у відповідність структури виробництва і попиту у демонополізацію економіки;
- обмеженню в імпорті товарів з метою захисту інтересів вітчизняного товаровиробника, тобто регулюванні рівня монополізму;
- створенню сучасної системи соціального захисту населення;
- формуванню системи ефективного державного регулювання економіки тощо.

Захищаючи інтереси підприємництва, держава повинна забезпечити відповідні форми правового захисту: судовий (шляхом звернення до суду), адміністративний (шляхом звернення до органів влади вишого рівня), муніципальний (шляхом звернення до органів місцевого самоврядування в порядку підпорядкування) та державний (шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів і здійснення контролю).

Ефективність економічній системі може забезпечити державне регулювання, механізми додаткового, не тільки ринкового регулювання, а й державного. За способами впливу механізми є прямі, тобто здійснюються за допомогою нормативно-правових актів, та непрямі – шляхом використання економічних, фінансових важелів.

У ст. 12 Господарського кодексу України, що визначає засоби державного регулювання господарської діяльності, вказується, що держава для реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного та соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності.

Основними засобами регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання є:

- 1) державне замовлення, державне завдання;
- 2) ліцензування, патентування і квотування;
- 3) сертифікація та стандартизація;
- 4) застосування нормативів та лімітів;
- 5) регулювання цін і тарифів;
- 6) надання інвестиційних, податкових та інших пільг;
- 7) надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

Конституція України у ст. 42 не тільки проголошує право кожного на здійснення підприємницької діяльності, а й покладає на державу обов'язок створення адміністративно-правового механізму захисту учасників ринку.

Процес державного регулювання розвитку підприємництва потребує здійснення комплексу організаційних, економічних, фінансових, управлінських та інших заходів як складових ефективної реалізації державної політики. Враховуючи зазначене, державне регулювання розвитку підприємництва можна розглядати через дію основних механізмів регулювання на всіх рівнях управління.

Пропонується мінімальний комплекс заходів щодо підвищення ефективності державного регулювання розвитку підприємництва на загальнодержавному та регіональному рівнях (рис. 2).

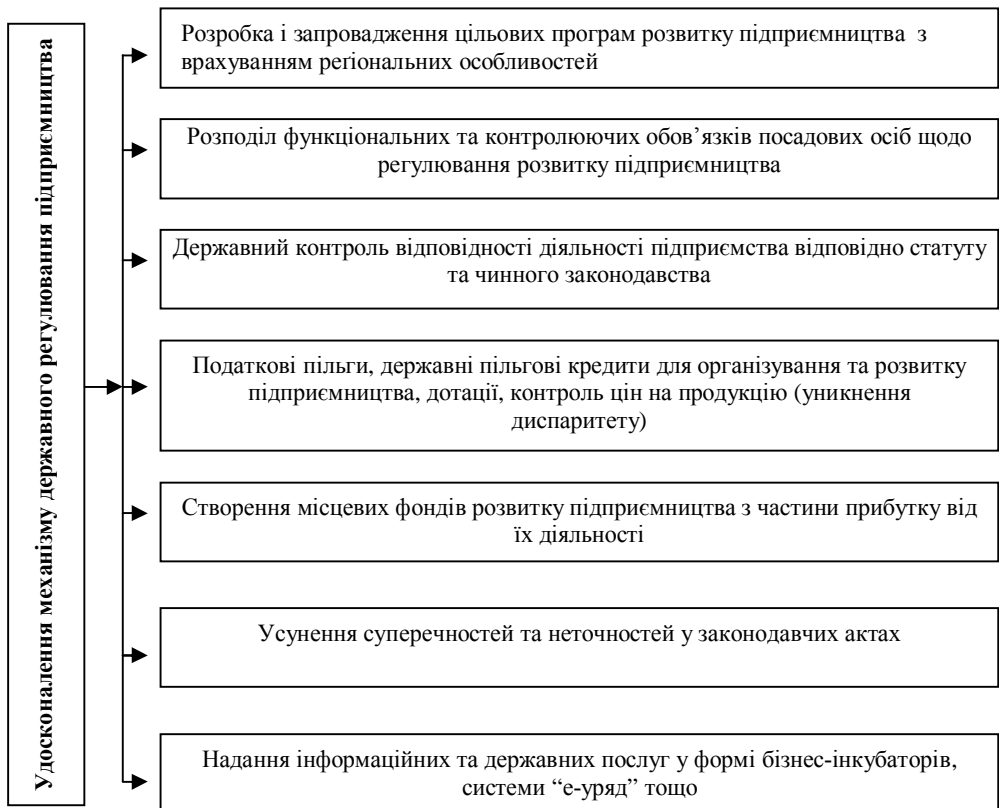


Рис. 2. Удосконалений механізм державного регулювання підприємництва

Реалізація зазначених механізмів дасть змогу підвищити ефективність державного регулювання розвитку підприємництва, проводити активну регіональну політику, забезпечити дійову координацію заходів місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій.

### **Висновки**

Розвиток та ефективне функціонування підприємницької діяльності – тривалий процес, який має здійснюватись з урахуванням економічного та правового становища країни, існуючих проблем на макро- та макрорівнях, інтеграційних процесів в Європейському Союзі. З іншого боку, держава, не втручаючись безпосередньо в діяльність підприємств, повинна регулювати сучасні ринки, підтримуючи їх чи стримуючи негативні тенденції через відповідні механізми державного регулювання підприємницької діяльності. Застосування принципів, методів та механізмів державного регулювання дасть можливість не тільки зробити підприємництво ефективним та прибутковим, а й соціально значущим явищем в Україні.

### **Література**

1. Данилейчук Р. Б. Основні напрями вдосконалення державного регулювання процесів інтеграції у галузі підприємництва / Р. Б. Данилейчук // Інноваційна економіка [Текст]. — 2005. — № 6. — С. 221.
2. Безземельна Т. О. Організаційно-правовий механізм державного регулювання підприємницької діяльності / Т. О. Безземельна, Т. І. Сергєєва // Держава та регіони [Текст]. — 2009. — № 2. — С. 23.
3. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних сполучень [Текст] / уклад. Л. О. Пустовіт [та ін.]. — К. : [б. в.], 2000. — С. 762.
4. Капітанець Ю. О. Особливості державного регулювання аграрної економіки в умовах ринкових відносин / Ю. О. Капітанець // Інноваційна економіка [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/inek/2010\\_4/169.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/inek/2010_4/169.pdf).

**N. Maziy**

### **PRINCIPLES AND MECHANISMS OF GOVERNMENT CONTROL OF ENTREPRENEURSHIP DEVELOPMENT**

**The arguments of necessity of exactly the state, but not market self-regulation of entrepreneurial activity are given. Principles and mechanisms of government control of entrepreneurial activity, which would improve a present situation in the noted sphere, are offered on the basis of analysis of scientific researches.**

**Key words: subjects of manage, principles of government control, mechanisms of government control, methods of government control.**

УДК 335.77:614.23

**Я.-Р. Федорів,  
Б. Лемішко**

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПІДГОТОВКОЮ КАДРІВ ПРОФІЛАКТИЧНОЇ МЕДИЦИНИ**

**Висвітлено питання підготовки сімейних лікарів на додипломному і післядипломному етапах у вищих медичних навчальних закладах України.**

**Ключові слова: сімейна медицина (далі – СМ), кадри, підготовка, спеціалізація, безперервний професійний розвиток, механізми державного управління.**

Розвиток первинної медико-санітарної допомоги (далі – ПМСД) в Україні на засадах СМ став пріоритетним напрямком розвитку національної системи охорони здоров'я, визначений законодавчою і виконавчою владою [1, 2].

Підґрунтям успішного виконання всіх завдань, що вирішуються у процесі реалізації політичного механізму державного управління складовими успішної роботи закладів ПМСД, які працюють на засадах СМ, є належна кількісна і якісна підготовка кадрів СМ, здатних вирішувати всі покладені на них обов'язки в контексті сучасних світових стратегій розвитку ПМСД [3, 4].

Одним із основних напрямків безперервного поліпшення якості медичної допомоги у сучасних центрах ПМСД, провідними фахівцями яких стають сімейні лікарі, є профілактична спрямованість їх професійних дій. Тому підготовка сімейних лікарів – це, насамперед, підготовка кадрів медицини профілактичної [5].

Всесвітня організація охорони здоров'я наголошує на тому, що суспільно-орієнтована ПМСД на засадах СМ є найліпшою моделлю первинної медичної допомоги, від якості та ефективності надання якої залежить загальний рівень сфери охорони здоров'я (далі – СОЗ) будь-якої країни та доступність медичного обслуговування, що суттєво впливає на формування і відтворення людського капіталу – найважливішого чинника економічного, науково-технічного та соціального прогресу [6, 7].

Вирішенням таких надскладних завдань, що визначаються політичним механізмом державного управління розвитком СМ в Україні, повинні займатися першочергово сімейні (родинні) лікарі, перспективне планування, своєчасна і якісна підготовка та перепідготовка яких покладається на вищі медичні навчальні заклади (далі – ВМНЗ) різних форм власності.

Сформована в Україні триетапна система медичної освіти передбачає на першому (додипломному) етапі фундаментальну підготовку щодо професійної лікувально-діагностичної компетентності майбутніх сімейних лікарів та інших фахівців сфери медичної діяльності.

На другому етапі (післядипломному) підготовка лікарів загальної практики – сімейної медицини здійснюється в інтернатурі (2 роки) або на циклах спеціалізації (6 місяців). Останній спосіб підготовки сімейних лікарів відбувається шляхом перекваліфікації з інших спеціальностей, кількість яких значно знизилася (у 2006 р. перекваліфіковано 1171, а у 2010 р. – 474 лікарів) [8].

Третій етап професійної підготовки сімейних лікарів – безперервний професійний розвиток триває, за рекомендаціями Всесвітньої федерації медичної освіти (далі – ВФМО), упродовж усього професійного життя фахівців. Він реалізується шляхом самостійного виконання різних видів діяльності у період між атестаціями відповідно до наказу Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) “Про затвердження змін до положення про проведення іспитів на передатестаційних циклах” № 484 від 07.07.2009 р. [9].

Однією із важливих проблем підготовки сімейних лікарів при дефіциті у СОЗ України понад 13 тис. осіб станом на 2010 р. стає кількісне кадрове забезпечення закладів ПМСД [10].

Другою важливою складовою підготовки сучасного сімейного лікаря стають профілактичні технології, які дають змогу певну частину хронічних неінфекційних захворювань, що стають причиною 66% смертельних випадків, своєчасно попередити. При цьому потрібно врахувати, що добре підготовлений сімейний лікар має внутрішню потребу в профілактичній медичній допомозі своїм пацієнтам, яка не потребує значних фінансових ресурсів, однак є дуже необхідною і ефективною.

Помилково думати, що сімейний лікар добре знає як проводити профілактичне консультування здорових людей, якщо його цьому не навчили. Для того, щоб програма первинної профілактики захворювань була реалістичною, сімейний лікар має вміти відібрати ті хвороби й стани, які мають найважливіше значення для громадського здоров'я. Саме на такі заходи необхідно витратити фінансові та кадрові ресурси.

Оскільки сімейний лікар у сучасній ПМСД стає центральною постаттю, його потрібно навчити не лише сучасним методам діагностики та лікування недуг на ранніх стадіях із використанням усієї сукупності медичних технологій. Він повинен у процесі професійної освіти опанувати знання та практичні навички координації зусиль державних органів, місцевого самоврядування, громадських і професійних медичних організацій щодо формування, збереження і зміцнення індивідуального здоров'я кожної людини та громадського здоров'я. З огляду на це, у процесі підготовки сімейного лікаря на всіх етапах медичної освіти повино приділятися багато уваги реалізації у практичній площині принципів превентивної медицини. Викладання основ профілактики фахівцям СМ повинно акцентувати їх увагу не лише на теоретичних знаннях і практичних навиках щодо конкретних профілактичних технологій, але й на розумінні профілактики з позицій широкого міжгалузевого підходу соціальних заходів.

Ще на початку медико-соціального експерменту щодо запровадження надання ПМСД на засадах СМ в Україні ректоратом Львівського національного медичного університету (далі – ЛНМУ) імені Данила Галицького, керівниками обласного і міського відділів охорони здоров'я запропоновано підготовку сімейних лікарів розпочинати з 3-го курсу додипломної освіти на основі “Професіограми лікаря загальної практики (сімейного лікаря)”, яка була опрацьована науковцями ЛНМУ разом із практичними лікарями Львівщини [11].

На основі названої вище професіограми була розроблена програма підготовки сімейних лікарів на додипломному та післядипломному етапах професійної освіти таких фахівців. У цій програмі зазначалося, що для успішного виконання обов'язків під час надання ПМСД сімейний лікар, окрім дисциплін лікувального профілю, повинен добре володіти знаннями та практичними навиками стосовно профілактики найпоширеніших недуг дітей та дорослого населення. Він повинен вміти виявити

мінімальні зміни у стані здоров'я пацієнтів різних вікових груп, а також різні ендогенні (внутрішні) та екзогенні (зовнішні) чинники ризику виникнення найпоширеніших захворювань. Виконня цієї програми створювало підґрунтя професійної підготовки студентів до формування і збереження громадського здоров'я.

Це сприяло опрацюванню типових навчальних планів підготовки лікарів загальної практики – сімейної медицині у системі субординатура-інтернатура, а також їх спеціалізації на факультеті удосконалення лікарів ЛНМУ. У процесі безперервного навчання майбутніх сімейних лікарів на одній базовій кафедрі ВМНЗ значна увага приділялася наданню ПМСД, проведенню диспансеризації здорових і хворих, психопрофілактиці, формуванню здорового способу життя, плануванню сім'ї, знанням із економіки, охорони здоров'я тощо.

У субординатурі (6 курс навчання) майбутні сімейні лікарі працювали в поліклініках під спостереженням досвідчених спеціалістів: хірургів, акушерів-гінекологів, отоларингологів, інфекціоністів, невропатологів, дерматовенерологів та інших спеціалістів, опановуючи відповідні практичні навички професійної діяльності. Вони також чергували 2 рази на місяць у міському травматологічному пункті.

Необхідність поліпшення умов для підготовки майбутніх сімейних лікарів на додипломному етапі спонукала ректорат до створення у 1993 р. першої в Україні кафедри поліклінічної справи і СМ, на якій навчаються на сьогодні студенти 6-го курсу медичного факультету. На основі концепції “чинників ризику” вони вивчають засади превентивної медицини у практиці сімейного лікаря на базі великих амбулаторно-поліклінічних закладів ПМСД, які працюють на засадах СМ. Однак, з огляду на незначний вплив мотиваційного механізму державного управління на професійну орієнтацію випускників ВМНЗ щодо спеціальності “загальна практика – СМ”, більшість теперішніх випускників проходять інтернатуру за іншими фахами. Закінчивши інтернатуру з терапії чи педіатрії, значна частина молодих лікарів змінює спеціальність упродовж короткого часу на “загальну практику – сімейну медицину”. Парадокс, але ми вчимо студентів і лікарів-інтернів не тому, що потрібно сучасній сфері охорони здоров'я, витрачаючи величезні державні та приватні ресурси, а це призводить фахівців до зневіри у необхідності суспільству їх професії та значного відтоку фахівців із охорони здоров'я.

Із урахуванням значної кількості сімейних лікарів пенсійного віку, які працюють у закладах ПМСД, кадровий дефіцит у майбутньому може ще збільшитися.

Щоб не допустити значного розриву між потребою і реальною кількістю підготованих сімейних лікарів, доцільно залучити за допомогою політичного механізму державного управління педагогічні резерви наших ВМНЗ. На основі значного педагогічного досвіду колективу ЛНМУ можна стверджувати, що внутрішніми мотиваційними чинниками для успішного навчання студентів ВМНЗ є їх цілеспрямованість до отримання лікарської спеціальності. Тому для кількісної підготовки майбутніх сімейних лікарів потрібно проводити значну профорієнтаційну роботу серед випускників шкіл і навчальних медичних закладів I – II рівнів акредитації щодо їх подальшого навчання у ВМНЗ за спеціальністю СМ.

Навчання студентів за обраною спеціальністю “сімейна (родинна) медицина” необхідно розпочинати ще з першого курсу. У програмах підготовки таких студентів треба більше уваги приділити віковій анатомії та особливостям фізіологічних процесів у людей різного віку. Доцільно увести до програми курс з основ медичної

валеології, гігієні сім'ї, громадського здоров'я, росту і розвитку людини тощо. Проект суцільної програми підготовки сімейних лікарів на додипломному етапі ректорат ЛНМУ подав у МОЗ України ще у 2005 р., однак державного замовлення на підготовку студентів-медиків за спеціальністю "родинна медицина" так і не отримано.

На нашу думку, до підготовки майбутніх сімейних лікарів на додипломному етапі бажано залучити не лише державні, але й акредитовані приватні ВМНЗ, як це реалізується у Сполучених Штатах Америки, де створені окремі факультети чи окремі інститути сімейної (родинної) медицини. На такі ВМНЗ можна покласти не лише підготовку спеціалістів із родинної медицини на додипломному, але й післядипломному етапі в інтернатурі. Вони можуть організувати методичне керівництво безпервним професійним розвитком сімейних лікарів у процесі їх фахової діяльності, як цього вимагає ВФМО.

У політичному механізмі державного управління підготовкою фахівців СМ (лікарів і медичних сестер) доцільно предбачити участь у цьому процесі територіальних громад за рахунок їх коштів через цільову підготовку за контрактами з органами місцевого самоврядування чи підприємствами.

Звичайно, мотивації молоді до навчання за спеціальністю "родина медицина" потрібно приділити більше уваги. І це вже відбувається у пілотних регіонах на основі Закону України "Про порядок проведення формування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві" № 3612-VI від 07.07.2011 р.

Досвід роботи Львівського національного медичного університету імені Данила Галицького (далі – ЛНМУ) і Головного управління охорони здоров'я Львівської обласної державної адміністрації упродовж 23 років засвідчує, що проблему забезпечення кваліфікованими кадрами закладів ПМСД, які працюють на засадах СМ, можна успішно вирішувати. Так, упродовж останніх 5 років укомплектованість штатних посад лікарів загальної практики – СМ перевищує 94% (в Україні пересічно у 2010 р. цей показник становить лише 76%). Охопленість населення Львівщини у 2010 р. первинною медико-санітарною допомогою на засадах СМ становила 50,84% (50,35% – у сільських районах і 51,5% – у містах). У Львові цей показник сягнув 65,3%, що є найвищим серед великих міст України, однак у сільській місцевості Львівщини у 2010 р. він дорівнює лише 88,57% [12].

Фахівців СМ з профілактичною метою мешканці Львівщини відвідують у 32,91% випадків (30,09% у сільській місцевості та 34,38% – у містах ) при середньому показникові на 1 сімейного лікаря 5495,81 відвідувань протягом року в області (4732,63 – у сільській місцевості та 5999,96 – у містах).

Певних успіхів у розвитку СМ Львівщини та її профілактичної спрямованості за останні роки досягнуто завдяки програмно-цільовому методі політичного механізму державного управління цим процесом. Важливими інструментами цього методу стали обласна цільова програма "Розвиток ПМСД на засадах СМ на 2008 – 2011 роки", затверджена Львівською обласною радою 23 квітня 2008 р., рішення 552 і методичні рекомендації "Регіональна модель освітньо-медичних округів та схема розташування закладів СМ у Львівській області", що затверджені головою Львівської обласної державної адміністрації 3 вересня 2008 р.

На виконання поставлених у названих вище регіональних нормативно-методичних документах завдань лише у 2010 р. видані такі накази Головного управління охорони здоров'я Львівської обласної державної організації: "Про

затвердження комплексу заходів з розвитку загальної практики – сімейної медицини на період до 2011 року” № 1303/01 від 02.04.2011 р., “Про моніторинг державних програм у галузі охорони здоров’я” № 375 від 28.05.2010 р., “Про призначення координаторів і головних позаштатних спеціалістів головного управління охорони здоров’я ЛОДА на 2010 рік” № 499 від 13.07.2010 р. і “Про план-графік реформування галузі охорони здоров’я Львівської області на 2010 – 2014 роки” № 524 від 20.07.2010 р. Зазначені накази відіграють важливу роль організаційно-управлінських інструментів комплексного механізму державного управління розвитком СМ Львівщини.

На замовлення комісії з охорони здоров’я Львівської обласної ради Головним управлінням охорони здоров’я облдержадміністрації опрацьована нова обласна цільова програма “Розвиток СМ та її профілактичної спрямованості на 2012 – 2014 роки”, виконання якої слугуватиме подальшому удосконаленню ПМСД нашим громадянам фахівцями СМ.

У цій програмі особлива увага приділена підвищенню ефективності профілактичної медицини у практиці фахівців ПМСД, що вимагає навчання їх у процесі безперервного професійного розвитку сучасним профілактичним технологіям.

### **Висновки**

Проведений аналіз комплексного механізму управління підготовкою фахівців СМ показує, що як на додипломному етапі, так і у процесі післядипломної підготовки в інтернатурі та під час їх передпідготовки з інших спеціалістів на факультеті післядипломної освіти мало уваги приділяється сучасним технологіям профілактичної медицини та їх практичній реалізації у повсякденній лікарській практиці. Світовий досвід показує, що ПМСД на засадах СМ суттєво впливає на стан громадського здоров’я як шляхом формування і реалізації принципів здорового способу життя різними віковими групами населення, залученням окремих громадян, їх родин, громадських організацій та органів місцевого самоврядування до вирішення конкретних проблем індивідуального і громадського здоров’я, так і застосуванням сучасних профілактичних технологій щодо первинної та вторинної профілактики найпоширеніших захворювань у конкретних осіб.

Підготовка висококваліфікованих спеціалістів СМ на додипломному і післядипломному етапах, а також у процесі їх безперервного професійного розвитку впродовж усього періоду роботи у сфері ПМСД на основі попередньої цілеспрямованої професійної орієнтації із застосуванням нематеріальних і матеріальних чинників мотиваційного механізму державного управління цим процесом є одним із основних напрямків вирішення складних проблем щодо постійного підвищення якості та ефективності ПМСД на засадах СМ та її профілактичної спрямованості.

### **Література**

1. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку ПМСД на засадах сімейної медицини до 2011 року: Закон України № 1841-VIII від 22.01.2010 р. // Управління закладом охорони здоров’я [Текст]. — 2010. — № 3. — С. 57—68.
2. Деякі питання удосконалення системи охорони здоров’я: Постанова Кабінету Міністрів України № 208 від 17.02.2010 р. // Управління закладом охорони здоров’я [Текст]. — 2010. — № 3. — С. 69—72.

3. Про внесення змін до основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги [Електронний ресурс] : Закон України № 3611-V від 07.07.2011 р. — Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

4. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві [Електронний ресурс] : Закон України № 3612-VI від 07.07.2011 р. — Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

5. Про затвердження примірних етапів реформування первинного та вторинного рівнів надання медичної допомоги [Електронний ресурс] : наказ Міністерства охорони здоров'я України № 735 від 30.08.2010 р. // Управління закладом охорони здоров'я [Текст]. — 2010. — № 3. — С. 73.

6. Гиріна О. М. Використання інформаційних технологій в медичній практиці при підготовці сімейного лікаря / О. М. Гиріна // Сімейна медицина [Текст]. — 2011. — № 3. — С. 14, 15.

7. Всемирный доклад о состоянии здравоохранения в мире “Первичная медико-санитарная помощь – сегодня актуальнее, чем когда-либо”. — [Б. г. : б. и.], 2008. — 125 с.

8. Москаленко В. Ф. Актуальні питання підготовки лікарів сьмейнонь медицини / В. Ф. Москаленко, О. І. Висоцька // Сімейна медицина [Текст]. — 2011. — № 3(38). — С. 7—11.

9. Про затвердження змін до Положення про проведення іспитів на передатестаційних циклах [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 484 від 07.07.2009 р. — Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

10. Ситуаційний аналіз розвитку сімейної медицини в Україні [Текст] / за ред. Г. О. Слабкого. — К. : [б. в.], 2011. — 28 с.

11. О проблемах подготовки врача общей практики / М. П. Павловский, Б. С. Зименковский, В. П. Выговский [и др.] // Врачебное дело [Текст]. — 1989. — № 5 (962). — С. 1—5.

12. Динаміка розвитку сімейної медицини Львівщини / С. М. Федоренко, М. С. Паснок, Б. Б. Лемішко [та ін]. — Львів : [б. в.], 2011. — 35 с.

**Ya.-R. Fedoriv,  
B. Lemishko**

## **PUBLIC ADMINISTRATION OF PERSONNEL TRAINING OF PREVENTIVE MEDICINE**

**The issues of family physicians training in undergraduate and postgraduate stages in higher medical educational institutions of Ukraine are considered.**

**Key words: FM, personnel, training, specialization, continuous professional development, mechanisms of public administration.**

УДК 340.111.5:35.08(477)

## І. Чорнобиль

### МОДЕЛЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ АДАПТАЦІЇ ПЕРСОНАЛУ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Проаналізовано завдання, роль і зміст можливих етапів удосконалення організаційно-правового механізму державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади. Визначено наявність аспектів адаптації персоналу, які потребують нормативно-правового урегулювання та органів публічної влади, які можуть здійснювати контрольні функції або методичне керівництво щодо адаптації персоналу. На цій основі запропоновано модель удосконалення механізму державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади України.

**Ключові слова:** механізм державного управління, адаптація персоналу, органи публічної влади, модель, кадровий резерв, стажування.

Завдання побудови демократичної, правової, соціальної держави з ринковою економікою передбачає формування належної якості людських ресурсів (персоналу) органів публічної влади. Процес реформування системи управління публічною службою потребує належного наукового, методологічного та методичного забезпечення, оскільки виникає небезпека простої зміни назв процесів без відповідної зміни їх змісту. Враховуючи жорсткий режим економії бюджетних коштів на утримання державного апарату та традиційну проблему плинності кадрів, одним із пріоритетних напрямків у системі управління персоналом стає розробка теоретико-методологічних основ формування ефективного організаційно-правового механізму державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади. Практика функціонування такого механізму в різних країнах світу, як в державному, так і в приватному секторі, демонструє не тільки його ефективність, але й економічність у довготерміновій перспективі.

Дослідження мети соціальної та професійної адаптації у системі державного управління, основних форм і напрямків адаптації, виявлення та обґрунтування державно-управлінських механізмів адаптації звільнених працівників органів внутрішніх справ до нових виробничих та соціальних умов, обґрунтування шляхів удосконалення механізму професійної адаптації в системі державної служби, розкриття критеріально-методологічних засад проведення діагностики адаптованості державних службовців до професійної діяльності, розробка комплексної моделі адаптації державних службовців до професійної діяльності та програми дослідження адаптованості державних службовців до професійної діяльності подані в працях М. Білінської [1], А. Ліпенцева [2], С. Онищук [3], О. Пархоменко-Куцевіл [4, 5], Т. Рашитової [6].

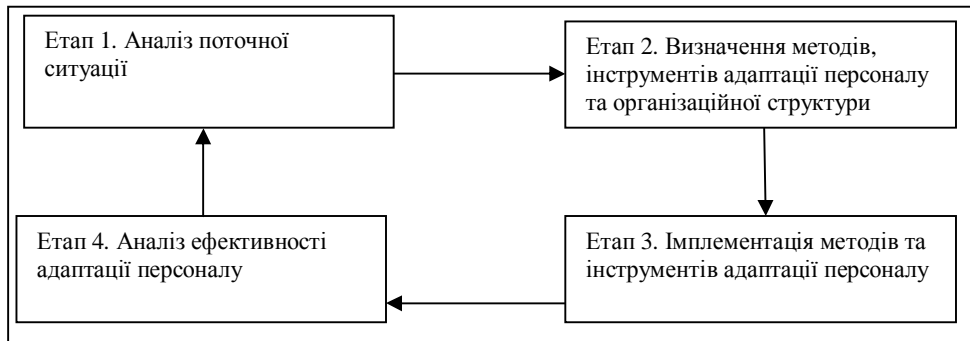
Безпосередньо організаційно-правовий механізм державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади України вже відображений у наших попередніх публікаціях [7 – 9], однак шляхи і напрямки його удосконалення досі не були предметом окремого наукового дослідження. Метою статті є побудова моделі удосконалення механізму державного управління процесом адаптації

персоналу в органах публічної влади України. Для її вирішення поставлено такі завдання:

– проаналізувати завдання, роль і зміст можливих етапів удосконалення організаційно-правового механізму державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади;

– визначити наявність аспектів адаптації персоналу, які потребують нормативно-правового урегулювання та органів публічної влади, які можуть здійснювати контрольні функції або методичне керівництво щодо адаптації персоналу.

Аналіз нормативно-правового забезпечення процесу адаптації персоналу в органах публічної влади України дає констатувати відсутність формально визначеного механізму управління процесом адаптації персоналу. Однак ми не можемо стверджувати, що такого механізму немає взагалі. Він є у тому вигляді, який сформувався емпірично. В будь-якому випадку, чи маємо несистемну діяльність у сфері адаптації персоналу процес, чи чітко сформований механізм управління процесом адаптації, на підставі узагальнення аналізу сучасного світового досвіду [10, 11] ми можемо стверджувати, що найбільш розповсюдженим є підхід до впровадження або удосконалення механізму управління процесом адаптації персоналу з використанням такої циклічної моделі, зображеної на рис. 1.



**Рис. 1. Циклічна модель удосконалення механізму управління процесом адаптації персоналу**

Тому фахівці вважають доречним розпочинати впровадження механізму управління процесом адаптації персоналу із аналізу поточної ситуації [12]. Такий аналіз, з огляду на вимоги адміністративної реформи, а отже, за умов обмежень у часі та ресурсах, ми вважаємо за доцільне здійснювати за допомогою внутрішнього кадрового аудиту. Сучасні методи аудиту діяльності організації в сфері адаптації персоналу передбачають:

1. Аналіз документів та локальних нормативних актів, що регламентують адаптаційні процедури. Аналізуючи нормативні документи, доцільно порівнювати їх з фактично існуючими відповідними процедурами, щоб зауважити чи існують розриви та розбіжності між регламентацією та процесом (методика GAP-аналізу).

2. Інтерв'ю, зокрема:

- із співробітниками, прийнятими на роботу менш ніж півроку тому;
- з тими, хто звільняється, відпрацювавши менше року;

– з керівниками, в чій підрозділі відбувається найбільший набір персоналу (підрозділи, де фіксується найвищий рівень плинності персоналу).

3. Проведення фокус-групи з експертами: авторитетними співробітниками, які формально або неформально виконують функцію наставника новопризначених працівників.

4. Проведення анкетного опитування осіб, які пропрацювали менше півроку. На відміну від інтерв'ю, згаданого в другому пункті, яке проводиться лише з кількома особами, анкетування повинні пройти всі працівники зі стажем роботи до шести місяців.

Як результат аналізу поточної ситуації, керівництво органу публічної влади отримає чітку інформацію про формальну регламентацію адаптаційних процедур та про реальну ситуацію з їх імплементацією. Наступний етап, який ми пропонуємо як частину процесу удосконалення організаційно-правового механізму державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади України – визначення методів та інструментів адаптації персоналу, зазвичай залежить від стадії розвитку органу публічної влади та цілей керівництва органу в сфері управління персоналом. На цьому етапі, обираючи методи та інструменти адаптації, які будуть задіяні під час проходження програм адаптації нових співробітників, на нашу думку, доцільно врахувати низку таких аспектів:

- зміст інформації, яку необхідно надати особі, яка проходить адаптацію;
- тип організаційної культури органу публічної влади;
- спроможність органу публічної влади до зміни організаційної структури;
- ступінь інноваційності методів та інструментів адаптації.

Методами адаптації персоналу, які можуть застосовуватись до різних категорій майбутніх або новопризначених службовців, ми вважаємо:

- випробування під час прийняття на посаду;
- навчання осіб, які перебувають в кадровому резерві;
- організацію стажування в органах публічної влади;
- адаптацію під час функціонування.

В результаті аналізу низки вітчизняних наукових публікацій, зарубіжного досвіду державного управління процесом адаптації персоналу органів публічної влади та інтерв'ю з керівниками низки органів публічної влади України та керівниками кадрових служб цих органів нами розроблено такі рекомендації щодо використання перерахованих методів адаптації персоналу до різних категорій персоналу органів публічної влади:

– випробування при прийнятті на роботу має бути основним методом адаптації осіб, які вперше прийшли на роботу в органи публічної влади (тривалість випробування, максимально дозволена законодавством, становить 6 місяців і однаково розповсюджується на публічних службовців, обслуговуючий і технічний персонал). Такий підхід є обґрунтованим з огляду на особливу роль та завдання органів публічної влади у суспільстві та високі вимоги до персоналу цих органів. Саме випробування при прийнятті на роботу дає змогу керівництву органу публічної влади своєчасно і в межах існуючого нормативно-правового забезпечення відреагувати на негативні показники адаптації працівника. З іншого боку, саме за умови встановлення максимального терміну тривалості випробування у працівника є можливість належним чином пройти програму адаптації і вийти на рівень належного функціонування або близький до нього. Водночас, безпосередній керівник працівника на випробувальному терміні та кадрова служба мають достатній період часу для, по-перше, використання всіх доступних їм релевантних інструментів адаптації, а по-друге, повної і об'єктивної оцінки претендента на посаду;

– навчання осіб, які перебувають у кадровому резерві, як метод адаптації персоналу є найефективнішим у разі кар’єрного просування публічних службовців всередині організації. Такий метод є оптимальним, коли кадрова служба заздалегідь поінформована про появу вакансії (наприклад, з огляду на вихід публічного службовця на пенсію). Відповідно до існуючих на сьогодні підходів, які ми вважаємо цілком обґрунтованими і ефективними за умови їх реального втілення, кадрові служби органів публічної влади розробляють річні плани навчання осіб, які перебувають у кадровому резерві. Такий період є цілком достатнім для професійної і психофізіологічної адаптації публічного службовця до посади вищого рівня, з огляду на той факт, що інші види адаптації (соціально-психологічна, організаційно-адміністративна, санітарно-гігієнічна та економічна), як правило, успішно пройдені ще на посаді нижчого рівня. З іншого боку, якщо у кадровому резерві перебуває особа, яка не є публічним службовцем або працює в іншому органі публічної влади, завдання кадрової служби значно ускладнюється, оскільки у плані навчання необхідно передбачити також заходи, спрямовані, насамперед, на соціально-психологічну адаптацію (пристосування працівника до керівника, колективу підрозділу і організації);

– стажування як метод адаптації персоналу доцільно використовувати у разі, якщо керівництво організації планує залучення в орган публічної влади працівника іншої організації (у випадку керівних посад) або перспективної кваліфікованої молоді, як це передбачено відповідними спеціальними національними і місцевими програмами (у випадку посад нижчого рівня). Саме стажування у такому разі є найбільш взаємовигідним методом адаптації персоналу, оскільки керівництво органу публічної влади (окремого підрозділу) отримує можливість перевірити відповідність претендента вимогам посади, а претендент при цьому не ризикує втратити попереднє місце роботи;

Основною організації стажування публічних службовців-керівників повинен бути такий принцип: чим вище піднімається державний службовець у посадовій ієрархії, тим більше часу в загальній тривалості його навчання має становити стажування. Відповідно, ми погоджуємось з думкою дослідників, які вважають, що “призначенню на будь-яку посаду в державному апараті повинно передувати навчання і стажування державного службовця на аналогічній для заміщення посад” [13].

Іншим аспектом, який, на нашу думку, потрібно враховувати при виборі методів та інструментів адаптації персоналу, є тип організаційної культури, притаманний органу публічної влади. Дослідники вказують на чіткі кореляційні зв’язки між організаційною культурою і результатами адаптації персоналу. Зокрема, важливим компонентом організаційної культури працівників називають їх адаптаційну активність і підготовленість до продуктивного саморозвитку і саморегуляції, які характеризують готовність і здатність людини до виконання функції у професійній діяльності, ґрунтуючись на власному досвіді і можливостях [14]. Часто організації поєднують кілька культур, що пов’язано з різними підрозділами чи регіональними відділеннями. До найбільш поширених видів адаптаційних культур дослідники відносять кланову, адхократичну, ієрархічну та ринкову [15].

Окрім того, на нашу думку, необхідно враховувати спроможність організації до змін організаційної структури. Адже визначення набору інструментів адаптації персоналу передбачає і структурне закріплення функцій управління адаптацією. Згідно із узагальненими нами найбільш розповсюдженими на сучасному етапі підходами в органах публічної влади зарубіжних країн та бізнес-адмініструванні,

структурне закріплення функцій управління процесом адаптації може проходити за такими напрямками:

1. Виділення відповідного підрозділу у структурі системи управління персоналом. Найчастіше функції управління процесом адаптації персоналу покладаються на підрозділи з розвитку і навчання персоналу. У разі, якщо кадрова служба (служба управління персоналом) організації є невеликою за розміром і не має окремих підрозділів, функція управління процесом адаптації може бути покладена на конкретну посадову особу.

2. Розподіл фахівців, які займаються управлінням процесом адаптації персоналу, за підрозділами організації і координації їхньої діяльності з боку служби управління персоналом.

3. Розвиток системи наставництва.

На нашу думку, на сучасному етапі реформування системи управління персоналом в органах публічної влади потрібно звернути увагу на такий варіант структурного закріплення функцій управління процесом адаптації персоналу, як покладення відповідальності за процес адаптації персоналу на керівників структурних підрозділів, до яких приходять нові працівники. Такий підхід тривалий час використовувався в бізнес-адмініструванні за умов обмежених ресурсів на функцію управління персоналом і на сьогодні використовується в органах публічної влади країн із перехідною економікою, зокрема Польщі і Словаччини. Водночас ми вважаємо, що найбільш оптимальним для системи державного управління України буде комбінований підхід до структурного закріплення функцій управління процесом адаптації персоналу: покладення відповідальності за адаптацію персоналу на керівників структурних підрозділів, до яких приходять нові працівники, з одночасним розвитком системи наставництва.

У випадку, якщо організація не має спроможності впровадити систему наставництва або змінити існуючу структуру підрозділів, необхідно обирати методи та інструменти, які дають змогу обійтись без таких змін. Винятком є, на нашу думку, випадок, коли етап аналізу поточної ситуації довів, що попередня система адаптації персоналу, яка базувалась на інструментах, що не потребують змін організаційної структури, виявилась неефективною.

Третій етап, імплементація інструментів адаптації персоналу, як правило, відбувається у формі реалізації програм адаптації персоналу – комплексу заходів, кінцевою метою яких є успішне входження нових працівників у колектив. Значно рідше трапляється підхід, коли організація застосовує один або кілька окремих методів та інструментів адаптації (заходів), що пов'язані або не пов'язані між собою [16]. Якщо перший і другий етапи аналізу поточної ситуації та визначення інструментів адаптації персоналу є відносно короткотривалими і, на нашу думку, повинні відбуватися досить рідко (на початку функціонування організації, при зміні керівництва, при зміні стратегії або ключових процедур), то імплементація інструментів адаптації персоналу є постійно триваючим процесом.

Останній етап удосконалення (впровадження) механізму управління процесом адаптації персоналу – оцінка ефективності адаптації персоналу, аналогічно до першого і другого етапів є відносно короткотривалим, однак ми вважаємо, повинен реалізуватися частіше, з визначеною в організації періодичністю.

При дослідженні ефективності адаптації персоналу, на нашу думку, доцільно виділяти два ключові компоненти:

– оцінку ефективності адаптації персоналу в організації. Окрім оцінки ефективності адаптації персоналу загалом (оцінювання результатів) оцінювання необхідне при розробці та втіленні окремих інструментів адаптації персоналу (оцінювання процесів);

– оцінку рівня адаптованості працівника, який завершив програму адаптації.

Не зважаючи на наявність низки моделей та методик оцінки ефективності інвестування у людський капітал, ми поділяємо думку керівників відділів з управління персоналом українських організацій, що сьогодні не існує якісної методики комплексної оцінки ефективності інвестування у людський капітал, використання якої не було б дуже складним у розрахунку, працезатратним та не вимагало б введення додаткової штатної одиниці у спеціалізовані відділи організацій [17, 18].

З огляду на це, з метою запровадження оцінки ефективності як обов'язкового етапу удосконалення організаційно-правового механізму державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади України, ми пропонуємо на сучасному етапі застосовувати більш простіші методи, зокрема внутрішні соціологічні дослідження:

- інтерв'ювання співробітників через 1 – 3 місяці роботи;
- анкетування співробітників після завершення адаптаційного періоду;
- проведення опитувань серед співробітників, які пропрацювали в установі менше року;
- включення питань про систему адаптації або адаптаційні заходи в щорічні комплексні дослідження рівня задоволення працівників.

При дослідженні іншого компоненту ефективності адаптації персоналу – рівня адаптованості працівника – згідно із дослідженнями Т. Рашитової, необхідне використання низки методик (методика визначення акцентуацій характеру К. Леонгарда; методика діагностики соціально-психологічної адаптації К. Роджерса та Р. Даймона; методика діагностики міжособистісних та міжгрупових відносин Дж. Морено; експрес-методика з вивчення психологічного клімату в трудовому колективі; методика комунікативних та організаційних нахилів (КОН-2); методика діагностики комунікативних настанов В. Бойко) [19]. На нашу думку, на сучасному етапі реформування управління персоналом у системі державного управління, зокрема з огляду на висновки науковців про те, що “управління людськими ресурсами здійснюється підрозділом з низьким організаційним статусом, невеликою кількістю працівників та обмеженою кількістю завдань, які мають в основному обліково-реєстраційний характер” [20], впровадження комплексного оцінювання рівня адаптованості персоналу із перерахуванням вищезазначених методик не є реалістичним. Водночас повна відсутність оцінювання рівня адаптованості персоналу унеможливує проведення оцінки ефективності адаптації персоналом загалом. З огляду на підхід, який ми запропонували вище, де відповідальність за процес адаптації персоналу окрім кадрової служби несуть лінійний керівник та наставник, доцільним є використання іншого методу оцінювання рівня адаптованості персоналу. Таким методом, який дає змогу визначити чи досягнув співробітник належного (очікуваного) рівня функціонування, тобто успішно адаптувався з професійної точки зору, є оцінювання показників діяльності службовців – процес, який складається із систематичного збирання та аналізу інформації щодо показників діяльності працівників упродовж періоду адаптації. Такий метод є органічно пов'язаним із виконанням посадових обов'язків лінійними

керівником, наставником і працівником, який проходить адаптацію, а тому потребує лише незначних додаткових витрат часу.

Ми пропонуємо, щоб інформація щодо показників діяльності працівників упродовж періоду адаптації була відображена у:

- плані входження в посаду із відмітками наставника;
- звіті наставника;
- звіті про виконання контрольних завдань, який готує лінійний керівник.

Інші аспекти адаптації (психофізіологічна, соціально-психологічна, організаційно-адміністративна, економічна та санітарно-гігієнічна) оцінюються і лінійним керівником (подається як додаток у звіт про виконання контрольних завдань), і наставником (подається як додаток у звіт наставника), і кадровою службою за такими зовнішніми індикаторами:

- робота для співробітника стала звичною; не викликає напруги, страху, невпевненості;
- отриманий необхідний об'єм знань та навиків, які потрібні для роботи;
- поведінка відповідає встановленим вимогам;
- у нового співробітника виражене бажання удосконалюватися в професії, він пов'язує своє майбутнє з цією роботою;
- успіх у роботі проектується на відчуття життєвого успіху;
- встановлені дружні стосунки з окремими членами колективу і рівні стосунки з групою.

Вищезазначені документи доповнюються опитуванням нового спеціаліста і формують, таким чином, комплекс інформації, який дає змогу керівництву організації зробити висновок: по-перше, про рівень адаптованості працівника, який пройшов програму адаптації; по-друге, про перспективи продовження роботи працівника в організації. Формально, з метою економії часу керівництва організації, цей пакет документів, на нашу думку, повинен доповнюватись аналітичною запискою керівника кадрової служби із висновками про результати адаптації та можливими варіантами рішень щодо подальшої кар'єри працівника. Практика свідчить, що може бути три альтернативні варіанти рішення:

– з огляду на вихід працівника на належний рівень функціонування та високі показники адаптованості, вважати адаптацію успішно завершеною. У разі, якщо адаптація відбувається у межах випробувального терміну, вважати такий пройденим успішно;

– з огляду на вихід працівника на належний або хоча б достатній рівень функціонування, але середні показники адаптованості, вважати адаптацію частковою (незавершеною). Така альтернатива передбачає пропозиції кадрової служби щодо подальшої адаптації працівника. У разі, якщо адаптація відбувається у межах випробувального терміну, вважати такий пройденим успішно;

– з огляду на те, що працівник не вийшов на належний рівень функціонування та низькі показники адаптованості, констатувати дезадаптацію і пропонувати керівництву розглянути доцільність продовження перебування працівника на займаній посаді. У разі, якщо адаптація відбувається у межах випробувального терміну, вважати випробувальний термін таким, що дав негативний результат.

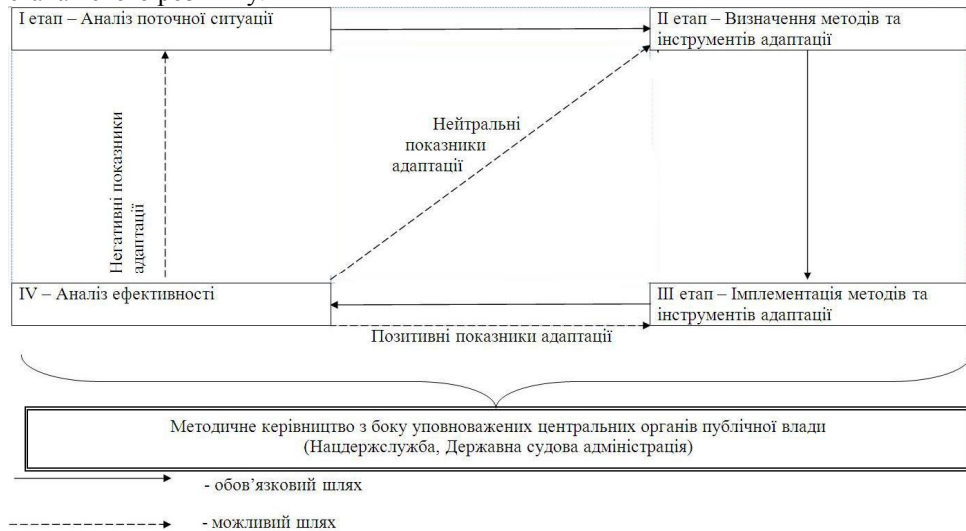
Останній варіант рішення, у випадку, якщо працівник не перебував на випробувальному терміні, є неможливим, відповідно до діючого нормативно-правового забезпечення. Тому, на нашу думку, постає питання про доцільність обов'язкового впровадження випробувального терміну при прийнятті на роботу в

органи публічної влади. Адже при застосуванні такого методу, як адаптація під час функціонування, констатація дезадаптації і пропозиція кадрової служби керівництву розглянути доцільність продовження перебування працівника на займаній посаді, можуть, на жаль, не мати жодних юридичних наслідків. Таким чином, керівництво організації буде змушене певний час миритись із некваліфікованим працівником, доки не виникнуть формальні підстави для розірвання трудового договору згідно з ст. 40 – 41 Кодексу законів про працю України. На нашу думку, за умов обмеженого фінансування на утримання державного апарату, такий підхід не може вважатись раціональним і потребує перегляду.

Інтерв'ю з керівниками органів публічної влади доводять, що за підсумками етапу оцінки ефективності адаптації персоналу керівництвом органу може бути прийнято три альтернативні рішення залежно від показників ефективності адаптації персоналу:

- високі показники ефективності дають змогу продовжити імплементацію існуючих інструментів адаптації персоналу;
- середні показники ефективності спонукають до перегляду і часткової зміни інструментів адаптації персоналу;
- низькі показники ефективності змушують вдатись до аналізу поточної ситуації і наступного визначення інструментів адаптації персоналу (з можливою їх радикальною зміною).

Таким чином, вищезгадана циклічна модель удосконалення механізму управління процесом адаптації персоналу може бути трансформована у ефективнішу варіативну модель (рис. 2). Такий підхід, на нашу думку, дає змогу органу публічної влади досягати максимальної ефективності в сфері адаптації персоналу на різних етапах свого розвитку.



**Рис. 2. Варіативна модель удосконалення механізму управління процесом адаптації персоналу**

Як показано на рис. 2, запропонована нами варіативна модель удосконалення механізму управління процесом адаптації персоналу передбачає також “методичне

керівництво з боку уповноважених органів публічної влади”. Згідно з чинним нормативно-правовим забезпеченням, найбільш відповідними органами виконавчої влади для виконання такої функції є Національне агентство з питань державної служби (щодо органів виконавчої влади і місцевого самоврядування) і Державна судова адміністрація (щодо органів судової влади). З огляду на те, що до структури цих органів публічної влади належать територіальні управління у всіх регіонах держави, ми вважаємо такий кадровий потенціал достатнім для узагальнення досвіду відповідних органів публічної влади щодо удосконалення механізму управління процесом адаптації і подальшого внесення пропозицій щодо зміни нормативно-правового забезпечення на національному та організаційному рівнях.

Отже, запропонована нами модель удосконалення механізму управління процесом адаптації персоналу забезпечує формування в органі публічної влади організаційної структури для управління процесом адаптації персоналу та визначає основні принципи її функціонування та розвитку. Водночас механізм державного управління обов’язково передбачає існування не одного органу, але “складної системи державних органів” і “сукупності правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів влади і процеси її функціонування і розвитку” [21]. Тому, на нашу думку, для удосконалення організаційно-правового механізму державного управління процесом адаптації персоналу в органах публічної влади України обов’язковим є удосконалення відповідного нормативно-правового забезпечення.

### Література

1. Білинська М. М. Соціальні аспекти державної служби в Україні в сучасних умовах / М. М. Білинська, В. А. Малиюська // Наукові праці [Текст] : наук.-метод. журн. — Т. 125. — Вип. 112 : Державне управління. — Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. — 152 с.
2. Ліпенцев А. В. Проблеми кадрового забезпечення державної служби / А. В. Ліпенцев, А. О. Чемерис // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : наук. зб. — № 1 (6). — Х. : УАДУ ХФ, 2000. — С. 74—83.
3. Онищук С. В. Державно-управлінські механізми адаптації до професійної діяльності (на прикладі звільнених працівників органів внутрішніх справ України) [Текст] : автореф. дис. к. держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми держ. упр.” / Онищук С. В. — К. : [б. в.], 2009. — 20 с.
4. Пархоменко-Куцевіл О. І. Теоретико-концептуальні засади удосконалення механізму адаптації кадрів державної служби / О. І. Пархоменко-Куцевіл // Державне управління: теорія та практика [Електронний ресурс]. — 2010. — № 1. — Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej11/txts/10poikds.pdf>.
5. Пархоменко-Куцевіл О. Формування системної моделі кадрового потенціалу державної служби як передумова ефективного функціонування органів влади / О. Пархоменко-Куцевіл // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 1 (15) / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2004. — С. 184—190.
6. Рашитова Н. К. Адаптація до професійної діяльності на державній службі: соціально-психологічний аспект [Текст] : автореф. дис. к. держ. упр. : спец. 25.00.03 “Державна служба” / Рашитова Н. К. — Дніпропетровськ : [б. в.], 2007. — 20 с.
7. Чорнобиль І. Є. Діяльність Кабінету Міністрів щодо нормативно-правового забезпечення механізму професійної адаптації в системі державного

управління України / І. Є. Чорнобиль // Теорія та практика державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 2 (29). — Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2010. — С. 424—433.

8. Чорнобиль І. Є. Аспекти нормативно-правового забезпечення професійної адаптації державних службовців на рівні Головного управління державної служби України / І. Є. Чорнобиль // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 23 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. — С. 404—415.

9. Ліпенцев А. В. Нормативно-правове забезпечення механізму професійної адаптації в системі державного управління України / А. В. Ліпенцев, І. Є. Чорнобиль // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — № 2(38). — Х. : Вид-во ХарРІДУ “Магістр”, 2010. — № 2 (38). — С. 272—282.

10. Армстронг М. Практика управления человеческими ресурсами [Текст] / М. Армстронг. — 8-е изд. — СПб. : Питер, 2004. — 831 с.

11. Dessler G. Human Resource Management [Text] / G. Dessler. — 11th ed. — [S. p.] : Prentice Hall, 2007. — 675 p.

12. Ibid. — 675 p.

13. Оболенський О. Професіоналізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування / О. Оболенський, В. Сороко // Вісник державної служби України [Текст]. — 2005. — № 1. — С. 25.

14. Рашитова Н. К. Адаптація до професійної діяльності на державній службі: соціально-психологічний аспект... — 20 с.

15. Камерон К. Диагностика и изменение корпоративной культуры [Текст] / К. Камерон, Р. Куинн ; пер. с англ. ; под ред. И. В. Андреевой. — СПб. : Питер, 2001. — 320 с.

16. Смит А. Руководство по адаптации сотрудника: форма и содержание / А. Смит, С. Граудт // Менеджер по персоналу [Текст]. — 2011. — № 1. — С. 16—24.

17. Чентуков Ю. Оптимизация численности персонала и развитие системы профобучения / Ю. Чентуков // Менеджер по персоналу [Текст]. — 2007. — № 8. — С. 11.

18. Кандаурова И. А. Инвестиции в будущее компании через обучение сотрудников сегодня / И. А. Кандаурова, С. В. Сидоркина // Управление развитием персонала [Текст]. — 2007. — № 4(12). — С. 284.

19. Рашитова Н. К. Адаптація до професійної діяльності на державній службі: соціально-психологічний аспект... — 20 с.

20. Ліпенцев А. В. Проблеми кадрового забезпечення державної служби... — С. 76.

21. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) [Текст] : учеб. пособ. / Г. В. Атаманчук. — М. : ОАО “НПО” Экономика, 2000. — 301 с.

## **I. Chornobyl**

### **THE MODEL OF IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE PERSONNEL ADAPTATION IN PUBLIC AUTHORITIES OF UKRAINE**

Objectives, role and content of possible stages of improvement of the organizational and legal mechanism of public administration of the personnel adaptation in public authorities are analyzed; existence of aspects of the personnel adaptation requiring legal regulation is defined; public bodies able to realize control functions or methodical guidance concerning personnel adaptation are studied; the model of improvement of the organizational and legal mechanism of public administration of the personnel adaptation in public authorities of Ukraine is suggested.

**Key words:** mechanism of public administration, personnel adaptation, public authorities, model, reserve of personnel, probation period.

УДК 614.23:378:351.77

**Р. Винничук,  
І. Куцин**

## **СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯКОСТІ ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ ОСВІТИ КЕРІВНИКІВ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

Проаналізовано ситуацію в державі щодо рівня якості післядипломної освіти керівників закладів охорони здоров'я. Систематизовано необхідні вміння, знання та навички для цієї категорії управлінців. Визначено основні програми післядипломної освіти, пропоновані на сьогодні в державі. Сформовано пропозиції щодо формування стандартів якості рівня освіти керівників медичних закладів та розроблення системи їх атестації відповідно до цих стандартів.

**Ключові слова:** післядипломна освіта; керівники закладів охорони здоров'я; атестація; кваліфікаційні характеристики.

Зважаючи на сучасні виклики сьогодення, інтеграцію України у світовий простір, інноваційне спрямування суспільства, стрімке зростання вимог споживачів до сфери обслуговування загалом, зокрема до отримання належного рівня якості лікувально-оздоровчих послуг, а також зміни у всіх сферах системи охорони здоров'я, виникає необхідність у ефективному управлінні закладами медичного, санаторно-курортного та рекреаційного спрямування. Керівник такого закладу повинен, з одного боку, володіти якостями та вміннями лідера, стратегічним мисленням, впевненістю в собі та любов'ю до своєї справи, а з іншого – мати відповідний рівень знань не лише з медицини, а й з основ менеджменту, маркетингу, управління персоналом, управління проектами, бізнес-адміністрування, права та багато іншого. Така посада вимагає готовності до інновацій, запровадження прогресивних технологій та методик лікування в поєднанні із звичними та консервативними концепціями. Це викликає потребу у спеціалістах у галузі управління, здатних до глибокого розуміння проблем та ключових тенденцій у сфері охорони здоров'я, а головне – застосування широкого спектру знань, вмінь та навичок, необхідних для впровадження та управління змінами на організаційному та політичному рівнях.

Саме підготовка професійних управлінських кадрів у сфері охорони здоров'я і має стати метою держави при впровадженні багатопрофільної програми з управління охороною здоров'я, побудованої за модульним принципом та з урахуванням передового світового досвіду. Як зазначає О. Мусій, вирішенню цих питань сприятиме розробка механізмів перепідготовки та впровадження системи підвищення кваліфікації лікарів, що, своєю чергою, зумовлює необхідність у забезпеченні надання якісної післядипломної освіти керівному складу медичних закладів [1].

Проблемами освіти у галузі медицини займаються такі вітчизняні вчені, як Ю. Вороненко, Ю. Поляченко, В. Передерій, О. Волосовець, В. Москаленко, Є. Булах, Л. Аврамова, Л. Артемчук, С. Белан, С. Гулько, Н. Зеленіна, М. Мруга, Л. Остапюк. Серед зарубіжних вчених можна виділити J. Carroll, A. Edmondson,

D. Davis, M. Evans, A. Jadad, L. Perrier, D. Rath, D. Ryan, G. Sibbald, S. Straus, S. Rappolt, M. Wowk, M. Zwarenstein та інших.

Серед чинників, які сприяють розвитку персоналу в медичній сфері, виділяють: загальнодержавні нормативні документи, правила ліцензування та атестації; погляди визнаних у суспільстві науковців; рівень вимог до якості медичних послуг з боку населення і реальні потреби хворих; сформовані в суспільстві взаємовідносини в системі лікар – пацієнт; наявність персоналу з навиками роботи щодо пошуку, аналізу і надання інформації; менеджерів, локальних лідерів, спроможних спланувати, реалізувати і контролювати освітні заходи; запланований бюджет на освітні витрати; наявність локальної та доступ до глобальної комп'ютерної мережі; клінічну бібліотеку на електронних і паперових носіях; наявність групи якості або групи внутрішніх експертів; приміщення та техніку для створення навчального середовища; рівень корпоративної культури, командної взаємодії та реальної керованості персоналу; способи і швидкість передачі інформації в межах організації; взаємодію з профільними університетськими та академічними кафедрами; реально діючий у закладі механізм оцінки якості медичної допомоги; систему матеріальної і моральної мотивації безперервного підвищення кваліфікації; мовний бар'єр (іноземна мова); брак часу через сімейні обставини [2].

Згідно з довідником кваліфікаційних характеристик професій працівників, виділимо основні керівні професії, функціональні обов'язки та необхідні вміння всіх працівників, що задіяні в медичній галузі та відобразимо їх у табл. 1 [3].

Окрему увагу доцільно звернути на медичні заклади, що діють на основі підприємництва. Такі заклади є більш гнучкими до ринкових вимог та більш сприйнятливими для впровадження інновацій. Питання здійснення господарської діяльності з медичної практики, її ліцензування та атестації медичних працівників регулюються Господарським кодексом України, Законами України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців”, “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, Постановами Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку органів ліцензування”, “Про термін дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу”, “Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності”, Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства охорони здоров'я України “Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики” № 38/63 від 16.11.2001 р., зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 2 березня 2001 р. за № 189/5380, Наказом Міністерства охорони здоров'я України № 359 від 19.12.1997 р. “Про подальше удосконалення атестації лікарів”, зареєстрованим Міністерством юстиції України 14 січня 1998 р. за № 14/2454 (із змінами та доповненнями), та переліком вищих навчальних закладів першого – четвертого рівнів акредитації, що затверджується Міністерством охорони здоров'я України.

Таблиця 1

**Узагальнена кваліфікаційна характеристика керуючого складу  
працівників медичної галузі**

Працівники	Функціональні обов'язки	Необхідні знання та вміння
<p>Керівники: Генеральний директор Директор Головного лікаря Головна медична сестра</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– керівництво лікувально-профілактичним закладом відповідно до чинного законодавства України;</li> <li>– організування лікувально-профілактичної, адміністративно-господарської та фінансової діяльності закладу;</li> <li>– співпраця з органами управління та місцевою владою;</li> <li>– організування роботи з добору, розстановки і використання медичних кадрів, забезпечення своєчасного підвищення їх кваліфікації;</li> <li>– аналізування показників роботи закладу</li> </ul>	<p>Чинне законодавство про охорону здоров'я, основи права в медицині, трудове законодавство; соціально-демографічну характеристику регіону та показники стану здоров'я населення; основи організації охорони здоров'я; організацію фінансово-економічної діяльності закладів охорони здоров'я; нормативні акти щодо підготовки, підвищення кваліфікації та атестації медичних працівників; потреби в медичній техніці, обладнанні, медикаментах; специфіку менеджменту і маркетингу в галузі медицини</p>
<p>Професіонали: Лікар</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– застосування сучасних методів профілактики, діагностики, диференційної діагностики, лікування, реабілітації та диспансеризації хворих в межах своєї спеціальності;</li> <li>– нагляд за побічними реакціями/діями лікарських засобів;</li> <li>– планування роботи та аналізування її результатів;</li> <li>– вирішування питання тимчасової або постійної непрацездатності пацієнтів;</li> <li>– ведення лікарської документації;</li> <li>– керування роботою середнього медичного персоналу</li> </ul>	<p>Основи чинного законодавства про охорону здоров'я та нормативно-правові акти, що регламентують діяльність органів управління та закладів охорони здоров'я; основи права в медицині; основи медико-біологічних і клінічних наук; сучасну класифікацію хвороб; сучасні методи обстеження, діагностики, лікування, реабілітації та диспансеризації хворих; методи надання швидкої та невідкладної лікарської допомоги, правила безпеки під час застосування діагностичної та лікувальної апаратури; роботу лікарсько-консультативної та медико-соціальної експертної комісії; правила оформлення медичної документації; сучасну літературу за фахом і методи її узагальнення</p>

Працевлаштування регулюється Кодексом законів про працю України, Законами України “Основи законодавства України про охорону здоров'я”, “Про колективні договори і угоди”; сумісництво – Постановою Кабінету Міністрів України “Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій” та “Положенням про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій”, затвердженим наказом Міністерства праці, Міністерства юстиції і Міністерства фінансів № 43 від 28.06.1993 р., зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 30 червня 1993 р. за № 76.

Умови праці визначаються згідно з Законом України “Про охорону праці”, Наказом Міністерства праці і Міністерства охорони здоров’я України “Про єдину державну систему показників обліку умов і безпеки праці” тощо.

Оплату праці регулює Кодекс законів про працю України, Наказ Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства охорони здоров’я України “Про впорядкування умов оплати праці працівників закладів охорони здоров’я та установ соціального захисту населення” № 308/519 від 05.10.2005 р. та Наказу Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства охорони здоров’я України № 75/122 від 15.03.2006 р., у якому охарактеризовані тарифні розряди з оплати праці, а також Закон України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”.

Коли йдеться про післядипломну освіту керівників медичних закладів, то необхідно визначити основні завдання держави в цій галузі:

- отримання керівниками, завідувачами відділень та головними лікарями освітньо-кваліфікаційного рівня магістрів бізнес-адміністрування у медицині;
- проведення циклів тематичного вдосконалення;
- проведення передатестаційних циклів із управління організацією;
- підвищення кваліфікації керівників шляхом стажування в інших медичних закладах в Україні та за кордоном;
- надання допомоги закладам охорони здоров’я у здійсненні заходів з безперервної післядипломної освіти.

Першим етапом визначення потреби у вдосконаленні рівня знань усіх медичних працівників є атестація. Нормою, що регулює порядок атестації лікарів, є Наказ Міністерства охорони здоров’я України № 359 від 19.12.1997 р. “Про подальше удосконалення атестації лікарів”, де зазначено, що “атестація лікарів проводиться з метою підвищення відповідальності за ефективність і якість роботи, раціональнішої розстановки кадрів фахівців з урахуванням їх професійної майстерності, досвіду та складності виконуваних робіт” [4]. Основними завданнями атестації лікарів є оцінка рівня їхніх знань та професійних якостей, а також визначення необхідних напрямків підвищення їх кваліфікації. Атестація медичних працівників є важливою формою морального та матеріального стимулювання, що спрямована на удосконалення діяльності закладів охорони здоров’я щодо подальшого поліпшення надання медичної допомоги населенню. Відповідно до ст. 44 Закону України про “Основи законодавства України про охорону здоров’я”, лікарі зобов’язані у медичній практиці застосовувати методи профілактики, діагностики і лікування та лікарські засоби, дозволені Міністерством охорони здоров’я України. Керуючись ст. 15 Закону України про “Основи законодавства України про охорону здоров’я”, ст. 10, 11 Закону України “Про стандартизацію” на сьогодні Міністерством охорони здоров’я України розроблено та затверджено наказами державні соціальні стандарти надання медичної допомоги з 32 спеціальностей для дорослих та з 27 спеціальностей для дітей. Також розроблено та затверджено наказами Міністерства охорони здоров’я України протоколи надання медичної допомоги населенню з 10 спеціальностей для дорослих та з 21 спеціальності для дітей, якими можуть користуватися лікарі.

Що стосується атестації керівників медичних закладів, зокрема тих, які діють на підприємницьких засадах, то таких норм державою не передбачено. Таким чином, необхідно на рівні підприємства встановлювати певні стандарти знань, вмінь та навиків управління медичними закладами та у тісній співпраці з державою

інтегрувати їх у загальноосвітні програми. Такі стандарти мають включати, окрім знань у галузі медицини, також перелік базових знань із ключових дисциплін з економіки, менеджменту та юриспруденції, необхідних для ефективного управління організацією. Необхідно звернути увагу на необхідність перегляду існуючих та розробки нових стандартів для усіх рівнів медичних працівників.

Тому потрібно запроваджувати більш тісну взаємодію медичних закладів, що діють на підприємницьких засадах, із атестаційними комісіями з метою гнучкого реагування на вимоги ринку в якісному та професійному обслуговуванні споживачів та надання їм кваліфікованих медичних послуг.

На сьогодні державою створено програму післядипломної підготовки керівників медичних закладів за спеціальністю “Управління охороною здоров’я”, яка відповідає стандартам Всесвітньої федерації медичної освіти та Європейського регіонального бюро Всесвітньої організації охорони здоров’я стосовно програм післядипломної освіти для управлінських кадрів системи охорони здоров’я. Унаслідок засвоювання програми післядипломної підготовки спеціалістів із управління охороною здоров’я та набуття знань, вмінь та практичних навиків, регламентованих галузевим стандартом післядипломної освіти, спеціаліст із управління охороною здоров’я повинен бути підготовленим до самостійної професійної діяльності відповідно до основних напрямів своєї спеціальності, а саме: основи медичного законодавства і права; основи менеджменту, маркетинг в охороні здоров’я, інформаційний менеджмент, управління фінансами та економіка охорони здоров’я, організаційний менеджмент, управління кадрами; управління якістю; стратегічне та бізнес планування; управління матеріально-технічними ресурсами; основи медичної статистики та доказової медицини; основи страхування тощо.

Окрім цього, Міжнародний інститут менеджменту (далі – МІМ-Київ) у партнерстві з Центром медичного права пропонують програму MBA (магістр бізнес-адміністрування) у медичному бізнесі. Програма розрахована на керівників медичних установ і закладів та їх заступників; головних лікарів, завідувачів відділень, керівників інших ланок як бюджетних, так і приватних медичних закладів; керівників органів державного управління у галузі охорони здоров’я; власників медичних закладів. Програма включає ключові блоки, необхідні для управління медичним закладом, а саме:

1. Правове регулювання господарської діяльності у сфері охорони здоров’я, зокрема: правове регулювання відносин “пацієнт – заклад охорони здоров’я”; правовий статус керівника закладу охорони здоров’я; трудове право; комерційне, господарське право (зобов’язальні відносини, оформлення договорів, відповідальність сторін тощо).

2. Фінансові аспекти діяльності закладів охорони здоров’я, а саме: оцінка та аналіз фінансового стану закладів охорони здоров’я; оцінка ефективності інвестування; джерела фінансування розвитку бізнесу; заклад охорони здоров’я в податковій системі країни; бухгалтерський облік та фінансовий аудит; управлінський облік.

3. Управління медичним бізнесом: менеджмент, зокрема проектний менеджмент; маркетинг та ціноутворення на ринку медичних послуг; кадрова політика у закладах охорони здоров’я; психологія управління.

4. Практика організації охорони здоров’я, зокрема: моделі організації системи охорони здоров’я; міжнародна практика організації систем охорони здоров’я;

медичне страхування, зокрема страхування професійної відповідальності медичних працівників.

5. Бізнес-симуляція “HealthCare Conglomerate Simulation”.
6. Спеціалізовані семінари з проблем управління медичним бізнесом.
7. Англійська мова.
8. Закордонне стажування, яке є обов’язковим компонентом програми.

Проте така програма потребує значних капіталовкладень з боку її учасників, тому, на нашу думку, необхідне вагоме сприяння з боку держави для можливості отримання дотацій та субсидій для таких програм, щоб якомога більше керівників медичних закладів мали змогу отримати належний рівень післядипломної освіти та впроваджувати ефективне управління своїми закладами. Додатковими механізмами можливості отримання такої освіти можуть бути пільгове кредитування чи полегшення податкового режиму.

Окрім того, доцільно звернути увагу та дистанційне навчання керівників та управлінців. Створення такої системи дало б змогу підвищувати їх загальний кваліфікаційний рівень, вдосконалювати та покращувати рівень знань у певній галузі знань, обмінюватися досвідом із колегами та проходити різного змісту тренінги без відриву від виробничого процесу. У контексті розвитку глобальних інформаційних мереж і можливості одержувати практично будь-яку інформацію фахівці з вузьких напрямків знань не потребують “прив’язки” до потужних університетських центрів [5]. У структурі системи післядипломної освіти керівників сфери охорони здоров’я доцільно створити віртуальне навчальне середовище, метою якого буде підвищення ефективності і якості підготовки спеціалістів інформаційно-комунікаційних технологій, розширення навчально-методичної бази, а також забезпечення навчальними матеріалами професорсько-викладацького складу, студентів, аспірантів та широкого загалу читачів. Модель системи дистанційної медичної допомоги, а також навчання і контролю знань у дипломній і післядипломній освіті для вищих медичних навчальних закладів базується на створенні потужного сервера дистанційного навчання і підключенні його до Інтернету. На сьогодні в кожному обласному центрі є можливість доступу до Інтернету, з огляду на що стає можливим, завдяки Інтернет-технологіям, створення системи дистанційної освіти, що зможе охопити територію всієї України. Важливою у цій ситуації є реальність реалізації подібної технології за рахунок наявних технічних і комунікаційних засобів. Вартість цієї технології відносно невисока порівняно з тими можливостями, які вона відкриває для світової медицини. Адже таким чином різко прискорюється розвиток медичної науки і освіти. Зрозуміло, що більші можливості мають сателітні та інтерактивні телевізійні технології. Теоретичне осмислення практики дистанційного навчання свідчить, що для нього також властиві, як і для традиційного навчального процесу, п’ять загальнодидактичних методів навчання: інформаційно-рецептивний, репродуктивний, проблемний, евристичний і дослідний. Вони охоплюють усю сукупність педагогічних актів взаємодії викладачів і тих, хто навчається, як при очному контакті, так і при інтерактивній взаємодії з використанням засобів інформаційних технологій [6]. Розробка управлінського та організаційного контексту навчального процесу, побудованого на принципах відкритості, гнучкості, використанні нових технологій, потребує створення дослідницького оточення навчального середовища. Це означає, що весь навчальний процес має бути об’єктом цілеспрямованих постійних досліджень.

Вище запропонований комплекс дій сприятиме створенню ефективної та конкурентоздатної в світі системи післядипломного навчання керівників медичних закладів, забезпечуватиме медичну галузь висококваліфікованими кадрами, а отже, дасть змогу покращити рівень якості надання послуг медичного спрямування, а також створити сприятливий позитивний клімат у колективах закладів охорони здоров'я, що, своєю чергою, призведе до підвищення продуктивності праці. Проте необхідно розробити чіткі стандарти щодо їх кваліфікації, впровадити ефективну систему атестації управлінських кадрів та забезпечити можливість доступу до таких програм, насамперед з фінансового боку, широкого кола управлінців.

### Література

1. Мусій О. Аналіз стану захисту прав та інтересів медичних працівників в Україні [Електронний ресурс] / О. Мусій. — Режим доступу : <http://sfult.org/analiz-stanu>.
2. Богомаз В. М. Опитування лікарів про чинники постійного професійного розвитку в умовах клінічної практики / Богомаз В. М. // Український медичний часопис [Текст]. — III/IV – 2 (58). — 2007. — С. 138—144.
3. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників [Електронний ресурс]. — 2003. — Вип. 78. — Режим доступу : <http://mozdocs.kiev.ua/view.php?id=2628>.
4. Про подальше удосконалення атестації лікарів [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 359 від 19.12.1997 р. — Режим доступу : [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn\\_19971219\\_359.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_19971219_359.html).
5. Вороненко Ю. В. Реформування системи медичної освіти в світлі концепції “суспільство знань” / Вороненко Ю. В., Мінцер О. П. // Український медичний часопис [Текст]. — 1 (51) – I/II. — 2006. — С. 6—13.
6. О перспективе создания бизнес-школ при факультетах последипломного образования медицинских университетов / А. Ю. Воскобойник, К. П. Шабельник, Г. Г. Берест [и др.] // Запорожский медицинский журнал [Текст]. — 2011. — Т. 13. — № 4. — С. 76, 77.

R. Vynnychuk,  
I. Kutsyn

### CONDITION AND PROSPECTS OF STATE REGULATION OF POSTGRADUATE EDUCATION QUALITY OF THE HEADS IN HEALTH CARE INSTITUTIONS

**The analysis of the situation in postgraduate education of healthcare managers is given; the necessary skills, knowledge and skills for this category of managers are systematized, key programs of postgraduate education that are offered in Ukraine are studied. The suggestions on the quality standards of the educational level of heads of medical institutions and system of certification in accordance with these standards are also formed.**

**Key words: postgraduate education, healthcare managers, certification, qualification characteristics.**

УДК 351.82:338.24:621.39:004.15.2

**О. Воробйова**

## **ВПЛИВ ЕЛЕКТРОННОГО БІЗНЕСУ НА ФОРМУВАННЯ НОВОГО ПІДХОДУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ТЕОРЕТИЧНО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ**

**Розглянуто теоретико-методологічні основи електронного бізнесу, який спричинив формування нового підходу в державному управлінні.**

**Ключові слова:** електронна комерція, інформаційно-комунікативні технології, електронний уряд, нова парадигма державного управління.

Сучасні тенденції розвитку електронного бізнесу, які є результатом поширення технологій електронного врядування, закладають теоретико-методологічні та практико-прикладні умови. Це призводить до зміщення владних повноважень від державних органів до квазіурядових організацій, які є користувачами відповідних послуг електронного бізнесу. Його роль у формуванні постіндустріальної парадигми державного управління забезпечується суттєвим впливом на формування урядової політики, яка визначає нову модель практики у взаємодії влади та громадськості.

Електронний бізнес як нова бюрократична парадигма державного управління спрямований на те, аби створити більш гнучку й результативну ринково орієнтовану систему суспільного управління, спрямовану на клієнта-громадянина.

У межах цього аналізу особливу увагу доцільно приділити розумінню змісту нової парадигми, запропонованої С. Карделла, який звертає особливу вагу на “електронний бізнес як мережну організаційну форму владної структури, що повною мірою відображає високий ступінь розвитку горизонтальних зв’язків між її суб’єктами економічної діяльності” [1]. У межах такого розуміння парадигми мережевість є ключовою характеристикою нової форми діяльності уряду. Такий підхід до розуміння змісту нової парадигми ставить питання про пошук нових форм публічного врядування. У такий спосіб постає завдання “ефективного об’єднання дій всіх гравців – уряду, організацій та окремих людей щодо реалізації відповідних прийомів електронного бізнесу” [2].

Перехід від історично-сформованої парадигми державно-управлінських систем до нової парадигми в пострадянських країнах є характерною ознакою розвитку державності й держави в кінці ХХ – початку ХХІ ст. У цей період декларуються певні теоретичні та практичні принципи розвитку державно-управлінських систем, які логічно випливають із нової його парадигми, а фактично і практично мають підґрунтям інституції і механізми, що виникли на основі парадигми державно-управлінських систем минулого. Це свідчить про те, що нова парадигма державного управління, основою якої є електронний бізнес, є закономірною історичною перспективою розвитку держави в умовах інформаційної доби.

Метою статті є здійснити аналіз щодо електронного бізнесу як моделі державного управління в рамках нової парадигми, що вимагає впровадження нових інституцій та механізмів у практику управлінської діяльності, перегляду процедур прийняття рішень з метою підвищення їх ефективності та результативності.

Досягнення цієї мети обумовлює вирішення таких завдань: з'ясувати сутність електронного бізнесу, визначити інструменти для ефективного розвитку державного управління в нових умовах діяльності.

Інформаційна парадигма, на думку В. Дрожжинова, “виходить із побудови вертикальної владної піраміди та вертикальних суб'єкт-об'єктних зв'язків між її структурно-функціональними рівнями. Наявні горизонтальні суб'єкт-суб'єктні зв'язки між структурно-функціональними рівнями владної піраміди ніяким чином не пов'язані, не впливають на розвиток вертикальних зв'язків. Натомість, в рамках нової парадигми владна структура утворюється саме в результаті розвитку горизонтальних зв'язків між її суб'єктами” [3].

Звідси, головне завдання публічного урядування у напрямі реалізації таких прийомів – впевнитись, що складні мережі продукують соціально бажані результати, а відтак гарантують ефективність надання електронних послуг. Це засвідчує “необхідність замінити концепцію ієрархічного бюрократичного уряду на концепцію уряду – адміністратора мережевої державної політики. При цьому такі мережі будуть включати різних гравців: урядові агенції всіх рівнів, квазі-державні та інші неприбуткові організації, підприємства і, навіть, громадян” [4]. Існуюча технологічна система, на думку С. Карделла “пропонує інструменти створення нової системи урядування, яка відповідає сучасним організаційним, економічним та соціальним умовам. Замість вирішення державних справ за допомогою команд, контролю за виконанням правил та впровадження програм уряду можуть використовувати інформаційні технології для побудови самоврядних систем, сприяння функціонуванню ринків, надавати людям інформацію та створювати системи підзвітності. Інформаційні технології не можуть і не повинні ліквідувати весь бюрократичний уряд. Однак вони можуть надати нові інструменти для зміни шляхів того, що і як робить уряд [5].

Це, своєю чергою, забезпечує поширення інформаційно-комунікативних технологій (далі – ІКТ) у практиці державного управління, що у такий спосіб приводить до фактичної автоматизації відповідних процесів прийняття рішень саме в рамках нової парадигми. Натомість в Україні, як і в інших країнах пострадянського простору, інформатизація процесів управління без їх (процесів) попереднього переосмислення відповідно до нової парадигми є недостатнім кроком і небезпечним з точки зору консервування неефективних практик. Саме у виголошені сенсу електронного бізнесу полягає небезпека поширення технократичного підходу до електронного урядування зокрема та державного управління загалом.

Схожої думки дотримуються автори дослідження Інституту економіки перехідного періоду Російської Федерації щодо електронного урядування у розробленому ними документі наголошено: важливо розуміти, що в процесі впровадження інститутів електронного бізнесу повинна відбуватись не стільки інформатизація поточних бізнес процесів, скільки їх перебудова й оптимізація, яка стає можливою завдяки впровадженню ІКТ. Інтернет – це лише нова форма, яка не призведе до ефективності, якщо внутрішня структура державного управління не зміниться [6].

Особливу увагу в цьому аспекті доцільно звернути на концепцію трьох шкіл електронного урядування, які пропонують відповідний спектр рушійних сил, що забезпечують розвиток електронного бізнесу. З точки зору однієї школи, це – Інтернет як єдиний фактор, з точки зору іншої – потенційно безкінечний набір соціальних, економічних, культурних, політичних, законодавчих, технологічних та

міжнародних факторів. Із цього приводу О.Кобелев зауважує, що активне використання стратегій електронного бізнесу слугує необхідною умовою реформування державного управління, а це своєю чергою, обумовлено чотирма факторами – політичним, соціальним, економічним та інституційним [7].

Політичний фактор полягав у тому, що перед урядами колишніх соціалістичних країн стояли завдання трансформувати підвалини систем управління, створити більш демократичні соціальні інститути, сформувати громадянське суспільство, змінити свої відносини із громадянами. Схожі завдання стояли перед країнами, що розвиваються. Окрім того, цим країнам потрібно було вирішувати завдання швидкої модернізації власної економіки. Промислово розвинені країни мали будь-яким чином подолати послаблення довіри громадян до державних інститутів. При цьому громадяни не були згодні на зменшення об'єму і якості державних послуг, але вимагали зменшення державного апарату.

Соціальний фактор виявився у тому, що країни мали вирішити серйозні проблеми, які виникли при переході від індустріального суспільства до інформаційного. У східноєвропейських країнах відбувались фундаментальні зміни в усіх сферах соціального життя. У багатьох промислово розвинених країнах призупинилось зростання рівня життя. Всі ці обставини посилено підштовхували уряди до реформування системи державного управління.

І, нарешті, інституційний фактор проявив себе у тому, що уряди всіх країн все більшою мірою стають частиною глобальної економіки і глобальної економічної системи. Значну роль у житті світового співтовариства відіграють міжнародні організації, такі як Організація Об'єднаних Націй, Світовий Банк, Міжнародний валютний фонд, Світова Організація торгівлі. Зростає також значення різних неурядових організацій. Одночасно багато урядів передали частину повноважень на нижчий рівень. Таким чином виникає нова конструкція: політична і розпорядча влада все більше концентрується на наднаціональному і локальному рівнях.

Таким чином, розуміння електронного бізнесу як нової парадигми функціонування державного управління є важливим мотиваційним фактором для:

- виникнення *нового управлінського середовища* завдяки розвитку трьох груп взаємопов'язаних явищ: *нові просторові умови* (виникнення нових взаємозалежностей ззовні національних кордонів), *цифровий світ*, у якому запорукою успіху стають швидкість і реакція у відповідь; зміни спроможності *сприйняття*, яка робить населення менш пасивним та більш освіченим (зміщення традиційних центрів влади);

- різкого зростання користування Інтернетом та новими інформаційно-комунікативними *технологіями*;

- зниження відповідності традиційного розподілу повноважень між національними, регіональними і місцевими органами влади з огляду на *глобалізаційні процеси*;

- зміни очікувань громадян, які тепер скоріше шукають активної співпраці із державними органами, ніж згодні пасивно приймати інформацію, послуги, правила та програми;

- *нового сприйняття самих себе* як громади чи громадян у суспільстві;

- розвитку мережевої економіки і суспільства, які змінюють вчорашні тенденції централізації, ієрархії та контролю новими – децентралізації, фрагментації та зростанням розпоршеності між географічними громадами;

– нечіткості секторальних і організаційних кордонів, що порушує проблеми приватності та ролі кожного сектора в розробці політики та відповідальності за результат;

– зростання темпу змін.

З огляду на те, що електронний бізнес як нова модель управлінських послуг в інформаційному суспільстві призводить до зміни типу розуміння електронного урядування, що безумовно позначається на функціонуванні системи державного управління. Враховуючи це, умовно цілі електронного бізнесу як нової парадигми публічного урядування складають три групи [8].

Перша група цілей зорієнтована на становлення якісно нового і кількісно покращеного процесу державного управління через скорочення транзакційних витрат; планування, моніторинг і контроль за використанням ресурсів, новий ефективний перерозподіл адміністративної влади і ресурсів всередині держави; об'єднання державних структур та бізнес структур в єдиний інформаційний простір для розробки і проведення комплексної скоординованої соціально-економічної політики.

Друга група цілей виходить з потреби створення “сервісної” підзвітної держави. Отже, це передбачає надання деталізованої інформації громадянам про функції і діяльність певних державних організацій, бізнес середовища та окремих офіційних осіб; активне залучення громадян до процесів прийняття управлінських рішень; надання громадянам і бізнес-установам різноманітних послуг через Інтернет (скорочення вартості послуг, підвищення їх якості і доступності для користувачів).

Третя умовна група цілей виходить із необхідності побудови і підсилення різноманітних громадянських об'єднань як основного елемента інформаційного суспільства. З огляду на це, метою електронного бізнесу є надання послуг і робота в он-лайнному режимі із комерційним та некомерційними організаціями, асоціаціями, політичними партіями; розвиток регіонів (підтримка суспільно-політичних проєктів на регіональному і місцевому рівнях); створення партнерських відносин між державними та недержавними організаціями з метою досягнення соціальних і економічних цілей

Задля досягнення таких цілей нова парадигма державного управління, основу якої становить модель електронного бізнесу, має вирішити такі завдання:

1) удосконалення системи державного управління, оптимізація структури державного апарату, підвищення відповідності державних послуг реальним потребам громадян і організацій;

2) зниження часових, фінансових, матеріальних та інших ресурсних витрат на розробку управлінських рішень із одночасним підвищенням прорахованості наслідків їх прийняття та втілення;

3) суттєве підвищення рівня взаємодії між державними органами і суспільними інститутами як умови формування нових механізмів розробки й реалізації управлінських рішень.

Нові цілі і завдання, які виникають перед державним управлінням в інформаційну добу, потребують нових інструментів та механізмів задля їх реалізації. Своєю чергою, нові механізми можуть бути віднайдені і вибудовані на базі якісно змінених принципів традиційної моделі державного управління. Така зміна принципів державного управління вже відбувається на сучасному етапі світового розвитку і є предметом дослідження науковців.

У цьому відношенні, розглядаючи вплив електронного бізнесу на формування нової парадигми державного управління, доцільно особливу увагу приділити аналізу класичної організаційної моделі. Ця модель, на думку А. Мартового, побудована на семи принципах, базується на ієрархії та бюрократії як основних характеристиках і є сфокусованою на внутрішніх управлінських потребах та наголошує на спеціалізації і стандартизації виробничого, а отже і управлінського, процесу [9]. Службовці, що виконують схожі функції, групуються та організуються у відповідну адміністративну одиницю. Кожна така одиниця відповідальна за власних відвідувачів та зацікавлених осіб (клієнтів), визначає вимоги для отримання, надання її послуг та встановлення показників планування й оцінки діяльності. Для того, щоб забезпечити співвідношення планів одиниць, створюються вищі ієрархічні структури, відповідальні за централізований контроль та координацію. Веберівська модель організації влади та управління поширилась насамперед завдяки економічному ефекту від її запровадження. Операційні витрати на зв'язок та координацію в такій структурованій схемі нижчі завдяки стандартизації та ієрархізації [10]. Ця модель завдяки спеціалізації максимізує ефективність та можливу економію. Окрім того, через розробку та впровадження правил, настанов та ієрархічного нагляду бюрократична модель знижує можливість ненавмисних помилок та авантюристичної поведінки службовцями, а також гарантує неупереджений підхід до клієнта.

Натомість модель, запропонована Е. Сантареллі в 1992 р., розглядає громадян як покупців, що приділяють найголовнішу увагу урядовим послугам [11]. Ця модель проголошує принципи уряду-катализатора та самоврядування громади. Згідно з нею громадські діячі мають думати про те, як надати громаді можливість впоратись із загальними проблемами. Підхід вимагає від державних службовців партнерства із групами громадян, неурядовими організаціями задля вироблення рішень та ефективного надання послуг. Головною перешкодою до широкого консультування з громадськістю при цьому стають операційні витрати. Маючи постійну нестачу часу, службовці, які стикаються із щоденними управлінськими діями та спілкуються із громадянами чи активною громадою, що намагається вплинути на рішення всередині існуючої системи, вбачають у більш інтенсивному залученні громадян до процесу прийняття рішень непотрібний та небажаний тягар [12].

У цьому сенсі ІКТ відіграють особливу роль. Інтернет поступово перетворився у витратно-ефективну та зорієнтовану на користувача платформу для службовців, що отримали змогу спілкуватись напряму із громадянами та пересилати великі масиви інформації громадськості. Відповідно до моделі електронного бізнесу акцент в роботі зміщується з виробничих потреб (наприклад, ефективності витрат) на задоволення користувачів та гнучкість у наданні послуг. Нова модель акцентує увагу на інноваціях та ініціативності. На додачу в новій моделі державна служба має стати все більш професіоналізованою діяльністю, але все менш стандартизованою. За допомогою ІКТ з'являється можливість надавати послуги за індивідуальним замовленням, враховуючи персональні потреби та переваги.

У межах аналізу особливостей впливу електронного бізнесу на формування нової парадигми державного управління потрібно також звернути увагу на концепцію М. Рейнолдса, який наголошує на тому, що електронне управління загалом несе в собі зміни, які насамперед стосуються процесів державного управління [13]. Загалом він окреслює три категорії процесів, що відповідають напрямкам взаємодії між урядом, бізнес-структурами і громадянами. Процес

залучення відповідає напрямку взаємодії “уряд-громадяни”, процес консультацій – напрямку “державні службовці-громадяни” і процес впровадження – напрямку “уряд – державні службовці” [14].

Прикладами процесу залучення, який забезпечує взаємодію громадян і зацікавлених груп із урядом, є вибори, з одного боку, і лобіювання – з іншого. Можливість залучення громадян до розробки політики через електронні мережі охоплює широке коло шляхів: від відправки електронних листів обраним посадовцям до використання конференц-зв'язку для будь-яких ініціатив щодо розробки нової політики та внесення змін в існуючу. Враховуючи значні можливості, можна організувати залучення різних груп і щодо різних питань, але таке повноцінне електронне залучення ще досі не використовується повною мірою. Останнім часом зростає кількість спроб залучити громадян до діалогу із членами уряду, бізнес-структурами щодо специфічних питань (законопроектів або рамок планів дій тощо).

Важливу роль у формуванні нової парадигми державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства становить модель електронних консультацій. Завдяки цій моделі звичайні громадяни отримують потенційну можливість приймати участь у покращенні загальнообов'язкових правил. Процес консультацій є налагодженням прямих контактів між державними службовцями, з одного боку, і громадянами та групами інтересів – з іншого. Стосовно груп інтересів, то вони мали доступ до державних службовців і раніше. Зміни полягають, насамперед, у тому, що зараз індивідуальні громадяни та групи інтересів починають урівнюватись у можливості такого доступу. Без сумніву, громадяни зацікавлені в такій можливості на відміну від державних установ, але сприйняття цієї зміни зростає з обох сторін. Водночас процес електронних консультацій й досі не набув настільки широкої практики і детального вивчення, аби набути повної визначеності своєї суті.

У цьому аспекті В. Плескач виокремлює шість основних напрямків реформування державного управління, аби забезпечити ефективність електронного урядування та реалізацію електронного бізнесу зокрема. До таких принципів він відносить [15]:

*Ефективність.* Громадяни вимагають зниження податків, але при цьому не знижують власних вимог до державних послуг. Відповідно завдання урядів – віднайти механізми підвищення рівня послуг за умови їх надання при незмінних або навіть менших державних доходах.

*Ринковість.* Уряди намагаються запровадити стимули “ринкового” типу, аби виправити недоліки бюрократичної моделі. Деякі уряди, з огляду на це, проводять інтенсивну приватизацію державних підприємств, інші – намагаються спертись на недержавних партнерів, здатних надати потрібні послуги. В обох випадках йдеться про зміну рушійних мотивів державної політики. Основою всіх схожих дій є одна мета – заміна традиційних бюрократичних командно-контрольних механізмів ринковими.

*Орієнтація на надання послуг.* Опитування громадської думки демонструють, що довіра людей до інститутів управління знижується, а урядові програми сприймаються як неефективні. Відповідно уряди намагаються переглянути систему надання власних послуг населенню. Замість розробки програм активізуються зусилля щодо створення і заохочення нових систем надання послуг, альтернативних таким, що базовані на бюрократичних структурах.

*Децентралізація.* У багатьох країнах стратегія реформування включає зміщення центру реалізації різних програм на нижчі рівні управління.

*Відповідальність за результати.* Уряди намагаються замінити системи звітності за нормами і правилами, розробленими зверху і переданими вниз, такими системами, де успіх роботи адміністративної системи оцінюється за результатами безпосереднім споживачем державних послуг.

*Відокремлення політичної складової.* Уряди багатьох країн, наслідуючи досвід Нової Зеландії, розділюють функції управління, відокремлюючи функції закупівлі послуг (політична функція) від функції безпосереднього надання послуг.

Зазначені вище напрями реформування по суті виходять з одночасного намагання запровадити ефективніші управлінські прийоми бізнес-сектора в секторі державному.

У контексті цього аналізу особливу методологічну цінність становить також концепція російського дослідника А. Михальченкова, який виокремив шість критеріїв відмінності бізнес-управління від управління державного: за оточуючим середовищем, цілями, ресурсами, мотивами, відповідальністю і процедурою призначення керівників [16]:

1. *За оточуючим середовищем.* Великий вплив на цілі і результат діяльності державних організацій чинять системи політичного (через політичні партії і політичних лідерів) і функціонального (через лобістську діяльність груп інтересів) представництва. Окрім того, для державного управління характерний особливий стиль відношень із громадськістю і засобами масової інформації. Останній визначається обґрунтованим намаганням громадськості знати через засоби масової інформації все, що відбувається у державних установах.

2. *За цілями.* Для управління в сфері бізнесу головною, а іноді й єдиною метою є прибуток. Для державного управління цілі різнобічні, і якщо їх джерелом є політика, то вони є узагальненими, їх важко визначити кількісно: стабільність, законність, порядок, забезпечення оборони, зменшення соціальної нерівності, боротьба з бідністю тощо. Якщо йдеться про економічні цілі, то держава повинна брати участь у вирішенні ситуацій неспроможності ринку. У державних організаціях цілі – зовнішні завдання, які мають власні зовнішні детермінанти, причому нерідко базовані на ціннісних уявленнях у суспільстві. У комерційних організаціях цілі з'являються всередині шляхом узагальнення індивідуальних цілей до групових та цілей організації. Тобто, процес відбувається зворотнім шляхом.

3. *За ресурсами.* На відміну від добровільно-погоджувального типу взаємовідносин у сфері бізнесу, державні органи наділені правом примусу в рамках і на основі закону. Ресурси цих органів можуть формуватись за рахунок оподаткування – законного відчуження частини доходів громадян і організацій. Тому державні органи можуть виконувати примусовий перерозподіл ресурсів, базуючись на політично виправданому компромісі між економічною ефективністю і соціальною справедливістю. Примусова мобілізація ресурсів робить мобільним фінансування виробництва.

4. *За рушійними мотивами.* У державному управлінні основним фінансовим джерелом є державний бюджет, який розподіляється представницькими, тобто політичними, органами. Звідси можлива ситуація, коли головним рушійним мотивом стає вдовolenня не клієнта, а тих, хто забезпечує (розподіляє і перерозподіляє) фінансові ресурси. У приватному секторі фінансові джерела напряму пов'язані із комерційним успіхом та якістю послуг, наданих клієнту. Надання послуг державною

установою, тип цих послуг, спосіб їх надання не знаходяться в залежності від ринку, а визначаються з огляду на політичну оцінку соціальних і економічних пріоритетів.

5. *За відповідальністю.* У бізнес-управлінні зазвичай існує загалом визначена відповідальність за наслідки прийнятих менеджерами рішень і дій. У державному управлінні відповідальність розмита між багатьма організаціями.

6. *За процедурою призначення (обрання) керівників.* У демократичних країнах керівники державних органів обираються або призначаються обраною особою (особами). Законність особи, яка займає державну посаду, безпосередньо або опосередковано є результатом загальнонародного виборчого процесу. Натомість керівники компаній призначаються лише її власниками. Різниця в процедурі призначення (обрання) керівників може мати серйозні наслідки для функціонування цих інститутів.

Не меншу цінність у контексті розгляду зазначеного проблемного аспекту відіграє концепція І. Агамірзяна, в межах якої визначено три головні складові необхідних змін задля створення мережного уряду, а отже, запровадження електронного бізнесу як основи формування нової парадигми державного управління [17]:

1. *Переосмислення державних агенцій, зокрема завдяки запровадженню в їх роботу інформаційних технологій.* У будь-якій керованій системі державні агенції все одно будуть відігравати важливу роль. Щоб відігравати її ефективно, бюрократичний апарат має бути суттєво реструктурований, аби набути необхідної гнучкості та підзвітності, та просуватись швидше до електронного урядування. Для цього розробники державної політики повинні:

- реформувати державну службу, включаючи підвищення платні за результати праці та реформовану кадрову систему;
- заснувати виконавчі структури та неприбуткові, фінансовані урядом компанії, які мають більшу гнучкість ніж традиційні урядові агенції, але, водночас, більш відповідальні за результати;
- підтримувати створення проектів поза межами існуючих теорій, зорієнтовані на інновації, у яких зацікавлений уряд;
- створити функціонально-зорієнтований електронний уряд, що пропонує самообслуговування.

2. *Сприяти розвитку мереж у третьому секторі та створити умови для підзвітності.* Нова модель потребує перенесення акценту з уряду як організаційної структури до урядування. Іншими словами, в мережевому світі уряд замість керування державними програмами буде організовувати та фінансувати мережі. Отже, треба докласти зусилля задля передачі певних повноважень активному неприбутковому секторові. У межах цього державна політика повинна:

- забезпечувати ресурсами організації, які виконують урядові завдання більш гнучко, але вимагати підзвітності;
- уповноважувати третій сектор та громадян вирішувати проблеми та розробляти нові шляхи фінансування їх власних зусиль.

3. *Створити інформаційно залежне, мережеве управління.* Спроможність ІТ працювати з усіма типами інформації, що може бути дешево зібрана, широко розповсюджена та доступна у будь-який час, робить можливими абсолютно нові методи управління. Як результат, третя головна складова створення нового типу урядування стосується переваг використання інформаційних технологій задля

вирішення проблем державної політики. Розробники державної політики повинні використовувати ІТ задля:

- створення висхідних складних систем, здатних до пристосування, в багатьох сферах державної політики, включаючи національний захист, транспорт та охорону здоров'я (в цих системах індивідуальні гравці, що використовують ІТ-інструменти, приймають рішення та виконують дії, які в загальному вигляді ведуть до найоптимальніших наслідків);

- скеровування ринків на службу суспільним цілям;
- надання громадянам інформацію;
- тримання уряду підзвітним.

Трансформація бюрократичного уряду через мережне урядування є важливою, якщо ми хочемо бути впевненими, що уряд ефективно вирішує міриади нових проблем, які виникають зараз. Шлях такої трансформації ґрунтується на передачі зменшеним урядом багатьох повноважень вільним ринковим силам [18].

Таким чином, можна з певністю стверджувати, що поширення електронного бізнесу супроводжується “реінжинірингом” усієї системи управлінських процесів, а відтак сприяє подоланню стереотипів бюрократичної культури.

Нова парадигма державного управління, яка формується унаслідок впливу електронного бізнесу, певною мірою “вирішує проблему неспроможності традиційної адміністративної моделі державного управління ефективно функціонувати в сучасному середовищі. Отже, вона безперечно кращим чином пристосована до нових умов” [19]. Водночас, електронне урядування не позбавляє інформаційне суспільство власних проблем і специфічних викликів. Сучасні наукові дослідження фокусуються на низці проблем інформаційного суспільства, серед яких:

- формування одночасно гнучкої та загальної державної інформаційної політики, зокрема щодо управління Інтернетом;
- збереження національної ідентичності та безпеки в умовах посилення глобалізаційних процесів;
- підвищення очікувань громадян та необхідність формування міжсекторальних зв'язків нового типу;
- проблема культурних та парадигмальних змін, концептуальних рамок;
- потреба посилення підзвітності уряду та прозорості його дій;
- виникнення і посилення цифрового розриву, проблеми доступу;
- питання інформаційної безпеки;
- захист приватності та підвищення довіри до державних органів;
- проблеми балансу між державною таємницею та правом громадянина на інформацію;
- запровадження ІКТ у специфічних сферах державного управління.

Вирішення цих проблем в умовах розвитку інформаційного суспільства відкриває методологічну перспективу розвитку електронного бізнесу як засобу реалізації електронного урядування, а відтак сприятиме шляхам оптимізації взаємодії громадськості, влади та бізнес середовища.

### **Висновки**

Отже, здійснений нами аналіз дав змогу розглянути сутність, особливості впливу електронного бізнесу на формування нової парадигми державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства, відповідно до цього було конкретизовано основні фактори, які впливають на утвердження електронного бізнесу, та основні проблеми, які перешкоджають його реалізації, що тим самим

дозволило проаналізувати механізми державного управління сферою реалізації електронного бізнесу в Україні.

### Література

1. Карделл С. Стратегическое сотрудничество [Текст] / С. Карделл. — М. : Фаир-Пресс, 2005. — С. 55.
2. Там же. — С. 176.
3. Дрожжинов В. И. Электронное правительство: Рекомендации по внедрению в Рос. Федерации [Текст] / Дрожжинов В. И. — М. : Эко-Трендз, 2004. — С. 107, 108.
4. Карделл С. Стратегическое сотрудничество... — С. 196.
5. Там же. — С. 204.
6. Коган К. Е. Электронная коммерция в России: проблемы и перспективы / К. Е. Коган // Современные наукоемкие технологии [Текст]. — 2004. — № 4. — С. 103.
7. Кобелев О. А. Электронная коммерция [Текст] / О. А. Кобелев, Г. Я. Резго, В. И. Скиба. — М. : Перспектива, 2003. — С. 117.
8. Манойлов А. В. Государственная информационная политика в особых условиях [Текст] / А. В. Манойлов. — М. : МИФИ, 2003. — 388 с.
9. Мартовой А. В. Сущность и основные характеристики электронного бизнеса, электронной коммерции, электронного и интернет-маркетинга / А. В. Мартовой // Культура народов Причерноморья [Текст]. — 2004. — № 56. — Т. 1. — С. 148.
10. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми [Текст] : монографія / кол. авт. : В. М. Князєв, І. Ф. Надольний, М. І. Мельник та ін. ; за ред. В. М. Князева. — К. : Вид-во НАДУ “Міленіум”, 2003. — 320 с.
11. Сантарелли Э. Природа электронной коммерции: имеют ли значения транзакционные издержки? / Э. Сантарелли // Российский журнал менеджмента [Текст]. — 2004. — Т. 2. — № 3. — С. 35—46.
12. Там же. — С. 36, 37.
13. Рейнолдс М. Электронная коммерция [Текст] / М. Рейнолдс. — М. : Лори, 2008. — 560 с.
14. Там же. — С. 63.
15. Плєскач В. Л. Технології електронного бізнесу [Текст] / В. Л. Плєскач. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2004. — 223 с.
16. Михальченков А. И. “Электронный округ” в “Электронной Москве” / А. И. Михальченков // Информационное общество [Текст]. — 2003. — № 1. — С. 73, 74.
17. Агамирзян И. Р. Мировой опыт реализации концепции “электронного правительства” / И. Р. Агамирзян // Информационное общество [Текст]. — 2002. — № 1. — С. 57, 58.
18. Там же. — С. 59.
19. Широков Ф. В. Электронная коммерция [Текст] / Ф. В. Широков. — М. : Прогресс, 2000. — С. 17.

**O. Vorobyova**

### THE IMPACT OF E-BUSINESS ON THE FORMATION OF THE NEW APPROACH IN PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ANALYSIS

**The theoretical and methodological bases of e-business that caused the formation of the new approach in public administration are considered.**

**Key words: electronic commerce, information and communication technology, electronic government, the new paradigm of public administration.**

УДК 351.82:330.341.1

О. Надоша

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В УМОВАХ СТАЛОГО ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

Розкрито сутність ризиків, наведено їх класифікацію, визначено рівні їх впливу, основні напрямки та механізми оптимізації державної політики управління ризиками. Розроблено проект ефективної технології управління ризиками в умовах сталого інноваційного розвитку. Конкретизовано механізми його реалізації. Обґрунтовано доцільність запровадження стратегічного та тактичного рівнів оптимізації державного системного управління ризиками сталого інноваційного розвитку.

**Ключові слова:** державне управління, державне системне управління, системні державно-управлінські стратегії, сталий розвиток, сталий інноваційний розвиток, державне управління ризиками, державна політика управління сталим розвитком.

Стратегічним питанням для перехідних суспільств, зокрема пострадянського простору, є розробка оптимізаційної моделі технологічної політики національного рівня, яка передбачає зміну структурної політики держави. Так, до прикладу, реалізація стратегії розвитку паливно-енергетичного комплексу окремих держав має свої альтернативи – відмову від атомної енергетики та ризиків, пов'язаних із нею. Підтвердженням цього є інноваційна політика таких держав, як Франція, Швеція, Італія. Основним інструментом політики цих держав стало не лише управління ресурсами (фінансовими, матеріальними, природними), але і їх ризиками. У такий спосіб це ставить питання про розробку оптимізаційних механізмів формування та реалізації державної політики управління ризиками сталого інноваційного розвитку.

Технологія державної політики управління ризиками є чітко ментально регламентованою, оскільки вона визначається “не лише рівнем життя суспільства, але й традиціями, соціально-психологічними факторами, роллю держави у житті людини” [1]. З цього приводу Ю. Воробйов сутність технології державної політики управління ризиками сталого інноваційного розвитку вбачає в “управлінні рівнем соціальних гарантій, управлінні рівнем ставлення управлінців до системоутворюючих цінностей” [2]. На нашу думку, основним механізмом оптимізації державної політики управління ризиками є запровадження *моделі моніторингу державних ризиків*. Ця модель має забезпечувати організацію збору та аналізу інформації, системний прогноз, на основі якого мають прийматись відповідні державно-управлінські рішення щодо попередження та ліквідації ризиків. Окрім того, запровадження цієї моделі моніторингу дасть змогу чітко діагностувати періоди нестабільності розвитку суспільства, ідентифікувати причини форми та сценарії нестабільності й механізми її забезпечення. З огляду на те, що органи державної влади більшості перехідних суспільств володіють відповідними засобами та конкретними інформаційними центрами, які здійснюють відповідні повноваження, однак це не дозволяє їм успішно передбачати різні форми небезпек та ризиків. А тому ця модель управління ризиками є стратегічною складовою оптимізації їх діяльності у зазначеному напрямі, оскільки вона дає змогу максимально чітко

оцінити небезпеку існуючих об'єктів, розробити заходи з попередження різних форм небезпеки (аварій, катастроф), а на основі цього вибудувати оптимальну систему пріоритетів державної політики управління ризиками сталого інноваційного розвитку.

З огляду на зазначене вище, одним із пріоритетів державної політики у згадуваній сфері має бути вироблення ефективної технології управління ризиками. Її доцільність, на думку К. Аллена та К. Хаттона, обумовлена “швидким прогресом інноваційних технологій у світі й одночасною деградацією економіки та соціальних інститутів... саме це спонукає державних службовців у першу чергу, займатись моніторингом, гнучко змінювати політику відповідно до мінливості реалій” [3]. Така гіпотетичність сучасної ситуації “вимагає нетрадиційних підходів, не лише запровадження попереднього досвіду та відомих інженерних рішень, але й нової стратегії, нових ідей та принципів державно-управлінської діяльності” [4].

Метою статті є здійснити аналіз змісту ризиків, розробити їх класифікацію, визначити рівні їх впливу та основні напрямки й механізми оптимізації державної політики управління ризиками, розробити проект ефективної технології управління ризиками в умовах сталого інноваційного розвитку, конкретизувати механізми її реалізації.

Складовими елементами ефективної державно-управлінської технології управління ризиками, на нашу думку, є такі механізми: 1) прогнозування та попередження ризиків; 2) підготовка сценаріїв (концепцій, стратегій, програм) найефективніших дій ліквідації ризиків; 3) розробка національної доктрини системної ліквідації ризиків сталого інноваційного розвитку. Реалізація цих механізмів передбачає створення відповідних інституційних структур у системі органів державної влади, до компетенцій яких належало б управління ризиками сталого інноваційного розвитку. Більшість експертів у сфері сталого інноваційного розвитку вказують на доцільність створення таких основних *інституційних структур*, як:

1. *Генеральний штаб для сфери природних, техногенних та соціогенних ризиків*, до його повноважень має належати прогнозування, попередження катастроф та надзвичайних ситуацій, розробка оперативних заходів з їх ліквідації.

2. *Міжвідомчих комісій з попередження та ліквідації кризових ситуацій*, до повноважень яких належала б координація дій державних структур у сфері ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Створення такого органу є надзвичайно складним завданням, оскільки насамперед, потребує значного ресурсного забезпечення, а головне – спеціально підготовлених кадрів, здатних ефективно виконувати свої функціональні повноваження в умовах високих ризиків. У сучасній державно-управлінській практиці окремих західноєвропейських країн розроблені спеціальні комп'ютерні моделі, навчальні програми, тренажери, комплекси для навчання персоналу, які дають змогу йому ефективно виконувати свої функціональні повноваження у відповідних умовах ризику інноваційного розвитку.

3. *Центр стратегічного дослідження громадянського захисту* проводить дослідження у сфері нелінійної динаміки, системного аналізу, комп'ютерного моделювання, вивчає механізми катастроф, розробляє нові методи прогнозу та моніторингу, відпрацьовує сценарії проектних, запроєктних та гіпотетичних ризиків, проводить системний аналіз результатів різних дисциплін, які вивчають питання безпеки, працює над розробленням рекомендацій у сфері національної безпеки та ліквідації ризиків. Доцільно відзначити, що технології управління ризиками

вимагають міждисциплінарного підходу, співпраці різних фахівців у напрямі розроблення ефективних методів зниження безпеки ризиків, підвищення стабільності функціонування соціальної системи. Саме реалізація такого міждисциплінарного підходу має бути основою діяльності подібних центрів. Такі центри вже створені й успішно функціонують у Росії, Латвії, Литві, Грузії, Казахстані. Питання створення такого центру є досі актуальним для державно-управлінської практики управління ризиками в Україні.

4. *Агентство з моніторингу та прогнозуванню надзвичайних ситуацій* (в умовах інноваційного розвитку), до якого у ролі асоційованих членів належали б організації та науково-дослідні заклади. Основними функціональними повноваженнями цього агентства є зниження ризиків інноваційного розвитку, проведення комплексу заходів, спрямованих на зменшення ризику виникнення надзвичайної ситуації, збереження здоров'я людей.

На підставі здійсненого нами аналізу механізмів державного системного управління ризиками сталого інноваційного розвитку нами досліджено основні фактори, які перешкоджають його оптимізації. До них належать:

- відсутність наукових основ та державної концепції управління ризиками сталого інноваційного розвитку перехідних суспільств;
- відсутність системи показників та нормативів допустимого ризику;
- належно не розроблене методичне та модельне забезпечення комплексної оцінки ризиків та управління ними;
- відсутність достатньо повних банків даних, необхідних для визначення показників ризику та побудови комп'ютерних (логіко-математичних) моделей для аналізу та управління ризиком [5].

Детальніше вивчення цих факторів та пошук інструментів їх подолання з необхідністю має бути врахований при розробці та реалізації механізмів оптимізації державного системного управління ризиками сталого інноваційного розвитку. Розробка та реалізація цих механізмів передусім передбачає *діагностування причин виникнення та подолання ризиків*. Основними напрямками його реалізації є:

- проведення експертної оцінки ситуації виникнення ймовірних ризиків із застосуванням відповідних методик (соціальні опитування, перевірка тощо);
- розробка структурних моделей системи управління з урахуванням різних аспектів забезпечення стабільності функціонування різних сфер суспільного життя, основою яких є реалізація новацій;
- визначення форм та масштабів нестабільності інноваційного розвитку суспільства шляхом моделювання ймовірних процесів дестабілізації та їх оцінення;
- збір додаткових даних по певній організаційній структурі, які перешкоджають їй стабільно функціонувати у мовах інноваційного розвитку.

Ці напрямки діагностування причин виникнення та подолання ризиків забезпечують оптимізацію механізмів прийняття державно-управлінських рішень, базованих на прогнозуванні ймовірних небезпек, завданих ризиками сталого інноваційного розвитку.

Відтак, при оптимізації державного системного управління ризиками сталого інноваційного розвитку, на нашу думку, доцільно враховувати необхідність запровадження таких механізмів, як (ці механізми мають стратегічне спрямування):

1. Удосконалення організаційних структур при органах державної влади, які забезпечують управління ризиками сталого інноваційного розвитку.

2. Розробка комплексу заходів із вдосконалення системи попередження та ліквідації техногенних ризиків у перехідних суспільствах.

3. Створення єдиної державної системи попередження та ліквідації природних (біологічних) та технологічних ризиків.

4. Розробка та прийняття нормативно-правової бази забезпечення захисту громадян від ризиків інноваційного розвитку.

У тактичному відношенні до основних механізмів оптимізації діяльності органів державної влади у сфері управління ризиками сталого інноваційного розвитку належать механізми, які забезпечують реорганізацію їх діяльності. До таких механізмів належать:

– реорганізація діяльності органів державної влади шляхом створення конкретних структурних підрозділів, які відповідають за ліквідацію ризиків;

– реорганізація існуючої або створення нової інформаційної системи попередження та ліквідацію ризиків;

– створення так званих “екстрених служб” при органах державної влади, які б відповідали за попередження та ліквідації ризиків за відповідними напрямками:

а) ідентифікація ситуації, що містить відповідні ризики, створення необхідних карт ризиків, вивчення причин ризиків та забезпечення безпеки;

б) прогнозування розвитку ситуації, яка містить ризики, моделювання динаміки її розвитку та оцінка ресурсів (матеріальних, фінансових, трудових тощо) [6];

в) розробка та аналіз стратегії ліквідації ризиків, розподіл повноважень між органами державної влади у напрямі закріплення за кожним із них відповідних напрямів їх ліквідації.

Загалом, наведений нами аналіз стратегічного та тактичного рівнів оптимізації механізмів державного системного управління ризиками сталого інноваційного розвитку стосується прогнозування та моделювання як складових елементів оптимізації напрямків реалізації державної політики у сфері забезпечення сталого інноваційного розвитку. Реалізація цієї ж політики забезпечується прийняттям відповідних державно-управлінських рішень. З огляду на це, необхідно ідентифікувати основні процедури оптимізації процесу прийняття державно-управлінських рішень у сфері забезпечення сталого інноваційного розвитку. До них, на нашу думку, належать:

– отримання додаткової інформації, підвищення рівня обізнаності та поглибленості розуміння ситуацій, обумовлених умовами ризиків;

– запровадження операцій, спрямованих на забезпечення гнучкості функціонування організаційних структур органів державної влади в умовах виникнення ризиків;

– розробка заходів щодо зниження небезпеки впливу ризиків на сталість інноваційного функціонування різних сфер суспільного життя.

Ці процедури спрямовані на забезпечення гнучкості діяльності органів державної влади у сфері управління ризиками інноваційного розвитку. Аби підвищити показники гнучкості їх функціонування, А. Уваров наполягає на необхідності застосування таких оптимізаційних механізмів, як: 1) підвищення гнучкості керівництва, його психологічної готовності до зустрічі з новими незнайомими явищами; 2) розвиток творчої активності персоналу органів державної влади та здібностей вирішувати нові проблеми; 3) використання співробітників, які володіють різними спеціальностями та мають різноманітні кваліфікації;

4) підвищення рівня усвідомленості співробітниками ймовірних ризиків;  
5) збільшення рівня структурної гнучкості всіх функціональних та забезпечуючих підсистем [7].

На основі здійсненого нами аналізу систематизації концепцій, теорій, підходів до технології оптимізації механізмів державного системного управління ризиками сталого інноваційного розвитку перехідних суспільств можна ідентифікувати основні її складові елементи, до яких належать: 1) прогнозування ризиків шляхом формування відповідних сценаріїв розвитку ситуацій; 2) формування цілей та критеріїв державного системного управління ризиками; 3) стратегічне (довгострокове) планування заходів попередження та ліквідації ризиків суспільного розвитку; 4) тактичне (поточне) планування альтернативних заходів (у формі прийняття відповідних державно-управлінських рішень), спрямованих на попередження загроз суспільного розвитку; здійснення стратегічного та тактичного управління ризиками сталого інноваційного розвитку.

Запровадження технології оптимізації механізмів державного системного управління ризиками сталого інноваційного розвитку перехідних суспільств з необхідністю має базуватись на дотриманні відповідних принципів побудови ефективної системи державного управління ризиками сталого інноваційного розвитку. До таких принципів оптимізації в межах різних дослідницьких підходів належить: 1) орієнтація на конкретно існуючу організаційну та функціональну структури системи управління ризиками [8]; 2) комплексність планів [9]; 3) альтернативність формування планів та виділення базових варіантів, орієнтованих на найбільш ймовірний, сприятливий та несприятливий розвиток ситуації [10]; 4) раціональне поєднання процесів формування планів “знизу” та “зверху” шляхом залучення до розробки планів низових структур та приватного сектора (цей принцип реалізується шляхом широкого залучення підприємств та організацій до діяльності органів державної влади для складання адекватних паспортів ризиків та їх подальшого узагальнення на регіональному рівні, формування сценаріїв розвитку надзвичайних ситуацій та відповідних дій) [11]; 5) відповідальність виконавців та керівників за коректність сценаріїв, планів та якість прийняття управлінських рішень та їх реалізацію [12]; 6) збалансованість планів (передбачається ресурсне забезпечення реалізації планів: кадрове, матеріально-технічне, фінансове, інформаційне) [13]; 7) оптимальність та адаптивність (передбачає можливість вибору ефективного варіанту збалансованого плану та його налаштування) [14]; 8) типізація змісту та процедур формування сценаріїв, превентивних та оперативних планів із попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій (типізація – зведення всієї багатоманітності сценаріїв, планів, керуючих та керованих впливів до обмеженої множинності, яка відповідає вимогам ефективності превентивного планування та оперативного управління) [15]; 9) безперервність та модифікованість (процес планування має бути гнучким, в будь-який момент може переглядатись реалізована частина планів та готуватись основа для прийняття планів на майбутній період) [16]; 10) орієнтація оперативних планів протистояння розвитку надзвичайної ситуації на першочергове використання наявних об’єктивних ресурсів, засобів та інструментів) [17]; 11) синергізм (взаємне посилення запланованих заходів) [18]. Реалізація цих принципів передбачає розробку комплексного інформаційного супроводу запровадження програмно-цільового механізму управління ризиками сталого інноваційного розвитку.

## Висновки

Отже, в межах статті розкрито сутність ризиків (розмежовано поняття “ризик” та “невизначеність”), розроблено їх класифікацію (біологічні, екологічні, генної інженерії, техногенні, соціальні), визначено два рівні їх впливу (соціальна стабільність, матеріальна стабільність) визначено основні напрямки (розробка ефективної стратегії управління ризикам, запровадження ефективної державної політики забезпечення інноваційного розвитку у напрямі прогнозування, попередження та подолання відповідних ризиків) та механізми (модель моніторингу державних ризиків) оптимізації державної політики управління ризиками. Розроблено проект ефективної технології управління ризиками в умовах сталого інноваційного розвитку, конкретизовано її механізми (прогнозування та попередження ризиків, підготовка сценаріїв, розробка національної доктрини системної ліквідації ризиків сталого інноваційного розвитку), реалізація яких передбачає створення відповідних інституційних структур. Обґрунтовано доцільність запровадження стратегічного та тактичного рівнів оптимізації державного системного управління ризиками сталого інноваційного розвитку. Детальніше його дослідження є одним із аспектів перспективи подальших розвідок у зазначеному напрямі.

## Література

1. Мангейм К. Диагноз нашего времени [Текст]. — М. : Юрист, 1994. — С. 26—125.
2. Воробьев Ю. Л. Основные направления государственной стратегии снижения рисков и смягчения последствий в Российской Федерации на период до 2010 г. / Ю. Л. Воробьев // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях [Текст]. — 1997. — № 4. — С. 7.
3. Аллен К. Долгосрочный прогноз / К. Аллен, К. Хаттон, В. И. Кейли-Борк [и др.] // Достижения и проблемы современной геофизики [Текст]. — М. : Наука, 2004. — С. 157.
4. Там же. — С. 160.
5. Keitt T. H. Dynamics of North American breeding bird populations / T. H. Keitt, H. E. Stanley // Nature [Text]. — 1998. — V. 393. — P. 257—260.
6. Manneville P. Dissipative structures and weak turbulence [Text] / P. Manneville. — N.-Y. : Academic, 2009. — P. 321.
7. Уваров А. А. О разграничении и оптимизации компетенции муниципальных органов власти / А. А. Уваров // Журнал Российского права [Текст]. — 2002. — № 1. — С. 43.
8. Lefebvre J. H. Predictability of normal heart rhythms and deterministic chaos / J. H. Lefebvre, D. A. Goodings, M. V. Kamath [and so on] // Chaos [Text]. — 1993. — V. 3. — P. 267—276.
9. Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2005 [Текст] / за ред. І. С. Власюка. — К. : Т-во “Знання” України, 2005. — 608 с.
10. Rhodes C. J. Power laws governing epidemics in isolated populations / C. J. Rhodes, R. M. Anderson // Nature [Text]. — 1996. — V. 381. — P. 600—602.
11. Механизмы управления социально-политическими процессами в регионе в условиях трансформации российской государственности // Управление социально-экономическими и политическими процессами в регионах России: инновационные подходы и механизмы оптимизации [Текст] : матер. междунар. конф. молод. уч.

(17 апреля 2007 г.) / под общ. ред. Ю. С. Васютина ; Орловская региональная академия государственной службы, Ученый совет. — Орел : ОРАГС, 2008. — 128 с.

12. Кузык Б. Н. Интегральный макропрогноз инновационно-технологической и структурной динамики экономики России на период до 2030 года [Текст] / Б. Н. Кузык, Ю. В. Яковец ; авт. вступ. ст. А. Д. Некипелов. — М. : Институт экономических стратегий, 2006. — С. 39.

13. Комков Н. И. Организация и перспективы разработки технологического прогноза развития экономики России / Н. И. Комков // Вклад общественных наук в развитие народного хозяйства [Текст] : матер. науч. сесс. ООИ РАН (17 декабря 2002 г.). — М. : [б. и.], 2003. — 567 с.

14. Инструментарій для освіт для сталого розвитку [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.esdtoolkit.org>.

15. Инновационный путь развития для новой России [Текст] / отв. ред. В. П. Горегляд ; Центр социально-экономических проблем федерализма Института экономики РАН. — М. : Наука, 2005. — 578 с.

16. Державно-регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети [Текст] : монографія / за ред. З. С. Варналія. — К. : НІСД, 2007. — 467 с.

17. Голиченко О. Г. Национальная инновационная система России: состояние и пути развития [Текст] / О. Г. Голиченко. — М. : Наука, 2006. — 488 с.

18. Kwee S. Changes in cell proliferation due to environmental electromagnetic fields / S. Kwee, P. Raskmark // Transactions of the 2d European Bioelectromagnetics Association Congress [Text]. — Bled : [s. n.], 2003. — P. 10.

**O. Nadosha**

#### **STATE POLICY OF RISK MANAGEMENT IN THE CONDITIONS OF SUSTAINABLE INNOVATIVE DEVELOPMENT**

The essence of risks is revealed, their classification are given, their level of influence is defined, basic directions and mechanisms for optimizing state policy of risk management, the project of effective technology of risk management in the conditions of sustainable innovative development is carried out, the mechanisms of its implementation are concretized, expediency of implementing strategic and tactical levels of optimization of the state system of risk management of sustainable innovative development is grounded.

**Key words:** public administration, state system management, system of public-management strategies, sustainable development, sustainable innovative development, public administration of risks, public policy of sustainable development.

УДК 330.556:330.322(477)

Н. Савчук

## СТАН ІНВЕСТИЦІЙНОГО КЛІМАТУ УКРАЇНИ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ПОКРАЩЕННЯ

**Розглянуто сучасний стан інвестиційного клімату України. Напрацьовано нові механізми його покращення. Розкрито поняття “інвестиційний клімат”.**

**Ключові слова: інвестиційний клімат, іноземні інвестиції, інвестиційна політика, інновації, конкурентоспроможність.**

Сприятливий інвестиційний клімат є важливим фактором залучення інвестицій для структурної перебудови економіки, впровадження інноваційних розробок, нарощування основних фондів підприємств, поліпшення життєвого рівня населення та швидкого економічного зростання держави. Іноземні інвестори при ухваленні рішення про залучення інвестиційного ресурсу насамперед враховують інвестиційний клімат країни. Тому його покращення на сучасному етапі є найважливішим завданням для України, що і обумовлює актуальність теми дослідження.

Метою статті є розкрити поняття “інвестиційний клімат”, проаналізувати сучасний стан інвестиційного клімату України та напрацювати нові механізми його покращення.

Інвестиційний клімат в Україні досліджували багато вчених, зокрема: О. Варяниченко, В. Грідасов, М. Жук, О. Ісаєва, С. Кривченко, С. Мочерний, Н. Навроцька, І. Павленко, І. Сазонець, А. Сухорукова, В. Федорова та інші. Проте вона залишається недостатньо вивченою та потребує подальшого поглибленого дослідження, оскільки інвестиційний клімат у країні досі залишається несприятливим.

Для економічного розвитку та підвищення конкурентоспроможності економіки України внутрішніх фінансових ресурсів недостатньо, оскільки впродовж багатьох років спостерігається негативна тенденція відпливу капіталу за кордон, низька купівельна спроможність та рівень заощадження населення. Тому постає потреба в покращенні інвестиційного клімату країни з метою ефективного залучення зовнішнього інвестиційного ресурсу.

Одним із важливих чинників, що впливає на інвестиційний клімат, є законодавчо-нормативна база. На сьогодні в Україні інвестиційна діяльність регулюється багатьма нормативно-правовими актами, зокрема Законами України “Про інвестиційну діяльність”, “Про режим іноземного інвестування”, “Про захист іноземних інвестицій на Україні”, “Про зовнішньоекономічну діяльність”, “Про інститути спільного інвестування”, Законами України про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку, Постановами Кабінету Міністрів України – “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року”, “Про затвердження Положення про порядок державної реєстрації іноземних інвестицій”, “Про затвердження Положення про порядок державної реєстрації договорів (контрактів) про спільну діяльність за участю іноземного інвестора” тощо.

З метою підвищення захисту інвестицій 16 березня 2000 р. Верховною Радою України ратифіковано Вашингтонську конвенцію 1965 р. про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та іноземними особами. Відповідно до Закону України “Про інвестиційну діяльність”, інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об’єкти підприємницької та інших видів діяльності, внаслідок якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект. Державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється з метою реалізації економічної, науково-технічної і соціальної політики та включає управління державними інвестиціями, а також регулювання умов інвестиційної діяльності і контроль за її здійсненням усіма інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності [1].

Законом України “Про режим іноземного інвестування” встановлено, що іноземні інвестиції – цінності, що вкладаються іноземними інвесторами в об’єкти інвестиційної діяльності відповідно до законодавства України з метою отримання прибутку або досягнення соціального ефекту [2].

У Фінансово-економічному словнику А. Загороднього, Г. Вознюк визначено, що інвестиційний клімат – сукупність політичних, соціальних та економічних чинників, які бере до уваги чужоземний інвестор, приймаючи рішення про здійснення інвестицій [3]. В Економічній енциклопедії за редакцією С. Мочерного зазначено, що інвестиційний клімат – сукупність об’єктивних та суб’єктивних умов, які сприяють (гальмують) процесу інвестування народного господарства (на макрорівні) та окремих підприємств, компаній, галузей (на мікрорівні) [4]. М. Жук розглядає інвестиційний клімат як сукупність соціально-економічних, суспільно-політичних, природних, екологічних та інших умов, які безпосередньо визначають масштаби, обсяги і темпи залучення інвестицій [5].

І. Сазонець, В. Федорова вважають, що поняття інвестиційного клімату означає наявність таких умов інвестування, що впливають на переваги інвестора у виборі певного об’єкта інвестування. На макрорівні це поняття містить показники політичного (включаючи законодавство), економічного та соціального середовища для інвестицій. На мікрорівні інвестиційний клімат виявляє себе через двосторонні відносини інвестора (приватної чи юридичної особи) і конкретних державних органів, господарських суб’єктів-постачальників, клієнтів, банків, небанківських фінансових структур, а також профспілок і трудових колективів держави (регіону) – реципієнта інвестицій [6].

У монографії “Інвестування української економіки” за редакцією А. Сухорукової інвестиційний клімат визначається як сукупність політичних, економічних, юридичних, соціальних і інших чинників, які визначають, у підсумку, ступінь ризику капіталовкладень і можливостей їх ефективного використання [7].

В. Грідасов, С. Кривченко, О. Ісаєва інвестиційним кліматом вважають сукупність політичних, соціально-економічних, фінансових, соціокультурних, організаційно-правових і географічних чинників, наявних у певній країні, що залучають або відштовхують інвесторів [8].

І. Павленко, О. Варяниченко, Н. Навроцька під інвестиційним кліматом держави розуміють сукупність правових, політичних, економічних і соціальних факторів, які формують привабливість держави для зарубіжних інвестицій (умовно суб’єктивні фактори). Це поняття розглядають у тісному взаємозв’язку із забезпеченістю країни ресурсами, необхідними для реалізації проектів (об’єктивні фактори) [9].

Отже, єдиного визначення дефініції “інвестиційний клімат” не існує. Більшість науковців не розмежують поняття інвестиційної привабливості та поняття інвестиційного клімату, однак, на нашу думку, їх необхідно розрізняти. Інвестиційний клімат формується на загальнодержавному рівні, а тому це поняття включає в себе інвестиційну привабливість. Поняття інвестиційного клімату необхідно розглядати не тільки з позицій іноземного інвестора, а й враховувати інтереси суспільства та держави загалом.

На нашу думку, інвестиційний клімат – наявність сприятливих політичних, правових, економічних, організаційних, соціальних умов як для іноземного інвестора, так і для суспільства та держави загалом.

Для України інвестиції вкрай необхідні на проведення структурних змін в економіці, модернізації промисловості, впровадження інноваційних розробок, підтримання сільськогосподарської, промислової галузей та розвитку інфраструктури. Однак при цьому інвестиційні проекти повинні бути соціально бажані для суспільства та екологічно безпечні для навколишнього середовища.

Станом на 1 січня 2011 р. в Україну інвестовано 44,7 млрд дол. США зі 125 країн. До основних країн-інвесторів належить Кіпр, який залучив 22,2% до загального обсягу інвестицій, Німеччина – 15,8%, Нідерланди – 10,5%, Російська Федерація – 7,6%, Австрія – 5,9%, Франція – 5,3%, Сполучене Королівство – 5,1%, Швеція – 3,9%, Віргінські острови Британські – 3,3% [10].

Аналізуючи географічну структуру іноземних інвестицій, серед найбільших країн-інвесторів спостерігаємо Кіпр та Віргінські острови Британські – офшорні зони, що надають значні податкові пільги. Можливо це свідчить про повернення українського капіталу з-за кордону до України.

Іноземні інвестори у 2010 р. вкладали в галузі економіки України зі швидким обігом капіталу, зокрема 33,7% іноземних інвестицій спрямовано у фінансову діяльність, 31,4% – до промисловості, зокрема 27,9% – переробної, 10,6% – операції з нерухомим майном, оренди, інжинірингу та надання послуг підприємцям, 10,7% – торгівлю, ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку, 5,2% – будівництва, 3,8% – діяльності транспорту та зв'язку, 4,6% – інших видів економічної діяльності [11].

Інвесторів багатьох країн в Україні цікавить фінансова діяльність, оскільки більшу частину свого фінансового ресурсу вони спрямували в цю галузь, а саме: Російська Федерація – 68,6% своїх інвестицій, Австрія – 74%, Франція – 85,1%, Швеція – 79,7%, Італія – 83,8%, Польща – 56,9%, Угорщина – 68,0% [12].

Отже, Україна приваблива для іноземних інвесторів галузями економіки, які приносять швидкий прибуток, оскільки кошти здебільшого вкладаються у фінансову галузь та операції з нерухомим майном.

Станом на 1 січня 2011 р. обсяг прямих інвестицій з України становив 6,9 млрд дол. США і спрямовувався до 46 країн світу, зокрема 92,3% – до Кіпру, 2,8% – Російської Федерації, 1,3% – Латвії, 0,7% – Польщі, 0,5% – Грузії та 2,4% – в інші країни. Основна частка інвестицій – 5,9 млрд дол. США, або 85,9% до загального обсягу інвестувалася до операцій із нерухомим майном, оренди, інжинірингу та надання послуг підприємцям [13].

Серед регіонів України спостерігається нерівномірне залучення прямих іноземних інвестицій. Станом на 01.01.2011 р. більшу частину фінансового ресурсу було залучено містом Києвом – 48,9% їх загального підсумку та областями: Дніпропетровською – 16,7%, Харківською – 6,1%, Донецькою – 4,6%, Київською –

3,6%, Львівською – 2,9%, Одеською – 2,5%. Найменше залучили прямих іноземних інвестицій Чернівецька – 0,1%, Тернопільська – 0,1%, Кіровоградська – 0,1%, Чернігівська області – 0,2% [14].

Таким чином, можемо зробити висновок, що іноземних інвесторів приваблюють великі промислові міста з розвинутою інфраструктурою та наявністю кваліфікованої і дешевої робочої сили.

Незважаючи на негативні міжнародні рейтинги, Україна все ж таки залишається привабливою для іноземних інвесторів, оскільки Україна характеризується надзвичайно вигідним геополітичним та географічним положенням, а саме розташована на перехресті транспортних шляхів Європа – Азія, Північ – Південь, близькістю до світових ринків Європейського Союзу, Росії, Середнього Сходу, розвинутою системою транспортних комунікацій, природними багатствами, величезним трудовим, науковим та науково-технічним потенціалом.

До основних чинників, що формують інвестиційний клімат держави, належать економічні, політично-правові, соціальні, статус іноземного інвестора, інвестиційна інфраструктура та географічне розташування, природно-ресурсний потенціал (табл. 1).

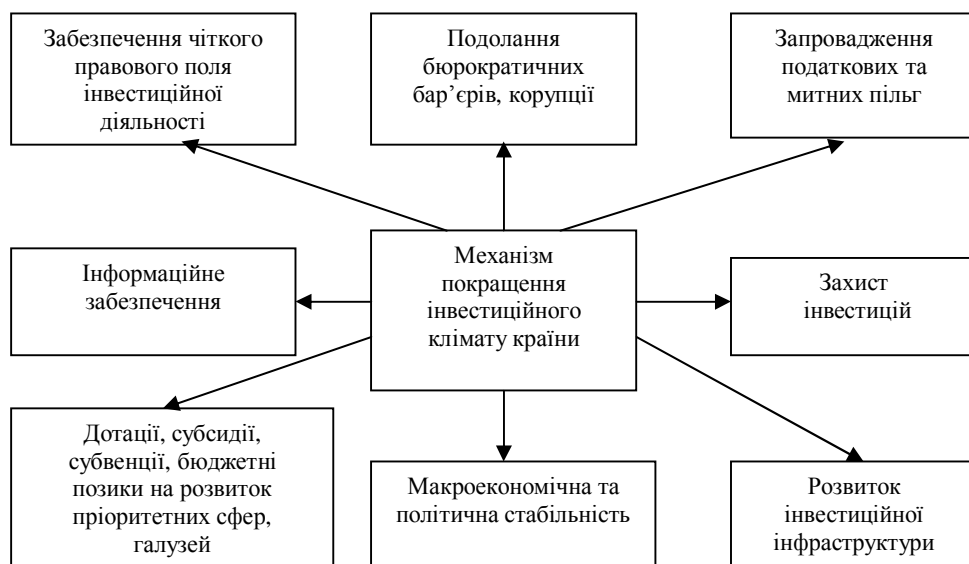
**Таблиця 1**

**Чинники, що формують інвестиційний клімат країни**

<b>Чинники</b>	<b>Ознаки</b>
Економічні	Стабільність національної грошової одиниці
	Купівельна спроможність населення
	Стан та структура виробництва
	Відносини власності у держави
	Стан ринку нерухомості
	Валовий внутрішній продукт
	Стан розвитку грошово-кредитної, фінансової, податкової систем
	Розмір безробіття та заробітної плати
Політично-правові	Політична ситуація
	Стабільна законодавчо-нормативна база з питань інвестиційної та підприємницької діяльності
	Правовий механізм гарантій і захисту інвестицій
	Відсутність бюрократичних бар'єрів, корупції
Статус іноземного інвестора, інвестиційна інфраструктура	Наявність вільних економічних та офшорних зон
	Інвестиційна політика Національного банку
	Банківські установи, аудиторські, страхові компанії, кредитні спілки, фондовий ринок
	Стан ринку інвестицій та інвестиційних товарів
Соціальні	Демографічна ситуація та стан робочої сили
	Злочинність
Географічне розташування, природно-ресурсний потенціал	Близькість до світових ринків, митних переходів
	Наявність розвинутих транспортних комунікацій
	Природні ресурси, частка чорноземів, забезпеченість лісами, водозабезпеченість

Примітка: розроблено автором.

Покращити інвестиційний клімат країни можливо за рахунок різноманітних заходів, зокрема забезпечення чіткого правового поля інвестиційної діяльності, макроекономічної та політичної стабільності, запровадження податкових та митних пільг, дотацій, субсидій, субвенцій і бюджетних позик на розвиток пріоритетних сфер галузей економіки, подолання бюрократичних бар'єрів, корупції, забезпечення правового захисту інвестицій, покращення інформаційного забезпечення та інвестиційної інфраструктури (рис. 1).



**Рис. 1. Механізм покращення інвестиційного клімату країни (розроблено автором)**

З метою поліпшення інвестиційного клімату необхідно провести ефективну політику зі зниження інфляції та інфляційних очікувань, а також врегулювати проблему державного боргу, забезпечити процедуру захисту прав власників та інвесторів. Тобто створити такі сприятливі умови, при яких підвищиться міжнародний імідж країни, а інвестор буде зацікавлений працювати на території України на довготермінову перспективу.

Доцільно відзначити, що лібералізація та відкритість внутрішнього ринку впродовж останнього періоду негативно вплинули на економічну ситуацію в державі, оскільки країна переважно імпортує готові вироби, а експортує вироби чорної металургії, залізну руду, кокс тощо. Тому, вважаємо за необхідне провести політику імпортозаміщення шляхом підтримки національних товаровиробників унаслідок спрямування інвестиційного ресурсу для впровадження інноваційних технологій у виробництво та політику розвитку експортного потенціалу високотехнологічних товарів через підтримку вітчизняних експортерів на світових ринках.

З метою забезпечення збалансованості і структурних змін в економіці та рівноваги внутрішнього ринку необхідно сприяння тим галузям економіки держави, які мають шанси стати конкурентоспроможними як на внутрішніх, так і на зовнішніх ринках збуту. Це стосується, передусім, машинобудування та інших сфер промисловості, які впроваджують ресурсозберігаючі та інноваційні технології на

виробництві, що дасть можливість в майбутньому Україні не бути залежною від імпорту товарів та послуг інших країн, експортувати готову якісну продукцію.

Тому необхідно провести ефективну політику зовнішньоекономічної діяльності з удосконалення структури експорту і імпорту товарів та послуг за допомогою раціонального поєднання політики відкритої економіки з протекціонізмом. Вважаємо за доцільне інвестиційні ресурси використовувати раціонально та ефективно – спрямовувати на впровадження інноваційних технологій і ноу-хау у виробництво українських підприємств для підвищення конкурентоспроможності їхньої продукції на внутрішньому та світовому ринках. Зважаючи на світові тенденції підвищення конкурентоспроможності національних економік унаслідок розвитку кластерів, в Україні також необхідно їм приділити належну увагу, зокрема і транскордонним. Оскільки 19 регіонів України є прикордонними. Тому необхідно на законодавчому рівні створити сприятливі умови для формування і розвитку спеціальних економічних зон та кластерів.

Таким чином, підсумовуючи вищезазначене, Україна потребує нових механізмів інвестиційної політики, спрямованої на поліпшення інвестиційного клімату держави, зокрема створення чіткого правового поля, забезпечення макроекономічної та політичної стабільності, запровадження дієвих ефективних відносин між регіонами та центром, та регіонів між собою, спрямування інвестиційного ресурсу насамперед до пріоритетних сфер національної економіки, що мають великі шанси стати конкурентоспроможними як на вітчизняному, так і на міжнародних ринках, а саме машинобудування, туризм, сільське господарство, легка, харчова, целюлозно-паперова та інша промисловість.

Для поліпшення інвестиційного клімату в Україні вважаємо за доцільне створити ефективну систему надання державних кредитів для інвестиційних проєктів у пріоритетні сфери національної економіки, а також за рахунок ведення системи податкових та митних пільг, податкових канікул, зниження ставок оподаткування, митних зборів на імпорт новітніх технологій, обладнання, ноу-хау, експорту пріоритетної продукції України.

Також необхідно створити механізм субсидування перспективних і пріоритетних науково-дослідних, дослідно-конструкторських розробок, за допомогою яких значно підвищиться конкурентоспроможність національної економіки.

З метою поліпшення інвестиційного клімату в країні, на нашу думку, необхідно розпочинати роботу над визначенням стратегічних напрямків інвестиційної політики як на загальнодержавному, так і на місцевих рівнях, розвитком інвестиційної інфраструктури (інвестиційні фонди, аудиторські та страхові компанії), а також створення сприятливих умов не тільки для іноземних інвесторів, а й для вітчизняних. З метою економічної безпеки держави необхідно визначити закриті виробництва від іноземних інвестицій.

Отже, можемо зробити висновок, що реалізація вищезазначених заходів сприятиме поліпшенню інвестиційного клімату, при якому інвестор отримує прибутки, а країна покращує економічну конкурентоспроможність.

### **Література**

1. Про інвестиційну діяльність [Електронний ресурс] : Закон України № 1560-ХІІ від 18.09.1991 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

2. Про режим іноземного інвестування [Електронний ресурс] : Закон України № 2198-ХІІ від 13.03.1992 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. — К. : Знання, 2007. — 1072 с.

4. Економічна енциклопедія [Текст] : у 3 т. Т. 3 / редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) [та ін.]. — К. : Видавничий центр “Академія”, 2000. — 864 с.

5. Жук М. В. Регіональна економіка [Текст] : підручник / М. В. Жук. — К. : ВЦ “Академія”, 2008. — 416 с.

6. Сазонець І. Л. Інвестування [Текст] : підручник / І. Л. Сазонець, В. А. Федорова. — К. : Центр учбової літератури, 2011. — 312 с.

7. Інвестування української економіки [Текст] : монографія / А. І. Сухоруков ; за ред. А. І. Сухорукова. — К. : Національний інститут проблем міжнародної безпеки, 2005. — 440 с.

8. Грідасов В. М. Інвестування [Текст] : навч. посіб. / В. М. Грідасов, С. В. Кривченко, О. Є. Ісаєва. — К. : Центр навчальної літератури, 2004. — 164 с.

9. Павленко І. І. Міжнародна торгівля та інвестиції [Текст] : навч. посіб. / І. І. Павленко, О. В. Варяниченко, Н. А. Навроцька. — К. : Центр учбової літератури, 2012. — 256 с.

10. Регіони України 2011 [Електронний ресурс] : стат. зб. — Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua>.

11. Там само.

12. Там само.

13. Там само.

14. Там само.

**N. Savchuk**

## **STATE OF INVESTMENT CLIMATE OF UKRAINE AND DIRECTIONS OF ITS IMPROVEMENT**

**Modern situation of investment climate is considered. New mechanisms for its improvement are worked out. Concept of "investment climate" is revealed.**

**Key words: investment climate, foreign investment, investment policy, innovation, competitiveness.**

УДК 352.07:342.553(477)

Р. Покрова

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОМУ ПРОСТОРІ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

Проаналізовано питання законодавчого забезпечення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні. Досліджено певні чинники, що характеризують місцеве самоврядування як специфічну форму реалізації публічної влади. Визначено низку проблем, які стримують розвиток місцевого самоврядування і перешкоджають його адаптації до міжнародно-правових стандартів. Запропоновано шляхи вирішення проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, делеговані повноваження, територіальна громада.

Після проголошення своєї незалежності Україна будує демократичну, соціальну, правову державу, що, своєю чергою, потребує цілеспрямованої трансформації як суспільства, так і управління цим суспільством. Проте, як зазначає В. Куйбіда, реалізація напрацьованих системних реформ зіткнулася з величезними труднощами, які стосуються реформ публічної влади. Незважаючи на певні кроки в цьому напрямі, в Україні досі існує неефективна за сучасних умов система управління, складовою якої є *місцеве самоврядування*. Саме на його рівні нагромадилась критична маса невирішених проблем, що перешкоджає становленню громадянського суспільства, адже сучасна демократична, соціальна та правова держава немислима без розвиненого інституту місцевого самоврядування [1].

Визнання і гарантування місцевого самоврядування, яке є не тільки досить складним та багатоплановим соціальним феноменом і правовим інститутом, а стало реалією суспільного життя, є складовою процесу демократизації Української держави.

Як відомо, сталий розвиток місцевого самоврядування укріплює основи державності, стабілізує політичну систему та є важливим механізмом забезпечення єдності та цілісності країни. Але в Україні становлення і розвиток місцевого самоврядування суттєво гальмується через низку об'єктивних та суб'єктивних чинників різноманітного спрямування, зокрема політичного, правового, економічного. Насамперед, це відсутність дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування – самодостатньої територіальної громади, яка б володіла необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами, мала надійні внутрішні джерела наповнення місцевого бюджету.

У цьому контексті актуальним стає питання законодавчого забезпечення організації та діяльності місцевого самоврядування в Україні з урахуванням міжнародних стандартів, які відіграють значну роль у процесах становлення правової держави та реалізації місцевого самоврядування в країнах світу.

Питанням розвитку місцевого самоврядування в Україні присвячені праці багатьох вітчизняних науковців, зокрема, М. Баймуратова, В. Авер'янова, О. Андрійка, Ю. Битяка, І. Надолішнього, Н. Нижник, В. Кравченка, О. Батанова.

Конституційно-правові основи місцевого самоврядування досліджували: В. Борденюк, О. Майданник, В. Кампо, В. Куйбіда та інші.

Метою статті є аналіз законодавчого забезпечення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні. Для досягнення мети визначено такі завдання:

- проаналізувати існуюче законодавче забезпечення місцевого самоврядування в Україні;
- дослідити певні чинники, що характеризують місцеве самоврядування як специфічну форму реалізації публічної влади;
- визначити проблеми, які стримують розвиток місцевого самоврядування і перешкоджають його адаптації до міжнародно-правових стандартів;
- запропонувати шляхи вирішення проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні.

*Вклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.* Існують певні чинники, що характеризують місцеве самоврядування як специфічну форму реалізації публічної влади. По-перше, місцеве самоврядування відрізняється від державної влади тим, що діяльність місцевого самоврядування спрямована на забезпечення потреб та інтересів місцевих територіальних громад, на відміну від сутності держави, яка представляє загальнодержавні інтереси. По-друге, місцеве самоврядування відрізняється від влади об'єднаних громадян, що реалізують політичні, соціальні, культурні й інші інтереси своїх членів, а також від інших форм здійснення публічної влади своїми інститутами, формами діяльності, повноваженнями, правовим захистом і відповідальністю. Його характерними рисами є демократизм, що відображається у виборності органів місцевого самоврядування, і децентралізація системи [2].

Тенденція до демократизації органів місцевого самоврядування, яка частково зумовлена зростанням моральних і політичних принципів та є об'єктивною відповіддю на процеси урбанізації та глобалізації, спостерігається майже в усьому світі. І, як показує світова практика, лише за умов оптимального поєднання безпосередньої й представницької демократії місцеве самоврядування може ефективно функціонувати.

Отже, проаналізуємо конституційно-правову базу стосовно організації й функціонування місцевого самоврядування на сучасному етапі в Україні.

Конституційно-правове регулювання організації й функціонування місцевого самоврядування в Україні становлять норми Конституції України, закони України, відповідні акти Президента України і Кабінету Міністрів України. Також до цієї системи належать акти органів місцевого самоврядування й акти, прийняті на місцевих референдумах.

Основоположні принципи демократії, верховенства прав і свобод людини, визнання місцевого самоврядування як дієвої форми публічної влади закріплені у міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування, зокрема в Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія).

Хартію було ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 р. [3] Положення Хартії на території України мають таку ж саму обов'язкову юридичну силу, як і положення будь-якого іншого чинного законодавчого акта України, що стосується місцевого самоврядування. Отже, метою підписання Україною Хартії було приведення внутрішньодержавного законодавства у відповідність із положеннями зазначеного міжнародно-правового документа щодо визначення і

захисту прав територіальних громад та органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення.

Зауважимо, що Верховна Рада України ратифікувала Хартію без будь-яких застережень, що нібито сприяло удосконаленню системи місцевого самоврядування. Але Українська держава впродовж тривалого часу ані політично, ані юридично не могла виконати взяті зобов'язання щодо положень Хартії, тому правові питання імплементації, гармонізації й узгодження Хартії та законодавства України з питань місцевого самоврядування у багатьох випадках залишались практично невирішеними. На сучасному етапі чинне законодавство України про місцеве самоврядування ще не повною мірою відповідає принципам Хартії.

З прийняттям Конституції України у 1996 р. місцеве самоврядування отримало конституційний статус і, відповідно до ст. 5 Конституції України, було визнано *важливою формою народовладдя*, а принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування віднесено до засад конституційного ладу (ст. 5; 7; 19; 38) [4].

Конституція України розглядає місцеве самоврядування як багатогранне та комплексне політико-правове явище, що характеризується в різних аспектах.

Відзначаючи суспільно-державне спрямування місцевого самоврядування, Конституція України виділяє його три головних ознаки:

– право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України та законів України (ст. 140);

– можливість безпосередньої реалізації цього права через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69);

– наявність публічної влади у виді органів місцевого самоврядування: сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів [5].

Таким чином, це дає підстави характеризувати місцеве самоврядування у сучасній політичній системі України як самостійну форму публічної влади, через яку, як зауважують В. Андріяш і О. Євтушенко, воно “адаптується до нових соціальних вимог” [6].

Відповідно до Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, здійснення яких держава фінансує в повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Однак при цьому в першому випадку встановлено обов'язок держави забезпечувати фінансово в повному обсязі здійснення повноважень органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування. Щодо фінансового забезпечення делегування повноважень органами місцевого самоврядування органам виконавчої влади, у Конституції України відповідна норма відсутня [7].

Важливим кроком у становленні місцевого самоврядування стало прийняття Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. (далі – Закон) [8], що містить норми, які регламентують питання організації, функціонування та фінансування місцевого самоврядування в Україні. На підставі цього закону була прийнята низка законів, що також регламентують окремі питання

функціонування місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, це такі Закони: “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про вибори місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про столицю України – місто-герой Київ” тощо.

Згідно із ст. 5 Закону, складовими системи місцевого самоврядування в Україні є:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

У Законі встановлено, що в містах із районним поділом, за рішенням територіальної громади міста або міської ради, можуть утворюватись районні у місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно виконує функції голови її виконавчого комітету.

Отже, відповідно до ст. 6 Закону, територіальна громада села, селища, міста є первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. У законодавстві встановлюється заборона будь-яких обмежень права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, а також терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками (ст. 3 Закону). Таким чином, громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні саме на підставі належності до відповідних територіальних громад.

Також у Законі визначені механізми реалізації конституційних положень щодо організації та функціонування місцевого самоврядування, взаємовідносин його органів та посадових осіб усіх рівнів із місцевими органами державної виконавчої влади; вписано форми його реалізації населенням, систему органів та посадових осіб місцевого самоврядування, порядок їх обрання й організації діяльності, повноваження, гарантії та відповідальність.

Але щодо практичного впровадження цих прописаних норм, то можна стверджувати, що існує низка проблем, які стримують розвиток місцевого самоврядування і перешкоджають його адаптації до міжнародно-правових стандартів.

Виділимо декілька з них. *По-перше*, розвиток місцевого самоврядування стримується відсутністю реального суб’єкта місцевого самоврядування – *самодостатньої територіальної громади*, яка б володіла достатніми матеріальними і фінансовими ресурсами, мала б належні внутрішні джерела формування доходної частини місцевого бюджету. Адже саме потужні й самодостатні територіальні громади є основними ланками системи місцевого самоврядування й спроможні забезпечувати реалізацію інтересів членів громади в усіх сферах місцевого життя, а саме: економіка, освіта, культура, громадський порядок тощо.

У контексті зазначеного, на нашу думку, доцільно звернути увагу на те, що згідно із положеннями Хартії, важливою ознакою повноцінності місцевого самоврядування, поряд із правовою, організаційною самостійністю (автономією), є матеріально-фінансова. Матеріально-фінансова автономія полягає у тому, що органи

місцевого самоврядування повинні мати право на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для виконання своїх функцій. Так, ст. 9 Хартії встановлює, що принаймні частина коштів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків (ст. 9 Хартії) [9]. У структурі дохідної частини бюджетів великих та середніх міст України, наприклад, частка власних джерел становить від 9 – 11% (Ужгород, Тернопіль) до 35% (Одеса, Хмельницький).

*По-друге*, ще однією проблемою є взаємовідносини органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Насамперед це *проблема розмежування повноважень* між цими органами. Фактично йдеться про ті випадки, коли держава делегує частину управлінських функцій до органів місцевого самоврядування. Якщо співставити статті Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” [10] і “Про місцеві державні адміністрації” [11], то можна зазначити, що 16 повноважень дублюються повністю, а 12 – частково. Тому, на нашу думку, найбільш оптимальним є такий спосіб вирішення цієї проблеми. Суть його полягає не стільки в суперечці щодо того, хто повинен мати більше повноважень (органи державної виконавчої влади чи органи самоврядування), скільки у встановленні чітких і зрозумілих принципів, які визначають ті випадки, коли держава може делегувати управлінські повноваження органам місцевого самоврядування.

Подальше розмежування державно-управлінських функцій має враховувати їх суспільну значущість. Органам місцевого самоврядування мають бути передані ті функції публічного управління, що не пов’язані з забезпеченням державного суверенітету і територіальної цілісності України, не є життєво важливими для держави загалом, а спрямовані виключно на задоволення потреб та інтересів місцевих спільнот. Передусім йдеться про управлінські функції, спрямовані на впорядкування життєдіяльності місцевих спільнот та соціального облаштування місцевого населення. Ці функції полягають у наступному:

- забезпечення інфраструктури, необхідної для ефективної діяльності окремої юрисдикції;
- забезпечення послуг, необхідних для розвитку людських ресурсів, збільшення продуктивності та підвищення рівня життя місцевого населення;
- регулювання діяльності приватного сектора, що впливає на добробут громади, стан здоров’я та безпеку громадян, надання послуг та можливостей на підтримку виробничої діяльності та забезпечення умов для ефективної діяльності приватних підприємств [12].

Аналізуючи доцільність подібного делегування повноважень, треба усвідомлювати, що цей процес повинен відбуватися із дотриманням певних вимог. Насамперед повноваження, що передаються органам місцевого самоврядування, повинні бути стандартизовані, для чого необхідні чіткі показники якості відповідних публічних послуг, а також критерії оцінки успішності виконання делегованих повноважень. Водночас передача функцій та відповідальності за здійснення певної частини управлінських функцій тим чи іншим суб’єктам неможлива без одночасної передачі ресурсів, необхідних для їх практичного здійснення. Передача і наділення функцій має обов’язково супроводжуватися процесом контролю, як з боку місцевих державних адміністрацій, так і громадськості.

### **Висновки**

Місцеве самоврядування – це важливий елемент конституційного ладу демократичної держави, тому проблеми та перспективи його реформування для

України є дуже важливими. Особливо актуальним є становлення місцевого самоврядування в нових політичних умовах, коли до влади прийшли нові політичні сили, які декларують зміни на всіх рівнях влади, зокрема місцевої.

Результати дослідження показали, що на сьогодні конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні залишає багато проблем. Незважаючи на ратифікацію Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, основні її положення все ще не відтворені належно в чинному законодавстві та в суспільній практиці. Реформування системи місцевого самоврядування вимагає більш повного приведення національного законодавства у відповідність із принципами Європейської хартії місцевого самоврядування. Для цього необхідно розробити і прийняти низку законодавчих актів про місцеве самоврядування, заснованих на принципі пріоритету прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування, чіткого правового регулювання питань комунальної власності, доходної частини місцевих бюджетів, гарантії прав органів місцевого самоврядування у відносинах із органами державної виконавчої влади тощо.

Для подолання проблем втілення конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні принципове значення має належне забезпечення матеріально-фінансової автономії територіальних громад, яка можлива при реалізації конституційного принципу самостійності місцевих бюджетів. Забезпечення реальної самостійності місцевих бюджетів можливе при визначенні на довготерміновій основі джерел власних доходів місцевих бюджетів [13].

Отже, можна зробити висновок, що вирішення означених проблем в Україні можливе лише за умови комплексного реформування місцевого самоврядування. Насамперед йдеться про удосконалення законодавчого забезпечення основоположних принципів функціонування місцевого самоврядування – правової, фінансової, матеріальної та організаційної самостійності, а також активізації державної політики в таких сферах, як бюджетна, податкова, регуляторна та регіональна політики.

### Література

1. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування [Текст] : автореф. дис... д. держ. упр. : спец. 25.00.04 / В. С. Куйбіда. — К. : [б. в.], 2003. — С. 12.
2. Монаєнко А. О. Законодавче забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування / А. О. Монаєнко // Держава та регіони [Текст]. — 2009. — № 3. — С. 151—156. — (Серія: Державне управління).
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15.07.1997 р. — Режим доступу : [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036).
4. Конституція України [Електронний ресурс] : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).
5. Там само.
6. Андріяш В. І. Місцеве самоврядування в політичній системі суспільства / В. І. Андріяш, О. Н. Євтушенко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї [Текст]. — К. ; Миколаїв : МДГУ ім. П. Могили, 2007. — Вип. 11. — С. 148—157.

7. Дробуш І. Проблеми конституційно-правового регулювання інституту місцевого самоврядування в Україні / Ірина Дробуш // Вісник Центральної виборчої комісії [Текст]. — 2008. — № 4 (14). — С. 57—60.

8. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. — Режим доступу : [portal.rada.gov.ua](http://portal.rada.gov.ua).

9. Європейська хартія місцевого самоврядування...

10. Про місцеве самоврядування в Україні...

11. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. — Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

12. Старецька Л. Місцеве самоврядування: деякі проблеми та перспективи розвитку в контексті зміни політичної влади в Україні [Електронний ресурс] / Л. Старецька. — Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Dums/2011\\_2/11kommsu.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_2/11kommsu.pdf).

13. Трояновський В. В. Європейська хартія місцевого самоврядування як фундамент розвитку місцевої демократії в державах Європи [Електронний ресурс] / В. В. Трояновський. — Режим доступу : [www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc\\_pdf/rojanovsky.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/rojanovsky.pdf).

**R. Pokrova**

## **LOCAL SELF-GOVERNMENT IN CONSTITUTION AND LAW SPACE OF MODERN UKRAINE**

**The issue of law-guaranteeing of organization and functioning of local self-government activity in Ukraine is analyzed. Certain factors that characterized a local self-government as specific form of public power's realization are examined. The number of problems that hinder the development of local government and prevent its adaptation to international legal standards are determined. The solutions to the problems of local self-government development in Ukraine are proposed**

**Key words: local self-government, European Charter of Local Self-Government, delegated authorities, territorial community.**

УДК 338:658.5

**О. Кузьмін,  
Н. Петришин,  
К. Дорошкевич**

## **СТРАТЕГІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПІДПРИЄМСТВ: ЗНАЧЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

**Розглянуто стратегічну діяльність підприємств, технології планування та побудови стратегічних карт. Розвинуто теоретико-методологічні та прикладні засади формування і розвитку технологій стратегічного планування діяльності підприємств, теоретико-методологічні положення та практичні рекомендації щодо формування і використання стратегічних карт підприємств із метою підвищення рівня управління вітчизняними підприємствами.**

**Ключові слова:** стратегічне управління, технологія стратегічного планування, збалансована система показників, стратегічні карти.

Стратегічна діяльність підприємства охоплює багато процесів. Вона полягає у стратегічному плануванні та реалізації стратегії підприємства. Стратегічне планування – це вид управлінської діяльності, який передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на визначення стратегії діяльності організації [1]. Воно відіграє основну цілеорієнтуєчу та координуючу роль, забезпечує зосередження зусиль на вирішенні основних проблем діяльності, спрямовує діяльність на виконання поставлених завдань та досягнення визначених цілей, володіє значним впливом на показники діяльності підприємства та його ефективність. Стратегічне управління як управління процесом реалізації стратегії, яка є одним із головних результатів стратегічного планування, спрямовує підприємство на досягнення конкурентних переваг, формує довготермінову перспективу його функціонування та розвитку [2].

Незважаючи на практичну цінність, стратегічне планування на більшості вітчизняних підприємств має формальне спрямування, здійснюється необґрунтовано та непослідовно, часто не враховує фактори динаміки та ризику, не спрямовується на досягнення конкретних цілей тощо. Стратегічне управління підприємствами теж потребує розвитку, для цього можуть бути використані різноманітні управлінські системи, до яких належить збалансована система показників і стратегічні карти. Збалансована система показників доповнює стратегічні карти як система звітності, що передбачає реалізацію цілей стратегічного управління підприємством шляхом використання лише стратегічних карт [3]. Незважаючи на це, стратегічні карти переважно не використовуються окремо від збалансованої системи показників та не набули поширення у практиці управління вітчизняними підприємствами.

Таким чином, виникає необхідність підвищення рівня управління підприємствами, що передбачає удосконалення стратегічного планування шляхом застосування відповідних технологій та стратегічного управління через використання стратегічних карт та інших управлінських систем.

Поняттю стратегічного управління та стратегічних карт як системи, що призначена для його здійснення присвячено багато публікацій у вітчизняних та іноземних джерелах.

С. Лихопад та Н. Майданська розглядають стратегічне управління як діяльність керівництва підприємства в умовах невизначеності та поділяють його залежно від виду ресурсів підприємства: стратегічне управління персоналом, стратегічне управління прибутком підприємства тощо [4]. На думку З. Шершньової, стратегічне управління – це реалізація концепції, в якій поєднуються цільовий, системний, ситуаційний та інтегральний підходи до діяльності підприємства, що дає змогу встановлювати цілі розвитку, порівнювати їх з наявними можливостями підприємства та проводити їх у відповідність з останніми, розробляючи та реалізуючи систему стратегій [5]. За Б. Мізюком, стратегічне управління передбачає довгострокове керування організацією, визначення специфічних цілей діяльності, розроблення стратегії для досягнення цих цілей, враховуючи всі релевантні (найсуттєвіші) зовнішні та внутрішні умови [6].

На нашу думку, не доцільно поділяти стратегічне управління за видами ресурсів чи центрами вартості, як це здійснено С. Лихопадом та Н. Майданською [7]. Узагальнюючи наведені вище визначення, можна стверджувати, що стратегічне управління передбачає стратегічне планування, формування стратегії та організування діяльності щодо її реалізації, чим ми надалі будемо керуватись.

Проблеми стратегічного планування та послідовності його здійснення торкаються в своїх працях І. Ансофф, В. Василенко, Л. Довгань, І. Жалінська, Б. Мізюк, Г. Мінцберг, А. Міщенко, О. Ковтун, В. Немцов, А. Наливайко, С. Оборська, О. Орлов, М. Портер, А. Томпсон, Р. Тянь, А. Чендлер, Л. Швайка, З. Шершньова тощо. Авторами розглянуто вимоги до технологій планування; сутність та принципи стратегічної діяльності; поняття стратегій та їх види; сутність, моделі та особливості стратегічного управління; системну методологію планування та ін. Проте не відводиться належної уваги питанням сутності технологій стратегічного планування, їх видам, характеристикам, факторам, які зумовлюють вибір та застосування різних видів технологій стратегічного планування, послідовності розроблення технологій стратегічного планування, особливостям їх аналізування тощо.

Технологію стратегічного планування у літературі [8] часто ототожнюють із технічними процедурами з розробки планів програм і проєктів. На думку деяких науковців [9, 10], такі технічні процедури є стандартними, постійно діючими планами, в яких визначено послідовність етапів із розроблення та узгодження планів, проєктів і програм різних типів, вони переважно існують у формі “плану розробки плану”. Процес стратегічного планування передбачає наявність такого плану, що дає можливість уникнути випадковостей і свідомо сформувати плани подальшої діяльності підприємства.

Не можна погодитись із авторами [11, 12], які технологію розглядають як технічні процедури, тому що технологія є процесом перетворення в системі, який складається з відпрацювання програм і здійснення порядку виконання операцій над ресурсами з метою перевтілення їх у бажану продукцію (товар, послугу, роботу, документацію), а процедури є описом заходів, які доцільно вживати в конкретній ситуації.

При здійсненні стратегічного планування часто виникають труднощі, які виявляються у: порушенні етапів технології стратегічного планування та їх змістовому наповненні; необґрунтованому виборі технологій стратегічного планування з оптимальними для конкретного підприємства характеристиками; визначенні виконавців та осіб, відповідальних за реалістичність і відповідність

складених стратегічних планів реаліям функціонування підприємства, досяжність сформованих (обраних) стратегій тощо. Необхідність вирішення вищезазначених проблем зумовлює актуальність їх дослідження.

Стратегічні карти – це документ, що відображає напрямок активізації процесу реалізації стратегії підприємства, за допомогою поєднання стратегічних складових (блоків показників) причинно-наслідковим зв'язком. Функціональне призначення стратегічних карт полягає у поширенні стратегії серед працівників підприємства та перенесенні її на операційний рівень діяльності, тобто у щоденні операційні процеси [13]. Стратегічні карти іноді ототожнюють із поняттям збалансованої системи показників, незважаючи на те, що остання лише доповнює їх як системи звітності. Це створює можливості для використання стратегічних карт окремо від неї.

При використанні на підприємствах стратегічні карти створюють певні переваги. Вони дають змогу керівництву отримувати необхідну для управління підприємством інформацію, що є вимірною і включеною у стратегічну карту та має стратегічну спрямованість. За допомогою стратегічних карт можливо пов'язати ключові показники діяльності підприємства, на основі яких здійснюватиметься стратегічне управління. Крім того, внаслідок вчасного отримання інформації та перетворення її на доступну для розуміння, керівники підприємств можуть здійснювати контроль за поточними показниками діяльності підприємства. Усе це свідчить про підвищення рівня стратегічного управління підприємством. Проте на вітчизняних підприємствах стратегічні карти не використовуються окремо від збалансованої системи показників. Окрім того, у результаті дослідження виявлено недостатній рівень розуміння сутності та призначення стратегічних карт серед керівників підприємства та його працівників. Тому, при застосуванні стратегічних карт не вирішеними залишаються питання адаптації моделі формування стратегічних карт до вимог діяльності вітчизняних підприємств, інформаційного та організаційного забезпечення використання стратегічних карт, визначення методів їх економічного оцінювання тощо.

Відповідно до визначеної проблеми, у статті необхідно розглянути можливості досягнення вищого рівня управління підприємствами через удосконалення їх стратегічної діяльності, що проявляється шляхом застосування технологій планування та використання карт.

Основною метою стратегічного планування є визначення певної послідовності конкретних дій із метою забезпечення високо ефективного функціонування сучасного підприємства у конкурентному середовищі. Правильність перебігу процесу стратегічного планування забезпечує технологія його здійснення. Така технологія має відповідати певним визначеним вимогам із метою забезпечення адаптованості, адекватності та дієвості розроблених на її основі стратегічних планів.

Технологію стратегічного планування запропоновано розглядати як послідовність етапів розроблення стратегічних планів підприємства, що передбачає деталізацію операцій кожного етапу та його ресурсне забезпечення [14].

Технологія стратегічного планування містить такі етапи: збір і опрацювання масиву інформації; формування стратегічних цілей підприємства; аналізування чинників середовища функціонування; уточнення критеріїв вибору стратегії; обґрунтування інструментарію стратегічного планування; формування альтернативних пакетів стратегій; вибір оптимального пакету стратегій підприємства; проектно-документальне оформлення обраних стратегій

підприємства; формування програми реалізації обраних стратегій діяльності підприємства; формування критеріїв оцінювання ефективності досягнення стратегій.

При розробленні стратегічних планів на вітчизняних підприємствах потрібно застосовувати адекватні технології стратегічного планування з врахуванням усіх можливих особливостей середовища, в умовах якого функціонують підприємства. На основі проведених досліджень технологій стратегічного планування та узагальнення результатів аналізування фактичних матеріалів запропоновано класифікацію технологій стратегічного планування. Рекомендована класифікація враховує специфіку діяльності вітчизняних підприємств за наступними істотними та незалежними ознаками: об'єктом стратегічного планування, порядком розроблення стратегічних планів, рівнем ієрархічності стратегічного планування, рівнем пристосування стратегічного планування до змін середовища функціонування підприємств, вхідною базою стратегічного планування, інструментарієм, рівнем автоматизації.

Вибір технології стратегічного планування на підприємстві є важливим та відповідальним процесом. Від обраної технології залежить правильність, адекватність та відповідність певній існуючій ситуації функціонування, перебігу процесу планування, а також точність та достовірність розроблених стратегічних планів. Обґрунтованість вибору певного виду технології стратегічного планування діяльності підприємства визначається переліком факторів, а саме: стабільністю ринкової кон'юнктури, масштабами діяльності підприємства, життєвим циклом підприємства, рівнем розвитку стратегічного планування на підприємстві, особливостями організаційної структури управління, рівнем централізації управління на підприємстві, рівнем диверсифікації діяльності підприємства, кваліфікацією та компетентністю працівників, які працюють у сфері планування, рівнем автоматизації тощо.

Особливу увагу необхідно звертати на принципи формування та реалізації технологій стратегічного планування, адже саме вони забезпечують можливість реалізації основної мети стратегічного планування, – визначення та формування послідовності конкретних дій, що націлені на забезпечення успішного ефективного функціонування та довготривалого розвитку підприємств. На основі проведених досліджень до основних принципів формування та реалізації технологій стратегічного планування діяльності підприємств запропоновано зарахувати такі: безперервності, послідовності, системності, координації, гнучкості, участі, оптимальності, динамічності та адекватності.

Для забезпечення розвитку стратегічної діяльності підприємств через формування стратегічних карт необхідно приділити увагу процесам їх формування, які доцільно починати із підготовчої стадії. Вона повинна забезпечити усі необхідні передумови для результативного формування стратегічних карт, її зміст полягає у здійсненні стратегічного аналізування, формуванні місії, стратегії підприємства тощо, визначення стратегічних цілей та показників стратегічної карти, що відображають реалізацію цих цілей. Кожний із етапів формування стратегічних карт потрібно узгодити із мотиваційними заходами (ознайомлення працівників із стратегічними картами, надання інформації щодо діяльності підприємства, залучення до процесу визначення стратегічних цілей тощо), які є елементами управління персоналом. Крім того, при формуванні стратегічних карт на вітчизняних підприємствах потрібно приділити увагу визначенню кількості перспектив (блоків показників) стратегічної карти, що забезпечить найбільше

врахування неринкових чинників впливу на підприємство. Для забезпечення прозорості при формуванні стратегічних карт підприємства доцільно їх формувати на трьох рівнях стратегії підприємства: загальнокорпоративному, функціональному, діловому із подальшим каскадуванням [15].

При формуванні стратегічних карт, зважаючи на не достатній рівень поширення моделі на вітчизняних підприємствах та недостатню інформованість про її сутність та переваги, необхідно організувати відповідне інформаційне забезпечення. Воно базується на особистому спілкуванні працівників підприємства та групи із формування стратегічних карт, здійсненні комунікаційного процесу локальною мережею підприємства, Інтернетом та змішаним способом. Цілями інформаційного призначення стратегічних карт у цьому випадку є: ознайомлення із концепцією стратегічних карт усіх працівників підприємства; навчання методам роботи із нею; забезпечення участі в проекті керівників підрозділів та окремих працівників підприємства; мотивування працівників, заохочення до роботи над проектом; зацікавлення працівників підприємства стратегічними картами; забезпечення швидкого і ефективного поширення знань про місію, стратегію, стратегічні цілі підприємства, результати використання стратегічних карт тощо; створення умов для ефективного прийняття управлінських рішень при використанні стратегічних карт. Від досягнення зазначених цілей залежить результативність стратегічної карти. Тому, потрібно рекомендувати підприємствам здійснювати оцінювання рівня інформаційного забезпечення використання стратегічних карт.

Стратегічні карти допомагають підприємствам не так прояснити для себе стратегії та бачення майбутнього стану їх виробничо-господарської і фінансової діяльності, як забезпечити підприємства засобами для перетворення згаданих інструментів стратегічного управління у практичні дії. Цих цілей не можливо досягти шляхом формування стратегічних карт, їх потрібно використовувати у щоденній діяльності підприємства. Внаслідок того виникає необхідність використання стратегічних карт, що вимагає створення підрозділу із використання стратегічних карт.

Зазвичай, на підприємстві створюється підрозділ із використання стратегічних карт та засновується посада стратегічного директора. Ми рекомендуємо використання стратегічних карт за центрами відповідальності та створення комітету управління стратегіями. Центрами відповідальності називають підрозділи, служби, групи організації, що відповідальні за виконання певних робіт, реалізацію заходів, досягнення результатів. Серед центрів відповідальності розрізняють центри вартості (виробничі підрозділи), видатків (невиробничі, адміністративні підрозділи), обороту (комерційні структури підприємства), інвестицій (фінансово-економічні управлінські служби, керівники інституційного рівня управління підприємством) і прибутків (автономні структури підприємства) [16].

Беручи це до уваги, а також те, що запровадження стратегічних карт здійснюється з метою реалізації стратегії шляхом поширення знань про неї серед усіх працівників підприємства, при використанні стратегічних карт за центрами відповідальності планується задіяти усі види центрів відповідальності. Це дозволить не ускладнювати організаційну структуру управління підприємством. Щодо комітету управління стратегіями, то його доцільно створювати для координації діяльності підрозділів, окремих працівників підприємства і груп, поділу сфери впливу між рівнями управління тощо, вони придатні для використання стратегічних

карт. Необхідною умовою за цього залишаються обов'язкові вимоги до комітету управління стратегією, що повинен бути постійнодіючим.

Після проведеного дослідження можна стверджувати про необхідність підвищення рівня та масштабів стратегічної діяльності підприємств, для чого потрібно використовувати технології стратегічного планування та застосувати карти.

Ефективна діяльність і розвиток вітчизняних підприємств неможливі без розроблення і послідовного втілення стратегій (фінансових, виробничих, інноваційних, маркетингових, інвестиційних тощо). Стратегічне планування покликане обґрунтовано сформулювати перспективи функціонування підприємств, конкретизувати шляхи та напрями розвитку, реалізувати довготермінові наміри. Якість та дієвість розроблених стратегічних рішень на підприємствах значно залежить від ефективності розроблення стратегій, інформаційного, фінансового, кадрового, матеріального забезпечення цього процесу. Усе це доводить про необхідність розроблення теоретичних та методичних засад формування і розвитку технологій стратегічного планування на вітчизняних підприємствах.

Як підсумок можна зазначити, що на підставі узагальнення огляду літературних джерел за проблемою було з'ясовано таке: технології стратегічного планування відрізняються між собою за основними вимогами, етапами, процедурами здійснення та іншими характерними ознаками стратегічного планування діяльності підприємств. Залежно від способів та умов складання стратегічних планів можна виділити низку технологій стратегічного планування. В межах запропонованої класифікації виділено перелік технологій стратегічного планування, вибір яких є доцільним при відповідних умовах для конкретних підприємств. Правильний вибір технологій стратегічного планування, а також забезпечення здійснення їх найбільш ефективного використання та реалізації дозволить вирішити значну кількість проблем управління підприємством. Виявлено фактори, які визначають застосування різних видів технологій стратегічного планування, які також класифіковано за рядом істотних та незалежних ознак. Встановлено основні принципи формування та реалізації технологій стратегічного планування діяльності вітчизняних підприємств, що, своєю чергою, дозволило розширити методологічну базу формування та реалізації технологій стратегічного планування.

При застосуванні стратегічних карт потрібно приділити увагу питанням інформаційного забезпечення формування і використання стратегічних карт. Для чого до процесу формування стратегічних карт потрібно залучити усіх працівників підприємства, проводити роз'яснювальну роботу та здійснювати оцінювання рівня інформаційного забезпечення.

Для більш результативного формування стратегічних карт необхідною є підготовча стадія та мотиваційні заходи, які полягають у залученні працівників до процесу формування карт. А для використання стратегічних карт потрібно створювати комітет із використання стратегічних карт чи здійснювати їх використання за центрами відповідальності.

### **Література**

1. Кузьмін О. Є. Основи менеджменту [Текст] : підручник / О. Є. Кузьмін. — вид. 2-ге, вип. і доп. / О. Є. Кузьмін, О. Г. Мельник — К. : Академвидав, 2007. — 464 с.
2. Корецький М. Х. Стратегічне управління [Текст] / М. Х. Корецький, А. О. Дегтяр, О. І. Дадій. — К. : Центр учбової літератури, 2007. — 240 с.

3. Нивен П. Сбалансированная система показателей для государственных и неприбыльных организаций [Текст] / Пол Нивен ; [пер. с англ. под ред. О. Б. Максимовой]. — Днепропетровск : Баланс Бизнес Букс, 2005. — 336 с.
4. Лихопад С. М. Місце стратегічного управління в діяльності підприємств / Лихопад С. М., Майданська Н. М. // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету [Текст] : зб. наук.-техн. пр. — Вип. 15.5. — Львів : НЛТУ України, 2005. — С. 295—297.
5. Шершньова З. Є. Стратегічне управління [Текст] / З. Є. Шершньова. — [2-ге вид.]. — К. : КНЕУ, 2004. — 699 с.
6. Мізюк Б. М. Основи стратегічного управління [Текст] / Б. М. Мізюк. — Львів : Магнолія, 2006 – 2009. — 544 с.
7. Лихопад С. М. Місце стратегічного управління в діяльності підприємств... — С. 295—297.
8. Шершньова З. Є. Стратегічне управління [Текст] / З. Є. Шершньова, С. В. Оборська. — К. : КНЕУ, 1999. — 384 с.
9. Там само. — 384 с.
10. Тянь Р. Б. Планування діяльності підприємства [Текст] / Р. Б. Тянь. — К. : МАУП, 1998. — 156 с.
11. Шершньова З. Є. Стратегічне управління... — 384 с.
12. Тянь Р. Б. Планування діяльності підприємства... — 156 с.
13. Каплан Р. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию [Текст] / Р. Каплан, Д. Нортон ; [пер. с англ. М. Павловой]. — [2-е изд., испр. и доп.]. — М. : ЗАО “Олимп-Бизнес”, 2003. — 298 с.
14. Кузьмін О. Є. Стратегічна діяльність підприємств: технології планування та побудова карт [Текст] : монографія / О. Є. Кузьмін, Н. Я. Петришин, К. О. Дорошкевич. — Львів : Міські інформаційні системи, 2011. — 320 с.
15. Томсон А. А. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии [Текст] : учеб. для вуз. / А. А. Томсон, А. Дж. Стрикленд ; [пер. с англ. под ред. Л. Г. Зайцева, М. И. Соколовой]. — М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. — 576 с.
16. Афанасьев М. В. Стратегия предприятия [Текст] : навч.-метод. посіб. / М. В. Афанасьев, Г. О. Селезньова. — Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2007. — 272 с.

**O. Kuzmin,  
N. Petryshyn,  
K. Doroshkevych**

#### **STRATEGIC ACTIVITY OF ENTERPRISES: VALUE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT**

**Strategic activity of enterprises, technologies of planning and construction of strategic maps are considered. Theoretic-methodological and applied grounds of strategic planning technologies formation and realization are developed. Theoretic-methodological principles and applied recommendations according the formation and usage of strategic maps are designed with the purpose to increase the management level of native enterprises.**

**Key words: strategic management, technology of the strategic planning, balanced system of indexes, strategic maps.**

УДК 330.341.1

В. Касьяненко

## ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ ІННОВАЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ЕКОНОМІКИ

**Досліджено основні підходи до визначення поняття “інноваційний потенціал економіки”, сформовано його визначення, розкрито сутність складових, а також досліджено особливості його формування та використання.**

**Ключові слова: інноваційна модель розвитку, потенціал, економічний потенціал, ресурси, інновації, інноваційний потенціал.**

Ключовою стратегічною метою соціально-економічного розвитку України є утвердження її як високотехнологічної держави, що означає задоволення вітчизняною конкурентоспроможною високотехнологічною продукцією попиту внутрішнього ринку та інтеграцію України у світове господарство. На сьогодні, за нових реалій господарського життя та міжнародних економічних відносин, коли основними критеріями ефективного розвитку стають якість і швидкість впровадження нових інформаційно-технологічних систем та управлінських підходів, аналіз інноваційного потенціалу України є надзвичайно актуальним, оскільки назріла потреба змінити самі підходи до інноваційної політики та навіть до розуміння інновації як категорії.

На сучасному етапі поняття “інноваційний потенціал” набуває все більшого поширення, з’являються самостійні дослідження щодо аналізу різних аспектів цієї категорії. Дослідженням у цій сфері присвячено праці багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема І. Ансоффа, П. Друкера, С. Галушки, В. Геєця, М. Гусакова, О. Дадія, І. Єресько, С. Ільяшенка, Е. Кретової, С. Кравченко, Л. Мартюшевої, В. Яковенка та інших. Водночас в економічній науковій думці недостатньо уваги приділено аналізу сучасних тенденцій розвитку інноваційного потенціалу України та напрямам його реалізації. Подальшого дослідження вимагає комплекс питань, пов’язаних із визначенням сутності інноваційного потенціалу країни, а також дослідженням особливостей формування його структури.

Мета статті полягає у дослідженні сутності інноваційного потенціалу країни, а також особливостей його формування та використання.

На нашу думку, методологія визначення сутності економічної категорії “інноваційний потенціал” повинна базуватися на чіткому термінологічному визначенні поняття “потенціал” як поняття узагальнюючого, а також більш вузького поняття – “економічний потенціал”, які, на нашу думку, є базовими для визначеного напрямку дослідження та низки суміжних економічних категорій.

Аналіз науково-методичної літератури з зазначеної проблеми засвідчив багатомірність відмінностей у підходах до визначення змісту, сутності та структури потенціалу як одного із важливих понять економічної науки.

У науковій літературі поняття “потенціал” почало активно використовуватися з кінця 70-х – початку 80-х рр. ХХ ст. Зазначений період визначають як відправну точку розвитку цього поняття, оскільки саме в цей час дослідження в цьому науковому напрямку набули особливого динамізму [1]. Походить термін “потенціал” від латинського слова “potentia”, яке означає силу, можливість, існуючу у прихованому

вигляді і здатну проявитися при певних умовах [2]. Відповідно до етимологічного словника російської мови, слово “потенційний” у перекладі із французької мови перекладається як “здатний” або “здатний бути” [3].

Широко розповсюджене в економічній літературі поняття “виробничий потенціал” або “потенціал підприємства”. Відзначимо той факт, що стосовно формування концепції виробничого потенціалу найбільшого поширення набув ресурсний підхід. При цьому найвиразніше виділяються дві “ресурсні” позиції [4]. Перша – потенціал є сукупністю ресурсів без урахування їх взаємозв’язків і участі в процесі виробництва. Особливість другої ресурсної позиції полягає в трактуванні потенціалу як сукупності ресурсів, здатних виробляти певну кількість матеріальних благ. Оскільки і ресурси і потенціал одночасно є і результатом діяльності суб’єкта, і умовою її продовження, то деякі дослідники застосовують ці терміни як синоніми [5]. Однак, на нашу думку, повне отожднення категорій “ресурси” і “потенціал” неприпустимо, оскільки, незважаючи на близькість досліджуваних понять, між ними існують відмінності з позицій їхньої сутності, структури та джерел.

Тобто, як бачимо, широке трактування смислового змісту поняття “потенціал” дає змогу застосувати його до різних галузей науки і діяльності людини залежно від того, про яку силу, засоби, запаси, джерела йдеться. Зокрема, в роботах, присвячених дослідженню теорії потенціалів, наводиться широкий клас характеристик потенціалу: економічний, народногосподарський, кадровий, інноваційний, науково-технічний, інформаційний, виробничий, організаційний, оборонний, природно-ресурсний тощо [6].

*Базовою категорією в межах здійсненого нами дослідження є економічний потенціал.* У вітчизняній літературі існує багато підходів до визначення поняття “економічний потенціал”, кожен із яких так чи інакше відображає його функціональну спрямованість. Так, Л. Самоукін вважає, що економічний потенціал необхідно розглядати у взаємозв’язку з властивими кожній суспільно-економічній формації виробничими відносинами, що виникають між окремими працівниками, трудовими колективами, управлінським апаратом підприємства, організації, галузей народного господарства загалом з приводу повного використання їх здібностей до створення матеріальних благ і послуг. У словнику “Управління соціалістичним виробництвом” за ред. О. Козлова подається визначення економічного потенціалу як економічної можливості країни, що залежить від рівня розвитку продуктивних сил і виробничих відносин, наявності трудових і виробничих ресурсів, ефективності господарського механізму. Проте в наведеному визначенні не вказується, про які конкретно економічні можливості йдеться.

Складність та неоднозначність дослідження економічного потенціалу як економічної категорії обумовлюється розмитістю думки значної кількості як вітчизняних, так і зарубіжних авторів щодо визначення сутності зазначеної категорії. Так, зокрема, Б. Мочалов одночасно трактує економічний потенціал як:

- 1) джерело зростання національного доходу й економічної потужності країни;
- 2) результат розвитку продуктивних сил суспільства;
- 3) показник максимальних виробничих можливостей галузі, підприємств, об’єднань, ресурсів;
- 4) засіб задоволення суспільних потреб;
- 5) найважливіший фактор зростання національного багатства країни;

б) критерій оптимальності планів виробництва матеріальних благ, використання ресурсів і національного багатства. Таким чином, проведений аналіз засвідчив, що коло визначень економічного потенціалу є досить широким, від вузького його розуміння як об'єму виробництва до більш загального розуміння щодо соціально-економічної системи. Це дає змогу вважати економічний потенціал явищем багатоаспектним та багаторівневим, яке має розглядатися у комплексі його проявів.

*У межах економічного потенціалу є категорія “інноваційний потенціал”.* Розглядаючи інноваційний потенціал як складову частину більш загального поняття, а саме економічного потенціалу, можна стверджувати, що він є його ядром. Органічно входячи до складових економічного потенціалу, він визначає потенційну можливість суб'єкта господарювання щодо здійснення інноваційного розвитку.

Узагальнюючи методологічні підходи до визначення сутності економічної категорії “інноваційний потенціал”, доцільно відзначити три – чотири ключові підходи до його визначення.

*У межах першого підходу інноваційний потенціал розглядається як сукупність різних видів ресурсів (матеріальних, фінансових, інтелектуальних, інформаційних тощо), спрямованих на реалізацію заходів по здійсненню інноваційної діяльності.* Такий підхід поданий у роботах І. Балабанова [7], В. Громеки [8], М. Ільїна [9] та інших. У цьому випадку інноваційний потенціал розглядається як статична величина, простий набір ресурсів, що не відповідає ознакам інновативності.

Переважання такого підходу у науковому середовищі призвело до його закріплення у нормативно-правовій базі. Так, згідно з Законом України “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні”, інноваційний потенціал – це “сукупність науково-технологічних, фінансово-економічних, виробничих, соціальних та культурно-освітніх можливостей країни (галузі, регіону, підприємства тощо), необхідних для забезпечення інноваційного розвитку економіки” [10].

Однак, на нашу думку, використання такого підходу при дослідженні потенціалу не є повним, оскільки в різних умовах господарські ресурси можуть бути використані по-різному, і зрештою вони не є гарантією однакових економічних результатів, а відповідно, і не слугують порівняльною характеристикою інноваційного розвитку. Тобто наявність усіх необхідних ресурсів не гарантує інноваційного розвитку, що означає, що крім сукупності активів, інноваційний потенціал повинен мати внутрішню рушійну силу, яка б забезпечувала спрямування ресурсів на результативний інноваційний розвиток. Водночас використання ресурсного підходу має свої переваги, оскільки, з одного боку, він дає змогу дати оцінку поточної ситуації розвитку інноваційних процесів (виділити переваги і недоліки), а з іншого – за умови взаємозв'язку основних ресурсних складових інноваційного потенціалу (інвестиційної, кадрової, матеріально-технічної тощо) з їх головними характеристиками і цільовими орієнтирами, можуть бути виявлені можливості реалізації інноваційних процесів у перспективі.

*Прихильники другого підходу концентрують свої зусилля на вивченні окремих аспектів інноваційного потенціалу, досить часто ототожнюючи його з іншими видами потенціалів (науковим, інтелектуальним, творчим і науково-технічним).* Таку думку висловлюють у своїх працях Л. Бляхман та Дж. Ленсколд [11, 12]. Досліджуваний підхід нам вважається дещо дискусійним та таким, що вимагає корегування з урахуванням специфіки і особливостей перебігу інноваційних

процесів. На нашу думку, механізм управління та оцінки даних потенціалів тісно переплітаються, оскільки мають багато спільних рис та схожі інструменти реалізації. Однак, на нашу думку, інноваційний потенціал формується на перетині зазначених потенціалів.

*Доцільно зауважити, що досить часто інноваційний потенціал ототожнюють з науковим та науково-технічним потенціалами [13, 14], мотивуючи це тим, що в результаті їх практичної реалізації і з'являються новинки, які є початковою “сировиною” для практичної реалізації інноваційного потенціалу. Проаналізувавши визначені категорії, ми дійшли висновку, що таке твердження є помилковим. Так, зокрема, принципова відмінність інноваційного потенціалу від науково-технічного полягає у тому, що при визначенні першого особливий акцент робиться на потенціалі ринкової реалізації нововведення, тобто враховується наявність чинників ринкової кон'юнктури, здатність ринку сприйняти інновації, зусилля, які необхідно докласти для стимулювання збуту, оцінки ємкості ринку, просування товару на ринок. Таким чином, на відміну від науково-технічного потенціалу, при формуванні інноваційного особливу роль відіграє маркетингова і збутова політика.*

Розділяючи поняття науково-технічного й інноваційного потенціалів, потрібно відзначити їх певний взаємозв'язок. По-перше, науково-технічний сектор, при всіх обставинах, має значний ступінь інноваційності, оскільки створює нову продукцію. Ступінь цієї інноваційності визначається тим, наскільки продукція цієї сфери народного господарства потрібна потенційним користувачам. По-друге, науково-технічний сектор національної економіки сам є споживачем значної частини новинок, створюваних всередині і за межами макроекономічної системи, що також збільшує ступінь його інноваційності. По-третє, науково-технічний сектор є однією з основ інноваційної діяльності в будь-якій виробничо-господарській системі, незалежно від рівня її складності. Таким чином, науково-технічний сектор є істотним параметром інноваційного потенціалу будь-якої виробничо-економічної системи, що зумовлює можливості її ефективного розвитку і функціонування.

*Третій підхід пов'язує інноваційний потенціал із ресурсними характеристиками об'єкта дослідження і трактує його як сукупність невикористаних, прихованих можливостей накопичених ресурсів, які можуть бути залучені для досягнення цілей інноваційної діяльності країни. Представників цього підходу умовно можна поділити на дві категорії. Перші розглядають інноваційний потенціал із огляду на його структуру і розуміють під ним “сукупність науково-технічних, технологічних, інфраструктурних, фінансових, правових, соціокультурних і інших можливостей, які забезпечують сприйняття і реалізацію нововведень, тобто отримання інновацій”. Друга група представників цього підходу розглядає інноваційний потенціал з огляду на змістовну функцію. Вони наголошують на наявності використаних та невикористаних (прихованих) ресурсних можливостей, які можуть бути приведені в дію для досягнення кінцевої мети економічних суб'єктів [15]. На нашу думку, такий підхід є недосконалим, оскільки не лише інноваційний потенціал містить приховані можливості. Так, Н. Краснокутська виділяє прихований і наявний потенціали в економічному потенціалі [16], Т. Паєнко виділяє прихований і наявний потенціали, досліджуючи фінансовий потенціал. Тому, на нашу думку, наведене трактування потребує уточнення стосовно мети діяльності господарюючих суб'єктів, яка не завжди співпадає з метою їх інноваційної діяльності. Тобто, визначаючи інноваційний*

потенціал, необхідно обов'язково акцентувати увагу на результаті інновацій, обмежуючи розвиток "псевдо інновацій".

*У межах четвертого підходу інноваційний потенціал трактується як здатність до реалізації можливостей розвитку на основі інновацій.* Така точка зору представлена в працях Є. Галушки [17], І. Джаїн [18], М. Марушкіної, В. Тамбовцева [19]. На нашу думку, такий підхід є узагальнюючим, оскільки агрегує розглянуті вище позиції та визначає інноваційний потенціал як здатність та готовність системи до здійснення інноваційної діяльності.

Розгляд представлених вище підходів до розуміння сутності та змісту інноваційного потенціалу свідчить про те, що їх автори намагаються представити цю категорію як комплекс взаємозв'язаних та взаємообумовлених чинників, серед яких головне місце відводиться чиннику "наука". Найістотніші характеристики інноваційного потенціалу при цьому зводяться до наступного:

- інноваційний потенціал як накопичені науково-технічні ресурси;
- інноваційний потенціал як чинник, за допомогою якого накопичені науково-технічні ресурси впливають на соціально-економічний розвиток;
- інноваційний потенціал як характеристика потужності накопичених науково-технічних ресурсів.

*Підсумовуючи вищевизначене, ми пропонуємо інноваційним потенціалом економіки вважати агреговану сукупність наявних у державі інноваційних ресурсів, які перебувають у системній єдності, зумовлених ними можливостей країни щодо мобілізації на визначеному часовому проміжку інноваційних ресурсів для реалізації стратегічних та тактичних цілей стимулювання економічного зростання, а також здатності економічної системи до сприйняття інновацій, адекватного реагування на них.*

Розглянемо можливості структуризації інноваційного потенціалу економіки. На нашу думку, інноваційний потенціал є структурованою системою, яка складається з певної кількості взаємопов'язаних елементів, виявлення яких залежить від рівня деталізації цієї системи. Доцільно відзначити, що структура системи може бути просторова (розташування елементів системі у просторі) і часова (послідовність змін станів елементів і системи у часі). Ці типи структур тісно пов'язані одна з одною [20].

Всі структурні елементи інноваційного потенціалу розподілені за рівнями системи. Кожний структурний елемент системи може розглядатися як самостійна система і як підсистема в межах іншої системи вищого рівня.

Застосування системного підходу до дослідження інноваційного потенціалу країни має передбачати інтеграцію окремих його складових та пошук і формалізацію взаємозв'язків між ними.

Отже, можна виокремити такі *структурні підсистеми інноваційного потенціалу*:

– *ресурсна підсистема* (безпосередньо та частина інноваційних ресурсів в економіці, яка може бути акумульована та ефективно використана країною);

– *кадрова підсистема* (визначає здатність системи мобілізувати та ефективно розподіляти ресурси через ефективну систему менеджменту);

– *інтелектуальна підсистема* (наявність кадрів спеціалістів і вчених, що забезпечують інноваційний процес новими знаннями, ідеями, винаходами, ноу-хау, новими технологіями);

– *науково-технологічна підсистема*;

– *матеріально-технічна підсистема* (майновий комплекс, оснащеність вищих навчальних закладів та науково-дослідних інститутів матеріально-технічними засобами);

– *інформаційна підсистема* (сукупність методів, засобів, інформаційних технологій та систем збору, обробки, передачі та використання інформації для забезпечення ефективної роботи підприємств в усіх напрямках інноваційної діяльності);

– *нормативно-правова підсистема* (система всіх упорядкованих певним чином норм, правил, правових актів, що регулює відносини у сфері інноваційної діяльності загалом та визначає інституціональні обмеження діяльності суб'єктів господарювання щодо інноваційної діяльності зокрема);

– *ринкова підсистема* (характеризується кількістю промислових підприємств, що впроваджували інновації, реалізовували інноваційну продукцію та освоювали виробництва інноваційних видів продукції).

### **Висновки**

Отже, підсумовуючи результати розгляду зазначеного питання, доцільно відзначити, що проблема формування економічної сутності інноваційного потенціалу економіки, є складною та багатоаспектною, а отже, потребує подальшого дослідження. Отримані у ході дослідження результати (уточнення сутності інноваційного потенціалу країни та його структури) має стати основою для повноцінної характеристики інноваційного потенціалу країни, а також визначення особливостей його формування та ефективного використання. Саме на визначені аспекти і будуть спрямовані подальші дослідження автора.

### **Література**

1. Экономический потенциал административных и производственных систем [Текст] : монография / под общ. ред. О. Ф. Балацкого. — Сумы : ИТД “Университетская книга”, 2006. — 973 с.
2. Большая Советская Энциклопедия [Текст] : в 30 т. Т. 20: Плата-Проб / гл. ред. А. М. Прохоров. — изд. 3-е. — М. : Советская энциклопедия, 1975. — 608 с.
3. Экономический потенциал административных и производственных систем... — 973 с.
4. Лакосник Е. Банковские инновации на развивающихся рынках / Е. Лакосник // Банковская практика за рубежом [Текст]. — 2006. — № 7. — С. 63.
5. Корецька Н. І. Територіальна організація банківської системи: вітчизняний та зарубіжний досвід [Текст] / Н. І. Корецька // Економічні науки : зб. наук. пр. — Вип. 5 (20). — Ч. 1 / Луцький національний технічний університет. — Луцьк : [б. в.], 2008. — 317 с. — (Серія “Економічна теорія та економічна історія”).
6. Лакосник Е. Банковские инновации на развивающихся рынках... — С. 63.
7. Балабанов И. Т. Инновационный менеджмент [Текст] : уч. пособ. для вуз. / И. Т. Балабанов. — СПб. : Питер, 2000. — 303 с.
8. Громека В. И. США: научно-технический потенциал [Текст] / В. И. Громека. — М. : Мысль, 1987. — 152 с.
9. Мартюшева Л. Інноваційний потенціал підприємства як об'єкт економічного дослідження / Л. Мартюшева, В. Калишенко // Фінанси України [Текст]. — 2002. — № 10. — С. 61—66.

10. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 433-IV від 16.01.2003 р. — Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

11. Бляхман Л. С. Экономика, организация управления и планирования научно-технического прогресса [Текст] : учеб. пособ. для экон. спец. вузов / Л. С. Бляхман. — М. : Высш. шк., 1991. — 228 с.

12. Ленсколд Дж. Рентабельность инвестиций в маркетинг. Методы повышения прибыльности маркетинговых компаний [Текст] / Дж. Ленсколд ; пер. с англ. под ред. В. Б. Колчанова и М. А. Карлика. — СПб. : Питер, 2005. — 272 с.

13. Бляхман Л. С. Экономика, организация управления и планирования научно-технического прогресса... — 228 с.

14. Ленсколд Дж. Рентабельность инвестиций в маркетинг. Методы повышения прибыльности маркетинговых компаний... — 272 с.

15. Афонин И. В. Инновационный менеджмент [Текст] : учебник / И. В. Афонин. — М. : Гардарики, 2005. — 223 с.

16. Краснокутська Н. В. Інноваційний менеджмент [Текст] : навч. посіб. / Н. В. Краснокутська. — К. : КНЕУ, 2003. — 504 с.

17. Галушко Є. С. Підвищення ефективності використання інноваційного потенціалу в умовах переходу до ринкових відносин (на прикладі промислових підприємств Донбасу) [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. к. е. н. : спец. 08.06.02 “Підприємництво, менеджмент, маркетинг” / Галушко Євген Сергійович. — Донецьк : [б. в.], 1999. — 23 с.

18. Джаин И. О. Оценка трудового потенциала [Текст] : монография. — Сумы : ИТД “Университетская книга”, 2002. — 250 с.

19. Мартюшева Л. Інноваційний потенціал підприємства як об’єкт економічного дослідження... — С. 61—66.

20. Балабанов И. Т. Инновационный менеджмент... — 303 с.

## V. Kasianenko

### RESEARCH OF ESSENCE OF INNOVATION POTENTIAL OF ECONOMY

The main approaches to the definition of “innovative potential of the economy” are studied, its definition is formed, the essence of the components is revealed, as well as peculiarities of its formation and use are investigated.

**Key words:** innovative model of development, potential, economic potential, resources, innovation, innovative capacity.

УДК 330.34.01:351.84:338.23(477)

Г. Лопушняк

## СТРАТЕГІЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ПРОВЕДЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ

Досліджено стратегічні засади соціальної політики в контексті проведення економічних реформ, проаналізовано відповідні законодавчі та нормативні акти у цій сфері, виявлено вплив їх реалізації на економічний і соціальний розвиток України. Констатовано факт відсутності в Україні цілісної стратегії її розвитку та визначено окремі аспекти розробки такого документу.

**Ключові слова:** соціальна політика, стратегія, економічні реформи, соціальні процеси, валовий внутрішній продукт (далі – ВВП), рівень життя, диференціація доходів населення, безробіття.

З моменту проголошення незалежності Україна розпочала процес реформування у всіх сферах суспільного життя, результатом якого мало стати сповнене достатком майбутнє з вільним ринковим господарством. Однак незважаючи на доволі достатній ресурсний потенціал країни, включаючи надзвичайно працелюбне населення, Українська держава і досі не отримала очікуваних результатів.

Відмовившись від планової економіки, Україна стала на шлях ринкових перетворень без визначення стратегічної мети, основних завдань і заходів, вироблених саме для Української держави з урахуванням її національних інтересів та історичних особливостей, які необхідні були для розвитку усіх сфер діяльності країни.

Зосередившись суто на економічній реформі, відкидаючи не тільки напрацьовані вітчизняними науковцями програми перебудови економіки, але й економічні розробки, що описували особливості економічної структури і макроекономічних пропорцій, соціальні проблеми вирішувались фрагментарно, без системного підходу до формування державної соціальної політики. Усе це призвело до зубожіння більшості населення, утворення невеликого прошарку багатих людей, руйнації інтелектуального потенціалу суспільства, погіршення стану здоров'я населення, зростання безробіття тощо. Саме тому питання вибору соціальної стратегії України, орієнтованої на економічне зростання держави, є досить актуальним в умовах сьогодення.

Проблемам стратегічного розвитку України, зокрема і соціального, присвячені праці багатьох відомих учених, серед яких: В. Геєць, Я. Жаліло, О. Крайник, В. Куценко, Е. Лібанова, О. Пищуліна, У. Садова та інші. У своїх дослідженнях вчені зупиняються на різних аспектах як економічної, так і соціальної політики, однак, зважаючи на потребу переосмислення ролі останньої у розвитку України, ця сфера потребує додаткових досліджень.

Метою статті є дослідження стратегічних засад соціальної політики в контексті проведення економічних реформ, виявлення її впливу на економічний і соціальний розвиток України.

Процес глобального реформування економіки, який розпочався з моменту формування України як незалежної держави, з кожним роком все більше потребує

переосмислення у бік соціальної орієнтації і розробки більш дієвих механізмів досягнення основної цілі розвитку держави – забезпечення достойного рівня життя її громадян. Зазначимо, що всі економічні реформи мають сенс лише в тому разі, якщо вони реально покращують якість життя людей. В українській практиці, на жаль, все відбувалось без урахування цієї аксіоми.

На тривалих першому та другому етапах реформ (1991 – 1994 рр.; 1995 – 1999 рр.) Україна як держава практично не виконувала своєї суспільно-політичної функції забезпечення засад соціальної стабільності, збалансованого врахування інтересів різних соціальних верств та прошарків населення.

Перші спроби окреслити пріоритетні напрями державної політики України на найближчу перспективу відображені у Постанові Верховної Ради України “Про основні напрями економічної політики України в умовах незалежності” [1] (1991 р.). Її зміст свідчить про те, що соціальну політику вирішено було розглядати не як пріоритетну. Окрім того, її навіть не розглядали як самостійний напрямок держави. Так, у зазначеній постанові з цілої низки соціальних питань увага була приділена лише соціальному захисту населення як одному із напрямів економічної політики. Загалом стан і динаміку соціальних процесів було прийнято розглядати як граничні обмеження для економічних перетворень. Практично така ж позиція щодо соціальної політики була відображена й у Програмі економічних реформ і політики України\*, хоча на нашу думку, саме людина мала б розглядатися як основний суб’єкт та об’єкт реформ, оскільки основне завдання економіки полягає у задоволенні людських потреб.

Вважаємо, що на початковому етапі економічних реформ соціальні проблеми не стали основним гальмом здійснюваних перетворень лише тому, що громадяни України перебували в стані очікувань швидкого покращення їх добробуту і були готові пожертвувати на деякий час своїми благами заради звільнення від тоталітаризму. Це підкріплювалося існуванням “середнього класу”, який завжди є гарантом соціальної стійкості в суспільстві, незначною диференціацією доходів і майна населення, наявністю у громадян певних заощаджень та наявністю відповідної ресурсної бази у галузях соціальної сфери. Однак вже через кілька років країну охопила масштабна криза і стало очевидним, що саме соціальні наслідки проведених реформ стануть серйозною перепорою подальшого розвитку економіки України.

На цьому було наголошено і у доповіді Президента України “Шляхом радикальних економічних реформ” (1994 р.), де зазначалось, що у принциповому плані соціальна політика держави була помилковою. З усією повнотою це виявилось в 1994 р., коли економіка вступила в фазу кризи відносного, порівняно з платоспроможним попитом населення, надвиробництва [2]. Ця доповідь Президента України стала першим документом, у якому соціальні цілі в діяльності держави були чіткіше визначені й виносилися, хоч лише на папері, як самостійний напрямок у стратегічній лінії.

Однак негативні тенденції як соціальних процесів, так і економічних не слабшали. Навпаки, чисельність населення почала неухильно скорочуватись. Помітно збільшилася чисельність незайнятого населення, особливо серед молоді та осіб найактивнішого працездатного віку. За методологією Міжнародної організації

---

\* Програма затверджена Кабінетом Міністрів України для подання Міжнародному валютному фонду 31 березня 1992 р.

праці (далі – МОП), рівень безробіття в цілому по Україні у 1996 р. становив 7,6% економічно активного населення у віці 15 – 70 років, що в 1,4 раза більше, ніж у 1995 р. З 1994 р. відбуваються суттєві зміни і в процесах міграції населення – позитивне сальдо змінюється на від’ємне, яке у 1996 р. сягнуло мінус 131,1 тис. чоловік. Окрім того, відбулося зниження обсягів промислового та сільськогосподарського виробництва, руйнування соціальної інфраструктури, знизилась реальні доходи значної частини населення, зросла заборгованість із виплат заробітної плати, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат, майже повністю ліквідувалася відповідність між результатами й оплатою праці, посилились неформальні, суспільно не врегульовані методи вирішення економічних і соціальних питань, що дало поштовх до розвитку корупції в Україні.

На основі вище викладеного можемо зробити висновок, що у першій половині 90-х рр. XX ст. в українських політиків не було чіткого бачення кінцевих стратегічних цілей розвитку суспільства. З огляду на це і виникла необхідність у переосмисленні орієнтирів у формуванні економічної та соціальної політики України.

Як наслідок, у 1997 р. вперше в Україні був виданий Указ Президента України “Про основні напрями соціальної політики на 1997 – 2000 рр.”, що передбачало проведення великих соціальних реформ. Цим документом було визначено основні стратегічні цілі соціальної політики на державному та регіональному рівнях, що включали:

– державний рівень: досягнення відчутного поліпшення матеріального добробуту і умов життя людей; забезпечення повної продуктивної зайнятості населення, підвищення якості і конкурентоздатності робочої сили; гарантування конституційних прав громадян на працю, соціальний захист населення, освіту, охорону здоров’я, культуру, житло; значне поліпшення соціальної інфраструктури тощо;

– регіональний рівень: забезпечення виконання прийнятих державних програм на регіональному рівні; здійснення контролю за структурними зрушеннями в економіці регіону, забезпечення його життєдіяльності та підтримки відповідного рівня життя населення; створення нормативної бази формування місцевих бюджетів; створення у регіонах умов для забезпечення рівних стартових можливостей життєдіяльності з урахуванням мінімальних соціальних гарантій держави та бюджетної забезпеченості одного мешканця тощо [3].

Вагомий внесок у розвиток соціальної політики України внесла і Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу [4], яка визначила основні напрями співробітництва України з Європейським Союзом, серед яких першим було названо адаптацію законодавства України до законодавства, *забезпечення прав людини*. Окрім того, у зазначеній стратегії окремим пунктом було виділено адаптацію соціальної політики України до стандартів ЄС, яка полягала у реформуванні систем страхування, охорони праці, здоров’я, пенсійного забезпечення, політики зайнятості та інших галузей соціальної політики відповідно до стандартів ЄС і поступовому досягненні загальноєвропейського рівня соціального забезпечення і захисту населення.

Однак тривалий спад виробництва унеможлилював досягнення швидких відчутних зрушень у соціальному та економічному розвитку України. Протягом першого десятиліття незалежності відбулися істотні зміни в рівні реальних доходів населення. Зазначений показник зменшився майже втричі, що негативно

позначилося на рівні споживання (зменшення майже на 30%). Зауважимо, що у 1990 – 1999 рр. за зниження ВВП у 2,5 раза реальні грошові доходи зменшилися у 4,4 раза, а реальна пенсія – у 6,5 раза.

Наслідком економічних реформ без врахування їх соціальних аспектів стала і диференціація доходів населення. Суспільство поділилося на два вкрай протилежні за рівнем доходів прошарки – високоприбуткового населення (майже 10 – 12%) і низькодохідного населення, що живе на межі бідності або за її межею (більш як 80% у 2000 р. мали доходи нижче прожиткового мінімуму). Квінтільний коефіцієнт фондів (співвідношення сумарних доходів 20% найбільш та 20% найменш забезпеченого населення) збільшився у 1999 р. порівняно з 1990 р. майже вдвічі і становив 4,2 раза. Така поляризація не тільки стримує економічне зростання, а й створює соціальну напругу в державі та суперечить принципам демократичного суспільства. Окрім того, за аналізований період відбулося погіршення демографічної ситуації, штучне заниження вартості робочої сили, значне зростання безробіття, погіршення здоров'я населення тощо.

Основний показник – ВВП на душу населення, який відображає не тільки рівень соціального розвитку країни, але й економічного, протягом 1991 – 1995 рр. мав сталу тенденцію до зниження, порівняно з попереднім роком, і тільки починаючи з 1995 р. уперше за аналізований період почав дещо підвищуватися та все одно був надто низьким. Загалом обсяг ВВП у 1995 р. становив лише 47,8% рівня 1990 р., а у 1999 р. – 40,8%, що дає підстави стверджувати про продовження негативної тенденції основного показника розвитку України стосовно рівня радянської України.

Водночас упродовж 1994 – 1999 рр. було сформовано основні атрибути національної економіки: грошову, фінансову, платіжну, податкову, митну, банківську та інші системи, що у своїй сукупності визначали економічну інфраструктуру Української держави.

Однак Україні не вдалося уникнути найбільших соціальних проблем, до яких належить і поява в масовому масштабі безробіття. Його рівень (за методологією МОП) збільшився з 5,6% у 1995 р. до 11,6% у 1999 р. Збільшення кількості безробітних негативно вплинуло на виробництво промислової та сільськогосподарської продукції, обсяг яких у 1999 р. становив тільки 51,1% та 48,5% обсягу 1990 р. Серед негативних наслідків безробіття відзначимо: зменшення реального ВВП України, зростання витрат на допомогу безробітним, зниження купівельного попиту населення, скорочення заощаджень населення, посилення соціальної диференціації, падіння трудової активності та збільшення міграції населення за кордон. Негативні тенденції відображають і показники природного приросту та захворюваності населення. Так, починаючи з 1992 р. (за 1991 р. дані відсутні) спостерігається перевищення смертності над народжуваністю, що призвело до зменшення населення України з 51,8 млн осіб у 1990 р. до 49,9 млн осіб у 1999 р.

Вважаємо, що саме фрагментарність, непослідовність та відсутність розуміння важливості соціальних питань були ключовою проблемою реалізації будь-яких стратегій, оскільки і ті країни, які рухалися еволюційним шляхом, і ті, які, як і Україна, пішли революційним шляхом, але довели розпочаті програми “шокової терапії” до кінця, пережили трансформаційну кризу менш болісно, ніж Україна.

Вже на початку 2000-х рр. вони змогли не тільки стабілізувати економіку, в й відновити її передкризові показники. Зокрема, у 2000 р. проти 1990 р. рівень

реального ВВП у Польщі становив 144%, у Словенії – 120%, в Албанії – 110%, в Угорщині – 109%, в Узбекистані – 95%, у Білорусі – 88%, а в Україні – лише 43%.

Таким чином, можна констатувати, що протягом перших 10 років незалежності та постійних безсистемних реформ відбулося різке зниження рівня життя населення України. Основою цих помилок стала відсутність наукового обґрунтування соціальних аспектів економічних реформ і відповідних суспільних інститутів.

Та все ж перші кроки у напрямку досягнення стратегічних цілей соціальної політики, визначених в Указі Президента України “Про основні напрями соціальної політики на 1997 – 2000 рр.”, а також відповідні заходи у сфері економічної політики, розроблені для підвищення конкуренто-спроможності економіки Української держави, дали змогу зупинити негативні процеси на шляху розвитку молодшої країни.

Стратегія соціальної політики на 2000 – 2004 рр. відображена в Указі Президента України “Про основні напрямки соціальної політики на період до 2004 року” [5]. Цей документ був виданий “з метою створення умов для формування і реалізації соціальної політики на основі визначеної стратегії економічного розвитку та фінансової стабілізації, забезпечення права кожного громадянина на достатній життєвий рівень” [6], тобто стратегія соціальної політики визначалась на основі стратегії економічної політики. Зауважимо, що на той час окремого законодавчого акту щодо стратегії економічної політики України не було. Єдиним документом, що визначав стратегічні цілі України, було Послання Президента України до Верховної Ради України у 2000 р. “Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 – 2004 рр.”, основною позицією якого було “...визначення шляхів виведення української економіки на траєкторію сталого розвитку, тісного поєднання політики структурних змін та економічного зростання з активною і сильною соціальною політикою держави” [7]. Водночас, визначаючи стратегічні пріоритети 2000 – 2004 рр., Президент України наголосив, що найвищою цінністю сучасного цивілізаційного прогресу є людина, її права та свободи і що це, своєю чергою, обумовлює об’єктивну необхідність внесення суттєвих уточнень у політику системних перетворень. Також він відзначив, що основною метою здійснюваних реформ повинна бути соціальна переорієнтація економічної політики.

Загалом період 2000 – 2004 рр. як і наступних років відзначився прийняттям різного роду програм та концепцій у галузі соціальної політики. Зокрема, відповідним указом Президента України було затверджено програму інтеграції України до Європейського Союзу [8] на основі прийнятої раніше Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу [9]. У цьому документі окремим розділом виділено аналіз поточної ситуації та короткотермінові (2000 – 2001 рр.) та середньотермінові (2002 – 2003 рр.) пріоритети щодо забезпечення прав людини та захисту прав національних меншин, серед яких реформування системи соціального страхування та системи охорони праці, а також прийняття низки законодавчих актів у сфері освітньої та сімейної політики. Визначено цим документом і довготермінові пріоритети (2004 – 2007 рр.), а саме: адаптація соціального законодавства України до нормативно-правової бази ЄС, що визначає правові економічні та організаційні засади соціального страхування, відповідні системи управління соціальним страхуванням та адаптація законодавства України у сфері культури і мистецтв до нормативно-правової бази ЄС у цій сфері.

Доцільно зазначити, що навіть на сьогодні окремі завдання програми не виконані. Насамперед це стосується впровадження загальнообов'язкового медичного страхування.

Хочемо наголосити, що в окремий розділ “Соціальне наближення” у зазначеній програмі винесено питання адаптації законодавства у сфері соціальної політики до стандартів ЄС з виділенням таких напрямів: зайнятість населення, соціальні стандарти, соціальний захист, безпека праці та професійні захворювання, а серед короткотермінових пріоритетів економічного розвитку виокремлено підвищення рівня життя населення.

Водночас на практиці соціальна політика не розглядається як важлива складова стратегії забезпечення стійкості економічного зростання. Її потенціал не враховується при визначенні чинників відтворення виробництва, стабілізації фінансової системи, розвитку фондового і фінансового ринків, залучення потужного інвестиційного ресурсу. Підтримка зайнятості передусім розглядається як перекладення на працюючих частини обов'язків і фінансових витрат держави у частині соціального забезпечення і захисту, а не як підтримка головного ресурсу майбутнього економічного розвитку – людського капіталу. Такий підхід віддаляє Україну від цивілізованих країн, перешкоджає запровадженню реального соціального консенсусу навколо цілей як соціального, так і економічного розвитку. Це обумовлює потребу в комплексній програмі дій, яка поєднувала б макроекономічні зрушення з добробутом конкретної людини. Підвалини такої політики закладено в Стратегії подолання бідності (2001 р.), затвердженій відповідним указом Президента України.

До позитивів аналізованого періоду доцільно віднести і встановлення загального порядку розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави [10]; схвалення Концепції розвитку охорони здоров'я населення України, Концепції дальшого реформування оплати праці в Україні, Стратегії економічного і соціального розвитку України “Шляхом Європейської інтеграції”, Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року та інших нормативних актів, що визначали певні етапи та завдання соціальних реформ.

Як наслідок посилення уваги органів державної влади до соціальних проблем суспільства та зміни окремих пріоритетів державної політики в Україні протягом 2000 – початку 2008 рр. спостерігалася хоч і незначна, але стала тенденція економічного зростання й покращення окремих показників соціального розвитку України (табл. 1).

**Таблиця 1**

**Динаміка основних соціальних показників розвитку України  
у 2000 – 2010 рр.**

Роки	ВВП на душу населення, у % до попереднього року	Природний приріст населення, тис. осіб	Кількість уперше зареєстрованих випадків захворювання, тис.	Рівень безробіття (за методологією МОП)		Темпи зростання реальної заробітної плати, у % до попереднього року
				у віці 15 – 70 років, %	працевдатного віку, %	
2000	106,7	- 373,0	33471	11,6	12,4	99,1
2001	111,1	- 369,5	33192	10,9	11,7	120,4
2002	106,3	- 364,2	32233	9,6	10,3	115,6
2003	110,5	- 356,8	32585	9,1	9,7	113,8
2004	113,0	- 334,0	32573	8,6	9,2	120,8
2005	103,5	- 355,9	32912	7,2	7,8	131,5
2006	108,1	- 297,7	32240	6,8	7,4	111,7
2007	108,6	- 290,2	32807	6,4	6,9	110,3
2008	102,9	- 243,9	32467	6,4	6,9	97,0
2009	85,6	- 194,2	33032	8,8	9,6	99,1
2010	104,2	-200,5	33080	8,1	8,8	110,5

Примітка: побудовано на основі: Статистична інформація про обсяг ВВП, про захворюваність населення, про доходи населення та про показники ринку праці [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Як позитив, можна відзначити зниження рівня безробіття (за методологією МОП) серед працевдатного населення з 12,4% у 2000 р. до 8,8% у 2010 р., а до початку фінансової кризи 2008 – 2009 рр. – до 6,9%. Та все ж низька ефективність структурних змін в економіці України, значні коливання обсягів виробництва у кризовий та післякризовий періоди закономірно позначилися на становищі на національному ринку праці. Структурні диспропорції попиту та пропозиції на цьому ринку продовжують зумовлювати деформації в галузевій структурі та професійно-кваліфікаційному складі робочої сили. Відновлення економічного зростання не супроводжувалось збільшенням зайнятості спеціалістів та кваліфікованих робітників, зміни у структурі зайнятості засвідчили про її зростання серед представників найпростіших професій та представників сфери обслуговування й торгівлі [11].

Обсяг ВВП на душу населення також мав тенденцію до збільшення включно до 2008 р., однак у 2009 р. становив лише 85,6% попереднього року. Зауважимо, що за період 2000 – 2010 рр. смертність все ще переважає народжуваність, хоч від'ємний показник природного приросту населення за аналізований період зменшився на 173 тис. осіб. Також, на жаль, змушені констатувати, що загальний показник смертності в Україні утримується на надто високому рівні – 15,2% у 2010 р. Для порівняння: рівень смертності у Польщі – 10,10%, у США – 8,38%, ОАЕ – 2,08% [12].

Таким чином, демографічна ситуація в Україні залишається критичною. Зауважимо, що населення у віці 0 – 14 років зменшилося з 11,1 млн осіб у 1990 р. до

6,5 млн осіб у 2010 р., а населення у віці 65 і більше років, навпаки, збільшилося з 6,2 млн осіб до 7,2 млн осіб, що свідчить про прискорене старіння населення.

Зазначені процеси відбуваються на тлі продовження процесу прийняття різних концепцій, програм у сфері соціальної політики України у 2009 – 2011 рр. Однак більшість із них, як і у прийнятих у попередні роки, на жаль, є суто декларативними.

Про недостатню ефективність реформ, що проводяться в Україні, красномовно свідчить і показник ВВП, який у 2008 р. становив усього 74,1% від обсягу 1990 р., а у 2009 р. – ще менше – 63,3% (рис.1). І це незважаючи на економічне зростання та покращення окремих показників соціального розвитку України упродовж 2000 – 2007 рр. Окрім того, ВВП на душу населення за паритетом купівельної спроможності становить приблизно 25% аналогічного середнього показника у ЄС і показники зайнятості також не наблизилися до рівня радянських часів. Так, у 2008 р. кількість зайнятих у віці 15 – 64 роки становила 20,4 млн осіб (у 2000 р. – 20,2 млн, у 1990 р. – 25,4 млн).

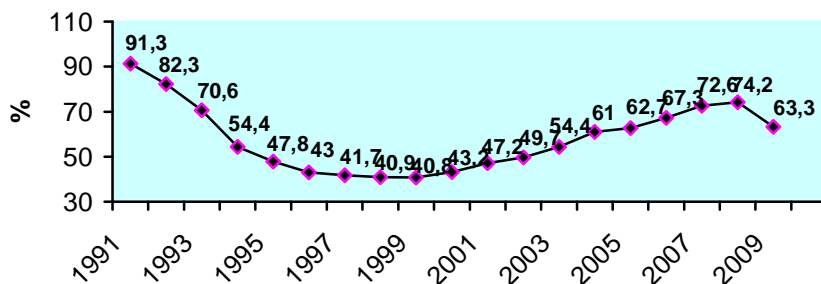


Рис. 1. Динаміка ВВП України у 1991 – 2009 рр. (у % до 1990 р.)

роки

Примітка: побудовано автором на основі Статистичної інформації Державної служби статистики України про динаміку ВВП [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Виходячи з вищеведеного, можемо зробити висновок, що незважаючи на виокремлення соціальної політики в окремий напрям державних пріоритетів та усвідомлення значущості самої людини для економічного розвитку держави, соціальні проблеми все ще залишаються другорядними, поступаючись економічним.

Поступово в Україні склалася не соціально-орієнтована модель ринкової економіки, а корпоративна, олігархічна економіка, орієнтована на задоволення економічних інтересів передусім великого капіталу. Водночас такий вектор розвитку суперечить суті соціальної держави, а також радикально гальмує подальше просування країни шляхом соціально-економічного прогресу, зміцнення її глобальної конкурентоспроможності [13].

На сьогодні в Україні чинними є досить велика кількість стратегій розвитку [14], десятки програм, концепцій, однак їх наявність не гарантує системного, послідовного здійснення реформ, що забезпечили б сталий розвиток держави. Практично кожен новий український уряд опиняється перед необхідністю докорінного реформування країни.

Аналізуючи зміст положень чинних стратегічних документів в Україні, вважаємо, що більшість із них не пов'язані між собою. Так, у Стратегії економічного і соціального розвитку України (2004 – 2015 рр.) “Шляхом європейської інтеграції” основними стратегічними пріоритетами є: підвищення рівня життя; забезпечення якісної освіти впродовж життя; подолання безробіття; реформування системи охорони здоров'я; покращення демографічної ситуації; забезпечення гендерної рівності тощо. Водночас у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., незважаючи на виокремлення такого пріоритетного напрямку, як “забезпечення розвитку людських ресурсів” практично не згадується про реформування системи охорони здоров'я (і це при тому, що “основним джерелом фінансових ресурсів зазначеної галузі залишаються кошти місцевих бюджетів, абсолютна величина яких щороку збільшується” [15] як і частка, яка становить у структурі видатків на охорону здоров'я Зведеного бюджету України майже 80%); про покращення демографічної ситуації та про забезпечення гендерної рівності.

Аналіз регіональних стратегій розвитку областей України також підтвердив факт відсутності узгодженості вищезазначених документів між собою. Так, про покращення демографічної ситуації як пріоритетного напрямку розвитку регіону згадується лише у дев'яти стратегіях: Донецької, Закарпатської, Запорізької, Луганської, Рівненської, Харківської, Херсонської, Хмельницької та Чернігівської областей. В інших регіональних стратегіях при аналізі поточної ситуації вказується на загрозливі демографічні тенденції, однак у більшості регіонів розробники цих стратегічних документів не вважають покращення демографічної ситуації пріоритетом. Водночас коефіцієнт народжуваності у цих областях є не надто високим, а коефіцієнт смертності навпаки. Відповідно коефіцієнт природного приросту населення протягом останніх років має від'ємне значення. Так, наприклад, у Кіровоградській області у 2008 – 2011 рр. він коливається у межах 6,1 – 8,4%, у Полтавській – 7,0 – 8,7%, у Сумській – 7,3 – 9,6%, у Черкаській 6,6 – 8,4%. Що стосується гендерної рівності, яку визначено пріоритетним напрямом у Стратегії економічного і соціального розвитку України (2004 – 2015 рр.) “Шляхом європейської інтеграції”, то про неї не згадується практично в жодній стратегії регіонального розвитку, окрім Автономної Республіки Крим. Відзначимо, що забезпечення гендерної рівності виділено як одну із спільних цінностей місцевої влади щодо мешканців регіону у Стратегії розвитку Запорізької області, однак серед пріоритетів її також немає. Хочемо також звернути увагу і на те, що серед стратегічних цілей соціального та економічного розвитку Чернівецької області до 2015 р. виділено тільки: транскордонне співробітництво; транспортну інфраструктуру; технологічне оновлення харчової, легкої і деревообробної промисловості; розвиток високопродуктивного агропромислового комплексу; розвиток рекреаційно-туристичної сфери; розвиток житлово-комунального господарства, водопостачання та протипаводковий захист. Про розвиток людського капіталу, який є основним інструментом для досягнення високого економічного і соціального розвитку будь-якого регіону у зазначеній стратегії практично не згадується. Зауважимо, що у більшості регіональних стратегій головною метою визначено поліпшення якості життя мешканців регіону, однак не вказано показники, що характеризують якість життя. Як позитив, доцільно відзначити, що в окремих областях, розробляючи уточнені Стратегії розвитку регіону до 2020 р., вже визначені певні показники оцінки реалізації результатів операційних цілей (Стратегія розвитку

регіону Хмельницької області на 2011 – 2020 роки), а інтегрованим якісним показником розвитку області – зростання індексу регіонального людського розвитку.

Не можемо оминати увагою і такий важливий документ, як Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту, яка була затверджена відповідним указом Президента України у вересні 2004 р., тобто після прийняття Стратегії економічного і соціального розвитку України (2004 – 2015 рр.), однак зв'язку між цими документами ми не виявили. Змушені констатувати і той факт, що реалізація положень вказаної доктрини знайшла своє відображення лише у трьох законодавчих актах: наказі Міністерства освіти і науки України “Про затвердження Положення про організацію фізичного виховання і масового спорту в дошкільних, загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах” № 909/11189 від 18.08.2005 р., наказі Мінсім'ямолодьспорту України “Про встановлення консолідованого заліку організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості” № 753 від 14.03.2006 р. та при схваленні Концепції Державної цільової соціальної програми “Хокей України” 30.08.2007 р. Тому більшість завдань, на які мала б, відповідно до доктрини [16], спрямовуватись державна політика у сфері фізичної культури і спорту, так і залишаються невирішеними, зате виписаними на папері. Так, наприклад, незрозуміло, яким чином будуть вирішуватись завдання “...формування у населення сталих традицій та мотивацій щодо фізичного виховання і масового спорту як важливого чинника забезпечення здорового способу життя; удосконалення форм залучення різних груп населення до регулярних та повноцінних занять фізичною культурою і спортом; ... удосконалення системи формування та підготовки національних збірних команд, передусім з олімпійських видів спорту” [17] тощо. Зауважимо, що у 2006 р. була затверджена Державна програма розвитку фізичної культури і спорту на 2007 – 2011 роки, у якій жодним словом не згадується про вже існуючу Національну доктрину розвитку фізичної культури і спорту.

Звертаємо увагу і на такий важливий документ сучасності, як Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [18], яка стала основним стратегічним документом України, починаючи з 2010 р. Відзначимо, що цей програмний документ складений на досить високому рівні, однак із моменту його прийняття про Стратегію економічного і соціального розвитку України на 2004 – 2015 роки згадують хіба що на регіональному рівні при уточненні регіональних стратегій.

Незважаючи на багато позитивних моментів, присутніх у Програмі економічних реформ, нереалістичним, на нашу думку, є здійснення 18 ґрунтовних реформ одночасно майже у всіх сферах економіки країни впродовж 5 років без визначення пріоритетів. Саме наявність пріоритетів є необхідною умовою ефективного стратегічного планування та розподілу державних видатків для реалізації завдань програми.

Вважаємо невинуватим відсутність у згаданій вище програмі розділу щодо реформування ринку праці. Адже саме праця є провідним чинником матеріального і духовного виробництва. Тому всі реформи доцільно починати, на нашу думку, саме з реформування ринку праці. Водночас зазначимо, що у програмі серед завдань та кроків, які необхідно здійснити для реформування окремих галузей, все ж таки згадується про певні аспекти, пов'язані з удосконаленням функціонування ринку праці. Так, наприклад, при здійсненні реформи медичного обслуговування

передбачено “...створити стимули для здорового способу життя населення й здорових умов праці” [19]. Другий етап реформування системи освіти включає “...розроблення методичних засад прогнозування потреби у фахівцях на ринку праці, прийняття порядку формування й розміщення державного замовлення на підготовку фахівців, робочих кадрів з урахуванням потреб ринку праці й контролю за його виконанням” [20], а другий етап розвитку науково-технічної та інноваційної сфери – “...перехід на міжнародні критерії оцінювання праці вчених, оптимізація структури державного науково-дослідного сектору” [21]. Не можемо погодитись з тим, що “...підвищити здатність національного ринку праці перерозподіляти робочу силу в зростаючі галузі та у регіони, що активно розвиваються” [22] визначено одним із завдань для реформування лише вугільної галузі. Це свідчить про недостатнє розуміння важливості питань, пов’язаних із створенням умов для забезпечення реалізації громадянами України права на працю – одного з визначальних елементів у системі загальнолюдських цінностей, які формують економічне та соціальне становище суспільства загалом та кожного його члена зокрема.

Узагальнюючи вищезазначене та враховуючи реалії сьогодення, вважаємо, що найкращою антикризовою програмою для українців могла б стати задекларована програма президента, яка передбачала розвиток малого та середнього бізнесу, а також розвиток людського капіталу. Однак масове невдоволення положеннями прийнятого нового податкового кодексу та пенсійної реформи може викликати у народу стійке несприйняття всього, що пов’язано із самим словом “реформи”.

Відзначимо, що загалом Програма економічних реформ, хоч і є одним із найвдаліших стратегічних документів за останні роки, та вона не зовсім співзвучна з іншими стратегічними документами, зокрема зі Стратегією економічного і соціального розвитку України на 2004 – 2015 роки.

Таким чином констатуємо факт відсутності цілісного документу, який визначав би головні цілі розвитку суспільства та визначав стратегію і тактику соціальної політики загалом та в окремих її сферах.

З огляду на вищевикладене, вважаємо, що визрів момент для детального і виваженого аналізу ситуації, визначення принципів обґрунтованої і реалістичної стратегії соціального розвитку, основоположним документом якої, на нашу думку, повинна стати Національна соціальна доктрина держави. Відповідно до цілей, визначених у ній, і буде розроблятися державна політика держави, зокрема й економічна.

Розробка та прийняття такого документа, дасть змогу чіткіше формулювати завдання для державної політики у всіх сферах та визначати критерії її оцінки, що, у свою чергу, забезпечить Україні сталий розвиток, спрямований на покращення життєвого рівня населення.

### **Література**

1. Про основні напрями економічної політики України в умовах незалежності [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 1698-ХІІ від 25.10.1991 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Про доповідь Президента України “Про основні засади економічної та соціальної політики” [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 216 від 19.10.1994 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

3. Про основні напрямки соціальної політики на 1997 – 2000 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 1166 від 18.10.1997 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

4. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 615 від 11.06.1998 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

5. Про основні напрямки соціальної політики на період до 2004 року [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 717 від 24.05.2000 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

6. Про основні напрямки соціальної політики на 2000 – 2004 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 717 від 24.05.2000 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

7. Україна: поступ у XXI сторіччя. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000 – 2004 роки [Електронний ресурс] : Послання Президента України до Верховної Ради України № 276а/2000 від 23.02.2000 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

8. Про програму інтеграції України до Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 1072 від 14.09.2000 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

9. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 615 від 11.06.1998 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

10. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України [Електронний ресурс] : Закон України № 1602 від 23.03.2000 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

11. Становище в економічній сфері та стратегічні пріоритети соціально-економічної політики (за матеріалами Послання Президента України до ВРУ “Модернізація України – наш стратегічний вибір”) [Текст] : наук. розроб. — К. : НІСД, 2011. — С. 2.

12. РАНГ: Україна ввійшла в десятку країн з найбільшим рівнем смертності [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://rang.in.ua/ru/ratings\\_ukr/\\_p6\\_12/\\_id131\\_1517](http://rang.in.ua/ru/ratings_ukr/_p6_12/_id131_1517).

13. Україна в 2005 – 2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно–політичного та соціально-економічного розвитку [Текст] : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. — К. : НІСД, 2009. — С. 148.

14. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004 – 2015 рр.) шляхом європейської інтеграції [Електронний ресурс] : Стратегія Президента України № 493 від 28.04.2004 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>; Про затвердження Стратегії демографічного розвитку в період до 2015 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 879 від 24.06.2006 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>; Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1001 від 21.07.2006 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>; Стратегії соціального та економічного розвитку усіх областей України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

15. Лопушняк Г. С. Фінансове забезпечення державної політики у сфері охорони здоров'я / Г. С. Лопушняк // Менеджер [Текст] : вісник Донецького

державного університету управління. — Вип. 3 (57). — Донецьк : [б. в.], 2011. — С. 117.

16. Національна доктрина розвитку фізичної культури та спорту [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 1148 від 28.09.2004 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

17. Там само.

18. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] : Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентіві України. — Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).

19. Там само.

20. Там само.

21. Там само.

22. Там само.

**H. Lopushniak**

### **STRATEGY OF SOCIAL POLICY OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF ECONOMIC REFORMS**

**Strategic principles of social policy in the context of economic reforms are investigated, the relevant legal acts and regulations in this sphere are analyzed, their impact on economic and social development of Ukraine is revealed. The fact is ascertained that there is no coherent strategy for Ukraine in its development and certain aspects of such document creation are defined.**

**Key words: social policy, strategy, economic reforms, social processes, the gross domestic product (hereinafter - GDP), level of life, differentiation of incomes of population, unemployment.**

УДК 336.717.061(477)

Н. Луговенко

**ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ І РОЗВИТКУ  
КРЕДИТНО-БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ:  
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

Розглянуто історичні, економічні, ментальні чинники, що зумовили запровадження і розвиток кредитно-банківської системи України у порівнянні з іншими країнами світу. Досліджено хронологію започаткування банківської системи.

**Ключові слова:** кредит, кредитна система, відсотки, кредитори, кредитні відносини, кредитно-банківська система України.

За період свого існування розвиток грошей відбувався із передуманням періодів піднесень і спадів. Багатовікові дослідження та велика кількість теоретичних концепцій грошей не дає людству однозначної й остаточної відповіді на питання, що таке гроші. Уявлення, які не викликали сумнівів в одних суспільних умовах, зі зміною останніх вступали в суперечність із реальною дійсністю і відкидалися. В аспекті ж державного управління відсутність грошей є проблемою, а надлишок – ще більшою проблемою.

Суть грошей змінюється адекватно змінам типу суспільних відносин, у яких вони функціонують, з одного боку, і рівня розвитку кредитно-фінансової системи – з іншого. Для дослідження питання розвитку вітчизняної кредитно-фінансової системи, нами було вирішено прослідкувати хронологію економічних процесів, які формували, згодом, світову економічну систему.

Аналогічними питанням займалися вітчизняні та зарубіжні науковці наприклад: А. Гальчинський (питання теорії грошей), Н. Дорофєєва, З. Комаринська (історичні аспекти грошового обігу), Г. Марковецька (паперові грошові знаки), М. Савлук (питання національної валюти) та багато інших.

Серед західних вчених, що внесли свій вклад у дослідження історії грошей та кредиту, відомі праці Дж. Кейнса, У. Ешли, Дж. Луцатто, А. Бугрова та ще багатьох російських дослідників.

Грунтуючись на дослідженнях інших науковців, ми поставили собі за мету визначення окремих питань щодо запровадження і розвитку економічної системи України, а саме: які події мали вплив на її фінансову історію; які специфічні особливості придбала фінансова система України, і чи пов'язано це, насамперед, із тривалим періодом відсутності власної держави України, пануванням інших держав (а відповідно й обігу інших грошей) на території України; чому українці недовіряють вітчизняним банкам, негативно ставляться до будь-яких фінансових реформуваль.

Отже, хронологія розвитку банків – як інститутів та кредитів – як легітимних взаємовідносин обох сторін: позичальника та кредитора почалася зі Стародавньої Греції. Торговці, приватні особи і навіть цілі міста Греції віддавали свої гроші на зберігання до скарбниць храмів, вже тоді існувало поняття “недоторканість вкладів”, ця недоторканість гарантувалася шанобливим ставленням до релігії.

Збереження грошей (вкладів і запасів), їх захист і безпека започаткувало майбутню галузь держави – страхування [1].

Першою країною, яка легалізувала та надала ознаки державності банківським операціям, стала Римська імперія. У Римі було розроблено гнучкі, узаконені й цивілізовані норми правовідносин – приватних банкірів з державою. Ще в V ст. до н. е. на мідних дошках були записані закони 12 таблиць – звід римського права. Із них видно, що закони ґрунтуються на таліоні, тобто рівній помсті, римляни вважали, що за фінансові порушення треба нести лише цивільну відповідальність: “За борги повинно відповідати майно боржника, а не його тіло” [2].

Відзначено також, що Європа зробила свій внесок у загальну хронологію подій відкриттям на європейських територіях так званих “міняльних контор” на перевагу безготівковим переказам (в яких відбувалися кредитні).

Заснування Банку Святого Георгія в Генуї у 1407 р. було започаткуванням своєрідної асоціації кредиторів держави, згодом вона розпочала діяльність із приймання внесків від приватних осіб, про що останнім видавалися свідоцтва, які могли переходити із рук в руки. Банки поступово з’являлися і в інших містах, набуваючи складніших організаційних форм функціонування. Створення Банку Святого Амвросія в Мілані у 1593 р. мало початкові риси акціонерного товариства. Його капітал формувався з пайових внесків та поточних вкладів громадян і використовувався для видачі позик місту (подібно до облігацій внутрішньої позики). Першочерговим завданням подібних банків в Італії була підтримка державних фінансів.

Однак, як відомо, розвиток економічних відносин неможливий без кредиту, який вимагає сплати відсотків, які, своєю чергою, повинні мінімізувати ризик неповернення позичених коштів. Тому кредитори завжди намагалися різними способами обійти ці заборони, використовуючи такі засоби, як заставу з правом викупу, позики за умови участі в прибутках, оплату повноціннішою монетою, ніж та, в якій було надано позику. Однак церква і держава почали лише обмежувати розмір відсотків, що стягувалися за користування позикою.

Зародження кредитних відносин у Київській Русі відбувалось за іншим сценарієм. У Київській Русі кредит існував нарівні з готівковими грошима, але не набув значного поширення, як в Європі. У ті часи у русичів існував звичай давати речі в поклажу, тобто на зберігання, та брати відсотки з грошей та речей, що позичаються, а також гроші в купівлю чи в борг для торгових оборотів. Сформовані традиції і звичаї русичів були вироблені потребами життя. Згодом вони набули статусу законодавства, що містило певні правила (вимоги) до кредитної діяльності в економіці Київської Русі. Зведення законів, що формувало та регулювало систему майнових відносин, мало назву “Руська правда”. “Руська правда” поповнювалася з часом новими вимогами щодо правил надання кредиту. Так, наприклад, у первісному списку “Руської правди” Ярослава Мудрого 1019 р. були визначені три правила щодо позики майна під відсотки:

1) договір про віддачу майна з прибутку чи грошей із відсотків мав укладатися при свідках, тобто здійснення купецьких угод потребувало свідків (послухів);

2) якщо борг становив більше ніж 3 гривні і при укладенні договору не було поставлено свідків, а борг не повертався, неправомірно було вимагати його повернення;

3) якщо свідки під присягою показували на користь позивача, то він міг стягувати борг згідно з умовами договору [3].

Також ці статті містили вимоги до розмірів відсотків. Відсотки передбачалися трьох видів. Найменший за терміном – місячний відсоток – дозволялось брати на невелику кількість днів, тобто гроші давались на короткий термін. Наступним за терміном був такий, дозволявся при запозиченні капіталу на рік, при цьому місячний відсоток скасовувався. Останнім видом відсотка був річний відсоток, він був меншим за другий вид і брався у разі запозичення грошей більше, ніж на два роки.

На початку XII ст. у контексті розвитку торгівлі та виробництва зростає потреба в кредитних ресурсах. У цей період гривня була головним засобом розрахунків у Київській Русі. У деяких випадках відсотки були значними і мали назву лихва. Київський князь Святополк на початку XII ст. у Києві продавав від себе за високою ціною хліб та сіль. Також він надав євреям велику свободу в лихварській діяльності [4]. Останні отримували великі прибутки з позичання та стягування боргу з русичів. Хотілося б зауважити, що подібні речі в Європі жорстко каралися державою і засуджувалися релігією. На жаль, наведені проклади діяльності князя Святополка можна охарактеризувати як перші спроби, по-перше, монополізації ринку продуктів першої необхідності, а, по-друге, використання княжої влади в лихварської діяльності.

Окрім того, як і в Європі, так і в Київській Русі також існували в початковому вигляді банківські установи та характерні кредитні відносини. На той час існували два документи, що регулювали їх діяльність: “Руська правда” та “Псковська Судна грамота”, в другій велика увага приділялась питанням кредиту, трактуванню договору позики і питанням про відсотки. Окрім того, в ній містилися правила застави як рухомого, так і нерухомого майна (землі, води, дворів). Псковське право передбачало також спеціальні записи, які кредитор мав офіційно вести, та боргові розписки, векселі. Кредитні відносини настільки поширилися серед населення, що виникла необхідність формувати законодавчі вимоги до проведення кредитних операцій.

Таким чином, наведені вище факти свідчать про існування елементів регулювання кредитної діяльності в Київській Русі.

Після татарської навали середини XIII ст. економічне життя Київської Русі погіршилося. Татарам треба було сплачувати значні збори, для чого народ вдавався до позик під великі відсотки, але, не маючи можливості їх сплатити та повернути борг, потрапляв у рабство. У XIV ст. у Київській Русі зберігся стародавній звичай брати в борг у князів. Монастирі та приватні особи давали гроші в позику під заставу маєтків з умовою викупу у встановлений термін. Вважаємо, що татарські набіги певною мірою були вигідні князям, бо це провокувало попит на кредити серед селян, що своєю чергою збагачувало князівство.

Дещо по-іншому складалася ситуація в Західній Україні. У селах створювалися громадські кредитні установи. Вони були двох типів: одні надавали в кредит гроші, інші – зерно чи товари. Сільські позичкові каси першого типу діяли на суми, внесені поміщиком під їх заснування, офірувані окремими благочинниками, позичені від багатих селян. Послугами цих установ могли скористатися селяни, які постраждали від стихійного лиха або йшли вчитися якомусь ремеслу. Кредити надавалися також на відкриття ремісничої майстерні, торговельного закладу, купівлю худоби й додаткових наділів землі [5, 6].

Оборотний капітал позичкових кас, що видавали позики в зерні, створювався за рахунок позик поміщиків, обов'язкових внесків селян і позичкових відсотків, що становили 12,5% і сплачувалися також у зерні. Особливо популярними такі кредити були в неврожайні роки.

Розмір відсотків за кредитами залежав від соціального стану кредитора. Найнижчі відсотки брали духовні особи й церковні установи, трохи більший – шляхта, а євреї та лихварі – 40 – 60%. Широко практикувалося стягнення відсотків у формі відробітків, експлуатації закладених земель чи продуктами сільського господарства. Відомо, що в середині XVIII ст. соціальний стан кредиторів був таким: 58% становила шляхта, 29% – духівництво, 7% – євреї та 6% – прості посполиті. Чимало банкірів паралельно з наданням банківських послуг не полишали торговельної чи виробничої діяльності. Польські банкіри зберігали вклади в іноземних банках (наприклад, голландських), отримували перекази з-за кордону, відігравали роль посередників у залученні державних позик.

Російський уряд також в умовах промислового розвитку розглядав як одне із своїх першочергових завдань вдосконалення кредитної системи. У 1817 р. через збільшення кількості кредитних закладів у Росії та розширенням їхньої діяльності виникла Рада державних кредитних установ. Цього ж року замість облікових контор було створено при Асигнаційному банку Державний комерційний банк для розширення кредиту промисловості й торгівлі. Відділи банку працювали в більшості великих міст імперії Романових: Одесі, Києві, Харкові та інших містах. Цей банк здійснював операції приймання вкладів на зберігання, вкладів з відсотків (банк платив закладами спочатку 5%, а потім 4%), видання позик під заставу товарів і облік векселів. Комерційний банк кредитував торгівлю і частково промисловість (особливо його Єкатеринбурзька контора). Промисловість кредитували й інші кредитні установи: “Фонд для посилення виробництва солдатських сукон”, “Мануфактурний капітал” та інші.

Царський уряд, передбачаючи неминучість селянської реформи, змушений був вживати заходів, спрямованих на зміну всієї системи державних кредитних установ. Позиковий банк було скасовано. Так само було ліквідовано і Державний комерційний банк з переданням усіх справ Державному банку (1860 р.). На останній було покладено завдання зміцнити грошову та фінансову системи. Банк мав право обліковувати векселі та інші термінові папери, видавати позики, за винятком іпотечних, купувати і продавати золото, срібло та цінні папери, приймати вклади на зберігання на поточний рахунок тощо. Однак він не мав права самостійної емісії, а лише випускав кредитні білети на вимогу уряду. Банк випускав кредитні білети для комерційних цілей у кожному випадку за спеціальними наказами. Із середини 90-х рр. XIX ст., більшу частину вкладів становили казенні суми. Відповідно до цього ресурси Державного банку формувалися переважно з казначейських вкладів і кредитних білетів. Депозити приватних осіб і промисловості переважно концентрувалися в акціонерних банках. Врешті-решт Банк став центральним емісійним закладом Російської імперії і, водночас, найбільшим комерційним банком короткотермінового кредиту [7].

Іпотечний тривалий кредит могли надавати десять акціонерних земельних банків і два великих державних банки – Селянський поземельний банк (1883 р.), Дворянський земельний банк (1885 р.), а також міські кредитні товариства.

Державний Дворянський земельний банк видавав довготермінові кредити спадковим дворянам-землевласникам під заставу їхньої земельної власності. За

позиками банку позичальники зобов'язані були сплачувати певний відсоток зростання, на відшкодування позик тощо, проте менше, ніж платили позичальники Селянського банку. Банк діяв на території європейської Росії (крім Польщі, Прибалтики і Фінляндії) та Закавказзя. Царський уряд сповна допомагав Дворянському банку: за рахунок держави він сплачував його збитки, знизив у 1897 р. розмір відсотка за позиками, які видавав банк, дозволив приєднати до капітального боргу недоплати дворян за одержаними позиками тощо [8].

На початку XIX ст. виникли органи кредитування торгівлі. У 1806 р. в Одесі та Феодосії було відкрито філії Дисконтної контори, заснованої в Петербурзі в 1798 р. Після її реорганізації на Державний комерційний банк останній мав контори в Одесі (з 1819 р.), Києві (з 1839 р.), Харкові (з 1843 р.), Полтаві (з 1852 р.). Чималим кредитним центром у 30 – 50-х рр. XIX ст. був Бердичів, де було зосереджено 8 банківських домів. Тут діяло (до 1839 р.) агентство Польського банку (Варшава). Значні кредитні операції здійснювалися через Київський контрактний ярмарок. Ці операції здебільшого зводилися до надання позик великим землевласникам під майбутній урожай [9].

Із січня 1919 р. в Україні почався радянський період, за якого істотні зміни відбулися і в банківській системі: робітничо-селянським урядом усі приватні кредитні установи націоналізувалися. У жовтні 1921 р. у Харкові були засновані: Всеукраїнська контора Державного банку; в липні 1922 р. – Всеукраїнський кооперативний банк; у січні 1923 р. – Всеукраїнська контора торгово-промислового банку, а в Києві відкрито їхні філії. 12 червня 1929 р. Центральний виконавчий Комітет та Рада Народного Господарства СРСР затвердили перший статут Держбанку СРСР, де визначалося, що філіями Держбанку є республіканські, крайові (обласні) контори, контори в окремих торгово-промислових центрах, відділення, агентства, каси.

За кредитною реформою 1930 – 1932 рр. замість контор та філій галузевих банків було засновано контори спеціалізованих банків довготермінових вкладів: Промбанк, Сільгоспбанк, Цекомбанк, Всекомбанк, який у 1936 р. перетворений на Торгбанк. У цьому ж році в Україні було ліквідовано Всеукраїнську контору Держбанку, а всі обласні контори безпосередньо підпорядковувалися Москві.

Лише в 1948 р. на прохання уряду України було створено апарат Уповноваженого Державного банку на Україні, який виконував обов'язки центрального банку, не маючи права емісії грошей без дозволу Москви [10].

У 1955 р. було створено Українську республіканську контору Держбанку та республіканські контори Промбанку, Сільгоспбанку, Торгбанку (останній ліквідовано в 1957 р.). У квітні 1959 р. банківська система була реорганізована: Сільгоспбанк, Цекомбанк, комунальні банки, Промбудбанк були ліквідовані (відповідно ліквідовані й ці республіканські контори в Україні). В Україні були створені контори Держбанку, Будбанку та відділення Зовнішеко-номбанку СРСР. На території України Держбанк СРСР став єдиним центром розрахунків, єдиним емісійним та касовим центром. Ці ж функції мала республіканська контора в Україні, але емісія грошей та видача кредитів здійснювалася лише з дозволу Москви.

Ця система функціонувала до 1987 р., коли була здійснена чергова реорганізація діючих банків та організовано спеціалізовані: Держбанк СРСР, Промбудбанк СРСР, Агропромбанк СРСР, Жилсоцбанк СРСР та Ощадбанк СРСР з відповідними конторами в республіках, із управліннями в автономних республіках, краях, областях та, за необхідності, з відділеннями в окремих містах та районах.

Нарешті, 20 березня 1991 р. Верховною Радою України було прийнято Закон “Про банки та банківську діяльність”, за яким на базі Української республіканської контори Державного банку СРСР створено Національний банк України. З перших днів його діяльність спрямована на зміцнення державності України, він проводить єдину державну політику у сфері грошового обігу, кредитування та забезпечення стабільності національної грошової одиниці [11, 12]. Декларація про державний суверенітет та Закон “Про економічну самостійність Української РСР”, які законодавчо закріпили за Українською державою право самостійного формування власної банківської системи, стали основою створення нових комерційних банків. За 1989 – 1991 рр. було зареєстровано майже два десятки українських банків.

У процесі формування сучасної банківської системи України можна виділити чотири етапи. Перший етап (1991 – 1992 рр.) – це процеси перереєстрації та реорганізації. Другий етап (1992 – 1993 рр.) – виникнення банків “нової хвилі”. Третій етап (1994 – 1996 рр.) – банкрутство. Для цього періоду характерні й інші процеси, які істотно впливали на структуру банківської системи України. Так, на кредитно-фінансовому ринку України починають працювати іноземні банки та їхні представництва (всього їх було зареєстровано 14). З’являються 5 нових українських комерційних банків.

Четвертий етап (1996 – 1998 рр.) – стабілізація та впровадження національної валюти – гривні. Для цього етапу є характерною боротьба Національного банку з інфляційними процесами, створення сприятливих умов для проведення грошової реформи і введення в обіг національної грошової одиниці – гривні. Також у цей період посилюється контроль за діяльністю комерційних банків із боку Національного банку України. У роки незалежності України було не тільки реформовано, а й створено нову банківську систему [13].

### **Висновки**

Підводячи підсумок, який вимагає відповіді на питання, поставлені на початку нашого дослідження, ми зупинимось на чинниках, які заважали розвитку кредитно-банківської системи України, і навпаки – сприяли йому в інших країнах.

Так, західні банкіри того часу, які активно використовували кредитування, на якому вони збагачували свої капітали, продовжували розвивати промисловість і виробництво, водночас, розуміючи, що це є запорукою для економічного зростання держави.

Цікавим, також, виявився той факт, що розвиток кредитних відносин у Західній Україні відбувався за більш демократичним сценарієм, аніж на інших її територіях. Місцеві кредитні інституції (контори) не ставили за мету втягувати населення у боргову залежність, навпаки були розроблені заходи, щоб селяни не потрапляли в такі ситуації заздалегіть. Прикладом цього були каси з обов’язковими внесками селян на випадок банкрутства, благодійні внески заможних родин у ці каси, та інше, що свідчило про суспільне розуміння кредитних процесів.

Головними чинниками, що заважали розвитку кредитно-банківської системи України і, які відрізняють її від інших країн світу у цьому питанні, є історичні й ментальні особливості розвитку суспільства. Відсутність економічної освіти в управлінців, відсутність цивілізованого підходу щодо боргів і боржників. Пасивна участь населення в розвитку кредитно-банківської системи була обумовлена вимушеністю і потребами в грошах на життя, крім того, у населення не було ані уяви, ані можливості використовувати кредитні ресурси на розвиток і заощадження, таке населення мало всі ознаки бідності.

Ще однією характерною особливістю було те, що у всіх правителів, починаючи зі Святополка, інших бажань, окрім власного збагачення, на жаль, не було. Завдяки кредитам правителі збагачувались і зовсім не ровивали державу. Це прослідковується і на сьогодні.

Зрештою, досліджуючи хронологію розвитку кредитно-банківської системи, стає зрозумілим, що відсутність власної державності, власної фінансової системи, вплив Москви – все це зробило Україну неспроможною самостійно приймати власні рішення. Доречі, така ситуація спостерігається і зараз.

У період самостійності кредитно-банківська система України опинилась в економічній, фінансовій та платіжній кризі, гальмування процесу ринкових перетворень економіки інвестиційного процесу, серйозні недоліки в діяльності комерційних банків у сфері кредитування, розрахунків, порушення багатьма з них економічних нормативів, невпорядкованість та нестабільність нормативно-правового регулювання, недосконалість податкового та фінансового законодавства визначали необхідність поглиблення банківської реформи.

Як тоді, так і на сьогодні залишається значним системний ризик внаслідок надмірної відкритості банківської системи для слабких підприємств та неякісного менеджменту. Не вдається повністю задовольнити потреби приватного сектора, який на сьогодні активно зростає. Очевидно, що без прискорення банківських реформ суб'єктам господарювання буде важко одержати доступ до необхідних інвестиційних коштів. Окрім того, їм бракуватиме інших (крім кредитних) банківських послуг високої якості.

Розуміння історії грошей та фінансів допоможе систематизувати ризики, краще зрозуміти ті політичні та економічні процеси, в яких перебувала Україна протягом свого нелегкого історичного шляху.

### Література

1. Колесников О. В. Історія грошей та фінансів [Текст] : навч. посіб. / О. В. Колесников, Д. І. Бойко, О. О. Коковихіна. — 2-вид., випр. та доп. — К. : Центр учбової літератури, 2008. — 140 с.
2. Луцатто Дж. Экономическая история Италии [Текст] / Дж. Луцатто. — М. : [б. и.], 1954. — 453 с.; Малькова Т. Н. Древняя бухгалтерия: Какой она была? [Текст] / Т. Н. Малькова. — М. : Финансы и статистика, 1995. — 303 с.
3. Колесников О. В. Історія грошей та фінансів... — 140 с.
4. Марковецька Г. М. Паперові грошові знаки і бони Східної Галичини 1914 – 1920 рр. [Текст] : автореф. дис.... к. і. н. : 07.00.06 / Г. М. Марковецька ; Інститут української археографії та джерелознавства ім. М. Грушевського НАН України. — К. : [б. в.], 2003. — 19 с.; Мехряков В. Д. Развитие кредитных учреждений в России [Текст] / В. Д. Мехряков. — М. : ДеКа, 1996. — 209 с.
5. Колесников О. В. Історія грошей та фінансів... — 140 с.
6. Марковецька Г. М. Паперові грошові знаки і бони Східної Галичини 1914 – 1920 рр. ... — 19 с.; Мехряков В. Д. Развитие кредитных учреждений в России... — 209 с.
7. Дорофеева Н. В. З історії грошей України [Текст] / Н. В. Дорофеева, З. М. Комаринська. — Львів : Львівський банківський інститут НБУ, 2000. — 165 с.
8. Савлук М. І. Нова національна валюта “гривня” працює на економіку України / М. І. Савлук // Фінанси України [Текст]. — 1997. — № 2. — С. 13—17.
9. Там само. — С. 13—17.

10. Марковецька Г. М. Паперові грошові знаки і бони Східної Галичини 1914 – 1920 рр. ... — 19 с.; Мехряков В. Д. Развитие кредитных учреждений в России... — 209 с.

11. Про Національний банк України [Електронний ресурс] : Закон України від 20.05.1999 р. — Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

12. Про банки і банківську діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 07.12.2000 р. — Режим доступу : [www.portal.rada.gov.ua](http://www.portal.rada.gov.ua).

13. Марковецька Г. М. Паперові грошові знаки і бони Східної Галичини 1914 – 1920 рр. ... — 19 с.; Мехряков В. Д. Развитие кредитных учреждений в России... — 209 с.

**N. Luhovenko**

**PROBLEMS OF IMPLEMENTATION AND DEVELOPMENT  
OF CREDIT-BANK SYSTEM OF UKRAINE:  
COMPARATIVE ANALYSIS**

**Historical, economic, mental factors which stipulated implementation and development of credit-bank system of Ukraine in comparing to other countries of the world are considered. The chronology of establishment of the banking system is studied.**

**Key words: credit, credit system, percents, creditors, credit relations, credit-bank system of Ukraine.**

УДК 330.342:332.025.12(477)

**В. Варгас**

## **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФЛЯЦІЇ У ТРАНСФОРМАЦІЙНІЙ ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ**

**Запропоновано удосконалення системи антиінфляційного регулювання.**

**Ключові слова:** інфляція, монетарна політика, фіскальна політика, антиінфляційні заходи.

Основним ефектом впровадження інфляційного таргетування є зниження рівня і волатильності інфляції та інфляційних очікувань і набагато краща макроекономічна ситуація в країнах із інфляційним та ргетуванням у періоди, коли економіка перебувала під дією різних шоків. Цим власне обґрунтовується актуальність тематики цього дослідження.

Значний внесок у розробку засад інфляційного регулювання зробили Г. Манків, Дж. Сакс, Р. Дорнбуш, К. Макконнелл, С. Брю, П. Самуельсон, А. Ілларіонов, С. Кораблін, В. Бесєдін, З. Ватаманюк, А. Гальчинський, В. Геєць, К. Ларіонов, В. Литвицький, І. Михайловський, В. Найдъоновий, С. Панчишин, О. Петрик, М. Савлук, В. Міщенко, В. Шевчук та інші. Однак, незважаючи на значну увагу, приділену проблемі управління інфляційним процесом, вона й надалі широко досліджується та розглядається в друкованих та електронних засобах інформації, у виступах політиків, економістів і політологів.

Мета статті – обґрунтування необхідності переходу до режиму інфляційного таргетування шляхом аналізу системи антиінфляційного регулювання в Україні у період кризи та розробки пропозицій щодо їх удосконалення.

В Україні впровадження інфляційного таргетування має своїх прихильників та критиків. Хоча навіть останні визнають його перспективним та таким монетарним режимом, який би стабілізував інфляційні очікування та знижував відсоткові ставки за довгостроковими кредитами, а також сприяв розвитку внутрішнього сектора економіки.

Критики застосування та використання інфляційного таргетування в Україні вважають, що даний режим стримуватиме економічне зростання, призведе до стагфляції, не сприятиме процесам вільного курсоутворення, неможливий у нестабільних економічних і політичних умовах, коли немає розвинутого фінансового ринку, недосконала законодавча база. Хоча, як свідчить міжнародний досвід, країни з перехідними економіками (Чилі, Польща, Мексика, Туреччина, Словаччина тощо), використавши переваги інфляційного таргетування, пришвидшили реформи і досягли низької та сталої інфляції і економічного зростання.

Прихильники застосування інфляційного таргетування дотримуються іншої думки. Зокрема, А. Гальчинський, який зазначає, що “інфляційне таргетування за якого органічно поєднуються монетарні та немонетарні інструменти цінової стабільності, інфляція на рівні 6 – 7% – це для нас найближче завдання, яке повинен ставити уряд” [1]. Його соратниками є М. Міщенко, О. Петрик, В. Литвицький. Зокрема, М. Міщенко, стверджує, що стратегія інфляційного таргетування завдяки створенню відповідних умов допомогла країнам із перехідною та ринковою економіками досягти значних успіхів в управлінні інфляцією і стимулюванні

економічного зростання. За цього жодна з країн, що запровадили дану стратегію, не відмовилася від неї, що є свідченням на користь її ефективності й адекватності умовам функціонування сучасних економічних систем та доказом необхідності її запровадження в Україні [2].

Бажаність переходу до режиму таргетування інфляції для України пов'язана, по-перше, з посиленням залежності економічного розвитку від зовнішнього сектора (частка експорту й імпорту в структурі валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) становить майже 60%). В умовах недостатнього розвитку внутрішнього ринку це створює істотні ризики для подальшого забезпечення сталих темпів економічного зростання та може призвести до істотних і раптових змін у динаміці попиту на гроші. По-друге, – з підвищенням цін на продукцію українських експортерів, що призведе до зростання цін на аналогічну продукцію на внутрішньому ринку.

Україні на шляху до запровадження інфляційного таргетування необхідно визначитись із стратегією щодо переходу. У економічній літературі розрізняють прискорену та уповільнену стратегію переходу до більш гнучкого обмінного курсу, кожна має свої переваги та недоліки.

Проаналізувавши варіанти запровадження інфляційного таргетування в Україні підтримуємо двохетапну модель переходу, яку пропонує В. Стельмах, за допомогою якої буде введено режим інфляційного таргетування в Україні, що дозволить: забезпечити економічний розвиток у довготерміновій перспективі; забезпечити стійкість економічної системи відносно зовнішніх шоків і зміни попиту на гроші за допомогою додаткових механізмів; знизити процентні ставки за кредитами банків і, відповідно, розширити джерела фінансування підприємств та додатково стимулювати економічний розвиток; підвищити довіру населення до органів державного управління.

Проте забезпечити одномоментне введення режиму інфляційного таргетування, на нашу думку, не тільки політично є неможливо, але й економічно небезпечно, оскільки може спровокувати розвиток несприятливих процесів і дестабілізувати ситуацію. Найбільш теоретично обґрунтованим і практично перевіреним варіантом режимного зрушення вважаємо поступову перебудову інструментної та інституційної структури грошово-кредитної політики Національного Банку України (далі – НБУ) в напрямі орієнтації на таргетування інфляції та поступової відмови від практики прямого регулювання курсу національної валюти.

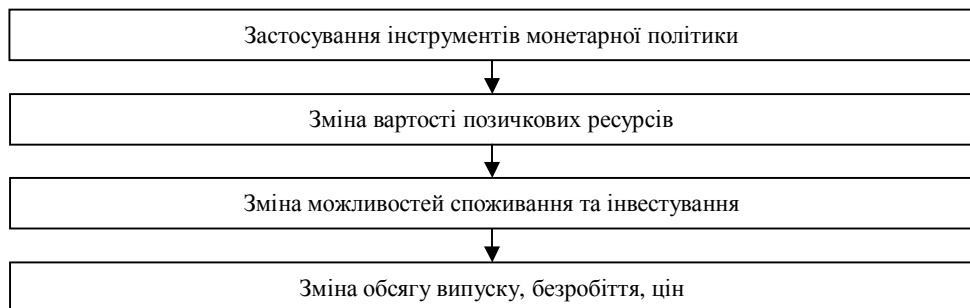
Перехід до інфляційного таргетування спонукатиме до зміни інструменту монетарної політики. Вирішальна роль буде належати не грошовій базі, а процентній ставці, яка дозволить швидше впливати на інфляцію (через кредитні ставки, відсоткові ставки за цінними паперами, обмінний курс) і не допустить високих її коливань у визначеному коридорі, де межі коридору встановлюватимуться на міжбанківському ринку, в якому нижня межа відображатиме відсоткові ставки за депозитами комерційних банків, а верхня – відсоткові ставки за кредитами рефінансування центрального банку комерційних банків.

Однак перехід до механізму відсоткових ставок має відбуватись поступово. На першому етапі Україна може дотримуватись широкого коридору гривні або використати прив'язку до кошика валют. І лише згодом перейти на вільне плавання, за якого валютний курс визначатиметься згідно із попитом і пропозицією грошей в економіці, обсягом експорту та імпорту, боргової політики держави.

Запроваджуючи інфляційне таргетування в Україні, необхідно також визначитись із цільовим показником інфляції. У світовій практиці найбільш поширеним показником таргетування є Індекс споживчих цін (далі – ІСЦ). Проте деякі країни таргетують базову інфляцію, під час розрахунку якої із споживчого кошика вилучається паливо та інші товари, ціни на які регулюються адміністративно. Однак ми схилиємось до думки А. Грищенка, Т. Кричевської, О. Петрика, які вважають, що Україні доцільно обрати за цільовий орієнтир ІСЦ, оскільки він зрозуміліший для суспільства, а базову інфляцію розраховувати для оцінки впливу монетарних факторів на інфляцію.

Таким чином, державне регулювання інфляційних процесів в Україні не є окремо визначеним напрямом, а реалізується у складі загальної економічної політики. Основними складовими економічної політики держави є фіскальна та монетарна політика. Реалізація фіскальної політики через відповідні інструменти покладена на Кабінет Міністрів України (далі – КМУ). Своєю чергою, монетарна політика є прерогативою центрального банку (в Україні – Національний банк України). Відповідно до цього, кожна із зазначених інституцій, використовуючи належний їм інструментарій, формує економічну політику у сферах їх впливу. Таким чином, з метою аналізу державного регулювання інфляції у кризовий період, необхідно розглянути вплив застосування інструментів фіскальної та монетарної політики на економічні показники, що впливають на цінову динаміку в країні.

Центральний банк, використовуючи належні йому інструменти, має змогу впливати на основні показники економічного розвитку держави. За цього зазначений вплив здійснюється не прямо, а через складний економічний механізм, який називають трансмісійним механізмом монетарної політики. Як і фіскальна політика Уряду монетарна політика центрального банку може бути спрямована на досягнення різних цілей щодо економічного зростання, рівня безробіття та інфляції. Знову ж таки по аналогії із фіскальною політикою застосування інструментів монетарної політики для досягнення позитивних змін в одних показниках може погіршувати результати по інших. Трансмісійний механізм можна схематично представити у формі 4 етапів – від застосування монетарних інструментів до зміни основних економічних показників (рис. 1).



**Рис. 1. Трансмісійний механізм монетарної політики**

Ключовим етапом у трансмісійному механізмі є можливість центрального банку через застосування монетарних інструментів впливати на зміну доступності фінансових ресурсів для бізнесу та домашніх господарств. Зазначена можливість

значною мірою залежить від рівня розвитку фінансового ринку, якості управління фінансовими інституціями. Характерною особливістю фінансових систем розвинутих країн є висока чутливість учасників фінансового ринку до будь-яких заходів центробанку. В Україні спостерігається дещо нижча сенсibiliзація до монетарних змін у короткотерміновому періоді, проте впродовж тривалішого терміну реакція ринку загалом не відрізняється від економічно розвинутих країн.

У кінці 2008 – на початку 2009 р. перед органами монетарного регулювання чи не вперше з часів незалежності одночасно та у деякій мірі блискавично постали декілька проблем: різке падіння ліквідності банківської системи через вплив депозитів; девальваційний тиск на національну валюту; посилення інфляційних та девальваційних очікувань на фоні наявної високої інфляції та економічного спаду.

Зазначені проблеми продемонстрували брак досвіду їх вирішення та змусили центральний банк працювати у режимі “гасіння пожежі” впродовж перших кризових місяців. Підтримка ліквідності банків із метою забезпечення вчасного проведення платежів за умови відсутності належного контролю за використанням посилила девальваційний тиск на гривню. Девальвація гривні на фоні негативних сподівань підвищила спекулятивний інтерес у імпортерів та високі інфляційні очікування на споживчому ринку.

Наповнення ліквідності банківської системи через кредитний канал у кінці 2008 р. змусили НБУ в 2009 р. перейти до стриманої монетарної політики, направленої на зниження девальваційних та інфляційних ризиків. Стриманий характер грошово-кредитної політики відображали низькі темпи зростання грошової бази та зменшення монетарної маси за підсумками 2009 р. (рис. 2).

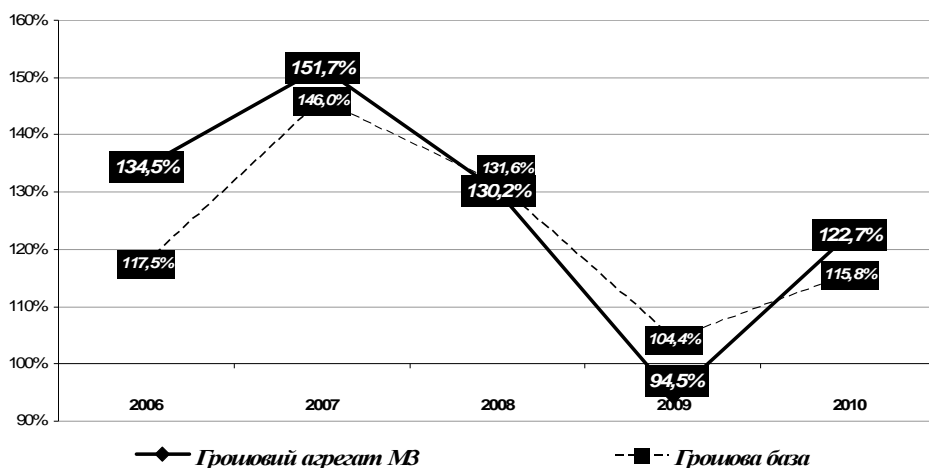


Рис. 2. Темпи зростання окремих монетарних показників [3]

Додатковими стимулами для проведення стримувальної монетарної політики у 2009 р. були надходження додаткової ліквідності у банківську систему через запровадженний обов’язковий викуп НБУ облігацій уряду та використання коштів від Міжнародного валютного фонду МВФ для фінансування урядових видатків.

Впродовж 2009 – 2010 рр. НБУ здійснював одночасно стримувальні та стимулювальні заходи монетарної політики. Серед стримувальних можемо відзначити істотну зміну умов обов’язкового резервування банками коштів на

коррахунку, починаючи з III кварталу 2009 р., а також активне проведення НБУ мобілізаційних операцій з використанням депозитних сертифікатів. До заходів стимулюючого спрямування необхідно віднести зниження облікової ставки та ставок рефінансування.

Узагальнюючи наслідки урядової політики та політики НБУ для інфляції у 2009 – 2010 рр. можемо виділити найістотніші компоненти їхнього впливу і зазначенням напряму впливу на цінову динаміку (рис. 3). Одночасно вплив зазначених заходів фіскальної та монетарної політики був непоказовим. За цього мається на увазі як інфляційний, так і антиінфляційний вплив.

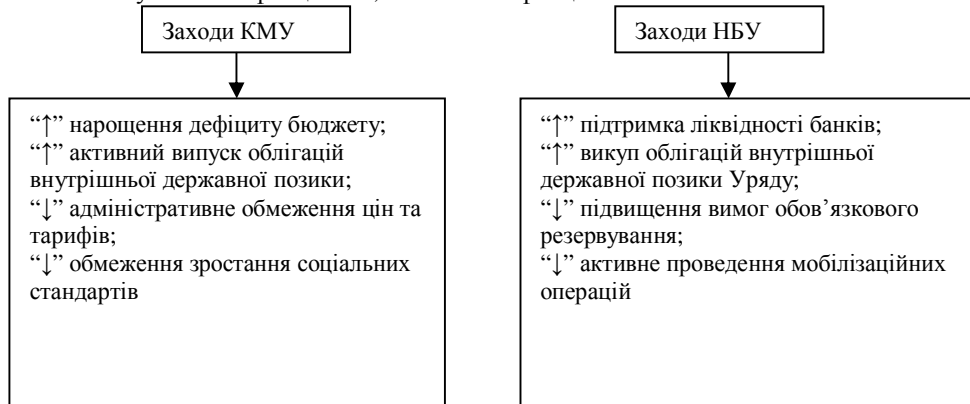


Рис. 3. Вплив заходів фіскальної та монетарної політики на інфляцію у 2009 – 2010 рр.

Істотніший вплив впродовж аналізованого періоду, на нашу думку, чинили інфляційні очікування, пов’язані із ситуацією у фіскальній та монетарній сфері. Зокрема, щодо фіскальної сфери інфляційні очікування були пов’язані передусім із: недовірою щодо спроможності Уряду забезпечити усі першочергові бюджетні виплати; песимістичною оцінкою боргової урядової політики. Негативні сподівання також були підсилені негативними факторами грошової сфери:

– девальвацією національної валюти та невизначеністю щодо перспектив її курсової стабільності;

– несвоєчасним виконанням своїх зобов’язань окремими банківськими установами;

– очікуваннями щодо увімкнення “друкарського верстата” з метою забезпечення урядових видатків.

Відповідно до проведених НБУ опитувань керівників підприємств щодо їх ділових очікувань, інфляційні очікування впродовж 2010 р. залишались достатньо високими і перевищували фактичне значення індексу споживчих цін (рис. 4).

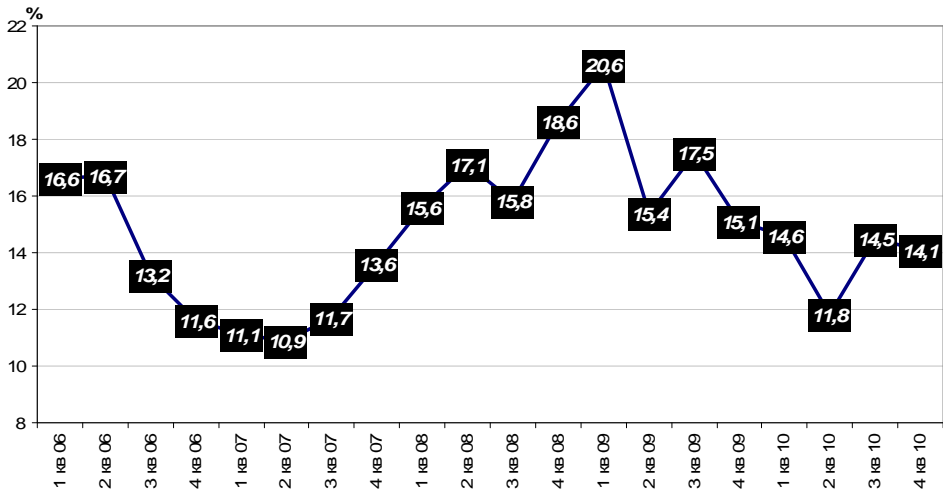


Рис. 4. Очікуване зростання споживчих цін в Україні у наступні 12 місяців [4, 5]

Очевидно, що за таких умов пріоритетом серед заходів державного антиінфляційного регулювання повинен виступати всебічний аналіз інфляційних очікувань. Одним із основних завдань державної антиінфляційної політики повинні стати максимальна нейтралізація інфляційних очікувань.

Враховуючи низький рівень довіри до більшості інституцій, що реалізують державну економічну політику, на нашу думку, доцільно створити комітет антиінфляційного регулювання із представників різних органів державної влади (рис. 5). Кабінет міністрів України та Національний банк України основними органами реалізації державної економічної політики. Державний комітет статистики – установа, що займається збором та накопиченням інформації для розрахунку індексу споживчих цін та аналізу його компонентів. Входження Антимонопольного комітету України обумовлено необхідністю контролю за дотриманням економічної конкуренції на споживчому ринку. Основним завданням зазначеного комітету могло б стати формування позитивних інфляційних очікувань через публікацію звіту основних причин інфляції та антиінфляційних заходів кожного органу, що входить до зазначеного комітету. Засідання та публікація результатів роботи комітету повинна проводитись щоквартально.

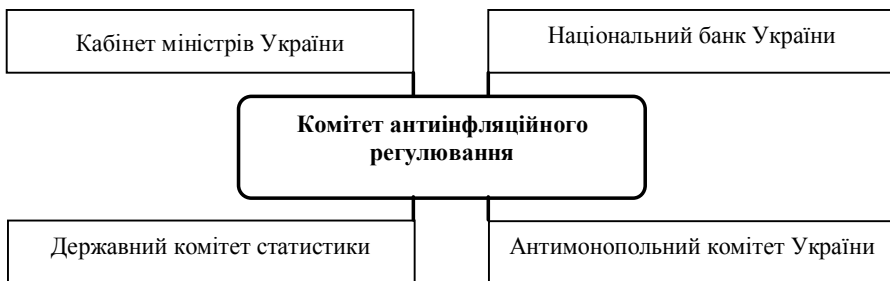


Рис. 5. Структура учасників комітету антиінфляційного регулювання

На етапі підготовки до засідань комітету кожен орган відповідно до існуючих функцій та сфери повноважень повинен здійснювати аналіз причин і факторів ризику цінового зростання (рис. 6). Логічним завершенням аналізу повинні бути пропозиції заходів щодо мінімізації інфляційних ризиків та зниження інфляційних очікувань через застосування інструментарію відповідного учасника комітету. Основною метою засідання є узгодження позицій та координація зусиль при застосуванні антиінфляційних заходів. Ключовим принципом роботи комітету повинна бути публічність, яка має базуватись на оприлюдненні інфляційного аналізу та пропонуваніх антиінфляційних заходів.

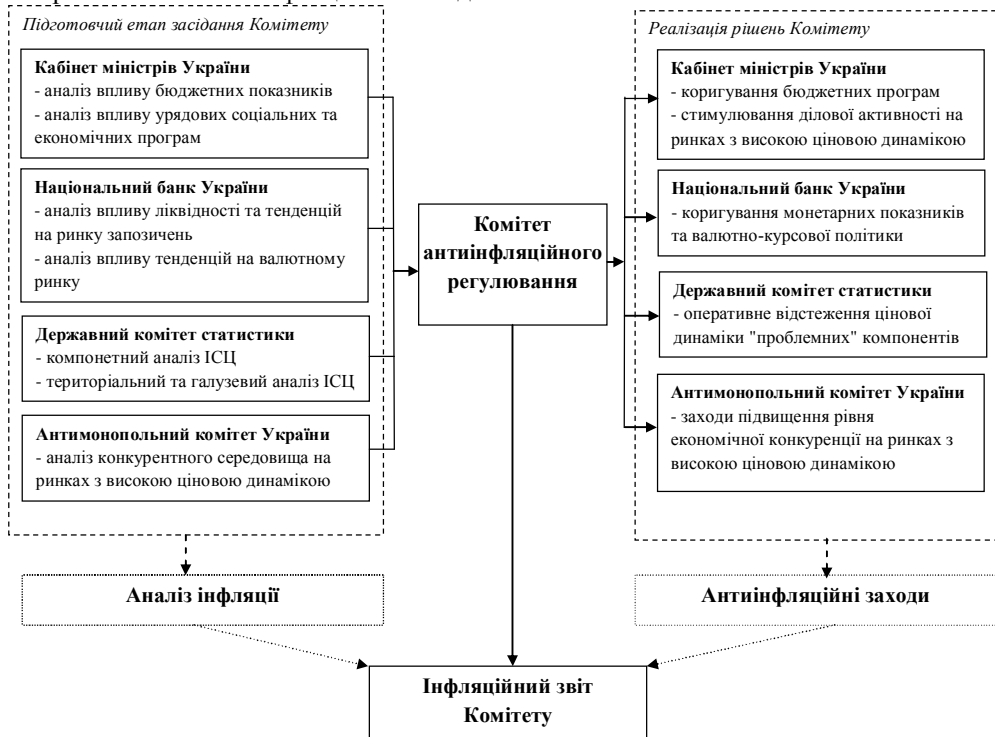


Рис. 6. Схема організації роботи Комітету антиінфляційного регулювання

## Висновки

Враховуючи особливості економічної політики як загалом, так і у сфері антиінфляційного регулювання, можна зробити такі висновки: 1) заходи фіскальної та монетарної політики в період 2009 – 2010 рр. були спрямовані на забезпечення платоспроможності Уряду та фінансового сектора та не достатньою мірою враховували інфляційні ризики, а невисока інфляція відносно попереднього періоду була обумовлена значним економічним спадом, сприятливою кон'юктурою на світових товарних ринках та адміністративним стримуванням цін; 2) зниження інфляції у період низької ділової активності у 2009 – 2010 рр. було недостатньо істотним через високий рівень девальваційних та інфляційних очікувань; 3) основним пріоритетом антиінфляційної політики в Україні у найближчій перспективі повинні бути аналіз та формування позитивних інфляційних очікувань, що є основним підґрунтям до запровадження режиму інфляційного таргетування;

4) враховуючи невисокий рівень довіри до окремих інститутів, що реалізують державну економічну політику, реалізація антиінфляційної політики в Україні повинна бути покладеною на Комітет антиінфляційного регулювання у складі Кабінету міністрів України, Національного банку України, Державного комітету статистики та Антимонопольного комітету України.

#### **Література**

1. Гальчинський А. У нашій економіки уже не осталося імунитета к политическим рискам / А. Гальчинський // Бізнес [Текст]. — 2006. — 26 февр. — С. 42–45.

2. Міщенко В. І. Взаємодія органів державного управління як фактор подолання фінансової кризи / В. І. Міщенко, Р. С. Лисенко // Фінанси України [Текст]. — 2009. — № 1. — С. 50–57.

4. Режим доступу : [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

5. Режим доступу : [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua).

#### **V. Varhas**

#### **STATE POLICY OF THE ANTIINFLATION REGULATION IN THE TRANSFORMATIONAL ECONOMY OF UKRAINE**

**The improvement of the system of anti-inflation adjustment is proposed.**

**Key words: inflation, monetary policy, fiscal policy, anti-inflation adjustment.**

УДК 336.71:339.52(477)

О. Котенко

## ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ РЕСУРСНОЇ БАЗИ УКРАЇНСЬКИМИ КОМЕРЦІЙНИМИ БАНКАМИ ПІД ВПЛИВОМ СВІТОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТОРГІВЛІ

Висвітлено основні напрями співпраці України із Світовою організацією торгівлі (далі – СОТ) у фінансовій сфері. Розкрито вплив СОТ на потенціал банківської системи щодо формування своєї ресурсної бази. Вказано напрямки нівелювання можливого негативного ефекту такої співпраці для банківської системи України.

**Ключові слова:** Світова організація торгівлі, банківський капітал, ресурсна база, банківська система, іноземний капітал.

З кожним роком вітчизняна банківська система, як і Україна загалом, все більшою мірою залучається до світового фінансово-економічного простору, що дає їй нові можливості та перспективи для підвищення ефективності своєї діяльності та вдосконалення своєї внутрішньої структури.

Однією із найважливіших подій останнього десятиріччя для України було її входження до СОТ, метою якого було розширення торгівельного обороту, здешевлення іноземних товарів та знищення економічних і політичних бар'єрів на шляху України до євроінтеграції.

Водночас членство України у СОТ супроводжується також певними негативними факторами. Будучи виключно торговою організацією, СОТ прямо не може впливати на фінансовий сектор держави, проте, як і у будь-яких фінансово-економічних угодах, банківська система є безумовним учасником, що зумовлює опосередкований вплив торгової організації на банківську діяльність в Україні, одним із найважливіших напрямків функціонування якої є саме формування банківського капіталу.

Окрім того, членство в СОТ гарантує іноземним банкам лояльніший режим перебування на території України, що також зумовлює можливість виникнення негативних тенденцій, пов'язаних із акумулюванням вітчизняними комерційними банками своєї ресурсної бази.

Проблеми формування ресурсної бази вітчизняними банками у різних економіко-політичних умовах активно вивчаються як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями. Особливий вклад у розгляд банківського капіталу привнесли такі вітчизняні науковці: О. Васюренко, А. Вожжов, О. Дзюблюк, О. Заруби, В. Коваленко, А. Кириченко, А. Мороз, Л. Примостка, І. Сало, М. Савлук, І. Федосік, В. Шелудько. Досить серйозні наукові дослідження проводилися також російськими вченими, серед яких доцільно відзначити роботи: А. Лаврушина, Г. Панової, А. Тавасієва, В. Усоскіна, Г. Фетісова, В. Часова. Окрім цього, питання формування ресурсної бази банків належать до сфери наукових інтересів деяких іноземних вчених, серед яких відзначимо роботи: Г. Асхауера, Д. Полфремана, Ф. Форда, Е. Ріда, Р. Коттера, Е. Гілла, Р. Сміта.

Незважаючи на досить значні наукові здобутки, проблеми формування банківського капіталу національними банківськими системами під впливом

міжнародних торгових організацій, в яких СОТ займає особливе місце, залишаються невіршеними, що зумовлює важливість їх подальшого наукового висвітлення.

Метою статті є дослідження та формалізація тих факторів членства України у СОТ, що мають або можуть мати вплив на діяльність вітчизняної банківської системи при формуванні нею капітальних ресурсів.

У загальноприйнятому розумінні СОТ є міжнародною виключно економічною організацією, що була створена з метою лібералізації та покращення умов міжнародної торгівлі, вирішення торгових спорів, подолання політичних бар'єрів та врегулювання економічних відносин між країнами-учасницями.

Виходячи із цього, основними цілями діяльності СОТ є:

- підвищення життєвого рівня;
- забезпечення повної зайнятості;
- постійне та систематичне зростання ефективного попиту і доходів;
- диверсифікація виробництва та розширення торгівлі товарами і послугами;
- оптимальне використання факторів виробництва та засобів виробництва згідно з цілями світового сталого розвитку;
- збереження та захист навколишнього середовища;
- забезпечення для країн, що розвиваються, та найменш розвинених країн такого рівня участі у міжнародних торговельних відносинах, який би співвідносився з рівнем їх економічного розвитку.

Таким чином, доцільно зазначити, що вказані цілі так чи інакше охоплюють більшість галузей народного господарства. Залучення країни до системи СОТ створює умови для виходу національних товаровиробників на іноземні ринки збуту, що зумовлює додаткові фінансові потоки як всередині країни, так і з іншими країнами. Саме тому все більше країн виявляють бажання вступу до СОТ [1].

Будучи суто економічною організацією, СОТ найчастіше не викликає занепокоєння, коли йдеться про фінансовий сектор держави. Проте, незважаючи на той факт, що основні напрямки діяльності організації безпосередньо не стосуються функціонування фінансового сектору країни, а отже і діяльності банківської системи, однак їх вплив виглядає опосередкованим лише на перший погляд.

Ця проблема на сьогодні є досить актуальною для України, зважаючи на значну залежність вітчизняних комерційних банків від іноземних фінансових потоків, на основі яких формується вже значна частина банківського капіталу. Окрім того, показовим є той факт, що українська банківська система зазнала найбільшого удару від посилення впливу несприятливих світових фінансово-економічних тенденцій саме після вступу до СОТ, хоча встановити прямий зв'язок між цими фактами на сьогодні досить важко.

Однак, на нашу думку, вплив СОТ на потенціал банківської системи України в сфері залучення додаткових фінансових ресурсів необхідно розглядати з таких позицій:

1. Одним із найнеоднозначніших питань, що постало перед Україною при вступі до СОТ, була адаптація нормативно-правової бази, що регламентує, зокрема, і функціонування фінансового сектора, зокрема відповідно до вимог СОТ та взятих Україною зобов'язань, змінений Закон України "Про банки та банківську діяльність", має передбачати безпосереднє відкриття філій та представництв іноземних банків на території України [2].

З одного боку, нарощування обсягів міжнародних фінансових потоків створює умови для додаткового більш вигідного залучення фінансових ресурсів

українськими комерційними банками під активні операції, з іншого – збільшення присутності іноземного капіталу зумовлює підвищення залежності вітчизняного фінансового сектора, що загалом є досить вагомим дестабілізуючим фактором.

Незважаючи на це, дослідження наслідків впливу діяльності філій іноземних банків на функціонування системи комерційних банків України, проведені Центром наукових досліджень при Національному банку, вказують на досить позитивний ефект цього процесу, який полягає в отриманні поштовху для значних якісних змін у принципах та стандартах банківської діяльності в Україні. Зокрема, як свідчать дослідження цього центру, цей процес має поживити диверсифікацію українського банківського продукту; активізувати впровадження результатів науково-технічного прогресу у ведення поточних банківських операцій; загострити конкурентну боротьбу на ринку фінансово-кредитних послуг; створити умови для вдосконалення корпоративного управління в банках, використовуючи іноземний досвід [3].

Водночас Асоціація українських банків (далі – АУБ) виказувала занепокоєння можливістю відкриття філій іноземних банків на території України, адже, враховуючи тип та умови їх діяльності, українські комерційні банки можуть не витримати конкуренції. Саме з цього приводу, для побудови адаптаційного механізму та підготовки до загострення конкуренції, АУБ вимагала введення мораторію, що мав заборонити відкриття таких філій протягом 5 років та допуск на український ринок лише банків із статутним капіталом більше 1 млрд євро [4].

Однак поглиблення наслідків світової фінансово-економічної кризи спричинило руйнування всієї стратегії з побудови адаптаційного механізму, тому в цих умовах повне відновлення банківської системи до 2013 р. (року, в якому буде дозволено відкриття філій іноземних банків) виглядає сумнівним.

2. Забезпечення відкритості вітчизняних фінансових ринків для більш швидкого та ефективного входження на них іноземного капіталу. Ця позиція є також неоднозначною, адже загострення конкуренції на ринку фінансово-кредитних послуг України фактично означає ліквідацію частини українських банків, проте наразі не відомо, яка кількість та які банки постануть перед цією проблемою і які наслідки це буде мати для їх вкладників та для вітчизняної банківської системи загалом [5].

До того ж, з високою долею вірогідності можна стверджувати, що за таких умов на ринку залишаться лише найліквідніші, найсильніші банки, що зможуть забезпечити необхідну якість обслуговування клієнтів, надійного та ефективного проведення банківських операцій, що призведе до зростання рівня довіри, зміцнення ринкових позицій та підвищення стійкості банківської системи у перспективі.

Окрім цього, це призведе до перерозподілу фінансових ресурсів та клієнтської бази тих банків, що будуть ліквідовані внаслідок загострення конкуренції.

Проте, на думку експертів, отримання певних переваг для українських банків від цього процесу є найбільш оптимістичним сценарієм. У найгіршому випадку він зумовить ланцюгову реакцію у вигляді банкрутств та ліквідації інших українських банків, що спричинить руйнівну системну банківську кризу.

Саме співставлення переваг та недоліків входження України до СОТ, з огляду на його наслідки для вітчизняного фінансового сектора, передбачає неоднозначне ставлення до цього процесу вчених, політиків та міжнародних експертів [6].

3. Частка ринку, яку мають право займати філії іноземних банків. Це питання не обговорене при входженні України до СОТ, проте воно є досить важливим, оскільки воно передбачає певний захист вітчизняної банківської системи від загострення конкуренції із іноземним капіталом [7].

4. Обов'язковість розкриття інформації про реальних власників комерційних банків. Ця вимога є особливо актуальною для України, адже, враховуючи значний рівень тінізації економіки, походження українського банківського капіталу часто є невстановленим [8].

Відтак, Національний банк України (далі – НБУ) систематично та детально оприлюднює інформацію про істотну участь приватних осіб, корпорацій та фінансово-промислових груп у статутному банківському капіталі.

Однак, незважаючи на те, що така практика є безумовним кроком вперед для Української держави, вона може стати причиною принципового виведення тіньового капіталу із українських комерційних банків, що буде мати досить негативний вплив для стійкості фінансового сектору України [9].

5. Неможливо не вказати на відміну обов'язкового продажу НБУ частини валютної виручки, що значно зменшує потенціал банківської системи залучати додаткові валютні ресурси на вигідніших умовах.

На нашу думку, для попередження негативного впливу наслідків вступу України до СОТ на потенціал комерційних банків щодо залучення фінансових ресурсів необхідним є впровадження певних заходів із стабілізації фінансово-економічного середовища України, до яких має належати:

- чіткий контроль за правомірністю діяльності філій та представництв іноземних банків на території України для забезпечення умов добросовісної конкуренції із вітчизняними банками;

- забезпечення поступової лібералізації фінансового режиму та відкритості фінансового сектора для відвернення різкого захоплення іноземним капіталом ринку фінансово-кредитних послуг та збереження необхідного рівня ліквідності та платоспроможності хоча б банків 1-ої та 2-ої груп за класифікацією НБУ;

- конкретна та чітка регламентація частки ринку, що можуть займати іноземні банки, це може включати довготривале та поступове її збільшення для гармонійної адаптації системи комерційних банків України до нових стандартів банківського бізнесу та розробки необхідних заходів щодо отримання конкурентних переваг;

- створення відповідного механізму заохочення виведення банківського капіталу із тіньового сектора для повноцінної конкуренції із іноземним капіталом;

- перегляд певних послаблень банківського регулювання для збереження або відновлення певних джерел отримання банківською системою додаткових більш дешевих фінансових ресурсів;

- забезпечення надійнішої системи гарантування вкладів для більш плідної конкуренції вітчизняних та іноземних банків у сфері середньо- та довготермінових вкладів.

### **Висновки**

Входження України до системи СОТ є безумовно необхідним кроком для створення умов подальшого економічного зростання Української держави. Національні товаровиробники в перспективі зможуть отримати доступ до міжнародних товарних ринків, що безумовно збільшить фінансові потоки, в яких банківська система завжди займала особливе місце.

Поступова лібералізація національного фінансово-економічного режиму створить умови для розвитку в Україні малого та середнього бізнесу, що є необхідним для розширення банківського сектора та збільшення його прибутковості.

Водночас, незважаючи на лише опосередкований вплив СОТ на діяльність банківської системи України, він може мати для неї досить значні фінансові

наслідки, що гіпотетично спричиняє низку досить значних проблем із акумулювання комерційними банками фінансових ресурсів та формування на їх основі необхідного обсягу банківського капіталу.

Така ситуація вимагає хоч і не радикального вирішення зазначеної проблеми, однак вона означає необхідність розробки та впровадження певних заходів для збереження ліквідності національних комерційних банків, що зумовить ведення ефективної конкурентної боротьби на ринку фінансово-кредитних послуг України.

### Література

1. Ресурсна діяльність комерційних банків [Текст] : навч. посіб. / ред. Н. М. Дубовик. — К. : Банк “Україна”, 1996. — 46 с.
2. Кочетков В. М. Забезпечення фінансової стійкості сучасного комерційного банку: теоретико-методологічні аспекти [Текст] : монографія / В. М. Кочетков. — К. : КНЕУ, 2002. — 238 с.
3. 10 переваг торговельної системи СОТ [Електронний ресурс] : наук. ст. — Режим доступу : <http://wto.in.ua/index.php?&page=1&get=15&id=35>.
4. Собацький С. Банківська система України після вступу до СОТ [Електронний ресурс] / С. Собацький. — Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/955671.html>.
5. 10 загальних непорозумінь [Електронний ресурс] : наук. ст. — Режим доступу : <http://wto.in.ua/index.php?&page=1&get=15&id=50>.
6. Ващенко В. В. Проблеми адаптації банківської системи України до умов СОТ / В. В. Ващенко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України [Текст] : зб. наук. пр. — Т. 14 / Державний вищий навчальний заклад “Українська академія банківської справи Національного банку України”. — Суми : [б. в.], 2005. — С. 180—183.
7. Кучинський В. А. Система управління ресурсами банків [Текст] / В. А. Кучинський, А. С. Улинич. — М. : Экзамен, 2000. — 224 с.
8. Циганов С. А. Банківська система України і СОТ: проблеми та перспективи / С. А. Циганов // Міжнародна банківська конкуренція: теорія і практика [Текст] : зб. тез доп. II Міжнар. наук.-практ. конф. (31 травня – 1 червня 2007 р.) / Державний вищий навчальний заклад “Українська академія банківської справи Національного банку України”. — Суми : [б. в.], 2007. — С. 79, 80.
9. Там само. — С. 79, 80.

**О. Kotenko**

### RESOURCE BASE OF UKRAINIAN COMMERCIAL BANKS AND ITS FORMATION UNDER THE INFLUENCE OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION

**The main directions of cooperation of Ukraine with World Trade Organization in the financial sector are highlighted. The impact of WTO on the potential of the banking system concerning the formation of its own resource base is revealed. Also, it is mentioned that these directions avoid possible negative effects of such cooperation for the banking system of Ukraine.**

**Key words: World Trade Organization, banking capital, resource base, banking system, foreign capital.**

УДК 336.711.2

М. Миколишин

## ЕМІСІЯ ОБЛІГАЦІЙ В АКТИВІЗАЦІЇ ЕМІСІЙНОЇ ПОЛІТИКИ БАНКІВ

Досліджено фінансові та організаційні аспекти здійснення емісії облігаційної позики банківською установою через призму дослідження послідовності етапів реалізації цієї емісії та окреслено місце банка-емітента у цьому процесі.

**Ключові слова:** банківські облігації, емісія цінних паперів, боргове зобов’язання, механізм запозичення, банк-емітент.

Основною умовою банківської діяльності є наявність достатнього обсягу грошових ресурсів. Банківські ресурси складають всю величину коштів, які банк може використати для здійснення своїх операцій, насамперед кредитних.

У міру специфіки банківської діяльності, більшість кредитних установ потребує постійного вливання додаткового капіталу для фінансування своїх кредитних та інвестиційних операцій.

Оскільки депозитна база банківської установи не завжди може забезпечити себе у повній мірі фінансовими ресурсами, які є адекватними банківським облігаціям за якісними показниками: терміном залучення, розміром процентної ставки, відсутністю дострокового погашення, то особливої актуальності набуває пошук альтернативних джерел фінансування активної діяльності банківської установи.

Один із найпривабливіших шляхів зростання власних ресурсів комерційних банків – емісія та розміщення серед юридичних і фізичних осіб акцій, облігацій та інших цінних паперів.

Як свідчить світовий досвід, емісія цінних паперів є одним із найефективніших інструментів вирішення фінансових і управлінських проблем, які стоять перед компанією.

Однією із реальних форм залучення капіталу для банківської установи може стати випуск облігацій. Враховуючи те, що банківські облігації – найдешевший інструмент середньо- і довготермінового залучення ресурсів, розвиток яких безпосередньо впливає на збільшення періоду кредитування банківської установи та зниження кредитних ставок.

На сьогодні український ринок облігацій перебуває в стадії встановлення й оцінюється як достатньо перспективний, хоча у світовій практиці облігації банків займають провідне місце на фінансовому ринку.

Вивчення зарубіжного досвіду показує, що банківські облігації у розвинених зарубіжних країнах – це найпоширеніший вид цінних паперів. У Німеччині, наприклад, банки випускають найбільшу кількість облігацій, значна частина яких забезпечується заставою чи державними гарантіями. На основі випуску власних облігацій німецькі банки формують стійкі середньо- та довготермінові ресурси.

Грунтуючись на зарубіжному досвіді, вивченню проблеми організації емісії та розміщення облігацій присвячені також праці вітчизняних вчених та фахівців, а саме: А. Пересади, І. Лютий, В. Суторміної, Я. Міркіна, В. Шапрана, Т. Нічосової. Деякі автори [1 – 4] у своїх працях ставлять акцент на дослідження рівня та

факторів розвитку українського ринку боргових зобов'язань підприємств та на підставі статистичних даних проводять аналіз причин теперішньої ситуації на цьому сегменті ринку. Також про потребу детальнішого вивчення тенденцій українського ринку облігацій йдеться у роботі О. Озаріної, присвяченій правовим аспектам регулювання ринку корпоративних облігацій в Україні [5].

Проте облігації саме в аспекті відображення механізму емісії комерційними банками залишаються досить маловивченим явищем у фаховій банківській літературі.

Відповідно до виявлених малодосліджуваних підходів процесу емісії банківських цінних паперів сформульовано мету дослідження, яка передбачає відображення механізму емісії облігаційної позики через формування послідовності етапів цього процесу та уточнення окремих організаційних та фінансових аспектів діяльності банку у цьому процесі.

Основними законодавчими актами в Україні, які регулюють порядок випуску, розміщення та обігу корпоративних облігацій, зокрема банківських установ, є Закони України “Про банки та банківську діяльність”, Закон України “Про акціонерні товариства”, Закон України “Про цінні папери та фондовий ринок”, Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств”, Рішення ДКЦРФР “Про затвердження Положення про порядок випуску облігацій підприємств”.

*Облігація* – це цінний папір, що посвідчує внесення його власником грошей, визначає відносини позики між власником облігації та емітентом, підтверджує зобов'язання емітента повернути власникові облігації її номінальну вартість у передбачений умовами розміщення облігацій термін та виплатити доход за облігацією, якщо інше не передбачено умовами розміщення [6].

Перед тим, як перейти до розгляду поняття механізму управління емісією облігацій, необхідно звернутися до тлумачення поняття “емісія цінних паперів”.

Поняття “емісія цінних паперів” означає встановлену послідовність дій емітента щодо випуску та розміщення емісійних цінних паперів. Згадані дії з випуску та розміщення цінних паперів об'єднуються в низку етапів, які й утворюють процедуру емісії цінних паперів. Етапи процедури емісії цінних паперів знаходяться у певній логічній послідовності (табл. 1).

Порушення цієї послідовності, відповідно до чинного законодавства, визначається недобросовісною емісією і є підставою для відмови у реєстрації проспекту емісії та випуску цінних паперів банку, призупинення розміщення цінних паперів та, у разі несвоєчасного усунення цього порушення, визнання емісії цінних паперів не дійсною.

Під час реалізації етапів емісії облігацій формується механізм емісії.

Функції банку як емітента з обслуговування власних цінних паперів можуть полягати у їх випуску, організації їх розміщення, забезпечення ліквідності, виплаті дивідендів акціонерам або доходів кредиторам за борговими зобов'язаннями, ведення реєстру за іменними цінними паперами.

Згідно із українським законодавством і загальноприйнятою практикою, випуск облігацій, як правило, включає низку етапів. Наведемо таблицю, яка показує послідовність і терміни здійснення емітентом заходів по емісії та розміщення власних облігацій.

Таблиця 1

**Послідовність та терміни виконання заходів  
по емісії облігацій банком-емітентом**

№ з/п	Дії	Термін здійснення	
		Публічне розміщення	Приватне розміщення
1	2	3	4
1	Прийняття рішення про розміщення облігацій уповноваженим органом емітента	Довільний термін	
2	Підготовка та представлення до державної реєстрації емітентом документів та проспекту емісії	Представлення банком-емітентом документів для державної реєстрації випуску облігацій та паралельна реєстрація проспекту емісії на цей випуск	Представлення банком-емітентом документів для державної реєстрації випуску облігацій (реєстрація проспекту емісії на випуск облігацій – не передбачається).
3	Державна реєстрація або відмова випуску облігацій:	Не пізніше 30 днів із дати подання всіх необхідних документів для реєстрації випуску облігацій, що супроводжується одночасною реєстрацією проспекту емісії цих облігацій	Не пізніше 30 днів із дати подання всіх необхідних документів для реєстрації випуску облігацій
4	– можливість емітентом зміни даних у документах, які були попередньо подані до ДКЦПФР	Не пізніше ніж за 10 календарних днів до дати закінчення терміну розгляду документів, поданих на реєстрацію випуску та проспекту емісії облігацій	Не пізніше ніж за 10 календарних днів до дати закінчення терміну розгляду документів, поданих на реєстрацію випуску облігацій
5	– можливість внесення змін у проспект емісії облігацій	Протягом 30 днів після опублікування проспекту емісії, але не менш як за 10 днів до початку розміщення	–
6	– можливість скасування емітентом рішення про розміщення облігацій	До початку розміщення облігацій, не пізніше 5 днів із дати складання протоколу засідання уповноваженого органу емітента, на якому було затверджено дане рішення	
7	– скасування ДКЦПФР рішення про розміщення облігацій ( за ініціативою емітента)	Протягом 5 робочих днів із дати отримання оригіналу такого рішення від уповноваженого органа емітента	
8	Розміщення облігацій	Не раніше ніж через 10 днів після опублікування проспекту емісії облігацій	–
9	Термін первинного розміщення облігацій	Не пізніше ніж протягом одного року з дня початку їх первинного розміщення	Не пізніше ніж протягом двох місяців з дня початку їх первинного розміщення

Продовження табл. 1

1	2	3	4
10	Затвердження уповноваженим органом емітента результатів первинного розміщення облігацій	Протягом 60 днів з дня завершення розміщення облігацій	
11	Подача до ДКЦПФР звіту про результати розміщення облігацій та інших документів	Не пізніше 15 календарних днів після затвердження результатів розміщення облігацій	Визначається уповноваженим органом емітента
12	Реєстрація або відмова в реєстрації ДКЦПФР звіту про результати розміщення випуску:	Протягом 15 календарних днів після отримання від емітента необхідних документів. Протягом 5 календарних днів після отримання від емітента необхідних документів, якщо розміщення облігацій здійснювалося на організаторі торгівлі	Не пізніше 14 календарних днів після отримання від емітента необхідних документів
13	– скасування ДКЦПФР реєстрації та анулювання тимчасового свідоцтва випуску облігацій	При відсутності розміщення хоч однієї облігації – у день реєстрації звіту про результати розміщення облігацій. ДКЦПФР видає розпорядження протягом 3 робочих днів з дати його видачі про скасування реєстрації випуску облігацій і направляє емітенту	
14	– розкриття інформації ДКЦПФР про скасування реєстрації випуску облігацій	Протягом 15 днів з дати видачі розпорядження про скасування реєстрації випуску облігацій	
15	Видача ДКЦПФР свідоцтва про реєстрацію випуску облігацій	Двотижневий термін з дня реєстрації звіту про результати розміщення облігацій	
16	Початок терміну обігу облігацій	3 дня реєстрації ДКЦПФР звіту про результати розміщення облігацій та отримання свідоцтва про реєстрацію випуску облігацій.	
17	Розкриття емітентом інформації про результати розміщення облігацій (публікація емітентом звіту про результати розміщення облігацій)	Не пізніше ніж 15 робочих днів з дати реєстрації ДКЦПФР звіту про результати розміщення та видачі свідоцтва про реєстрацію випуску	–
18	Подання примірника до ДКЦПФР з опублікованим звітом про результати розміщення.	Не пізніше 5 робочих днів з дати опублікування звіту про результати розміщення облігацій емітентом	–

Закінчення табл. 1

1	2	3	4
19	Подача емітентом звіту про наслідки погашення облігацій	Не пізніше 15 календарних днів після закінчення терміну погашення випуску облігацій, який вказаний у рішенні про розміщення облігацій та у проспекті емісії облігацій	Не пізніше 15 календарних днів після закінчення терміну погашення випуску облігацій, який вказаний в рішенні про розміщення облігацій
20	– у разі дострокового погашення облігацій	Не пізніше 15 календарних днів після закінчення дострокового погашення облігацій	
21	Скасування ДКЦПФР реєстрації випуску облігацій	Протягом 15 робочих днів із дати видачі розпорядження про скасування реєстрації випуску облігацій	

Із урахуванням законодавчих аспектів, ми пропонуємо таку послідовність організації емісії облігацій банківською установою:

*Підготовчий етап.* Підготовка рішення щодо випуску облігацій здійснюється на основі детального аналізу та обґрунтування внутрішньої потреби в залученні додаткового капіталу.

На цьому етапі, як правило, банківська установа починає цікавитися випуском облігацій, намагаючись визначити обсяг необхідних інвестицій. Оскільки чим більший розмір випуску, тим більшою ліквідністю будуть користуватися облігації на вторинному ринку.

Цілі, які переслідує банківська установа при випуску облігацій:

- інвестиційна – фінансування довготермінових інвестиційних проектів;
- фінансова – оптимізація структури зобов'язань і фінансових потоків;
- іміджева – формування публічної кредитної історії та зростання рівня прозорості банку.

Подальшими діями банку-емітента є визначення терміну залучення інвестицій. Свою думку з цього питання емітент має обґрунтувати, з огляду на оцінку періоду часу, за який він може довести економічний ефект від “освоєння” інвестицій до заданої величини. При цьому потрібно врахувати, що дуже часто дійсні терміни виявляються довшими, ніж очікувалось.

Оскільки джерела фінансування мають різну ціну залежно від шляху їх залучення, емітент визначає, під яку прибутковість він хотів би залучити інвестиції, тобто скільки він готовий за них заплатити (у % річних). Для цього необхідно спочатку оцінити ефективність залучення інвестицій – скільки банк додатково заробить або заощадить [10]. Очевидно, що прибутковість облігацій не повинна перевищувати економічний ефект від залучення інвестицій, тобто щоб виплатити відповідний процентний дохід за вкладений інвестором капітал, банк-емітент повинен одержати дохід не менше цього процента.

За цих умов вартість позикового капіталу, що привертається шляхом емісії облігацій, оцінюється на базі ставки купонного відсотка по ній, що формує суму періодичних купонних виплат. Якщо облігація продається на інших умовах, то базою оцінки є загальна сума дисконту по ній, що виплачується при погашенні [11].

Хоча тут потрібно врахувати наступне: якщо йдеться про інвестиції в основний капітал, то ефект від них розтягується як мінімум на кілька років. Звідси необхідно порівнювати поточні приведені вартості (NPV) витрат, пов'язаних із

емісією й обслуговуванням облігацій, з одного боку, і очікуваним економічним ефектом – з іншого. При цьому емітент повинен відповісти, на який термін для розрахунку доходів розглядати – наприклад, 1 рік, 5 років або 10 років. Однак, треба зауважити, що економічний ефект у випадку розміщення облігаційної позики під поповнення оборотних коштів є набагато коротшим, ніж у випадку розміщення облігаційної позики під інвестиційний проект (зокрема у разі вкладення в основні засоби).

Далі, перш ніж звертатися за позикою, емітентові бажано оцінити рівень рентабельності банківського бізнесу хоча б за останні 4 квартали (наприклад, оцінити відношення прибутку до суми активів банку і відношення прибутку до суми власних ресурсів банку), а краще – за останні 5 років.

Додатково інвесторів буде цікавити рівень фінансової незалежності емітента (наприклад, відношення заборгованості емітента до валюти балансу і до власних ресурсів банку, а також відношення пасивних до активного за аналогічними термінами вимоги/погашення). Тут особлива увага приділяється співвідношенню короткотермінової кредиторської заборгованості до ліквідних активів емітента, тобто здатності емітента обслуговувати свої поточні зобов'язання.

*Етап 1.* Першим етапом здійснення емісії облігацій банківською установою є прийняття рішення про розміщення облігацій. Таке рішення приймається уповноваженим органом управління банку-емітента і повинно бути підписано уповноваженими особами. Згідно, з Законом України “Про акціонерні товариства”, прийняття рішення про розміщення облігацій належить до компетенції Наглядової ради банку, якщо інше не передбачено статутом банківської установи. Прийняття рішення є першопочатком будь-якої процедури емісії, адже без відповідного вольового акту емітента всі інші етапи є неможливими.

Рішення Наглядової ради приймається простою більшістю голосів членів наглядової ради, які беруть участь у засіданні та мають право голосу, якщо для прийняття рішення Статутом або положенням про Наглядову раду акціонерного товариства не встановлена більша кількість голосів.

Рішення про випуск облігацій приймається із дотриманням певних обмежень:

- обов'язкова повна сплата статутного капіталу;
- рішення про розміщення облігацій на суму, що перевищує 25% вартості активів товариства, приймається загальними зборами акціонерів;
- гранична сума, на яку емітент має право розміщувати облігації, не повинна перевищувати трикратного розміру власного капіталу або розміру забезпечення, що надається їй з цією метою третіми особами;
- заборона випуску облігацій на формування і поповнення статутного капіталу, покриття збитків від фінансової діяльності.

Основоположним етапом розміщення облігацій, на якому здійснюється формування концепції випуску, є розробка емітентом проспекту емісії. На подальших етапах відбувається реалізація всіх положень, викладених у цьому проспекті. Основна трудність для емітента полягає у пошуку оптимального набору інвестиційних характеристик випуску облігацій.

У зазначеному вище документі відображаються основні характеристики і фінансові аспекти випуску облігацій; права їх утримувачів, спосіб, термін та порядок розміщення облігацій; механізм визначення ціни розміщення; умови і порядок оплати облігацій; випадки дострокового погашення облігацій; порядок збереження і обліку прав на облігації; порядок погашення облігацій та виплати відсотка [12].

Розробка фінансових аспектів випуску облігацій включає визначення таких основних характеристик: обсяг емісії, номінальна вартість, термін обігу облігацій, вид облігацій, ставка відсотка, періодичність виплати відсотка (табл. 2).

**Таблиця 2**

**Характерні особливості емісії облігацій**

№ з/п	Параметри порівняння	Облігаційна позика
1	Термін	Облігації можуть бути розміщені на будь-який термін. Як правило, від 1 до 3 років
2	Сума	Сума обмежена 25% статутного капіталу акціонерного товариства, потребами емітента та ринковим попитом. Як правило, стандартна сума випуску облігацій коливається від 10 до 100 млн грн за одну серію облігацій
3	Вартість	Відсоткова ставка може бути зафіксована під час розміщення (фіксується купон) або може бути плаваючою залежно, наприклад, від облікової ставки Національного банку України
4	Періодичність виплати відсотка (купона)	Як правило, щокварталу
5	Наявність застави та інших гарантій повернення коштів	Як правило, в Україні випускаються незабезпечені облігації. Однак наявність застави, гарантії або інших форм забезпечення погашення облігацій може знизити вартість позики
6	Можливість управління обсягом боргу (кредиторської заборгованості)	Умови позики можуть передбачити поетапну реалізацію випуску облігацій, дострокове погашення (як правило, не раніше, ніж за півроку після первинного розміщення). Ліквідний вторинний ринок облігацій може дозволити також навіть заробляти на активному управлінні розміром боргу
7	Джерело позики	На сучасному етапі типовим покупцем облігацій є той же банк. Однак з розвитком ринку облігацій поступово буде збільшуватись частка інших інвесторів (страхові компанії, пенсійні і пайові фонди, інші юридичні і фізичні особи), що скоротить кількість посередників між інвестором і позичальником
8	Можливість часткової втрати самостійності	Облігаційна позика виключає можливість залежності від інвесторів (власників облігацій) до їх погашення. Якщо ж буде протерміновано виплату відсотків або погашення облігацій, то держателі облігацій отримують права на вимогу до майна підприємства відповідно до встановленої законодавством черги
9	Витрати, пов'язані з отриманням позики	Вищі, ніж за кредитом на розмір держмита (0,1% від номінальної вартості випуску), оплати послуг аудитора, менеджера з розміщення й публікації в Засобах масової інформації. Як правило, сумарні витрати становлять приблизно 1 – 2% від суми випуску

*Етап 2.* Подання емітентом заяви і всіх необхідних документів до ДКЦПФР на реєстрацію випуску облігацій та проспекту їх емісії для відкритого розміщення цінних паперів. Реєстрація проспекту цінних паперів накладає на емітента низку додаткових зобов'язань, пов'язаних із розкриттям інформації у ДКЦПФР про його фінансову діяльність і цінні папери. У випадку приватного розміщення подання на реєстрацію проспекту емісії не передбачається.

Істотною ланкою підготовки документів до реєстрації є організація проходження рейтингової процедури.

Оцінка кредитоспроможності емітентів рейтинговими агентствами є одним із найважливіших критеріїв при виборі інвесторами боргових цінних паперів для вкладень, а для потенційних кредиторів – сигналом про платоспроможність компанії-емітента [13].

За наявності рейтингу емітент має більшу можливість для отримання фінансування, ніж без нього, збільшує ліквідність боргових інструментів та понижує вартість залучених коштів [14].

На сьогодні уповноваженими рейтинговими агентствами, які включені до Державного реєстру уповноважених рейтингових агентств ДКЦПФР є Товариство з обмеженою відповідальністю “Кредит – Рейтинг” та “Експерт – рейтинг”, “Рюрик” і “ІВІ-Рейтинг” [15].

Так, рейтингове агенство “Кредит-Рейтинг” пропонує свою методологію рейтингової оцінки комерційного банку. При проведенні оцінки фінансової діяльності банку, “Кредит-Рейтинг” поділяє рейтингову процедуру на дві основні складові: аналіз ефективності управлінського менеджменту банку та аналіз його фінансового менеджменту (рис. 1).

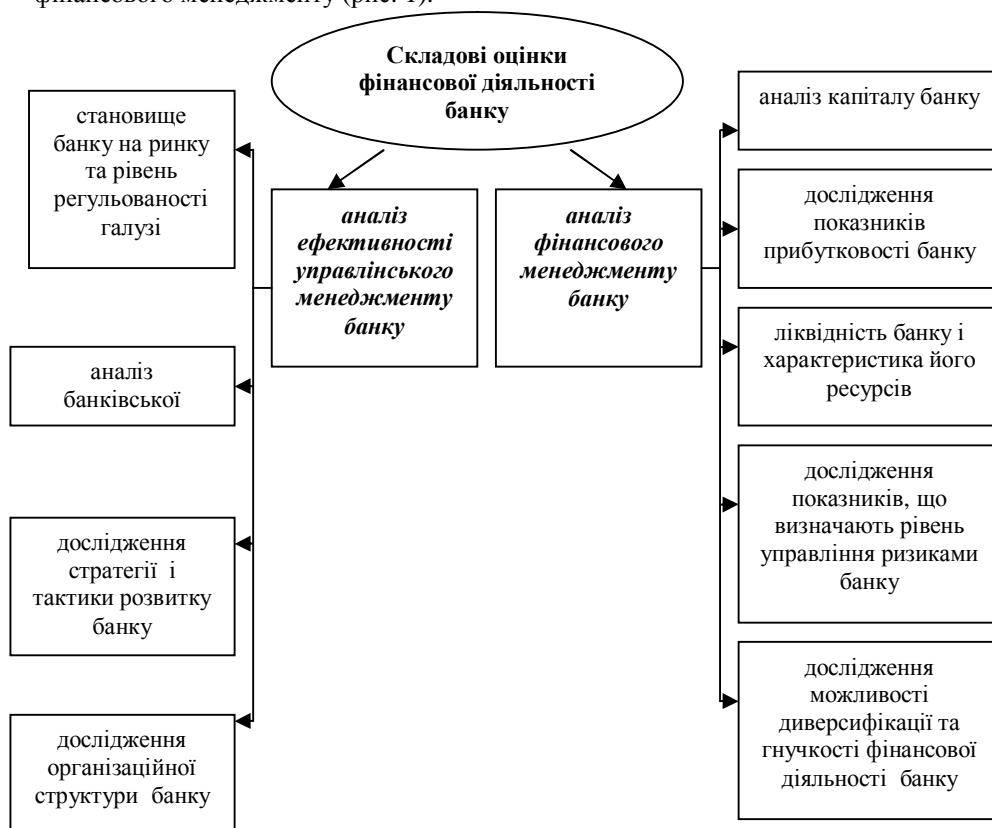


Рис. 1. Методологія рейтингової оцінки комерційного банку

Іншим прикладом рейтингового оцінювання можна назвати міжнародне рейтингове агентство “Standart&Poog’s”, яке здійснює характеристику банківського бізнесу через призму його позиції на ринку, структури власності, стратегії та менедженту, якості активів і капіталу, прибутковості, фондування та управління ліквідністю.

*Етап 3.* Реєстрація ДКЦПФР випуску облігацій та проспекту їх емісії. Специфікою цього етапу є те, що емітенту видається лише тимчасове свідоцтво про реєстрацію випуску облігацій, остаточно випуск облігацій буде зареєстровано лише після успішного розміщення хоча б однієї облігації.

*Етап 4.* На цій стадії банк-емітент в особі уповноваженого органу може прийняти рішення про доцільність залучення андерайтера або групи андерайтерів для реалізації повноцінного розміщення своїх облігацій.

Відповідно до чинного законодавства, банки можуть здійснювати операції з андерайтингу облігацій при публічному розміщенні.

Застосовуються дві форми участі банків в процесі андерайтингу (рис. 2, 3).



Рис. 2. Пряма форма укладення угоди [16]

У банків як найактивніших учасників ринку позикового капіталу є широкі можливості для публічного та приватного розміщення власних облігацій на фондовому ринку, використовуючи при цьому пряму форму укладення угоди.

Проте, при приватному розміщенні облігацій, українське законодавство зобов'язує банки-емітенти використовувати тільки пряму форму укладення угоди по розміщенню вищевказаного фінансового інструмента.

Якщо банк неспроможний провести первинне публічне розміщення своїх цінних паперів власними силами, у цьому питанні йому доцільно заручитися підтримкою з боку фінансового посередника-андерайтера (гарант, який візьме на себе зобов'язання розмістити певну кількість або весь випуск цінних паперів шляхом їх покупки для подальшого розрахунку інвесторам) (рис. 3).

Емітент, відповідно до договору (емісійна угода), призначає лід-менеджером випуску цінних паперів уповноваженого торговця цінними паперами (андерайтера). Послуга андерайтингу надається відповідно до договору щодо розміщення й обслуговування випуску облігацій. Вартість послуг менеджера з випуску, включно з гарантією розміщення, становить 0,5 – 2% від суми випуску облігацій.

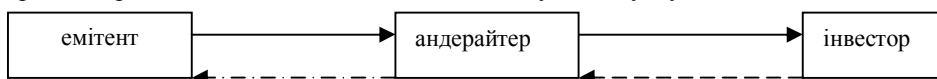


Рис. 3. Опосередкована форма укладення угоди на ринку цінних паперів [17]

*Етап 5.* Присвоєння випуску Національним депозитарієм України міжнародного ідентифікаційного номера є наступним етапом у процесі їх емісії.

*Етап 6.* Укладення з депозитарієм договору про обслуговування емісії облигацій або з реєстратором про внесення реєстру власників іменних облигацій. Обслуговування угод щодо цінних паперів у документарній та бездокументарній формах проводяться тільки учасниками національної депозитарної системи, якими є зберігачі та депозитарії.

Депозитарні установи здійснюють депозитарну діяльність виключно щодо таких цінних паперів, що існують у бездокументарній формі та їх випуск є оформлений глобальним сертифікатом із обов'язковим його депонуванням у депозитарії.

Відповідно до чинного законодавства, при наявності ліцензії ДКЦПФР, банки України можуть здійснювати депозитарну діяльність зберігача цінних паперів та діяльність з ведення реєстру власників іменних цінних паперів, зокрема іменних облигацій.

Банк, який здійснює реєстраторську діяльність, може володіти повним спектром професійних операцій реєстратора: ведення системи реєстру, складання реєстрів власників іменних цінних паперів на дату обліку на підставі письмового запиту емітента, розсилка акціонерам повідомлень, облік нарахованих та виплачених доходів за іменними цінними паперами, перерахування дивідендів на поточний рахунок, підготовка і проведення загальних зборів акціонерів емітента.

*Етап 7.* Виготовлення сертифікатів цінних паперів у разі розміщення облигацій у документарній формі існування або розміщення глобального сертифіката у разі емісії облигацій у бездокументарній формі.

*Етап 8.* При публічному розміщенні облигацій банк-емітент зобов'язаний розкрити інформацію про проведення випуску шляхом опублікування проспекту емісії у повному обсязі в офіційних виданнях ДКЦПФР, а саме: Бюлетень “Відомості Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку”, Журнал “Ринок цінних паперів України”, газета “Цінні папери України”, газета “Бюлетень. Цінні папери України”. Однак при приватному розміщенні розкриття інформації не відбувається у зв'язку із відсутністю складання проспекту емісії облигацій.

*Етап 9.* Розміщення, яке здійснюється у термін, який зазначений у рішенні про приватне або публічне розміщення облигацій банком-емітентом.

Процедура розміщення тісно пов'язана із формуванням комплексної публічної політики банку-емітента та вимагає визначення пріоритетного для банку порядку розміщення власних фінансових інструментів на ринку та розподіл їх між визначеним сектором фондового ринку.

В українському законодавстві проводиться розмежування між приватним та публічним розміщенням облигацій (табл. 3).

**Таблиця 3**

**Методи розміщення облигацій**

	<b>Публічне розміщення облигацій</b>	<b>Приватне розміщення облигацій</b>
Умови розміщення	необмежене коло обігу серед юридичних та/або фізичних осіб	обмежене коло обігу серед юридичних та/або фізичних осіб
	можливість випуску облигацій на пред'явника	можливість випуску лише іменних облигацій
	здійснюється емітентом самостійно або через андерайтера	здійснюється емітентом самостійно

Закінчення табл. 3

	пропозиція облігацій здійснюється серед не менше ніж 100 юридичних або фізичних осіб	пропозиція облігацій передбачає формування заздалегідь визначеного в рішенні про розміщення облігацій кола учасників, кількість яких не може бути більше ніж 100 юридичних або фізичних осіб
	термін відкритого розміщення облігації (окремої її серії) не може перевищувати 1 року з дати початку розміщення облігації (цієї серії)	термін закритого розміщення облігації (окремої її серії) не може перевищувати 2 місяці з дати початку розміщення облігації (цієї серії)

Приватне розміщення здебільшого застосовується, коли банку-емітенту необхідно обмежити коло існуючих і майбутніх власників облігацій. Останнє досягається завдяки продажу власником облігацій опціону, який надає його покупцеві право придбати облігацію емітента в будь-який термін до її погашення за заздалегідь фіксованою ціною.

Публічне розміщення облігацій банку-емітента може здійснюватися як шляхом відкритої підписки (за заявками потенційних покупців облігацій), так і шляхом проведення аукціону в Першій фондовій торговій системі (далі – ПФТС).

Розміщення шляхом відкритої підписки. Це найбільш типовий і розповсюджений в Україні спосіб розміщення облігацій. Перед початком первинного розміщення банк – емітент або уповноважений організатор розміщення приймає від осіб, які бажають придбати облігації, заявки на їх покупку. На основі цих заявок визначається єдина дохідність та ціна продажу для всіх інвесторів на дату початку розміщення облігацій.

Право власності на облігації, придбані у ході розміщення, виникає з моменту їх зарахування на рахунок у цінних паперах інвестора у зберігача цінних паперів та підтвердження випискою з цього рахунку, що надає зберігач.

Серед механізмів андерайтингу часто використовують розміщення шляхом проведення аукціону. Для організації розміщення облігацій шляхом проведення аукціону на біржі, ініціатор розміщення (емітент) або уповноважена особа емітента (андерайтер), яка є членом обраної фондової біржі, укладає договір про розміщення облігацій із відповідною фондовою біржею. На підставі договору на проведення розміщення складається регламент проведення розміщення, який є додатком договору на проведення розміщення.

Аукціон проводиться у три етапи:

- прийняття заявок на купівлю облігацій від покупців на встановлену дату;
- визначення ціни відсіку аукціону уповноваженим органом для задоволення поданих покупцями заявок при укладенні біржових угод;
- укладення біржових угод та задоволення поданих покупцями заявок.

Ціна розміщення облігацій на первинному аукціоні встановлюється емітентом у результаті розгляду поданих на аукціоні заявок. Задоволенню підлягають заявки з ціною, яка дорівнюється або є вищою за ціну відсіку, що встановлена уповноваженим органом емітента.

У випадку, якщо обсяг заявок за ціною відсіку перевищує кількість облігацій, що розміщуються на аукціоні, то такі заявки задовольняються пропорційно до їх

обсягу. Заявки, які були подані за ціною нижчою, ніж визначена ціна відсіку, відхиляються.

*Етап 10.* Розміщення облігацій може бути завершено достроково у разі 100% облігацій до настання терміну, який є визначений умовами їх первинного розміщення.

Рішення про дострокове закінчення розміщення облігацій та затвердження результатів приватного (публічного) розміщення облігацій здійснюється органом емітента, який уповноважений приймати таке рішення.

*Етап 11.* Із завершенням процедури розміщення облігацій починається процедура подання емітентом звіту про результати публічного розміщення облігацій, безпосередня його реєстрація ДКЦПФР та отримання емітентом свідоцтва про реєстрацію випуску облігацій. До державної реєстрації звіту про підсумки випуску операції з розміщеними цінними паперами на вторинному ринку неможливі.

*Етап 12.* Надання емітентом до обраного депозитарію або реєстратору копії свідоцтва про реєстрацію випуску облігацій. На підставі цього емітент переоформляє глобальний сертифікат на нову кількість облігацій із урахуванням результатів розміщення облігацій.

Після реєстрації підсумків випуску цінних паперів проходить процедура лістингу на фондовій біржі. Оскільки, відповідно до законодавства, банки функціонують у формі публічних акціонерних товариств, то зобов'язані пройти процедуру лістингу та залишитися принаймні на одній фондовій біржі.

Важним є той факт, що процедура включення цінного паперу в біржовий лістинг вважається одним із інструментів проходження рейтингу емітентом.

Так, Українська фондова біржа (далі – УФБ) встановлює конкретні умови для надання лістингу цінним паперам та розкриттю фінансової та управлінської інформації емітента фінансового інструмента (табл. 4).

**Таблиця 4**

**Загальні вимоги до лістингу на УФБ [18]**

<b>Вимоги до емітента для проходження 1-ого рівня лістингу на біржі</b>	<b>Вимоги до емітента для проходження 2-ого рівня лістингу на біржі</b>
1. Термін існування емітента не менш 3-х років.	1. Термін існування емітента не менше 1 року.
2. Вартість чистих активів емітента або особи, яка надає забезпечення виконання зобов'язань по випуску, становить не менше 100 000 000 грн.	2. Вартість чистих активів емітента або особи, яка надає забезпечення виконання зобов'язань щодо випуску, становить не менше 10 000 000 грн.
3. Відсутні збитки за підсумками двох фінансових років з останніх трьох фінансових років у емітента або особи, яка надає забезпечення для виконання зобов'язань щодо випуску	3. Відсутні збитки за підсумками останнього фінансового року в емітента або особи, яка надає забезпечення для виконання зобов'язань щодо випуску.
4. Номінальна вартість серії випуску облігацій становить не менше 10 000 000 грн.	4. Номінальна вартість серії випуску облігацій становить не менше 5 000 000 грн.
5. На кожен з останніх 6 місяців із облігацією емітента цієї серії випуску припадало не менше 5 біржових угод і виконувалося не менше 5 біржових контрактів, середньомісячна вартість біржових угод із облігацією цієї серії випуску останніх 6 місяців становить не менше 500 000 грн	5. Середньомісячна вартість біржових угод із облігацією цієї серії випуску останніх 6 місяців становить не менше 150 000 грн

**Інформаційні зобов'язання емітента після проходження лістингу на УФБ**

1. Щоквартально протягом 30 (тридцяти) календарних днів після закінчення кварталу подається:

- копія квартальних балансів і звітів про фінансові результати у встановленій формі;
- довідка про вартість чистих активів згідно з вимогами нормативних актів ДКЦПФР.

2. Копія останнього аудиторського звіту до фінансового звіту не пізніше 30 календарних днів після дати його офіційного підписання аудитором.

3. Інформація і копії документів протягом 10 робочих днів після подій:

- внесення змін до Статуту;
- зміни параметрів цінного паперу;
- реєстрації проспекту емісії наступного випуску цінного паперу;
- реєстрації наступного випуску цінного паперу;
- закінчення терміну звернення цінних паперів емітента;
- особливої інформації про емітента відповідно до чинного законодавства України і чинних нормативних актів ДКЦПФР.

4. Регулярна інформація, яку емітент розкриває відповідно до чинного законодавства

У подальшому банківська установа здійснює операції на вторинному ринку в рамках узгодженої політики з метою впливу на курсову вартість власних боргових зобов'язань на вторинному ринку, для одержання максимальної вигоди від операцій із власними облигаціями та формування позитивної кредитної історії для подальшого залучення значних фінансових ресурсів на ринку корпоративних облигацій, акцій або виходу на міжнародні ринки.

Відсотковий дохід за облигаціями нараховується відповідно до відсоткових періодів. Кожний відсотковий період становить 91 календарний день. Сума відсоткового доходу за 1 облигацію, що підлягає виплаті за  $i$ -тий відсотковий період, розраховується за формулою 1:

$$C_i = N \times \frac{UAH\%i}{100\%} \times \frac{N_i}{365}, \quad (1)$$

де  $C_i$  – сума відсоткового доходу, за  $i$ -тий відсотковий період, грн;

$N$  – номінальна вартість облигацій, грн;

$UAH\%i$  – відсоткова ставка, за якою нараховується відсотковий дохід по облигаціях за  $i$ -тий відсотковий період, відсотків річних;

$N_i$  – тривалість відсоткового періоду, днів;

365 – кількість календарних днів у році.

Підтвердженням права власності на облигації є сертифікат, а у разі знерухомлення цінних паперів чи їх емісії в бездокументарній формі – виписка з рахунку у цінних паперах, яку зберігач зобов'язаний надати власнику облигацій.

Після закінчення терміну розміщення та/або під час обігу облигацій власник облигацій має право звернутися до емітента з вимогою викупити оплачені власником облигації. При погашенні облигацій банком-емітент виплачує власникам облигацій номінальну вартість разом із відсотковим доходом за останній відсотковий період. Погашення облигацій здійснюється банком-емітентом на підставі зведеного облікового реєстру, який складається депозитарієм на кінець операційного робочого дня, що передує даті початку погашення облигацій та надається депозитарієм на дату початку погашення облигацій. Зі сторони емітента вчасне погашення облигацій

сприяє формуванню позитивної кредитної історії банку як надійного позичальника на ринку боргових зобов'язань.

На підставі проведених досліджень ми дійшли висновку, що залучення позикового капіталу шляхом випуску облігацій є складним і довготривалим процесом, середній термін реалізації якого може становити від трьох до шести місяців.

Практика випуску облігацій компаніями свідчить про те, що якщо правильно підготуватися до випуску, то результат від їх розміщення перевищує усі сподівання. Однак вимагає при цьому чіткого розуміння для банку цілей емісії та організації робіт і заходів протягом всього терміну емісії облігацій, яка передбачає жорсткого дотримання часових меж щодо кожного етапу розміщення. Водночас банк, який планує емісію облігацій, повинен мати стабільний фінансовий стан, добрі перспективи розвитку, оскільки облігаційна позиція, своєю чергою, повинна бути забезпечена активами самого банку.

Незалежно від цього, залучення капіталу за допомогою розміщення облігацій на фінансовому ринку, безумовно, є привабливим способом фінансування банківської діяльності. Особливо на думку власників банку, адже в цьому випадку відсутня умова перерозподілу власності (таке фінансування не змінює існуючу структуру акціонерів банку-емітента, а отже, менеджмент банку, залучаючи необхідні кошти, зберігає долі акціонерів в банку).

### Література

1. Шевченко О. Ринок корпоративних облігацій України: стан та проблеми розвитку / О. Шевченко, С. Червяченко // Банківська справа [Текст]. — 2005. — № 4. — С. 37—41.

2. Бондаренко Ю. А. Розвиток ринку корпоративних облігацій України / Ю. А. Бондаренко // Вісник Донецького державного університету управління. Науковий журнал “Менеджер” [Текст]. — 2008. — № 2(44). — С. 208—212.

3. Хмарська Я. В. Корпоративні облігації в умовах нестабільності економіки України / Я. В. Хмарська // Вісник Черкаського національного університету ім. Б. Хмельницького [Текст]. — 2009. — Вип. 152. — С. 131—137. — (Серія “Економічні науки”).

4. Буй Т. Г. Фактори розвитку ринку корпоративних облігацій України / Т. Г. Буй // Наукові записки [Текст] / Національний університет “Києво-Могилянська академія”. — 2007. — Т. 68: Економічні науки. — С. 12—16.

5. Озаріна О. В. Державно-правове регулювання корпоративних облігацій України / О. В. Озаріна, С. О. Башкірова // Вісник Донецького університету економіки та права [Текст] : зб. наук. пр. — 2008. — № 1/2. — С. 70—75.

6. Про цінні папери та фондовий ринок [Електронний ресурс] : Закон України від 12.05.2006 р. (зі змінами та доповненнями). — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

7. Про акціонерні товариства [Електронний ресурс] : Закон України № 514-VI від 17.09.2008 р. (зі змінами та доповненнями). — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

8. Про цінні папери та фондовий ринок...

9. Про затвердження Положення про порядок випуску облігацій підприємств : Рішення ДКЦПФР МІОУ № 322 від 17.07.2003 р. (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

10. Хмарська Я. В. Корпоративні облигації в умовах нестабільності економіки України... — С. 131—137.

11. Буй Т.Г. Фактори розвитку ринку корпоративних облигацій України... — С. 12—16.

12. Білоус І. Боргове фінансування на ринку корпоративних облигацій України / І. Білоус // Світ фінансів [Текст]. — 2007. — Вип. 1(10). — С. 130.

13. Слесарук С. АБВГДейка, Спейпроект “Корпоративні фінанси” / С. Слесарук, О. Шкарпова // Контракти [Текст]. — 2008. — № 4. — 3 лист. — С. 24.

14. Приказюк Н. В. Рейтинг цінних паперів: світовий досвід та перспективи впровадження в Україні / Н. В. Приказюк // Формування ринкових відносин в Україні [Текст]. — 2005. — № 9. — С. 18—22.

15. Уповноважені рейтингові агентства включені до Державного реєстру уповноважених рейтингових агентств [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ssmsc.gov.ua/ShowPage.aspx?PageID=650>.

16. Фінансові питання: як випустити та розмістити облигації: теорія та практика [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://leasinginukraine.com/ua/publications/financial\\_issues/?pid=1101&print=1](http://leasinginukraine.com/ua/publications/financial_issues/?pid=1101&print=1).

17. Там само.

18. Правила ВАТ Українська біржа від 11.01.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://fs.ux.ua/files/27>.

**М. Mykolyshyn**

#### **BOND ISSUE IN ENHANCING OF EMISSION POLICY OF BANKS**

**Financial and organizational aspects of the emission of bond issue with the banking institution are investigated, through the prism of the study of sequence of stages of this process. The place of the issuing bank in this process is outlined.**

**Key words: bank bonds, issue of securities, debt security, borrowing facility, issuing bank.**

УДК 339.138:378:336.58

О. Бобало

## ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД МАРКЕТИНГОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ МАРКЕТИНГОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ

Розглянуто стандартні маркетингові заходи, які проводяться вітчизняними вищими навчальними закладами. Проаналізовано основні помилки заходів. Запропоновано варіанти використання маркетингових інструментів та рішень при проведенні закладами промоційних заходів.

**Ключові слова:** вищі навчальні заклади, маркетингові інструменти, маркетингова діяльність, маркетингові дослідження, профорієнтаційна діяльність.

Важливою умовою ефективної маркетингової діяльності вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ) є використання досвіду у цій сфері як вітчизняних, так і зарубіжних закладів вищої освіти. Вивчення матеріалів показало, що більшість вітчизняних вищих навчальних закладів не використовуює складні маркетингові технології через відсутність відповідних спеціалістів. А ті маркетингові інструменти, що застосовуються, є обмеженими і майже однаковими для усіх ВНЗ.

Розглядаючи питання застосування маркетингових підходів українськими ВНЗ, необхідно зазначити, що в цих закладах відсутні чітко визначені місія, цілі та маркетингова стратегія, на основі яких будується подальша маркетингова діяльність (заходи) навчального закладу. На сучасному етапі використовується набір стандартних маркетингових заходів, а також присутні одні і ті ж помилки та недопрацювання. До таких маркетингових заходів належать:

- проведення досліджень;
- проведення “Днів відкритих дверей”;
- друк рекламної поліграфії;
- друк річної поліграфії;
- друк сувенірної продукції;
- участь у виставках;
- брендуння службових автомобілів;
- проведення роботи з потенційними абітурієнтами;
- використання власного інтернет-сайту ВНЗ;
- робота з соціальними мережами в Інтернеті;
- видання власних газет або журналів.

Усі вищенаведені заходи, як правило, не поєднані однією ідеєю, часто логотипи та інші візуальні атрибути ВНЗ використовуються в усіх можливих кольорах та розмірах. Такі атрибути не мають також чітко прописаних фонових кольорів, тому на кольорових інформаційних документах можуть зливатися з фоном.

Розглянемо детальніше вищенаведені маркетингові інструменти.

*Проведення маркетингових досліджень* часто ініціюється студентськими самоврядними органами (наприклад Профкомом студентів та аспірантів, Студентською радою тощо) або особами, які відповідають за профорієнтаційну роботу не є повноцінними і полягають в опитуваннях студентів щодо їхнього

задоволення чи незадоволення послугами, що надаються ВНЗ – рівень харчування, рівень задоволеності проживанням у гуртожитках, хабарництво серед викладачів тощо. Такі дослідження не проводяться на постійній основі, тільки час від часу, тенденції не відслідковуються. Анкета складається не фахівцями з відповідним досвідом роботи, а представниками самоврядних органів на інтуїтивному рівні без попередньої підготовки та врахування особливостей кожного виду запитань, без підбору слів та певної послідовності запитань; кількість запитань залежить від рівня фантазії тих, хто їх складає; елементу, розміру та процедури вибірки не надається належної уваги; кінцеві дані таких досліджень аналізуються на “любительському рівні” тими ж представниками самоврядних органів та передаються вищому керівництву з пропозиціями щодо вдосконалення у вигляді звіту, який здебільшого містить графіки та поверхневі інтерпретації результатів дослідження.

“Дні відкритих дверей” для абітурієнтів готуються кожним факультетом чи іншим структурним підрозділом ВНЗ окремо, при кінцевому групуванні в єдиний набір стендів, вони виглядають розрізнено, часто різнобарвно і не є поєднаними однією спільною ідеєю.

Щодо “Днів відкритих дверей” та інших заходів, під час яких використовуються стенди з інформацією про підрозділи навчального закладу, не підлягає сумніву, що кожен стенд повинен бути помітним та відрізнитись від інших, щоб привабити цільову аудиторію, але усі стенди повинні містити уніфіковану візуальну інформацію, що вони належать до однієї організації. Це може бути смуга характерного для ВНЗ кольору, яка “пронизує” усі стенди в нижній або верхній частині.

Для цього необхідно розробити стандартну форму стенду, в певних частинах якої підрозділ (факультет чи інститут), який займається її заповненням, не може здійснювати ніяких змін. А не решті вільного простору підрозділ може подавати будь-які зображення та інформацію, яку він вважає за потрібне додати.

Фіксована частина може містити логотип навчального закладу або інші його атрибути (слоган, місію тощо), фірмові кольори, додаткові візуальні зображення (типу графіті, фотографій тощо) та текстову інформацію. Щодо додаткових візуальних зображень, то уваги заслуговує такий прийом, як використання різних зображень, але в одній кольоровій гаммі або в одному стилі – наприклад, в стилі “графіті”, можливо подати на кожен стенд різні зображення, але в одній кольоровій гамі та пов’язані однією ідеєю. У такому випадку на кожному стенді буде інша картинка, але візуально складатиметься цілісне враження про усі стенди. Заслуговує уваги також ідея оформлення стендів таким чином, коли наступний стенд є ніби продовженням попереднього. У такому випадку додаткову увагу необхідно надати першому та останньому стенду, щоб отримали вдалий початок та логічне завершення.

Також цікавим є рішення дати завдання відвідувачам – наприклад, скласти зі стендів так званий “пазл” – тому, з учасників, хто його складе, надається приз (сувенірна продукція, семестр безкоштовного навчання, додаткові 10 балів до результатів будь-якого предмету в першому семестрі тощо), або використання конкурсів типу “Quest”, під час яких на кожному стенді розмістити якусь загадку чи завдання, яке необхідно вирішити і яке може послужити підказкою для вирішення наступного завдання. За кожне вирішене завдання нараховуються бали. Переможець той, хто набрав найбільше балів. У випадку використання конкурсних ідей для стендів – пазлів, квестів, запитань – необхідно заздалегідь проінформувати

відвідувачів стосовно умов конкурсу. Окрім того, такого типу заходи є хорошим інформаційним проводом, які можуть бути цікаві для засобів масової інформації (далі – ЗМІ) і висвітлені ними безкоштовно. Рішень щодо зовнішнього вигляду стендів може бути безліч, основне, щоб вони були поєднані єдиною ідеєю і викликали почуття цілісності та зацікавлення.

*Участь у виставках* обмежується орендою малого стенду (розміром 2x3 м чи 3x4 м), або спільного з іншою організацією стенду, де розміщується декілька банерів із атрибутикою ВНЗ. Бренданих мобільних багаторазових стендів навчальні заклади не використовують, як і спеціально розроблених та оформлених до вимог бренд-буку вищого навчального закладу та основної ідеї стенду одноразових стендів.

*Друк рекламної поліграфії* для потенційних абітурієнтів теж часто проводиться кожними факультетом/інститутом окремо, тому такі матеріали є однобокими (розповідають лише про конкретний факультет чи інший підрозділ), можуть дублювати одну і ту ж інформацію та містити терміни, незрозумілі та непотрібні для абітурієнтів. Трапляються і такі матеріали, на яких відсутня інформація про час випуску поліграфії (що є важливим при перевірці матеріалів щодо актуальності), наклад, назву видавництва.

*Друк річної поліграфії* – одноманітні календарі (річні, квартальні, кишенькові) містять фотографії приміщень та споруд, здебільшого головних корпусів навчальних закладів, сфотографованих у різні пори року, де будь-які алегорії, підтексти, змістові підміни, асоціації і подібні речі, які привертають увагу та спонукають до роздумів, практично відсутні. Річні перекидні календарі друкуються на крейдяному папері; в квартальних календарях мінімальна кількість пружин (якщо пружини взагалі є), кишенькові календарики з виглядом головного корпусу часто використовуються і при рекламуванні кафедр, які не розміщені в головному корпусі ВНЗ.

*При брендванні службових автомобілів* нанесення інформації та логотипів здійснюється в хаотичному порядку за принципом “чим більше інформації та зображень, тим краще”, після чого зовнішній вигляд автомобіля більше нагадує розважальний або цирковий вагончик, ніж іміджеве представлення та рекламоносій навчального закладу. Прикладом такого невдалого використання брендвання може бути автомобіль типу “кемпінг”, що належить Інтелектуальному навчально-науковому центру професійно-кар’єрної орієнтації НУ “Львівська політехніка” (рис. 1 – 3).



**Рис. 1. Автомобіль Інтелектуального навчально-наукового центру професійно-кар’єрної орієнтації НУ “Львівська політехніка” (вигляд з правого боку)**



**Рис. 2. Автомобіль Інтелектуального навчально-наукового центру професійно-кар'єрної орієнтації НУ "Львівська політехніка" (вид з лівого боку)**



**Рис. 3. Автомобіль Інтелектуального навчально-наукового центру професійно-кар'єрної орієнтації НУ "Львівська політехніка" (вид ззаду)**

Як видно з рис. 1 – 3, телефонів, за якими можна отримати інформації, є 5, до того ж на різних сторонах кемпінгу розміщені різні телефони. Присутні дві різні адреси сайту та дві абсолютно різні поштові адреси.

Це типові помилки, які виникають при відсутності служби маркетингу ВНЗ та Бренд-буку (від англ. brand-book) – документу, де затверджено допустимі варіанти

використання, розміри та кольори логотипів, написів та інших ідентифікаційних атрибутів ВНЗ.

*Проведення роботи з потенційними абітурієнтами*, іншими словами – профорієнтаційна робота, проводиться багатьма університетами. Як правило, кожна кафедра зобов'язує усіх працівників або частину з них (здебільшого аспірантів) відвідати певний перелік шкіл, зустрітись з їхніми випускниками, розповісти про спеціальності, за якими здійснює навчання ця кафедра, залишити листівки чи буклети (при їхній наявності). У таких випадках представники кафедри розповідають суто про діяльність кафедри, а при появі питань від випускників стосовно інших напрямків підготовки навчального закладу неспроможні кваліфіковано відповісти на запитання. У таких випадках представники залишають поза увагою випускників, потенційних для свого ВНЗ, яких вони не змогли зацікавити при зустрічі, що є значним недоліком таких зустрічей, оскільки подаючи заяву в певний ВНЗ, вступник вказує не одну, а декілька спеціальностей, і якщо б представнику ВНЗ, який був у школі від певної кафедри, вдалось переконати випускника школи вступати саме до його ВНЗ на іншу спеціальність, то імовірність того, що одна з вказаних у заяві спеціальностей виявиться спеціальністю представника ВНЗ, зростає. Це зумовлене психологічним фактором – легше обрати спеціальність (навіть як резервну) ту, з представником якої ти знайомий.

Визнаючи важливим таку сферу діяльності, як профорієнтаційна робота, певні вищі навчальні заклади утворили окремі структури, основною діяльністю яких стала робота з професійними абітурієнтами. До таких ВНЗ можна віднести НУ “Львівська політехніка”, де створено Інтелектуальний навчально-науковий центр професійно-кар'єрної орієнтації, Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С. З. Гжицького, у якому в 2010 р. створено маркетингово-профорієнтаційну службу (далі – МПС).

До обов'язків МПС належать:

- проведення реклами університету на телебаченні, радіо, в газетах;
- підготовка інформаційного забезпечення профорієнтаційної роботи (зокрема матеріали для допомоги викладачам, які здійснюють профорієнтаційні заходи, запис профорієнтаційних фільмів);
- розміщення інформації про профільні галузеві підприємства, асоціації та організації області і регіону на сайті університету для налагодження співпраці;
- проведення профорієнтаційних заходів спільно з деканатами університету та працівниками приймальної комісії [1].

При Київському національному лінгвістичному університету працює факультет довузівської підготовки, який взяв на себе функції професійного орієнтатора.

Центр профорієнтаційної роботи функціонує в Київському національному торгівельно-економічному університеті. До його основних функцій належать:

- “організація агітаційно-роз'яснювальної роботи в загальноосвітніх навчальних закладах;
- рекламно-інформаційна діяльність у засобах масової інформації;
- участь у виставках, конкурсах, ярмарках, презентаціях;
- проведення Днів відкритих дверей та Днів гостинності;
- організація навчального процесу у профільних класах;
- співробітництво за договорами з міністерствами, організаціями, установами, підприємствами, навчальними закладами” [2].

*Друк сувенірної продукції* однаковий для більшості ВНЗ – розміщення логотипу навчального закладу на ручках, бейсболках, горнятках, футболках, іноді на парасолях та сумках. Ті підрозділи та керівники, хто має право роздавати сувенірну продукцію, переважно не орієнтуються в її вартості, тому важливим персонам можуть подарувати дешеві сувеніри, а пересічним відвідувачам – дороговартісну сувенірну продукцію, в обох випадках орієнтуючись на власний смак.

Для спрощення роботи осіб, відповідальних за поширення “сувенірки”, доцільно сформувані 3 варіанти сувенірних наборів:

1. VIP-переліку. Використовуються для найважливіших відвідувачів – президентів, прем'єр-міністрів, нобелівських лауреатів, визначних діячів, ректорів інших ВНЗ, зокрема і закордонних. До цього набору належить сувенірна продукція з дорогого сегменту – брендovanі парасолі, наручні годинники, нагрудні відзнаки ВНЗ із використанням дорогіших матеріалів, електронні фоторамки, тостери, зменшені моделі автомобілів, флеш-накопичувачі з значними об'ємами пам'яті тощо. Іноді спеціально для такого сегменту замовляється обмежений наклад покращеної поліграфії – як річної, так і книжок про ВНЗ. Якість виробів повинна бути високою (наприклад, парасоля повинна бути двоспицевою, тобто кожна спиця повинна бути спарена, всі наконечники повинні бути міцно пришиті, нитки не повинні стирчати і парасолі такого класу повинні бути механічні, а не автоматичні), вартість одиниці такого сувеніру коливається від 150 до 1000 грн. Наклади – обмежені і не перевищують 50 шт. Після отримання від виробника таких виробів відповідальний працівник служби маркетингу здійснює перевірку кожного виробу.

2. Набори середньої вартості. Використовуються при зустрічах із проректорами та деканами інших навчальних закладів, директорами установ та організацій тощо. До такого набору належать річна поліграфія, щоденники, кварцеві настінні годинники, педометри, горнята/термогорнята, мишки/килимки для комп'ютерів, футболки, різні светри та джемperi, бейсбольні кепки, м'які іграшки, компакт-диски або “флешки” з малими об'ємами пам'яті з інформацією про навчальний заклад, книги про ВНЗ та інші вироби з вартістю одиниці, яка не перевищує 100 грн, наклади перевищують 100 шт. Продукція не повинна бути низької вартості.

3. Дешеві набори. Націлені на масову цільову аудиторію. Набір може включати ручки, олівці, магніти з записником, серветки, набори “Post-It”, кишенькові календарі, брелоки тощо. Вартість такого виробу коливається в межах 4 – 20 грн., продукція середньої якості і нижчої за середню, наклади перевищують 1000 шт і можуть доходити до 10 000 шт.

Вищенаведені набори затверджуються у вищого керівництва ВНЗ включно з накладами, замовлення виконується одночасно 1 – 2 рази в рік, як правило перед початком наступного бюджетного року. Далі загальна кількість розділяється по підрозділах та роздається в підрозділи разом із додатковим документом, який містить правила використання поліграфічної та сувенірної продукції, її особливості.

Доцільно також використовувати сезонні тематичні варіанти сувенірів: на Великдень та на Різдво/Новий Рік.

До сезонних із дешевих сувенірів можуть бути вітальні листівки, створені персонально для ВНЗ; як дорогі сувеніри, можуть використовуватись нетрадиційно створені писанки (на Великдень) з логотипом ВНЗ, де узорі отримані методом випалювання чи вирізання візерунків на шкарлупі, або з бісеру тощо (особливо такі

сувеніри цінуються закордонними ВНЗ), новорічні прикраси, скляні зменшені моделі ялинок тощо.

Оскільки в освітніх закладах рік починається у вересні, а не в січні, приємними для партнерів будуть гумористичні вітальні листівки з Новим (навчальним) роком, отримані наприкінці серпня.

У більшості державних ВНЗ відсутня стратегія розвитку, яка здебільшого базується на результатах роботи служби маркетингу, на дослідженнях ринку, його тенденцій, аналізуванні розвитку іноземних навчальних закладів.

Багато ВНЗ має власні сайти в Інтернеті, але часто інформація на них застаріла, або посилання та переходи на інші сторінки не працюють (насамперед це стосується такої актуальної інформації, як про проведення конференцій, коли ВНЗ проводить певну конференцію, а будь-яка інформація про неї відсутня на сайті). При великій кількості структурних підрозділів сторінки частини структурних підрозділів можуть відрізнитись від загальної структури сайту ВНЗ, мати зовсім іншу адресу, нічим не пов'язану з основним сайтом або і зовсім не мати жодних атрибутів та ознак ВНЗ, до якого вони належать.

Треба відзначити сайти НУ “Київський політехнічний інститут” та Національного університету культури і мистецтв (далі – НУКіМ), які є впорядкованими, структурованими та інформація на яких оновлюється постійно. На сайті НУКіМ наявна електронна версія буклету для абітурієнтів, який є доволі яскравим та привабливим, а також велика електронна бібліотека, користуватись якою можливо після проходження реєстрації. Недоліком цього сайту є наявність значної кількості незаповненого місця внизу частини сторінок, які не є статичними.

У НУ “Львівська політехніка” занадто розгалужена структура сайту (сайт 2010 – 2011 рр.), пошук на якому є складним та затратним у часі. Застаріла інформація, яка вже втратила чинність, не видаляється, а нова не вноситься (наприклад, на сторінці відділу аспірантури та докторантури); зразки документів на сайті присутні, але знайти їх складно, навіть за допомогою пошукової системи сайту. Сторінки інститутів та кафедр відрізняються між собою колористикою, дизайном, стилістикою, змістом та наповненням. А сайт Інституту зв'язків з діаспорою не має жодних посилань на причетність до НУ “Львівська політехніка”, структурним підрозділом якого він є.

Але є і вдалі приклади застосування маркетингових інструментів ВНЗ – в березні 2011 р. Національний технічний університет “Київський політехнічний інститут” проводив конкурс плакатів “Вибирай КПІ!” серед студентів на тему агітації потенційних абітурієнтів вступати саме до цього ВНЗ (рис. 4, 5).

Аналізуючи активність та різноплановість пропозицій на конкурсній електронній сторінці [3], а також активність відвідувачів сторінки, можна зробити висновок, що цей маркетинговий інструмент спрацював.

На території НУ “Київський політехнічний інститут” та в Інтернеті здійснює мовлення радіо “КПІ”, орієнтоване на студентську аудиторію, в ефірі якого присутні новини, музика, інформаційні та розважальні програми [4]. Для студентів виходить низка газет та журналів: “КПІшник” (газета Студентської ради студмістечка), “Placebo”, “ГОСС” (газета органів студентського самоврядування), “Слог” (газета факультету соціології), “Цеглина” тощо.



Рис. 4. Конкурсні роботи на тему “Вибирай КПІ!”

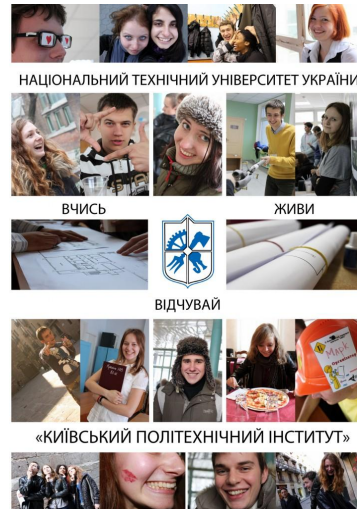


Рис. 5. Конкурсні роботи на тему “Вибирай КПІ!”

Доцільно відзначити і Київський національний лінгвістичний університет, у стінах якого 8 вересня 2011 р. відбулась презентація офіційної форми волонтерів ЄВРО-2012 [5], де цей ВНЗ позиціонувався як “один із провідних ВНЗ України, що спеціалізується на підготовці фахівців із іноземних мов” – саме ті знання, які необхідні для того, щоб стати волонтером (знання англійської мови є першою вимогою для потенційних волонтерів). Завдяки організуванню цього заходу, про університет дізнались, за допомогою, Інтернету та ЗМІ, всі особи, хто цікавиться майбутнім чемпіонатом з футболу та, насамперед, молодь, яка бажає залучитись до проведення чемпіонату шляхом участі в волонтерських програмах і здійснює пошуки інформації про волонтерство в Інтернеті. Необхідно зазначити, що не лише молодь з України та Польщі подавала заявки на участь у волонтерській програмі.

Серед таких бажаючих, що зареєструвались на сайті Європейської спілка футбольних асоціацій були і представники Нігерії, Венесуели, Канади, Гани та інших країн. А це – потенційні абітурієнти до Київського національного лінгвістичного університету.

Не надто активні навчальні заклади і в роботі з *соціальними мережами*, які за останні 5 – 7 років стали популярними серед первинної цільової аудиторії ВНЗ – підлітків та молоді. Хоча активно працює у соціальних мережах НУ “Львівська політехніка”, яка відкрила свої сторінки в таких найбільш популярних, за даними статистики пошукових серверів, мережах, як “Однокласники”, “Facebook”, “ВКонтакте”, та на постійній основі здійснює оновлення інформації та відповіді на запитання.

Особливу популярністю користувались розділи з розміщеними в них фотографіями та відеоматеріалами активного життя студентів НУ “Львівська політехніка” (максимально допустима сайтами кількість реєстрацій упродовж першого тижня) – студентськими фестивалями “Весна політехніки” та “Осінь політехніки”, змаганнями, організованими кафедрою фізкультури цього закладу, студентськими буднями тощо. Відвідувачі не тільки переглядали запропоновані матеріали, але і пропонували власні фото-, відеоматеріали з приватних архівів а також активно коментували і продовжують їх коментувати.

Одним із факторів, що привів вищенаведений заклад до першого місця у 2011 р. серед ВНЗ, куди подано найбільшу кількість вступних заяв, є і створення персональної сторінки для абітурієнтів, під назвою “Абетка вступника Львівської політехніки” [6], де розміщено всю, необхідну для вступу до даного навчального закладу інформацію, а також історії визначних та відомих випускників НУ “Львівська політехніка”, відгуки про навчання студентів та випускників тощо. Варто також відзначити і підхід “Львівської політехніки” до професійної орієнтації випускників шкіл – на автомобілі “Нива”, виділеному для проведення професійно-орієнтаційної діяльності у 2011 р. було розміщено аркуші паперу формату А4, які містили таку інформацію: номер телефону відповідного відділу, на який можуть зателефонувати потенційні абітурієнти, їхні батьки, або інші зацікавлені особи і домовитись про проведення зустрічей, роз’яснювальних бесід або ж одразу отримати відповіді на типові запитання.

У багатьох містах старшокласники тривалий час можуть відвідувати Малі Академії Наук, які куруються місцевими ВНЗ. Такі Малі академії є першими і найстаршими зразками використання маркетингових технологій вітчизняними ВНЗ щодо допомоги випускникам середніх шкіл, ліцеїв тощо здійснити вибір цікавої для них спеціальності.

Частина українських та закордонних ВНЗ видає власні газети або журнали. Спрямованість таких видань доцільно розділити на:

– наукові, де публікуються останні досягнення ВНЗ в науці, новини ВНЗ, цікаві наукові курйози тощо;

– загального змісту – більшість публікацій присвячено життю ВНЗ (рішення вищого керівництва, огляд досягнень певних кафедр, співпраця з закордонними ВНЗ, опитування студентів, спортивні події ВНЗ, оголошення тощо).

До другої категорії треба віднести газету “Аудиторія”, яка видається Національним університетом “Львівська політехніка”, “КПШник”, “ГОСС”, “Слог” (НУ “Київський політехнічний інститут”).

До першої категорії належить журнал “New Horizon” Технічного університету Упсала (Швеція).

Часто ВНЗ не використовують навіть мінімальний набір маркетингових інструментів, наприклад такий, як ідентифікаційний комплект. “Ідентифікаційний комплект часто є одним з найслабших елементів дизайну [університетського містечка]. Хоча знайти дорогу у незнайомому університетському містечку важливо...більшість відділів планування коледжів та їх адміністрація не розуміє важливості знаків, що показують дорогу, та ідентифікаційних табличок на будинках...З’являється ставлення, що чітко позначені знаки не важливі або не доречні на території університетського містечка” [7].

Зважаючи на все вищезазначене, можна зробити висновок, що хоч вітчизняні навчальні заклади і здійснюють певні заходи щодо покращення власної ефективності, але найбільш вагомою проблемою проведення маркетингових заходів є те, що вони виконуються в межах одного закладу точково, різними відділами та службами, які не поєднані між собою, без встановленої єдиної стратегії та ідеї, тому такі зусилля розпорошуються і вимагають більших матеріальних та часових затрат, ніж це б робилось централізовано – єдиним у ВНЗ підрозділом – службою маркетингу. Здебільшого такі заходи не сприймаються керівництвом навчального закладу як маркетингові і багато з таких заходів робиться за принципом “а давайте зробимо таке”, без належних розрахунків потенційних результатів, без контролю та кінцевої оцінки отриманих результатів.

### Література

1. Університет – кузня елітарних кадрів / Василь Гунчак // Вища школа [Текст]. — 2011. — № 7/8. — С. 7—18.
2. Режим доступу : [http://www.knteu.kiev.ua/prof\\_or.php](http://www.knteu.kiev.ua/prof_or.php).
3. Режим доступу : <http://student.kpi.ua/nashi-proekti/plakatnost>.
4. Режим доступу : <http://r.kpi.ua>.
5. Режим доступу : [www.uefa.com/uefaeuro2012/news/newsid=1674634.html](http://www.uefa.com/uefaeuro2012/news/newsid=1674634.html).
6. Режим доступу : <http://abc.lp.edu.ua>.
7. Brown R. Improving Campus Signs / Robert Brown // Planing for Higher Education [Text]. — 1992—1993. — № 21. — P. 1.

**O. Bobalo**

### **MARKETING EXPERIENCE OF THE UKRAINIAN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS. OFFERS FOR MARKETING TOOLS**

**Standard marketing activities conducted by national universities are considered. The basic error are analyzed. The versions of marketing tools and solutions in conducting of promotional activities by higher education institutions are proposed.**

**Key words: higher education institutions, marketing tools, marketing activity, marketing research, vocational activities.**