

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ
ПИТАННЯ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

[Електронний ресурс]

*Електронне
наукове фахове видання*

*Electronic
scientific professional edition*

Випуск 17 Issue

Одеса – 2015 – Odessa

УДК: 342.5.

Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 17. – 267 с.

© ОРІДУ НАДУ
при Президентіві України, 2015.

Редакційна колегія:

Іжа М. М. – д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України (головний редактор) (м. Одеса).

Попов С. А. – д.держ.упр., професор (заст. гол. ред.) (м. Одеса).

Овчаренко Ю. О. – к.психол.н., доцент (відпов. секр.) (м. Одеса).

Ахламов А. Г. – д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Аїрінеї Діну – Доктор, професор, (м. Ясси, Румунія).

Бакуменко В. Д. – д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Балабаєва З. В. – д.філос.н., професор (м. Одеса).

Безверхнюк Т. М. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Білорусов С. Г. – к.т.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (м. Херсон).

Буркінський Б. В. – д.е.н., професор, академік НАН України, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Ващенко К. О. – д.політ. н., старший науковий співробітник, Заслужений економіст України.

Гриневецький С. Р. – народний депутат України 3-го, 6-го та 7-го скликань, член наглядової ради ОРІДУ НАДУ при Президентові України (м. Одеса).

Дзвінчук Д. І. – д.філос.н., професор (м. Івано-Франківськ).

Єржимовська Магдалена – доктор хабілітований, професор (м. Гданськ, Польща).

Жилинський М. Г. – к.і.н., доцент (м. Мінськ).

Кравченко Б. О. – доктор суспільних наук, професор, (м. Бішкек, Киргизька Республіка).

Кривцова В. М. – к.і.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (м. Одеса).

Марущак В. П. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Надолішній П. І. – д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України (м. Одеса).

Оніщук В. М. – д.соц.н., професор (м. Одеса).

Пашиніна Т. С. – к.і.н. (м. Вінниця).

Приходченко Л. Л. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Радченко О. В. – д.держ.упр., професор (м. Слуцьк, Польща).

Ровинський Ю. О. – д.ю.н. (м. Одеса).

Телешун С. О. – д.політ.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Топчієв О. Г. – д.геогр.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Троцинський В. П. – д.і.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Фридхельм Мейєр цу Натрун – доктор наук, професор (м. Росток, Німеччина).

Шоломко Дмитро – директор команди Google Україна.

Якубовський О. П. – к.і.н., професор, Заслужений працівник народної освіти України (м. Одеса).

Яцко Андрій – д.т.н., професор (м. Кошалін, Польща).

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Газізов Михайло.

СУТНІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ РОЗВИТКУ ЛОБІЗМУ
У НАДНАЦІОНАЛЬНИХ ОРГАНІЗАЦІЯХ
(ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ)

9

Линдюк Олена.

ОСНОВНІ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ
ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

25

Ростіанов Богдан.

СПЕЦИФІКА ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА В США
В ПЕРІОД ГРОМАДЯНСЬКОЇ ВІЙНИ (1861–1865 рр.)

41

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Бондарук Віктор.

РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК НА БАЗІ КОНЦЕПЦІЇ
«ТОЧОК ЗРОСТАННЯ»

64

Воронов Олександр.

УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ В ПРОЦЕСІ
СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

81

Гавриш-Мусафір Анна.

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ
РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ СФЕРИ ТУРИЗМУ

95

Дуков Дмитро.

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ
В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ

108

Лужецька Надія.

ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ НАРКОМАНІЇ
ТА МЕХАНІЗМИ ЇЇ ПОШИРЕННЯ:
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

119

Осадчук Світлана.

ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ ОБЛАСТІ:
ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

134

Остапенко Олександр, Орел Михайло. АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА В СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ	148
Сенча Сергій. ПОРІВНЯЛЬНА ОЦІНКА РІВНЯ ТА ПОТЕНЦІАЛУ РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТИЧНОГО РОЗВИТКУ РАЙОНІВ І МІСТ ОБЛАСНОГО ЗНАЧЕННЯ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ	163
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	
Зелінський Сергій. ОЦІНЮВАННЯ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	180
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ	
Бобровська Олена. УПРАВЛІНСЬКІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ	193
Ворона Петро. ОСНОВНІ ЗАГРОЗИ У ПРОВЕДЕННІ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ ЗА ПРОПОРЦІЙНОЮ СИСТЕМОЮ ВІДКРИТИХ ПАРТІЙНИХ СПИСКІВ	212
Сташишин Михайло. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ПРОЦЕСУ РОЗРОБКИ, ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	229
ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ	
Кривогуз Геннадій. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПОСЛІДОВНОСТІ РОБОТИ НАЧАЛЬНИКА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОРГАНІЗАЦІЇ	248

Editorial board:

Izha Mykola – Doctor of political sciences, Professor, Honoured Education worker of Ukraine (Editor in chief) (Odessa).

Popov Serhyi – Doctor of Public Administration, Professor, (Deputy editor in chief) (Odessa).

Ovcharenko Yuriy – PhD in Political Sciences, Associate Professor (executive secretary) (Odessa).

Akhlamov Anatoliy – Doctor of Economics, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Airiney Dinu – Dean of the Faculty of Economics and Business Administration, University Alexandru Ioan Cuza (Iasi, Romania), Dr., Professor.

Bakumenko Valeriy – Doctor of Public Administration, Honoured Worker of Science of Ukraine.

Balabayeva Zinaida – Doctor of Philosophy, Professor (Odessa).

Bezverkhniuk Tetiana – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Bilorusov Serhiy – PhD in technical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Kherson).

Burkinsky Borys – Doctor of Economics, Professor, Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Vashchenko Kostyantyn – Doctor of political sciences, Executive editor of the editorial board, Honoured Economist of Ukraine (Kyiv).

Grynevetskiy Serhiy – People's deputy of Ukraine of the 3rd, 6th and 7th convocations, member of the supervisory board of ORIPA NAPA under the President of Ukraine (Odessa).

Dzvinchuk Dmytro – Doctor of Philosophy, Professor (Ivano-Frankivsk).

Yerzhymovs'ka Magdalena – Head of Corporate Finance Chair, Management Faculty, Gdansk University, Dr Habilitat, Professor (Gdansk, Poland).

Zhylynskiy Marat – Rector of the Academy of Management under the President of the Republic of Belarus, PhD in historical sciences., Associate Professor (Minsk).

Kravchenko Bohdan – General Director of the University of Central Asia, Doctor of Social Sciences, Professor (Bishkek, Kyrgyz Republic).

Kryvtsova Valentyna – PhD in historical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Marushchak Volodymyr – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Nadolishniy Petro – Doctor of Public Administration, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Onishchuk Vitaliy – Doctor of Sociological sciences, Professor (Odessa).

Pashynina Tetiana – PhD in historical sciences (Vinnytsa).

Prykhodchenko Lyudmyla – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Radchenko Olexandr – Professor Extraordinary of Pomeranian Academy, Doctor of Public Administration, professor (Slutsk, Poland)

Rovynskyi Yuriy – Doctor of Law (Odessa).

Teleshun Serhiy – Doctor of political sciences., Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Topchiev Alexandr – Doctor of geography sciences, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine, (Odessa).

Troshynskyi Volodymyr – Doctor of History, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Frydhelm Meyer zu Natrup – Doctor of Sciences, Professor (Rostock, Germany).

Sholomko Dmytro – Google Director, Ukraine

Jakubowski Oleksyi – PhD in historical sciences, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Yatsko Andriy – Professor of Mathematics Chair, Technical University (Koshcalin, Poland), Doctor of technical sciences, Professor.

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Gazizov Myhaylo.

ESSENTIAL CHARACTERISTICS OF LOBBYING
IN SUPRANATIONAL ORGANIZATIONS
(EUROPEAN UNION)

9

Lyndyuk Olena.

THE MAIN THEORETICAL AND METHODOLOGICAL
APPROACHES TO THE MODERNIZATION OF CIVIL SERVICE
OF FOREIGN COUNTRIES

25

Rostiyanov Bogdan.

SPECIFICS STATE BUILDING IN THE UNITED STATES
DURING THE CIVIL WAR (1861–1865 BIENNIUM)

41

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Bondaruk Viktor.

REGIONAL DEVELOPMENT SUPPORTING
«GROWTH POINTS» CONCEPT

64

Voronov Oleksandr.

MANAGERIAL DECISIONS IN STRATEGIC MANAGEMENT

81

Havrysh-Musafir Anna.

FOREIGN EXPERIENCE OF REGIONAL DEVELOPMENT
MANAGEMENT OF TOURISM

95

Dukov Dmitriy.

INSTITUTIONAL SUPPORT FOR REGIONAL POLICY
IN THE CONTEXT OF UKRAINE'S EUROPEAN CHOICE

108

Luzhetska Nadiya.

THE CAUSES OF DRUG ADDICTION AND THE MECHANISMS
OF ITS PROLIFERATION: PUBLIC-ADMINISTRATIVE ASPECT

119

Osadchuk Svitlana.

FINANCING OF EXPENSES OF THE BUDGET OF THE REGION:
PROBLEMS AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT

134

OstapenkoAlexandr, Orel Mihail.

ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE FIELD
OF GENERAL SECONDARY EDUCATION 148

Sencha Sergiy.

COMPARATIVE ASSESSMENT OF LEVEL
AND POTENTIAL RECREATIONAL AND TOURIST
DEVELOPMENT OF AREAS AND CITIES
OF REGIONAL VALUE OF ODESSA REGION 163

CIVIL SERVICE

Zelinsky Sergey

ASSESSMENT OF COMPETENCE OF CIVIL SERVANTS 180

LOCAL GOVERNMENT

Bobrovska Olena.

MANAGEMENT PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION
OF FINANCIAL DECENTRALIZATION CONCEPT
IN THE SELF-LOCAL GOVERNMENT 193

Vorona Petro.

THE MAIN THREAT FOR THE LOCAL ELECTIONS
USING PROPORTIONAL OPEN PARTY LISTS 212

Stasyshin Myhaylo.

EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC
INVOLVEMENT IN THE DEVELOPMENT, ADOPTION
AND IMPLEMENTATION OF LOCAL
AUTHORITIES' DECISIONS 229

RESEARCHES. ELABORATIONS. PROJECTS

Krivoguz Gennady.

THE PROPOSALS ON THE SEQUENCE OF THE WORK
OF THE CHIEF OF CIVIL PROTECTION OF ORGANIZATION 248

Газізов Михайло Михайлович,

доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту

НАДУ при Президентіві України, к.політ. н.

СУТНІСНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ РОЗВИТКУ ЛОБІЗМУ У НАДНАЦІОНАЛЬНИХ ОРГАНІЗАЦІЯХ (ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ)

У статті розглядаються сутнісні характеристики розвитку лобістської діяльності у наднаціональних організаціях. Автор досліджує історичні, культурні, політичні аспекти лобізму в Європейському Союзі. Особливу увагу звертає на функціонування лобі-груп в Інститутах Союзу – Європейській Комісії, Європейській Раді і Європейському парламенту, що регулюють ключові аспекти діяльності груп інтересів в таких галузях, як митна, антимонопольна, енергетична політика.

Ключові слова: наднаціональні організації, лобі-групи, Європейський парламент, демократична легітимність, Інститути Європейського Союзу.

Gazizov Myhaylo

ESSENTIAL CHARACTERISTICS OF LOBBYING IN SUPRANATIONAL ORGANIZATIONS (EUROPEAN UNION)

In the EU, development of civilized lobbying was due to the deepening of European integration, which involves the transfer of EU member states of their sovereignty bodies of the European Union and access of civil society in decision-making. Integration processes have identified the advantages and disadvantages of a supranational character lobbying compared to national.

Lobbying of interest groups in the EU institutions considered civilized, despite the lack of formal regulation of lobbying activities, due to shortage of its own expert resources of EU institutions.

The article is to determine the essential characteristics of lobbying in the European Union, which then can be used in Eastern Europe and Ukraine.

The article outlined the main essential characteristics of a civilized lobbying in the EU who can distinguish three main groups.

The first – this awareness of governments of Western Europe and the EU governing bodies of the need for the existence of interest groups and policy of promoting lobbying.

The second – the ability of citizens to respond quickly to changes in the distribution of powers between the authorities and therefore mobilize and adapt strategies to influence on the formation of European policies.

The third – feature is multires decision-making in the EU, which involves the active participation of citizens in decision-making at various levels supranational union.

In the EU political institutions positively assessed civilized lobbying role and activities of lobby groups in view of the competence of professional expertise and wide representation of bills of various actors of the political process at the supranational level.

Lobby groups have an opportunity to use the expertise as a resource that allows them to influence the decisions of EU institutions for the benefit of stakeholders.

The most effective methods of civilized lobbying to influence the decision-making process of the EU political institutions are: negotiating with representatives of the EU political institutions and conduct advocacy through the media.

On the basis of summarizing specific interest groups representation in EU institutions, can distinguish major groups that carry out lobbying activities at national and supranational levels, including: consultative lobby association; European industry association; think tanks.

In terms of research of euro-lobbying such typology can specify lobby of a wider range of activities, namely the group of producers; interest groups outside work; interest group of regions.

We emphasize that interest groups seeking to influence the government institutions play an important role in all modern democratic societies. At national level this type represent the interests of adequate formal channels of representative

government, which is sold in the inter-party struggle and through elections and political processes.

All of the above to evaluate the challenges and prospects of civilized lobbying in EU institutions as democratic as the expansion of the presence of lobby groups at all levels of decision-making supranational organization promotes qualitative change in the political culture in European integration.

The reason for the spread of lobbying in Europe is not so much lobbying increasingly recognized as a natural element of the democratic process and, above all, the process of "deepening" European integration, ie transfer Member States of their competence in favor of supranational institutions and civil society.

Keywords: supranational organizations, lobby groups, the European Parliament, the democratic legitimacy of the European Union institutions.

Газизов Михаил Михайлович

СУЩНОСТНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ РАЗВИТИЯ ЛОББИЗМА В НАДНАЦИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ (ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ)

В статье рассматриваются сущностные характеристики развития лоббистской деятельности в наднациональных организациях. Автор исследует исторические, культурные, политические аспекты лоббизма в Европейском Союзе. Особое внимание обращает на функционирование лобби-групп в институтах Союза - Европейской Комиссии, Европейскому Совету и Европейскому парламенту, регулирующих ключевые аспекты деятельности групп интересов в таких областях, как таможенная, антимонопольная, энергетическая политика.

Ключевые слова: наднациональные организации, лобби-группы, Европейский парламент, демократическая легитимность, Институты Европейского Союза.

Постановка проблеми. В Європейському Союзі розвиток цивілізованого лобізму був зумовлений поглибленням європейської інтеграції, що передбачає

передання державами-членами ЄС частини свого суверенітету органам Європейського Союзу і доступу громадянського суспільства до процесу ухвалення рішень. Інтеграційні процеси визначили переваги й недоліки наднаціонального характеру лобіювання порівняно з національним.

Формування інституту представництва груп інтересів, які використовують різноманітні можливості лобіювання на загальноєвропейському рівні, відбувалося як на ранньому етапі європейської інтеграції, так і в 90-ті рр. XX ст., коли було засновано Європейський Союз з повноваженнями наднаціонального об'єднання. Першим офіційним інституційним представником груп інтересів в ЄС був Соціально-економічний комітет, який об'єднав представників різних сфер і секторів життєдіяльності співтовариства, зокрема, корпоративних, промислових, профспілкових, соціальних, правозахисних.

Згодом у Маастрихтському договорі (ст. 118b, ст. 229 п. 2, ст. 245 п. 2 Договору про створення Європейського Союзу) було визначено принципи взаємодії лобістських організацій з інститутами ЄС, згідно з якими Європейська Комісія уповноважена і зобов'язана встановлювати контакти не тільки з національними урядами і їх відомчими структурами, але й з міжнародними і національними групами інтересів та групами тиску. Виробленню спеціального Соціального протоколу, включеного як Додаток до Договору про створення Європейського Союзу, яким встановлювалися принципи єдиної соціальної політики між інститутами ЄС і лобістськими організаціями стало Положення про взаємодію інститутів ЄС з лобі-групами [1], яке визначило сутність розвитку лобізму у наднаціональних організаціях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Феномен лобізму в Брюсселі вивчали теоретики і практики євролобіювання Д. Кoen, Дж. Річардсон, К. Махоні, Дж. Грінвуд, К. Карр Б. Кохлер-Кох та Р. Ейзінг, Е. Брошайд, Дж. Беркхоуд, Д. Лоурі, П. Боуен, Дж. Баерс, Б. Керреманс, Д. Ерншоу та ін., які зазначили, що він полягає у забезпеченні «демократичної легітимності» моделі управління, яка уможливлює участь груп тиску у законодавчому процесі

та регулюванні відносин в рамках єдиного європейського політичного і економічного простору [3].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

Лобіювання груп інтересів в інституціях ЄС вважається цивілізованим, незважаючи на відсутність формального регулювання лобістської діяльності (на даний момент запровадження процедури обов'язкової реєстрації лобі-груп при Європейській Комісії перебуває на стадії обговорення в рамках Ініціативи з прозорості), що пояснюється дефіцитом власних експертних ресурсів інститутів ЄС. Слід зазначити, що Брюссель вважається другим світовим центром лобістської діяльності (після Вашингтона), що обумовлено унікальністю інституційної і правової архітектури Європейського Союзу.

Інститути Союзу – Європейська Комісія, Європейська Рада і Європейський парламент – регулюють ключові аспекти діяльності груп інтересів в таких галузях, як митна, антимонопольна, енергетична політика, а суб'єктами законодавчих актів ЄС стають як держави-члени Союзу, так і окремі корпорації і громадські об'єднання. Так, за офіційними даними Європейської Комісії 2008 р. у Брюсселі було зареєстровано 950 лобістських асоціацій, щонайменше 15 тис. професійних лобістів, кількість яких постійно зростала, і понад 300 транснаціональних компаній для взаємодії з інституціями всіх рівнів ЄС з сукупним оборотом понад 1 млрд євро, які беруть участь в усіх стадіях законотворчого процесу та впливають на ухвалення важливих політичних рішень. При цьому важливо підкреслити, що в політичній культурі ЄС лобі-групи відіграють більш вагому роль, ніж в політичних культурах країн-членів Європейського Союзу [2, 3].

Формулювання цілей статті. Метою статті є визначення сутнісних характеристик розвитку лобізму у Європейському Союзі, які в подальшому можуть бути використані в країнах Східної Європи та Україні.

Виклад основного матеріалу. Вважається, що вперше питання про регулювання лобістської діяльності було порушене у 1989 році. За дорученням депутатів розробкою кодексу поведінки лобістів та їх відкритої реєстрації

зайнявся депутат з Бельгії М. але він підготував доповідь, в якій були закріплені основні понятійні питання лобістського процесу, порядок реєстрації та звітності [3].

Згідно з Гале, лобістом можна вважати особу, що виступає за дорученням третьої сторони на захист інтересів цієї сторони. Основний висновок, зроблений на базі доповіді, - необхідно розробити модель управління організаційними інтересами, здатну до саморегуляції, та стимулювати самоорганізацію груп інтересів [3].

Першою спробою такого стимулювання став Кодекс поведінки лобістів, розроблений групою консалтингових фірм. Після певного часу обговорення він був прийнятий практично у первісному вигляді (не пройшла лише пропозиція про обов'язкове щорічне звітування лобістів про свою діяльність) у 1997 році.

Подальше регулювання лобістської діяльності пов'язане з ухваленням двох доповідей, розроблених за дорученням Європарламенту. Розробники запропонували ввести спеціальну реєстрацію лобістів, причому була визначена певна система стимулів, наприклад, право вільного доступу в приміщення, де розташовані інституції ЄС, тощо. За прикладом американського законодавства, особлива увага в доповідях приділялась питанням декларування чиновниками державних подарунків та послуг, передбачалося, що таке ж зобов'язання мають взяти на себе й депутати.

В ЄС існує список рекомендацій щодо регулювання лобістської діяльності, якого мають дотримуватися усі держави-члени. Переважно ці рекомендації спрямовані на те, щоб створювані в окремих державах системи регулювання лобістської діяльності не буди занадто суворими та громіздкими.

Останнім часом з'явилися та збільшують свою активність лобістські групи, націлені на просування тих чи інших рішень у Європарламенті, багато з діючих у ньому професійних лобістів офіційно зареєстровані в такій якості. Легітимізована робота професійних лобістів має забезпечуватися надійним механізмом дотримання прозорості джерел фінансування. Таким механізмом став, зокрема, Регламент (ЄС) № 2004/2003 Європейського парламенту та Ради

ЄС від 4 листопада 2003 року, котрий в повному обсязі почав діяти після виборів до Європарламенту 2004 року. В регламенті викладені норми-дефініції та умови визнання політичних партій, що діють на європейському рівні, питання фінансування з бюджету ЄС тощо [3].

Зауважимо, що в політичних інститутах ЄС позитивно оцінюється роль цивілізованого лобіювання та діяльність лобістських груп з огляду на компетентність фахової експертизи законопроектів та широкого представництва різних суб'єктів політичного процесу на наднаціональному рівні. Так, Європейська Комісія як виконавчий орган ЄС зацікавлена в постійних контактах з експертами лобі-груп, що представляють ту або іншу галузь і здатні репрезентувати компетентну думку з питань регуляторної, інноваційної та соціальної політики.

У свою чергу, лобі-групи дістають можливість використовувати експертизу як ресурс, що дозволяє їм вплинути на рішення інститутів ЄС в інтересах зацікавлених груп. Визначний політолог П. Бауен вважає, що таку модель взаємодії між групами тиску і політичними інститутами Європейського Союзу можна характеризувати як цивілізовану, оскільки процеси ухвалення рішень передбачають прозорість співпраці [4].

Формування політико-культурного середовища в умовах європейської інтеграції зумовило нові тенденції функціонування наднаціональних інститутів ЄС, які широко використовують інструменти лобізму для розвитку і просування цінностей громадянського суспільства.

Аналіз базових договорів ЄС свідчить, що Європейська Комісія є ініціатором євроінтеграційної політики у всіх сферах діяльності і єдиним органом з правом законодавчої ініціативи. Саме тому цей політичний інститут є головною метою діяльності лобістських організацій, оскільки рішення, що приймаються на рівні Європейської Комісії, мають загальнополітичний характер і директивне значення для адміністративних структур Комісії нижчого рівня, на якому здійснюється так зване «точкове лобіювання»(bottom-up lobbying), коли ухвалюються окремі рішення для певних груп інтересів [4]

Характерною рисою співпраці Європейської Комісії і лобі-груп є функціонування спеціальних консультативних та експертних комітетів, до складу яких входять представники ЄС, національні експерти, представники лобістських груп, які беруть участь в процесі вироблення і планування політики ЄС в різних сферах, що відкриває можливості для ефективного лобіювання. Зазначимо, що прозорість підготовки законопроектів та ухвалення політичних рішень свідчить саме про цивілізоване лобіювання в рамках Європейської Комісії інтересів корпорацій і громадських об'єднань.

Публікуючи Білі й Зелені книги, що містять інформацію з окремих питань, які обговорюються в інституціях ЄС, Європейська Комісія враховує експертні оцінки різних консультативних груп для ухвалення остаточних рішень. У результаті, за ініціативою самої Європейської Комісії висувається лише 6 % всіх законопроектів, а більшість з них з'являється як реакція на різноманітні вимоги і пропозиції ззовні, зокрема від лобістських організацій і груп інтересів [4].

Як показує політичний аналіз лобіювання в рамках ЄС, кожен Генеральний директорат ЄС пов'язаний з певними лобістськими групами: так, Генеральний директорат, відповідальний за проблеми зайнятості, соціальні проблеми і професійну освіту, підтримує вимоги профспілок, а Генеральний директорат з питань спільного ринку надає підтримку підприємцям; Генеральний директорат з інформаційного суспільства забезпечує інтереси корпоративних організацій та неформальних об'єднань громадянського суспільства; Генеральний директорат з питань сільського господарства і розвитку сільських районів надає підтримку аграрному лобі; Директорат, в компетенції якого знаходяться, проблеми освіти, спорту і культури – підтримує лобіювання груп соціальних інтересів; Генеральний директорат з питань науки, досліджень і розвитку сприяє лобіюванню інноваційних проектів [4].

Функції Європейського парламенту як політичного інституту ЄС, що обирається шляхом загального прямого голосування, відрізняються від функцій, що виконуються національними парламентами, оскільки, починаючи з

1987 р. з набуттям чинності Єдиного Європейського Акту, Європарламент, як і Рада ЄС, уповноважений ухвалювати рішення у багатьох політичних сферах, зокрема щодо внутрішнього ринку, промисловості, економіки, соціальної політики, транс'європейських мереж, митного співробітництва, захисту прав споживачів, захисту навколишнього середовища, рівності прав і можливостей у громадянському суспільстві, збереження культурної самобутності етнічних груп, відкритості й доступу до офіційних документів ЄС, інноваційного і технологічного розвитку, боротьби з корупцією тощо [4].

З огляду на широкий спектр повноважень Європарламенту, який стосується розвитку плюралістичної демократії і громадянського суспільства, зокрема, в країнах – нових членах ЄС, найбільшу активність в рамках Європарламенту проявляють лобі-групи, які є представниками громадських інтересів, тобто організацій, що займаються охороною навколишнього середовища, захистом соціальних прав і прав споживачів тощо.

Лобі-групи використовують різні шляхи впливу на прийняття рішень в Європарламенті, серед яких слід виокремити: встановлення контактів з депутатами Європейського Парламенту з метою отримання інформації про майбутні законотворчі ініціативи Комісії; лобіювання ініціативних документів, що відповідають інтересам груп тиску; здійснення спрямованого інформаційного впливу щодо забезпечення інтересів організованих груп; прямий вплив на процес голосування з конкретних питань, важливих для лобі-груп; участь у відкритих слуханнях або зібраннях, які проводяться відповідними комітетами Європарламенту; експертний консалтинг для депутатів Європарламенту з метою врахування позицій національних урядів, представниками яких також виступають лобі-групи [5].

Таким чином, прозорість лобіювання визначається як прямим впливом на депутатів Європарламенту, і в першу чергу на доповідача або голову одного з багатьох комітетів, особливо на початковому етапі роботи над доповіддю або під час обговорення питання в комітеті і окремих підгрупах, так і опосередкованим впливом через публічні дебати і засоби масової інформації,

які використовуються як трибуна для представлення інтересів певних соціальних груп.

Слід зазначити: взаємодія Європейського Парламенту з лобі-групами, що обстоюють громадські інтереси, є показовою для політичної культури демократичного суспільства, в якому фундаментальні права і свободи є базовими засадами цивілізаційного розвитку. Зокрема, кожен громадянин Європейського Союзу має право «подавати, в індивідуальному порядку або спільно з іншими особами, письмові вимоги або скарги (петиції) до Європарламенту» (параграф 156 Інструкції з процедурних питань діяльності Європарламенту) [6], які використовуються як один з ефективних інструментів лобіювання. Можна стверджувати, що саме Європарламент, з огляду на плюралістичний стиль прийняття рішень, є політичним інститутом ЄС, з яким переважно співпрацюють лобі-групи соціальної спрямованості.

Формально вищим інститутом влади Європейська Рада ЄС, на яку покладено функцію вироблення стратегії європейської політики. Крім того, до повноважень Ради ЄС відносять функції ухвалення законодавства; координацію загальної економічної політики держав-членів; спільне з Європарламентом прийняття бюджету ЄС; укладання угод між ЄС та іншими іноземними державами, а також міжнародними організаціями; проведення загальної політики і координації у сфері безпеки і міжнародних відносин.

Європейська Рада має компетенцію уточнення, затвердження або відхилення законодавчих ініціатив Європейської Комісії і внесених поправок Європарламенту. Саме через Європейську Раду ЄС здійснюється найбільш інституціоналізований національний вплив на політику ЄС. Підкреслимо, саме тому Європейська рада ЄС, з погляду лобістських організацій, є важливим політичним інститутом Європейського Союзу, в рамках якого відбувається лобіювання інтересів держав-членів ЄС, оскільки саме цей інститут має найбільш широкі законодавчі повноваження щодо ухвалення рішень, які істотним чином впливають на політику національних акторів ЄС в різних сферах життєдіяльності [6].

Проте Рада ЄС, незважаючи на ініціативи щодо більшої відкритості і прозорості ухвалення рішень, залишається менш доступною для лобіювання, оскільки більшість рішень приймаються шляхом таємного голосування. Тому лобі-групи намагаються впливати на законодавчі процеси в рамках Ради ЄС через так звані «національні канали», зокрема, контакти з міністрами або службовцями міністерств, експертами, радниками на рівні держав-членів.

Однак найбільш ефективними методами цивілізованого лобіювання щодо впливу на процес ухвалення рішень політичними інститутами ЄС (Європейського Парламенту, Європейської Комісії та Європейської Ради ЄС) є: проведення переговорів з представниками політичних інститутів ЄС та проведення пропагандистської діяльності через ЗМІ.

Наступним за ефективністю є метод прямого лобіювання – присутність і виступи представників лобі-групи на слуханнях у комітетах та інших відділах інститутів ЄС з метою представлення та відстоювання власної позиції та надання необхідної фахової інформації стосовно питання, що розглядається, тобто прямий вплив на осіб, що ухвалюють рішення.

Четверте, п'яте і шосте місце посідають інші три методи прямого та непрямого лобіювання, а саме: відправлення петицій та листів представникам інститутів ЄС з поданням певної точки зору, організація та проведення кампаній «грассрутс» з метою впливу на чиновника через громадську думку, а також надання консультативних послуг та інформації посадовцям (лобісти часто виступають експертами під час обговорення певних питань). Підготовка та пропонування на розгляд власних законопроектів, за оцінками експертів – на сьомому місці.

Менш ефективними методами є утворення коаліції та залучення «третьої» сили (іншої держави або «п'ятої колони», тобто етнічне лобі), що є непрямыми методами цивілізованого лобіювання, та проведення громадських акцій (мітингів, демонстрацій, страйків чи акцій громадської непокори).

Експерти погодилися, що використання методів цивілізованого лобіювання є найбільш ефективними щодо впливу на Європейську Раду ЄС,

менш ефективними – на Європейську Комісію та найменш ефективними – на Європейський Парламент.

На підставі узагальнення специфіки представництва груп інтересів в інститутах ЄС можна виокремити основні групи, які здійснюють лобістську діяльність на національному і наднаціональному (європейському) рівнях, зокрема:

консультативні лобі-асоціації (консалтингові, PR, – GR, – MR, – та IR-агенції, асоціації з стратегічного планування та стратегічних комунікацій тощо, наприклад, Business Advisors International (BAI), Cabinet Stewart, Central Lobby Consultants Ltd, Weber Shandwick, Worldcom Europe Brussels, Fleishman-Hillard Brussels, Euro P.A. Consulting, European Consulting Company, Edelman Public Relations Worldwide, Hill&Knowlton, Ogilvy Public Relations Worldwide Brussels, Porter Novelli Brussels, PRM European Lobbyists, Europe Analytica, Grayling Political Strategy, Strategis Communications та ін.) [7];

європейські галузеві об'єднання (лобі-представництва інтересів промислових груп, наприклад, Business Europe (ex-UNICE), Eurochambers (Association of European Chambers of Commerce and Industry), ERT (European Round Table of Industrialists), AEB (Association of European Business in the Russian Federation), AER (Association of European Radios), ECTA (European Competitive Telecommunications Association), ETNO (European Telecommunications Network Operators' Association), ETSA (European Telecommunication Services Association), GSME (GSM Europe) тощо) [8];

аналітичні центри (think tanks), які розробляють прогностичні стратегії та програми щодо регіональної політики ЄС (наприклад, Bruegel, Centre for European Reform (CER), Centre for the New Europe, Europe Plus, International Policy Network (IPN), Open Europe тощо) [8].

З погляду дослідників євролобіювання, таку типологію можна уточнити, виокремивши лобі-групи більш широкого спектру діяльності, а саме:

групи інтересів виробників (комерційні), які виступають від імені підприємців і лобіюють максимально сприятливі умови для поступового

економічного розвитку ЄС, збільшення конкурентоспроможності та отримання прибутку;

групи інтересів невиробничого характеру (некомерційного) сектору, які представляють громадські організації і асоціації за професіями та якими лобіюються широкі громадські чи групові інтереси окремих спільнот (екологісти, мігранти тощо) або безпосередні інтереси членів груп (наприклад, пільги для професій, які вони репрезентують);

групи інтересів регіонів, що поєднують у своїй діяльності обидва типи мотивацій (і безпосередню матеріальну зацікавленість, наприклад, у просуванні тих чи інших комерційних проектів, і збільшення питомої ваги регіональної складової в європейській інтеграції загалом) [9].

Підкреслимо, що групи інтересів, які прагнуть вплинути на владні інститути, відіграють важливу роль у всіх сучасних демократичних суспільствах. На національному рівні такий тип представництва інтересів адекватний формальним каналам представницького управління, яке реалізується під час міжпартійної боротьби і через вибори і політичні процеси.

Важливою складовою діяльності лобі-груп на наднаціональному рівні є вироблення і впровадження стратегій лобіювання, зокрема, лобіювання груп інтересів громадського сектору.

Зазначимо, що політичний вимір стратегій лобіювання, характерний для взаємодії інститутів ЄС з групами тиску, відображає трансформаційні процеси політико-культурного розвитку на національному та наднаціональному рівнях існування держав і регіональних організацій. Як зазначають дослідники євролобізму, найчастіше європейськими лобі-групами застосовуються такі стратегії:

- конструктивної співпраці з особами, які ухвалюють рішення з метою досягнення взаємовигідного компромісу;
- корекції законодавства або поступового внесення змін до нього задля забезпечення інтересів лобі-груп;

- опосередкованого впливу за допомогою недержавних організацій та союзів, тобто третьої сторони або посередників;
- цивілізованого заохочення прийняття рішень;
- альтернативного лобіювання з метою пошуку конструктивного компромісного рішення;
- агресивного лобіювання [10].

Розрізняють методи внутрішнього, прямого та непрямого лобіювання. Методи внутрішнього лобіювання передбачають впровадження в організації та установи ЄС представників лобі-груп. Методи прямого лобіювання пов'язані з безпосереднім впливом на посадовців ЄС. Такий вплив здійснюється за допомогою фінансування виборчих кампаній; збирання інформації, проведення досліджень, представлення інформації законодавцям; підготовки та надання політичним інститутам ЄС власних законопроектів (такий метод практикується при лобіюванні членів Європейської Комісії); участі у дорадчо-консультативних органах, які створюються для розгляду певних питань та надання фахових консультацій; публічної і громадської дипломатії – відправлення петицій та листів урядовцям лобі-групою з представленням певної точки зору; участі представників лобі-груп в офіційних конференціях ЄС; лобіювання в регіонах в інтересах національних суб'єктів ЄС [11].

В умовах формування громадянського суспільства і розвитку демократії в Європі більш значимою вважається роль непрямого лобізму нового типу, який полягає у поєднанні організації масових кампаній, що об'єктивно відображають громадську думку шляхом комбінування методів лобіювання та технологій PR, РА та Advocacy. Опосередкований лобізм груп тиску вважається чинником політичної культури європейського суспільства, оскільки використовує громадську підтримку лобістських проектів [11].

Висновки. У статті окреслені основні сутнісні характеристики цивілізованого лобіювання в ЄС, які можна виокремити в три основні групи. По-перше, це усвідомлення органами влади країн Західної Європи і керівних

органів ЄС необхідності існування груп інтересів і політики сприяння розвиткові лобізму.

По-друге, це здатність громадян швидко реагувати на зміни у розподілі повноважень між органами влади і відповідно мобілізуватися й адаптувати стратегії громадського впливу на формування європейської політики.

Третя особливість полягає у багаторівневості процесу прийняття рішень у ЄС, що передбачає активну участь громадян в ухваленні рішень на різних рівнях наднаціонального об'єднання.

Все вищезазначене дозволяє оцінити виклики і перспективи цивілізованого лобіювання в інститутах Європейського Союзу як демократичні, оскільки розширення масштабів присутності лобі-груп на всіх рівнях ухвалення рішень наднаціональної організації сприяє якісним змінам політичної культури в умовах європейської інтеграції.

Таким чином, причиною поширення лобіювання в Європі є не стільки все більше визнання лобіювання як природного елементу демократичного процесу, а, насамперед, процес «поглиблення» європейської інтеграції, тобто передання країнами-членами своєї компетенції на користь наднаціональних інститутів і громадянського суспільства.

Література.

1. Kurczewska U. Lobbying in the European Union / U.Kurczewska // *Evropa*. – 2002. – Vol. 4, № 3. – P.117-148.
2. Європейський Союз. Консолідовані договори / [Переклад Ю. Петруся, за науковою редакцією В. Муравйова]. – К. : «Port-Royal», 2009. – 140 с.
3. Войнич О. М. Цивілізований лобізм в Європі: політичний аспект / О. М. Войнич, О. В. Шевченко // *Світова політика*. – К.: Інститут світової економіки і міжнародних відносин НАН України, 2009. – Випуск 2. – С. 173–198.

4. Шохин А. Н. Взаимодействие бизнеса и власти в Европейском Союзе / А. Н. Шохин, Е. А. Королёв – М. :Изд.дом. ГУ. ВШЭ, 2008. – 158 с.
5. Bouwen P. Lobbying versus Litigation: Political and Legal Strategies of Interest Representation in the European Union / P.Bouwen, M.McCown // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol.14, № 3. – P. 244-253.
6. European Governance: A White Paper. European Commission. COM (2001) 428 final. (2001) [Електроннийресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.
7. Karr K. Democracy and Lobbying in the European Union / Karr K.– New York: Campus Verlag, 2007. – 240 p.
8. Kurczewska U. Lobbing in the European Union / U.Kurczewska // Europa. – 2002. – Vol. 4, № 3. – P.117–148.
9. Шевченко О. Європейська PR-практика / О.Шевченко. – К.: ІМБ, 2008. – 162 с.
10. Mazey S. Interest Groups and EU Policy-Making: Organisational Logic and Venue Shopping / S.Mazey, J.Richardson // European Union: Power and Policy-Making [ed. by J.Richardson]. – New York; London, Routledge, 2006. – P. 28–41.
11. Войнич О. М. Стратегія лобі-груп Європи / О. М. Войнич // Актуальні проблеми міжнародних відносин. (Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка). – К., 2008. – Випуск 81. Частина II. – С. 129–134.

Линдюк Олена Анатоліївна,

докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління

НАДУ при Президентові України, д.держ.упр.

ОСНОВНІ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Стаття присвячена розгляду особливостей модернізації державної служби зарубіжних країн. Зокрема, досліджено зарубіжний досвід організації системи державної служби в частині поділу посад на категорії, умов добору претендентів на державну службу, матеріальної і моральної мотивації державних службовців. Виокремлено основні сфери, в межах яких здійснюється модернізація державної служби на сучасному етапі, визначено особливості традиційної й модернізованої системи, деталізовано напрями перегляду основних принципів зарубіжних моделей державної служби. Обґрунтовано теоретико-методологічні засади модернізації державної служби і перспективи її удосконалення на сучасному етапі державотворення в Україні.

Ключові слова: державна служба, модернізація державної служби, зарубіжний досвід модернізації державної служби, традиційна державна служба, модернізована державна служба.

Lyndyuk Olena

THE MAIN THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACHES TO THE MODERNIZATION OF CIVIL SERVICE OF FOREIGN COUNTRIES

In modern conditions the civil service is an important component of state building processes in Ukraine, which is responsible for maintaining the stability and democratic character of the constitutional state. Ukraine has a functionally inefficient, structurally controversial civil service system, that cannot provide quality administrative and management services to the people.

Through modernization of management system, it is appropriate to evaluate not only the own experience of the system, its historical path, but also to analyze the possibility of application for such a system the external experience that will be useful to build a new national model of civil service.

The purpose of the article is to analyze the characteristics of modernization of foreign countries' civil service and to justify the prospects of the improvement of civil service in Ukraine at present.

In world practice there is an algorithm of the civil service modernization. The focus is on the development of regulations and legislation. Then stable functioning institutions of the civil service are formed. After that more attention is paid to improving the efficiency of the system based on an analysis of current problems and justification of optimal model of civil service.

Analysis of foreign countries' experience makes it possible to identify the main areas within which the civil service modernization is conducted, including: constitutional and political, legal, organizational, functional, human resources, financial, management, informational, motivation, moral and ethical areas.

Some countries still follow traditional characteristics of national systems of civil service, while others - significantly modernize them, introducing systematic and comprehensive changes. The article singles out the characteristics of traditional and modernized civil service, details directions of its basic principles' review.

Public service modernization processes are complex, lasting and associated with the ongoing process of state's development. The analysis of the excellence experience of the civil service modernizing in foreign countries has allowed to identify the main trends that need to be taken into account in Ukraine: legal and organizational support, creating the necessary for reform institutions, focus on providing quality administrative services, decentralization, deconcentration, innovation, introduction of new management techniques, improving human resource management. The use of modern methods for improving the management of public sector (outsourcing, outstaffing, benchmarking, reengineering, coaching, e-government) will allow to implement the quality of public service management

system. The civil service should be based on the rule of law, openness, professionalism, competence, political neutrality, stability and integrity.

The division of positions into categories must be substantiated by qualitative differences in these positions, not the level of authority. It is necessary to establish an open tender procedure, clear and transparent conditions for selection to the civil service, introduce the preparatory civil service institute. Modernization of civil service in Ukraine should help to change the conduct of the tender, providing for a new procedure for the formation of tender commissions, it is important to ensure the effective operation of the Commission on Senior Civil Service.

In reforming the service career system the progress in the official hierarchy of the person for the entire life cycle should be ensured, including through increasing rank. It is advisable to introduce effective tools for evaluation of civil servants, focusing not on the appraisal but on the results of their work. Ethical problems of management, norms of ethics in management, formation of moral culture of civil servants require solving.

Ukraine needs its own strategy and the concept of modernization of the civil service, which would reflect the basic goals and values of society, have resource for their consistent implementation.

Keywords: civil service, civil service modernization, foreign experience of civil service modernization, traditional civil service, modernized civil service.

Лындюк Елена Анатольевна

ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Статья посвящена рассмотрению особенностей модернизации государственной службы зарубежных стран. В частности, исследован зарубежный опыт организации системы государственной службы в части разделения должностей на категории, условий отбора претендентов на государственную службу, материальной и моральной мотивации

государственных служащих. Выделены основные сферы, в пределах которых осуществляется модернизация государственной службы на современном этапе, определены особенности традиционной и модернизированной системы, детализированы направления пересмотра основных принципов зарубежных моделей государственной службы. Обоснованы теоретико-методологические основы модернизации государственной службы и перспективы ее совершенствования на современном этапе развития украинского государства.

Ключевые слова: государственная служба, модернизация государственной службы зарубежный опыт модернизации государственной службы, традиционная государственная служба, модернизированная государственная служба.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В сучасних умовах глобалізації державна служба є важливою складовою державотворчих процесів в Україні. Саме на неї покладена відповідальність за збереження стабільності, демократичності й принципів правової держави, забезпечення прав і свобод громадян. Тенденції розвитку державної служби України демонструють функціонування функціонально неефективної, структурно суперечливої системи державної служби, неспроможної надавати якісні адміністративні та управлінські послуги населенню.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Значна кількість публікацій вітчизняних і зарубіжних науковців присвячена дослідженню зарубіжного досвіду модернізації, реформування і розвитку системи державної служби. Так, досвід побудови державної служби в Україні та зарубіжних країнах розглядала Т. Ю. Витко [1], передовий досвід організації державної служби в ФРН, його позитивний вплив на реформування публічної служби в Україні вивчав І. П. Лопушинський [3], моделі, види та особливості реформування державної служби були предметом дослідження Т. І. Пахомової [4], Є. С. Чернонога [6].

Аналізували сучасний стан державної служби і перспективи її розвитку К. Демке [7; 88], Д. Герген та Б. Келлерман [9], інноваційні елементи реформи державної служби в Словаччині К. Старонова [10] та інші дослідники. Водночас питання особливостей модернізації державної служби зарубіжних країн є недостатньо дослідженими і потребують подальшого вивчення.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Здійснюючи модернізацію будь-якої управлінської системи, доцільно здійснити оцінку не лише власного досвіду системи, її історичного шляху, а й проаналізувати можливості застосування по відношенню до такої системи зовнішнього досвіду. Зокрема, використання зарубіжного досвіду особливостей модернізації державної служби буде корисним для побудови нової моделі вітчизняної державної служби, яка відповідатиме викликам сьогодення.

Мета статті – проаналізувати особливості модернізації державної служби зарубіжних країн, обґрунтувати перспективи вдосконалення системи державної служби в Україні на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. В розвинутих країнах світу модернізація державної служби виступає складовою частиною модернізації суспільства, способом та інструментом вирішення складних економічних і соціальних проблем.

У світовій практиці існує певний алгоритм модернізації державної служби. Спочатку основна увага приділяється розробці нормативно-правових актів і законодавства. Потім формуються стабільно функціонуючі інститути системи державної служби. На третьому етапі значна увага приділяється питанням підвищення ефективності роботи всієї системи на основі аналізу поточних проблем і обґрунтування оптимальної моделі державної служби.

Аналіз досвіду зарубіжних країн щодо проведення модернізаційних змін дає змогу виділити основні сфери, в межах яких здійснюється модернізація державної служби (табл. 1):

Основні сфери та складові модернізації державної служби

Сфери модернізації державної служби	Складові модернізації
Конституційна і політична	Система взаємовідносин органів державної влади з іншими інститутами влади й управління як по горизонталі, так і по вертикалі
Правова	Нове законодавство у сфері державної служби, стратегічні документи модернізації державної служби та кадрової політики
Організаційна	Організаційні структури, механізми координації і контролю, включаючи центральну адміністрацію, регіональне та місцеве управління, соціальне партнерство
Функціональна	Оптимізація функцій інститутів державної влади, поділ повноважень і зон відповідальності, системи й методів управління, адміністративні процедури і процеси
Кадрова	Кадрова політика і державна служба, сучасні кадрові технології
Фінансова	Управління державними фінансами та виконання бюджету органами державної влади
Управлінська	Управління ефективністю і результативністю, управлінська культура

Інформаційна	Запровадження інформаційно-комунікативних систем, які покращуватимуть взаємодію органів влади, сприятимуть їх відкритості та прозорості, спрощенню процесів отримання громадянами якісних управлінських послуг
Мотиваційна	Оплата праці, поєднання системи винагород з оцінкою роботи та об'єктивні підстави просування по службі, соціальна та правова захищеність державних службовців
Морально-етична	Вирішення морально-етичних проблем управління, норми етики в управлінні, етикет державних службовців, формування їх моральної культури

На сьогодні деякі країни світу усе ще дотримуються традиційних характеристик системи державної служби, у той час як інші – суттєво їх модернізують, впроваджуючи системні та комплексні зміни, такі як: удосконалення законодавчої бази; інституційну та організаційну розбудову; розвиток людського потенціалу тощо. Характерні особливості традиційної та модернізованої державної служби наведено в таблиці 2:

Таблиця 2

Особливості традиційної та модернізованої державної служби

Традиційна державна служба	Модернізована державна служба
Бюрократична залежність та ієрархічна підпорядкованість	Автономія відповідальності
Безособистісна, формалізована, ієрархічна система, бюрократія орієнтована на правила	Елементи бюрократизму присутні. Переважає тенденція забезпечення гнучкості, управління за цілями й

	науковим менеджментом, індивідуалізація, орієнтація на споживача
Структурний принцип: кар'єрна система та незначна мобільність	Гнучкість, мобільність, «відкритість» закритих систем
«Великий» уряд	Оптимальна кількість державних службовців
Розподілене врядування. Розмежування державного та приватного секторів, політики та управління	Управління, мережі, партнерство і співпраця державного і приватного секторів, руйнування «кордонів» між політикою і управлінням, політична нейтральність державних службовців
Акцент на державі-нації	Міжнародний розвиток, європеїзація, держава-нація
Формалізовані законодавчо закріплені процедури	Розвиток інформаційно- комунікативних технологій, електронної пошти, Інтернет- комунікацій
Приваблива державна служба, негативний імідж	Демографічні зміни, проблеми найму в різних секторах, негативний імідж
Уніфікована державна служба	Реконструкція державної служби: децентралізація, екстерналізація (вихід «назовні»), агенціфікація
Централізоване управління кадрами (уніфікована система винагород)	Індивідуалізація та управління за діяльністю
Реалізація державної влади через державних службовців	Реалізація державної влади через державних службовців, соціальне партнерство

Спеціальний статус державних службовців	Вирівнювання умов праці між державним та приватним секторами
Управління суспільством	Надання послуг суспільству, прозорість, чутливість державної служби до потреб і очікувань громадян

Джерело: [2; 7, с. 185–191], уточнено і доповнено автором

Змінюється також контекст модернізації державної служби з акцентом на вирішенні питань безпеки; зростання глобалізації; розповсюдження інформаційної революції; зростання нерівності; зміна культури лідерства; співпраця між державним, приватним і неприбутковим секторами [9].

Різноманітність форм організації державної служби країн світу, різна швидкість запровадження таких принципів управління державними інститутами, як управління ефективністю і результативністю, а також труднощі, пов'язані із запровадженням нових методів державного управління, сприяли неоднорідному розумінню і, відповідно, неоднорідності модернізаційних процесів. Одні й ті ж інструменти, механізми модернізації працюють по-різному і дають різні результати в окремих країнах. Тому головною проблемою сучасного етапу модернізації державної служби стає концептуальний вибір моделі і побудова адекватного механізму управління модернізаційними процесами. Національні стратегії модернізації слід адаптовувати до контексту, потреб і обставин країни.

У результаті модернізації державної служби на зміну бюрократичній залежності та ієрархічній підпорядкованості приходить принцип автономії відповідальності за виконання основної місії, покладеної на державні структури. Перегляд основних принципів зарубіжних моделей державної служби відбувається за такими напрямками:

- визначення та інституціоналізація політичної ролі державної служби;
- — пошук оптимального співвідношення політичної та адміністративної складових у державній службі;

- становлення цільового програмного управління;
- розвиток функціонального управління, відповідних організаційних структур, «пласких» структур, що відповідають ринковим умовам; зменшення ролі вертикальної адміністративної ієрархії;
- – менеджеризація та маркетингізація значної частини державної служби;
- – децентралізація, здешевлення й скорочення державного апарату;
- – прозорість, чутливість державної служби до потреб і очікувань громадян;
- – управлінська культура та морально-етичні аспекти державної служби [5].

Чітке розмежування видів державної діяльності на законодавчому рівні та на практиці дозволить вирішити проблеми, пов'язані з призначенням і звільненням політичних діячів і державних службовців, порядком проходження служби тощо. За межами державної служби має знаходитись діяльність державних політичних діячів, працівників патронатних служб політиків і найманих за трудовим законодавством допоміжних і технічних працівників органів влади, що не мають статусу службовців.

Зарубіжний досвід інституційного забезпечення управління державною службою є одночасно і типовим – в частині відповідальності уряду, і розмаїтим – у частині визначення члена уряду або інституції відповідальної за питання державної служби. Для України є прийнятним досвід країн Балтії, Польщі, Болгарії, у яких зводять до мінімуму кількість категорій посад державної служби і є чіткою межа між державною (цивільною) службою та політичними посадами. Поділ посад державної служби на категорії має бути обґрунтований не рівнем органу, а якісними відмінностями цих посад, що необхідно для уніфікованого правового регулювання служби на однотипних посадах і для покращення внутрішньої мобільності державних службовців.

Програмою підтримки удосконалення системи державного управління і менеджменту в країнах Центральної і Східної Європи (SIGMA) розроблено

Концепцію корпусу вищих управлінських кадрів, якою передбачено створення окремої структурованої системи управління персоналом для неполітичних посад найвищого рівня органів влади (посади вищих управлінських кадрів). Так, модернізація державної служби Словаччини втілювалася в ухвалення закону про державну службу в 2001 р., який містив прогресивні положення щодо створення незалежного офісу державної служби і запровадження конкурсного відбору на всі посади державної служби та закріпив передумови для формування незалежного апарату державних службовців, удосконалення процесу добору посадовців [10].

В Україні створення незалежного колегіального органу – Комісії з питань вищого корпусу державної служби передбачено новим Законом України «Про державну службу» № 2490, до відання якого віднесено питання надання згоди на призначення вищих державних службовців, прийняття рішень стосовно порушення ними вимог несумісності, здійснення дисциплінарного провадження стосовно вищих державних службовців тощо. Порядок формування Комісії з питань вищого корпусу державної служби повинен забезпечити політичну нейтральність та ефективність цього органу. Важливо не лише законодавчо закріпити ці норми, але і впровадити їх на практиці.

Вивчення досвіду організації державної служби доводить, що у країнах світу значна увага приділяється мотивації державних службовців, яка здійснюється за допомогою матеріальних (оплата праці складається з основного утримання, додаткових винагород і значної кількості соціальних пільг) і моральних стимулів (можливість кар'єрного зростання всередині корпусів, за класами та категоріями, підвищення по посаді). Позитивним є формування заробітної плати державного службовця, коли за основу береться саме посадовий оклад, а частина надбавок і доплат становить до 30 % грошової суми, яку отримує чиновник і яка має залежати від результативності діяльності.

У сьогоденних умовах державну службу важливо модернізувати на наукових основах, враховуючи сукупність суб'єктивних і об'єктивних чинників.

Висновки. Модернізація зарубіжних систем державної служби підтверджує, що модернізаційні процеси є складними і тривалими, особливо у країнах з перехідною економікою, де проблеми накопичувалися тривалий час. Важливо усвідомити, що модернізація є постійним процесом удосконалення, пов'язаним з таким же постійним процесом розвитку держави та суспільства. Обсяг і масштаби модернізації постійно змінюються, обґрунтування змін стає все складнішим, а самі модернізаційні процеси більш хаотичним. Тому вивчення зарубіжного досвіду, запровадження окремих прогресивних елементів розбудови державної служби в Україні на підставі цього досвіду є важливою складовою модернізації суспільства й сприятиме формуванню професійного, компетентного корпусу державних службовців. Відправною точкою модернізації повинно бути розуміння, що без сильних, стабільних і професійних інститутів державної служби неможливо досягти бажаних результатів у жодній суспільній сфері.

Країни, що почали модернізаційні процеси першими, досягли суттєвих змін, що, в свою чергу, дало змогу іншим країнам використати їхній досвід модернізації. Але потрібен критичний підхід, обачність та обережність у виборі країни, яка може бути прикладом для України. Важливо враховувати аналогічні характеристики держави (розмір території, кількість населення, стан економіки тощо), традиції правової системи та державного і місцевого управління та ін. Досвід модернізації державної служби розвинених держав не завжди є прийнятним для посткомуністичних країн, оскільки їхні умови значно відрізняються від умов країн перехідного періоду.

Аналіз передового досвіду модернізації державної служби в зарубіжних країнах дозволив виділити основні тенденції, які потрібно врахувати Україні: правове й організаційне забезпечення, створення необхідних для здійснення реформ інституцій, орієнтація на надання якісних адміністративних послуг, децентралізація, деконцентрація, інноваційність, впровадження нових управлінських технологій, реформування державної служби, вдосконалення управління людськими ресурсами. Посилюються тенденції використання

органами державної влади методів менеджменту, характерних для бізнесу, які вважаються перспективним. Використання сучасних методів удосконалення управлінської діяльності у публічному секторі (асесмент центр, аутсорсінг, аутстафінг, бенчмаркінг, реінжиніринг, коучинг, електронний уряд) дозволять впровадити системи управління якістю державної служби. Організація державної служби має базуватись на принципах верховенства права, законності, публічності, професійності, компетентності, відкритості, політичної нейтральності, стабільності та доброчесності.

Поділ посад на категорії має бути обґрунтований якісними відмінностями цих посад, а не рівнем органу. Слід враховувати те, що велика кількість категорій посад є перепорою внутрішньої мобільності державних службовців.

Необхідно встановити чіткі та прозорі умови добору, які повинні гарантувати рівність доступу та сприяти призначенню на державну службу осіб, спроможних ефективно виконувати посадові обов'язки. При цьому відкрита конкурсна процедура є ефективним інструментом дотримання зазначених вимог. Для України важливим є запровадження відкритого конкурсного добору на усі посади державної служби, що сприятиме наповненню органів державної влади кваліфікованими, компетентними фахівцями та стимулюватиме професійне зростання державних службовців. В такому контексті слід запровадити інститут підготовчої служби державних службовців з метою покращення їх якісного складу, підвищення стабільності державної служби.

Модернізація інституту державної служби в Україні має сприяти зміні процедури проведення конкурсу, передбачивши новий порядок формування конкурсних комісій. Останні повинні формуватись з представників різних органів та інституцій. Важливо чітко виписати конкурсну процедуру, що гарантувала б об'єктивність оцінювання характеристик кандидатів на посади та унеможливила б зловживання при проведенні конкурсу, регламентувати всі питання, починаючи з розміщення оголошення про конкурс до власне процедури його проведення та оприлюднення результатів і їх оскарження.

Необхідно забезпечити ефективну діяльність Комісії з питань вищого корпусу державної служби, до відання якої належать питання надання згоди на призначення вищих державних службовців, прийняття рішень стосовно порушення ними вимог щодо несумісності, здійснення дисциплінарного провадження стосовно вищих службовців тощо.

При реформуванні системи службової кар'єри необхідно забезпечити можливість підвищення (просування в службовій ієрархії) особи протягом усього терміну служби, в тому числі через підвищення рангу. Важливо впроваджувати ефективні інструменти оцінки діяльності державних службовців. При цьому замість атестації, яка сьогодні оцінює «абстрактну» готовність особи виконувати функції за посадою, акцент має робитися на результатах роботи чиновника за певний період часу. Така процедура стимулюватиме чиновників до ефективної роботи і дозволить адміністрації адекватно оцінити їх діяльність.

Гострою проблемою для державної служби в Україні є потреба у створенні умов для навчання й постійного підвищення кваліфікації державних службовців, яку необхідно вирішувати через зміну форм підвищення кваліфікації і механізмів фінансування.

Модернізація системи матеріального забезпечення службовців має бути спрямована на створення конкурентоздатної заробітної плати, що буде формуватись на основі посадового окладу. Необхідно запровадити більш універсальну систему визначення посадових окладів для державних службовців, створити прозорі механізми нарахування заробітної плати. У інших питаннях соціального забезпечення доцільно визначити механізми медичного та пенсійного страхування, які зроблять державну службу привабливою та одночасно відкритою для суспільного контролю.

Завдання зробити державну службу справді професійною, ефективною й прозорою вимагає вирішення і морально-етичних проблем управління, норми етики в управлінні, особливості формування моральної культури державних службовців тощо. Важливо сприяти покращенню морально-етичного клімату

через нормативне встановлення правил етики на державній службі.

Підвищення ефективності та результативності державних інституцій в умовах все більшого обмеження бюджетних видатків, зовнішньої і внутрішньої нестабільності, прискореного проведення структурних й інституційних реформ важливо для прискорення модернізаційних процесів. Ефективний державний апарат передбачає, що кожне міністерство, відомство або установа використовує свою владу і ресурси для досягнення мети й стандартів найбільш економним шляхом.

Україні необхідна власна стратегія і концепція модернізації державної служби, яка б відображала базові цілі й цінності суспільства, мала ресурс для їх послідовного впровадження в умовах політичного протистояння, управлінської, соціальної та економічної криз. Необхідною умовою реалізації нової стратегії модернізації є наявність цілей (а отже, і суб'єкта) модернізації, що спроектує процес розвитку країни. Втілення в практику зарубіжного досвіду модернізації державної служби, з урахуванням національних традицій, дасть можливість впровадити нові ефективні моделі державної адміністрації, створити раціональну та стабільну систему органів державної влади, здійснити ефективний розподіл функцій між органами влади та рівнями державної адміністрації, надавати широке коло якісних управлінських і адміністративних послуг громадянам, створити професійну, компетентну, політично нейтральну, відповідальну та авторитетну державну службу та утвердити партнерські відносини між державою та суспільством.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі мають бути спрямовані на аналіз проблем в системі державної служби та обґрунтування рекомендацій щодо шляхів їх вирішення з метою удосконалення діяльності органів державної влади.

Література.

1. Витко Т. Добір кадрів на державну службу: зарубіжний та вітчизняний досвід / Т. Витко. – 2-ге видання , перероблене та доповнене. –

Івано-Франківськ : ІФОЦППК, 2011. – 40 с.

2. Колісніченко Н. І. Європейська державна служба між традицією та реформуванням / Н. І. Колісніченко [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/3/02.pdf>.
3. Лопушинський І. П. Публічна служба Німеччини : досвід для України / І. П. Лопушинський [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/2/01.pdf>.
4. Пахомова Т. І. Щодо моделей реформування системи державної служби / Т. І. Пахомова. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/Zbirnuk-3\(63\).pdf](http://www.oridu.odessa.ua/9/buk/Zbirnuk-3(63).pdf).
5. Оболенський О. Ю. Державна служба : [навч. посібник] / Оболенський О. Ю. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
6. Черноног Є. С. Державна служба : історія, теорія, практика : навч. посіб. / Є. С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.
7. Demmke Ch. European Civil Services Between Tradition and reform. – European Institute of Public Administration. – Maastricht, the Netherlands. – 2004. – 202 p.
8. Demmke Ch. Civil services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil service / Demmke Ch., Moilanen T. // Peter Lang, 2010 http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf.
9. Gergen D. Public Leaders: Riding as Tiger Public Leaders: Riding a New Tiger. For the People: Can We Fix Public Service? Ed. John D. Donahue and Joseph S. Nye, Jr. / Gergen D., Kellerman B. // Brookings Institution, 2003. – P. 16.
10. Staroňova K. Innovative Elements in Civil Service Reform in Slovakia (Research Paper) // K. Staroňova, Ľ. Staňova, Z. Jajcayova. – Association for International Affairs and Pontis Foundation, 2013. – №. 5. – Access mode : http://www.psa.ac.uk/sites/default/files/279_178.pdf.

Ростіанов Богдан Юрійович,

доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.філол.н.

СПЕЦИФІКА ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА В США В ПЕРІОД ГРОМАДЯНСЬКОЇ ВІЙНИ (1861–1865 рр.)

Ми пропонуємо в цій статті спробу аналізу цікавого і повчального досвіду державного будівництва в кризовій історичній ситуації. Вже чверть століття США є найсильнішою країною світу; історичний шлях, який пройшли американці для досягнення такого успішного стану, був, зокрема, густо политий кров'ю солдатів і офіцерів Півдня і Півночі у кривавій Громадянській війні XIX століття. Метою статті є дослідити специфіку американського державного будівництва років Громадянської війни. З мети впливають відповідні завдання: визначити особливості державного управління і державного будівництва в кризовій ситуації Громадянської війни; дослідити історичні особливості функціонування інституту президентства в США в означений період; прослідкувати особливості реалізації повноважень президента, відносини президента і конгреса; виділити ключові моменти у внутрішньополітичній та зовнішньополітичній діяльності президента Лінкольна; звернути увагу на новітні для того часу технології виготовлення і використання зброї як одного з основних на той час «механізмів» державного управління.

Ключові слова: державне будівництво, історія державного управління, кризова ситуація, інститут президентства, «традиційне президентство», повноваження президента, конституція, механізми державного управління, гілки влади, рабство негрів, аболіціонізм.

**SPECIFICS STATE BUILDING IN THE UNITED STATES DURING
THE CIVIL WAR (1861–1865 BIENNIUM)**

The relevance of this article is to analyze interesting and instructive experience of state building in a crisis situation. The article aims to explore the specifics of the American nation-building years of the Civil War, which had to determine the specifics of state governance and state-building in a crisis of the Civil War; explore the historical features of the functioning of the presidency in the United States at its appointed time; follow the peculiarities of the president's powers, between the president and Congress; highlight key points in the domestic and foreign policy of President Abraham Lincoln; pay attention to the then new technology of making and using weapons as a major at the time "mechanisms" of public administration. All that we have described in our work.

In the discussion, we relied on the research of many scientists and very interesting and useful for us becomes scientific developments of A. Jakubowski and T. Butyrskaya [11] which closely examines the concept of state building, exploring the essential nature of the state; explains how did the state; defines the general principles of its formation and development.

We begin our study with reference to issues of the presidency in the US nation-building. In many countries that are at different levels of development, the presidency functions over long historical periods; the election of the president, his powers, relations with legislative bodies, the length of stay in power, and many other features that determine the specific content of this form of government: they are determined by historical patterns, political traditions, balance of power between the actual presidential and other branches power between opposing political factions and class groups and others.

External aspects of US presidents in modern times can also be properly understood, again referring to American history. It was not the best tradition of American presidents desire to emphasize the special, a leading US role in the world. Hire begins a desision not only to teach other countries and peoples - and constantly

interfere in their internal affairs under the guise of demagoguery about "democracy", "human rights" and so on. This trend runs through the entire history of the United States, especially the "bright" appears in the present

As you know, the American Civil War was the result of sharp contradictions between the two social systems - capitalist system of wage labor and slavery system. In addition, between North and South unfolding struggle for the land of the Wild West. Also in the article, we are continuing issue of weapons as the most effective "mechanism" of public administration still turn to some interesting pages of history.

Turning to the findings, it is possible to say that experience management culture of the nineteenth century of the United States is quite important for us today. In the course of scientific analysis we identified features of governance and state-building in a crisis of the Civil War; explored the historical features of the functioning of the presidency in the United States at its appointed time; followed especially the implementation of the president's powers, between the president and Congress; identified the key points in the domestic and foreign policy of President Lincoln; drew attention to the then new technology of making and using weapons as a major at the time "mechanisms" of public administration. However, we understand that it is not necessary, we should not idealize the American management experience.

Keywords: state-building , the history of government , a crisis situation , the institution of the presidency, "the traditional presidency" ,the president's powers , constitution, governance mechanisms , branch, Negro slavery , abolitionism .

Ростиянов Богдан Юрьевич

СПЕЦИФИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В США В ПЕРИОД ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ (1861–1865 гг.)

Мы предлагаем в данной статье попытку анализа интересного и поучительного опыта государственного строительства в кризисной исторической ситуации. Уже четверть века США являются сильнейшей страной мира; исторический путь, пройденный американцами для достижения такого успешного состояния, был, кроме прочего, густо полит кровью солдат и

офицеров Юга и Севера в кровавой Гражданской войне XIX века. Целью статьи считаем исследование специфики американского государственного строительства в годы Гражданской войны. Из цели вытекают соответствующие задачи: определить особенности государственного управления и государственного строительства в кризисной ситуации Гражданской войны; исследовать исторические особенности функционирования института президентства в США в интересующий нас период; проследить особенности реализации полномочий президента, отношения президента и конгресса; выделить ключевые моменты во внешнеполитической и внутривнутриполитической деятельности президента Линкольна; обратить внимание на новейшие для того времени технологии изготовления и использования оружия как одного из основных на то время «механизмов» государственного управления.

Ключевые слова: государственное строительство, история государственного управления, кризисная ситуация, институт президентства, «традиционное президентство», полномочия президента, конституция, механизмы государственного управления, ветви власти, рабство негров, аболиционизм.

Актуальність нашої статті полягає в аналізі цікавого і повчального досвіду державного будівництва в кризовій історичній ситуації. Вже чверть століття США є найсильнішою країною світу; історичний шлях, який пройшли американці для досягнення такого успішного стану, був, зокрема, густо политий кров'ю солдатів і офіцерів Півдня і Півночі у кривавій Громадянській війні XIX століття.

Метою статті є дослідити специфіку американського державного будівництва років Громадянської війни. З мети випливають відповідні завдання:

1) визначити особливості державного управління і державного будівництва в кризовій ситуації Громадянської війни;

2) дослідити історичні особливості функціонування інституту президентства в США в означений період;

3) прослідкувати особливості реалізації повноважень президента, відносини президента і конгреса;

4) виділити ключові моменти у внутрішньополітичній та зовнішньополітичній діяльності президента А. Лінкольна;

5) звернути увагу на новітні для того часу технології виготовлення і використання зброї як одного з основних на той час «механізмів» державного управління.

У своїх міркуваннях ми **спираємося на дослідження** таких вчених, як С. Бурин, А. Бушков, Б. Гончар, Р. Іванов, Н. Ковалевський, Г. Куропятник [1; 2; 3; 5; 7; 8]. Особливо цікавими і корисними стали для нас наукові розробки О. Якубовського і Т. Бутирської [11], які уважно розглядають поняття державного будівництва. «Що таке державне будівництво? – запитують О. Якубовський і Т. Бутирська. – Який зміст вкладається в це поняття? Чому воно набуває особливого значення як властивість – або атрибут – кожної держави? /.../ При найбільш загальному підході можна сказати, що держава є тим, у чому безпосередньо відбувається людське існування. Звідси випливає, що державне будівництво – це насамперед певне знання про державу, наявне у свідомості людини. Воно є результатом пізнавальної активності» [11, с. 12]. Автори книги «Державне будівництво» зазначають: «Філософське пізнання держави є основою перспективного світогляду і виступає як засіб адаптації понять державного будівництва до ширшого контексту буття, виходу за межі ідеологічного підходу в державному будівництві. Тому державне будівництво вимагає не тільки наукового, а й світоглядного, а значить філософського осмислення. Державне будівництво: досліджує сутнісну природу держави; пояснює, як виникла держава; визначає загальні принципи її становлення та розвитку. Таким чином, предметом державного будівництва є держава. У зв'язку з цим одне з головних завдань державного будівництва – виявлення об'єктивних закономірностей і принципів розвитку держави, що відрізняються

від закономірностей розвитку штучних об'єктів і визначають специфіку держави як самоцінної сфери буття. Це означає, що державне будівництво займається проблемами, які стосуються всіх держав, і формулює положення, прийнятні для будь-якої з них» [11, с. 15].

Ми почнемо наше дослідження зі звернення до питань інституту президентства в американському державному будівництві. У багатьох країнах світу, які перебувають на різноманітних рівнях розвитку, інститут президентства функціонує протягом тривалих історичних періодів; обрання президента, його повноваження, взаємовідносини із законодавчими органами, терміни перебування у владі й багато інших рис, котрі визначають конкретний зміст цієї форми правління, дуже різнобарвні в різних країнах: вони визначаються історичними особливостями, політичними традиціями, співвідношенням сил між власне президентською та іншими гілками влади, між протиборчими політичними угрупованнями й класовими групами тощо. Особливий інтерес в цьому плані становить досвід США – держави, яка народилася в полум'ї революційної Війни за незалежність 1775–1783 років. Ця війна була величезною подією всесвітньої історії 18-го століття, вона стала передднем Великої Французької революції. Відомо, як негативно ставилася імператриця Катерина II до подій американської революційної війни; після публікації 1790 року знаменитої книги «Путешествие из Петербурга в Москву» її автора – Олександра Миколайовича Радищева – було заарештовано і засуджено до смертної кари, заміненої потім каторжними роботами; концепцію обвинувачення сформулювала імператриця: «Автор – бунтовщик: он хвалит Франклина!» [12, с. 57]. Не останню роль в подальшому успішному економічному розвитку США відіграли інститути державного управління, зокрема президентство. Президентство в США і його еволюція нерозривно пов'язані з історією країни передусім історією політичною. Протягом восьми десятків років після завершення Війни за незалежність (1783) і до скасування рабства (1863) основний зміст цієї політичної історії складала боротьба між прибічниками і противниками рабства. 72 роки розділяли президентство двох

великих лідерів США – Джорджа Вашингтона і Авраама Лінкольна, і протягом 50 років пост президента країни займали ставленики рабовласників: інститут президентства в ці роки (як у внутрішній, так і в зовнішній політиці) працював головним чином на рабовласницьку систему. Умовно історію президенства у США можна поділити на два чітко окреслених періоди. Другий період обіймає XX і нинішнє, XXI, століття, а перший (який отримав умовну назву «традиційного президентства») займає 140-річний період: від президентства Джорджа Вашингтона до кінця світової економічної кризи 1929–1933 років [5, с. 8]. Характерна риса «традиційного президентства» – нестійка рівновага між владою конгресу і президента. Але перебування у Білому домі Авраама Лінкольна ніякою мірою не вкладається в рамки цього «традиційного президентства». В надзвичайних умовах Громадянської війни виникла нагальна необхідність надання президенту надзвичайних повноважень. А. Лінкольн вбачав своє головне завдання в тому, щоби придушити заколот рабовласників південних штатів, відновити єдність країни. Для виконання цього надскладного завдання йому довелося піти на численні порушення конституції, що було, за його переконанням, виправдано інтересами країни – тобто переважної більшості американського народу.

Свого часу лідери американської революції не ризикнули піти на знищення рабства негрів, і це був справжній парадокс історії: найдемократичніша для свого часу революція зберегла рабство – найогиднішу форму експлуатації людини людиною. (Причому не тільки рабства негрів – у США існував інститут сервентів – білих рабів). На Півночі відбувся процес самознищення рабства, яке виявилось тут не вигідним з економічного погляду. І Північ розвивалася на буржуазній основі – а на Півдні панувало рабовласництво. До тих пір доки ці протилежні системи доповнювали одна одну, вони могли більш-менш мирно співіснувати. В цих умовах президентська система США мала складні специфічні функції – забезпечувати співіснування двох соціально-політичних систем, які за своєю природою були

взаємовиключними. Президенти виступали в ролі свого роду посередників між буржуазною Північчю та рабовласницьким Півднем.

Обрання А. Лінкольна президентом південні штати правильно розцінили як сигнал майбутнього кінця рабовласницької системи. Хоча А. Лінкольн спочатку фактично ще не був власне аболіціоністом і не вимагав знищення рабовласництва, а вважав за можливе добиватися лише обмеження території рабства – та й ця програма становила смертельну загрозу рабовласництву, яке не могло існувати без постійного розповсюдження на нові землі. У відповідь на обрання А. Лінкольна президентом південні штати заявили про свій вихід із Союзу і створення нової незалежної держави – Конфедеративних Штатів Америки (КША). Це призвело до найкривавішої в історії американської країни війни. Жоден президент США за всю історію країни не стикався з такими складними проблемами, як А. Лінкольн. І, мабуть, ніхто з американських президентів не тлумачив так широко права президента: А. Лінкольн заявив, що президент виводить «свою силу з повноважень, що надаються йому народом» [5, с. 13]. З цього можна зробити логічний висновок, що повноваження президента ширші за права, які даються йому конституцією. Треба віддати належне А. Лінкольнові: коли південні штати створили окрему державу, А. Лінкольн виявив неабияку витримку і терпіння, намагаючись домовитися з ними на компромісних засадах. У святковий День незалежності – 4 липня 1861 року – у своєму зверненні до народу президент фактично умовляє бунтівних південців повернутися до складу Союзу – і каже, що його уряд не має наміру знищувати рабовласництво, і що немає ніякої загрози для власності плантаторів тощо. Президент готовий піти на серйозні поступки південним рабовласникам. «У ваших руках, мої невдоволені громадяни, – заявляв А. Лінкольн, а не в моїх знаходиться розв’язання спірного питання про громадянську війну. Уряд не нападе на вас. Конфлікту не відбудеться, якщо ви не виступите як агресори» [9, с. 113]. Але компромісу досягнути не вдалося. Громадянська війна, що розпочалася, поставила під питання саме існування Сполучених Штатів як єдиної держави. Досягнення компромісу між різними

класовими, політичними, етнічними, релігійними групами завжди було одним із найголовніших завдань глави держави: адже США – одна-єдина за всю світову історію велика держава, нація якої була створена шляхом масової імміграції людей з різних кінців світу, – і всередині цього надскладного конгломерату рас і народів завжди виникали надскладні проблеми. Відтак політико-державна структура США з самого початку була запрограмована на створення інституту, котрий міг би успішно розв'язувати складні комплекси проблем, що виникали у надрах «нації іммігрантів». Головним посередником при розв'язуванні конфліктів виступав президент. Коли розкол Союзу став фактом, виникло питання, як відновити єдність країни. А. Лінкольн вважав, що в умовах Громадянської війни федеральний уряд не може діяти суто конституційними методами. А. Лінкольн підкреслював, що, ведучи боротьбу проти антиконституційного рішення південних штатів про вихід із Союзу, не можна апелювати тільки до конституції країни. Влітку 1861 року А. Лінкольн санкціонував скасування закону про недоторканність особи в ряді прикордонних з територією конфедерації штатів – заколотники і їхні союзники на Півночі одразу звинуватили А. Лінкольна в порушенні законів, зловживанні владою, нарешті в диктатурі. 4 липня 1861 р., в День Незалежності, у посланні конгресу президент заявив: «Чи не доцільніше порушити один закон, ніж допустити знищення всіх законів і падіння уряду?» [9, с. 121]. Єдність території суверенної держави А. Лінкольн розглядав не як національну, а як глобальну проблему. Ще на початку Громадянської війни він заявляв: «Чи є обов'язковою для будь-якої республіки фатальна слабкість? Чи має уряд необхідність бути настільки сильним, щоби відстояти свободи свого народу, чи настільки слабким, щоби не зуміти забезпечити власне існування?». А. Лінкольн підкреслював, що розв'язання цього питання має показати переваги чи недоліки республіканської форми правління. «Ця спірна проблема, – говорив він, – містить більше, ніж лише вирішення долі Сполучених Штатів. Вона ставить перед усією людською спільнотою питання, чи може конституційна республіка,

чи демократія, уряд народу, котрий управляється самим народом, відстояти свою територіальну єдність проти своїх власних внутрішніх ворогів» [9, с. 123].

В США простежується чітка історична закономірність – під час важких воєнно-політичних криз президентська влада різко посилюється. Так сталося і під час Громадянської війни. Посилення президентської влади виявлялося як об'єктивна закономірність, яка не залежить від суб'єктивних факторів, від схильностей, характеру того чи іншого президента. Особливо показовою в цьому плані є особистість А. Лінкольна. За своїм походженням – виходець із народних низів, за політичними поглядами – послідовний демократ, противник авторитарних форм правління, за характером – м'який, доброзичливий, щирий, – А. Лінкольн ніякою мірою не годився у диктатори. І тим не менше, А. Лінкольн у важких умовах Громадянської війни – з коливаннями чи без – як по-справжньому сильний президент (а бути таким його заставляли обставини) здійснював надзвичайні повноваження, враховуючи у своїх діях мінливу політичну обстановку. Тому часто він міняв свою точку зору. Відомий епізод – коли один із відвідувачів А. Лінкольна двічі зустрівся з ним протягом двох днів, з осудом сказав йому: «Вчора, містере президент, ви заявили мені прямо протилежне!» На що А. Лінкольн відповів: «Я не можу з повагою ставитися до людини, яка сьогодні не може бути розумнішою, ніж учора» [8, с. 201]. З конституційного обов'язку президента піклуватися про правильне виконання законів виводилося його найважливіше повноваження як глави виконавчої влади – указне право: надання президентові права видання нормативних актів. Показово, що найважливіше питання американської історії, котре визначило головні напрями розвитку країни – звільнення негрів-рабів – було вирішене Прокламацією про звільнення; цим документом А. Лінкольн проголосив з 1 січня 1863 року звільнення чорношкірих. Президент Лінкольн ніякою мірою не схильний був переоцінювати свою роль і значення в історії США. Відомо, як він висловився щодо Прокламації: «Якщо моє ім'я коли-небудь увійде в історію, то лише за цей акт, бо в ньому – вся моя душа» [8, с. 203]. Обмеження й тим більше скасування демократичних форм управління – завжди болючий й

небезпечний для глави уряду курс (якщо мова йде про справжню демократичну країну). А. Лінкольн в умовах Громадянської війни змушений був іти цим шляхом. Та його сила полягала в тому, що він очолював народний уряд, як він сам казав: «правительство народа, из народа и для народа» [1, с. 155]. Характерною є позиція А. Лінкольна і в питанні, принципово важливому для будь-якого суспільства, - відносини між трудом і капіталом. А. Лінкольн заявляв: «Труд передуює капіталу і не залежить від нього. Капітал є лише продуктом труда й ніколи не міг би існувати, якби раньше нього не було труда. Труд випереджає капітал і заслуговує незрівнянно більшої поваги» [9, с. 442]. В діяльності А. Лінкольна спостерігається чимало протиріч і недоліків, які в першу чергу віддзеркалювали коливання й непослідовність тодішньої буржуазії в питанні про знищення рабства. Однак А. Лінкольн володів дуже цінною рисою, що компенсувало його вповільненість та нерішучість, – А. Лінкольн розглядав себе як виконавця волі народних мас. Звертаючись до цих народних мас, він говорив: «Запам'ятайте: не від політиків, не від президентів, не від тих, хто домагається посад в апараті управління – а саме від вас залежить збереження Союзу й забезпечення свободи прийдешніх поколінь» [6, с. 220]. Невизначеність багатьох положень конституції дає можливість американським президентам досить широко тлумачити її зміст. У цьому пальма першості належала саме А. Лінкольну: спонукуваний надважкими обставинами Громадянської війни президент висунув тезу, що глава держави бере свою силу «з дарованих народом повноважень», – він вважав, що ці повноваження ширші за конституцію і повноваження конгресу. Реалізуючи названу тезу, А. Лінкольн вже 1861 року добився прийняття закону про покарання за заколоти і змови з метою повалення уряду і за виступи проти урядових органів, про конфіскацію майна заколотників, включаючи рабів, якщо це майно використовувалось для ведення війни проти федерального уряду тощо.

Цікаво підійшов А. Лінкольн до вирішення дуже актуального аграрного питання. 20 травня 1862 року, виконуючи передвиборчу обіцянку, він підписав закон про гомстеди. Прийняттю цього закону передувала жорстока боротьба в

конгресі та в цілому по країні. Закон мав ряд суттєвих недоліків, але, взятий в цілому, він був для свого часу найрадикальнішим вирішенням аграрного питання. Вищезначений закон передбачав, що будь-який громадянин США чи іноземець, котрий вирішив стати громадянином країни й сплатив 10 доларів реєстраційного збору, отримував з державного фонду гомстед – земельну ділянку площею 65 гектарів. Після 5 років проживання на отриманій ділянці й обов'язкового обробітку її така людина перетворювалася на власника землі. Прийняття вищезазначеного закону підбивало підсумок багаторічній боротьбі трудівників за розв'язання аграрного питання. Закон сприяв зростанню авторитета А. Лінкольна в широких народних масах, закладав міцний фундамент перемоги над рабовласниками. Кожен солдат тепер знав, за що саме він воює, був упевнений, що перемога у війні дасть йому можливість отримати безкоштовну земельну ділянку. Закон про гомстеди справедливо вважається надважливою акцією президента в сфері внутрішньої політики; це рішення забезпечило А. Лінкольна надійну підтримку найширших народних мас.

Торкнемося тепер такого загальновідомого явища, як американський експансіонізм. Найважливішим напрямом американського зовнішнього експансіонізму протягом 19 століття був Захід і Південь. В найкоротші історичні терміни шляхом завоювань і купівлі нових земель США здобули величезні території на Заході й на Півдні. А невдовзі після завершення Громадянської війни на США чекала найвигідніша оборудка – купівля за «сміховинну» суму – 7 млн.доларів – величезної російської території, Аляски. Показовим є і внутрішній експансіонізм США – серія війн проти американських індіанців, які, чинячи героїчний опір, не змогли все ж таки протистояти «цивілізації», були розгромлені, винищені, загнані в резервації.

Темпи американського експансіонізму XIX століття вражають. Багато в чому завдяки експансіонізму протягом короткого історичного періоду сформувалася міцна централізована держава; «нація іммігрантів» продемонструвала рідкісну живучість; центрострімкі сили завжди брали гору над центробіжними. Винятком стала лише Громадянська війна, коли вихід зі

складу Союзу південних штатів поставив під загрозу саме існування країни; але цей виняток тільки підтвердив загальне правило: багатонаціональна американська держава продемонструвала справді вражаючу в світовій історії життєздатність. Звісно, однією з головних причин цього стало те, що складові держави – штати – отримали за американською конституцією великі економічні й політичні права, реалізувати які можна було лише в рамках міцної централізованої держави. До зміцнення цієї держави, особливо після знищення рабства в ході Громадянської війни, прагнули всі штати; це прагнення створило життєздатну Сполучку, яка зробила значний внесок до світової цивілізації, світової історії.

Зовнішньополітичні аспекти діяльності президентів США в сучасності теж можна правильно зрозуміти, знову звертаючись до американської історії. Стало далеко не найкращою традицією прагнення американських президентів підкреслювати особливу, керівну роль США в світі. А звідси вітікає прагнення не тільки повчати інші країни й народи – а й постійно втручатися в їхні внутрішні справи, прикриваючись демагогією про «демократію», «захист прав людини» тощо. Ця тенденція проходить через всю історію США, особливо «яскраво» проявляється в сучасності. Ще Д. Вашингтон, заступаючи на посаду президента, заявляв 1789 року, що створення американської держави – це «діяння провидіння»; на думку Вашингтона, «збереження священного вогню свободи й доля республіканської форми правління по справедливості вручені американському народові» [1, с. 58]. Багато аналогічних висловлювань зустрічається в американських президентів XIX століття Дж. Монро, Е. Джексона. Дисонансом звучали тільки висловлювання Авраама Лінкольна, котрий закликав співвітчизників: «Без злоби на інших, з милосердям до всіх, упевнившись у власній правоті, що її відкриває нам бог, намагаймося завершити розпочату справу: загоїти рани нації, оточити піклуванням тих, хто виніс весь тягар війни, їхніх вдів і сиріт..., зробити все для того, щоби добитися й підтримувати тривалий і справедливий мир в нашому народові й з усіма народами світу» [9, с. 169].

Як відомо, Громадянська війна в США стала результатом гострих суперечностей між двома суспільними системами – системою капіталістичної найманої праці й системою рабства. Відомо, що використання рабської праці сприяло тоді отриманню надвисоких прибутків у вирощуванні тютюну та бавовни – проте рабство гальмувало розвиток продуктивних сил: працюючи примусово, раби не були зацікавлені в результатах, а рабовласники, маючи наддешеву робочу силу, – у вдосконаленні сільськогосподарських знарядь. Отже, рабство ставало на перешкоді розширенню внутрішнього ринку й зростанню капіталістичного виробництва. Робітники й фермери підтримували рух аболіціонізму тому, що через існування рабської праці оплата вільних робітників у країні була вкрай низькою. Крім того, між Північчю і Півднем розгорталася боротьба за землі Дикого Заходу. Південь взагалі вважав себе окремою країною – і плантатори неодноразово ставили питання про відокремлення Півдня від Півночі. Федеральний уряд, звісно, не хотів розколу країни; ліквідація рабства стала найважливішим завданням подальшого буржуазного розвитку США, основою збереження територіальної цілісності країни. Перемога на президентських виборах 1860 р. Авраама Лінкольна – яскравого представника Республіканської партії – означала втрату влади рабовласниками і їхньою Демократичною партією і стала поштовхом для самовільного відокремлення південних штатів. Одинадцять південних штатів 1861 року утворили Конфедерацію, організували свою армію. Розпочалася Громадянська війна. Переважна більшість промислового потенціалу і людських ресурсів була зосереджена на Півночі, але Конфедерація мала більше кадрових офіцерів і суттєві запаси зброї. В ході воєнних дій федеральні війська Півночі протягом 1861 року фактично зазнавали тільки поразок. Федералістам вдалося суттєво збільшити чисельність військ; було здійснено спробу оточити збройні сили конфедератів (так званий «План «Анаконда») – але ті прорвали фронт супротивника. Незважаючи на майстерність певних воєначальників Півночі, в першу чергу генерала Улісса Гранта, який успішно вів бойові дії поблизу Нового Орлеану, північна армія діяла невдало: тричі намагалася захопити

столицю Конфедерації Річмонд, але кожного разу відступала з великими втратами. Успішний контрнаступ армії Півдня під керівництвом талановитого генерала Роберта Лі був зупинений з великими труднощами. Перелому в ході війни на користь Півночі було досягнуто лише після того, як уряд почав застосовувати нові антикризові управлінські підходи: крім наведення порядку в тилу, зміцнення дисципліни та підвищення податків на багатих власників вирішальне значення мало прийняття закону про гомстеди (1862) та підписання А. Лінкольном Прокламації про звільнення рабів. Закон про гомстеди сприяв досягненню перемоги над Півднем, без чого не можна було розраховувати на вільне заселення Дикого Заходу, адже плантатори Півдня претендували на територіальне розширення саме за рахунок Дикого Заходу. А підписання Прокламації про звільнення рабів позбавило Конфедерацію міцного тилу: негри почали в масовому порядку тікати на Північ і вступати у федеральну армію. Весною 1863 року в штаті Вірджинія південна армія під командуванням генерала Лі знову завдала чергової поразки північній армії – але це була і остання перемога конфедератів. 1864 року армія Півночі під командуванням генерала Шермана зайшла у тил ворога, перерізавши йому залізничні шляхи. Рештки армії конфедератів продовжували опір, поки 1865 року федералісти не захопили Річмонд. Так закінчилася Громадянська війна, яка вважається в історії США найкривавішою: забрала 600 тисяч життів. Загинув і президент США: за кілька днів по закінченні війни, 14 квітня 1865 року, в театрі він був застрелений фанатиком актором Джоном Бутом. Обставини замаху на А. Лінкольна і посьогодні залишаються загадковими і нез'ясованими. Що ж країна отримала в ході й за результатами Громадянської війни? Було збережено територіальну й національну єдність США, скасовано рабство і надано право вільного отримання західних земель, що сприяло утвердженню фермерського шляху розвитку сільського господарства – а капіталістичний розвиток сільського господарства, створення єдиного внутрішнього ринку дали поштовх подальшому розвитку промисловості як важливій передумові наступного

швидкого економічного прогресу США. Політична й економічна влада в США повністю перейшла до капіталістів Півночі. Переможців, як відомо, не судять.

Тепер звернемо увагу на новітні для того часу технології виготовлення і використання зброї – як головного «механізму» тогочасного державного управління. У Громадянській війні в США технології індустріальної революції служили тому, щоби створити нові руйнівні, смертоносні знаряддя. Від мушкета «Спрингфілд» – до рушниці Спенсера, від гармати «Наполеон» - до кулемету Гатлінга. Коли у 1861 році починалася Громадянська війна, ніхто не підозрював, що це будуть чотири роки кровопролиття. З часів Визвольної війни XVIII століття конструкція зброї зазнала значних змін. Однак дуже мало уваги було приділено тактиці ведення бою відповідно до швидкої технологічної зміни зброї. Протягом всієї війни польові командири з обох сторін будували тактику по-старому, і це прирікало їхніх людей на смерть. Солдати йшли в атаку проти мушкетного вогню у зімкненому строю: вважалося, що оборону можна пробити тільки кількістю солдатів; цей спосіб ведення бою називали наполеонівським – він був лінійним. Перша вогнепальна зброя – гладкоствольна – була дуже неточною при стрільбі, кулі мали вражаючу силу на відстані, що не перевищувала сто метрів. З цих параметрів і виходив на межі 18-19 століть Наполеон, застосовуючи свою тактику. 1855 року збройовий завод у Масачусетсі вдосконалив мушкет «Спрингфілд» – зробив нарізку ствола. У Громадянській війні цей мушкет використовували найчастіше (тобто зброя стала новою, а тактика залишалася старою). Нова зброя вже вражала противника на відстані більше 200 метрів. Обидві сторони Громадянської війни використовували понад мільйон одиниць мушкетів «Спрингфілд» (а також аналогічну рушницю «Енфілд», імпортовану з Британії). Серед інновацій «Спрингфілда» була повна взаємозамінність частин. Іншою технологічною інновацією була нова руйнівна куля Міньє для мушкета, розроблена у Франції капітаном французької армії Міньє. Куля мала конічну форму, тоді як більшість видів тодішньої вогнепальної зброї використовували круглі кулі. Із застосуванням обома сторонами конфлікту нової кулі Міньє різко зросла

кількість загиблих; рани, яких завдавала куля, були як правило смертельними. Медична наука тоді дуже сильно відставала від військової (медицина не могла боротися з інфекцією, не знала, що таке стерилізація). Жажіття, яке принесла комбінація нарізних мушкетів і кулі Мін'є, були шокуючими. Але мушкети «Спрингфілд» і кулі Мін'є були далеко не найкращою зброєю. Заряджання мушкета – марудний процес, і солдат міг стріляти в кращому разі два-три рази на хвилину. Процес заряджання та стрільби складався з дев'яти етапів – і помилка в якомусь із етапів призводила в кращому разі до неможливості вистрілити, а в гіршому – мушкет розривало, вбиваючи або скалічуючи самого стрільця. Громадянська війна в США стала останньою славою мушкета; час вимагав більш надійної зброї для солдата, і цю проблему намагалася вирішити індустрія Півночі. На горизонті уже з'явився новий вид багатозарядної гвинтівки – ця гвинтівка повністю змінить хід війни. Зброю, яка могла стріляти швидко і кілька разів поспіль, змогли зробити тільки з появою окремого (унітарного) набою з мідною гільзою і кулею, яка кріпилася зверху. Казеннозарядна вогнепальна зброя вже була розроблена за кілька років до Громадянської війни. 1861 року, коли Громадянська війна вже розгорілася, прискорено велися подальші розробки швидкострільних багатозарядних гвинтівок з гільзовими набоями. Одним із найважливіших видів такої зброї стала гвинтівка Генрі - ця гвинтівка у великій кількості надійшла на озброєння військ Півночі й народного ополчення. Швидкострільна гвинтівка Генрі вироблялася для Союзу Олівером Вінчестером; вона так сподобалася воякам Півночі, що про неї придумали приказку: «Заряджаєш її у неділю і стріляєш цілий тиждень». Ця гвинтівка дозволяла солдатів робити 60 пострілів за хвилину, вона стала одним з найголовніших нововведень на війні. Продавалася гвинтівка армії Союзу по фантастичній на той час ціні – 40 доларів. Але: хоч як не намагався Вінчестер, він так і не зміг забезпечити армію Союзу достатньою кількістю гвинтівок Генрі. Складна конструкція гвинтівки не давала можливості збирати її у великих кількостях. Цю проблему вирішив інший зброяр з Коннектикуту – Крістофер Спенсер; він створив свою багатозарядну

гвинтівку, яка заряджалася з казенної частини; вона мала міцнішу і простішу конструкцію. Війська Конфедерації прозвали гвинтівку Спенсера «горизонтальною баштою для обстрілу» - настільки були вражені, потрапивши під обстріл з цих гвинтівок. Гвинтівка Спенсера одразу здобула величезний успіх серед солдатів Союзу; фабрику Спенсера буквально «засипали» позитивними листами-відгуками [4, с. 190]. Сталося так, що 1863 року війська Конфедерації захопили багато гвинтівок Спенсера; майстеріні відділу забезпечення армії Конфедерації намагалися самостійно випускати набої для «Спенсера», проте вони не мали технічних можливостей для виточування мідних гільз – тому Конфедерація користувалася гвинтівками Спенсера тільки тоді, коли захоплювала боєприпаси до неї. Мабуть, найбільшу славу гвинтівка Спенсера отримала 24 червня 1863 року в битві при Гуверсгепі, коли війська Союзу зустрілися зі значно переважаючими силами Конфедерації. Гвинтівка Спенсера дуже допомогла солдатам Півночі під командуванням генерала Уайлдера. Один із полків Уайлдера переміг п'ять полків конфедератів при втратах: з боку Півночі – 47 чоловік, з боку Півдня – більше 500. Битва під Гуверсгепом була першою в історії, коли використання багатозарядної зброї дало значну перевагу військам. Незважаючи на це, відділ забезпечення Союзу у Вашингтоні, який замовив 10 тисяч гвинтівок Спенсера, відмовився від подальших замовлень; генерал Ріплі – голова відділу постачання армій Союзу – дійшов висновку, що це призведе до занадто великої втрати боєприпасів; мовляв, витратити 16 набоїв за 10 секунд – занадто дороге задоволення. Але Крістофер Спенсер, якому виповнилося тоді всього 27 років, не прийняв негативної відповіді. В нього були інші плани: він хотів забезпечити усю армію Союзу своїми багатозарядними гвинтівками і домогтися припинення випуску мушкетів «Спрингфілд». Спенсеру вдалося обійти генерала Ріплі й особисто зустрітися з президентом Лінкольном. Президент, який вважався добрим знавцем зброї, уважно вивчив тактико-технічні характеристики гвинтівки, разом зі Спенсером розбирав-збирав її та стріляв з неї по мішенях поблизу Білого дому. Демонстрація гвинтівки президенту, влаштована Спенсером, мала

свій результат – А. Лінкольн наказав міністерству оборони забезпечити якомога більше солдатів гвинтівками Спенсера. До кінця війни було зроблено 144 тисячі гвинтівок і замовлено 58 мільйонів набоїв. Часи змінилися... Протягом наступних 20 років багатозарядна швидкострільна зброя зайняла домінуюче місце у континентальних війнах.

Далі в продовження питання про зброю як найдієвіший «механізм» державного управління звернемося іще до деяких цікавих сторінок історії. На початку Громадянської війни відділ постачання міністерства оборони не рекомендував використовувати револьвер як стандартну зброю. Але все змінилося, коли практичність револьверів стала очевидною. Револьвери були надійною багатозарядною зброєю для стрільби з близької відстані. Цю зброю скоро стали носити і використовувати кавалеристи, артилеристи, а також взагалі офіцери обох ворогуючих сторін. Найпоширенішим револьвером часів Громадянської війни зробився «харизматичний» револьвер, створений підприємцем з Конектикуту Семюелем Кольтом. Кажуть, що Кольт іще 1836 року став «батьком» першого револьвера. Револьвер замінив стандартний пістолет того періоду – як гвинтівки замінили однозарядні мушкети. Армійський револьвер Кольта зразка 1860 року став простою і надійною зброєю, зробленою з чудової сталі. Це був револьвер одинарної дії з удосконаленою системою заряджання – дуже сучасна зброя, як і вся зброя Кольта. Під час Громадянської війни виробили більше 200 тисяч штук «Кольта-1860», переважна частина яких використовувалася в армії Півночі. Семюель Кольт був не тільки чудовим винахідником і зброярем – він був і спритним бізнесменом. Реклама того часу стверджувала, що «Кольт» – найкращий револьвер у світі; саме тоді з'явилася приказка про те, що «хоча бог створив людей нерівними – рівними їх зробив Семюель Кольт». Налагодивши масове виробництво свого револьвера, Семюель Кольт виставив за нього надто високу ціну – 25 доларів, і цим скористався конкурент Кольта – підприємець із Нью-Йорка Еллі Ремінгтон-молодший. Ремінгтон виготовив револьвер іще більш надійний, ніж «Кольт», але Ремінгтон не мав такого відділу реклами, який був у

Кольта; Ремінгтону тільки вдалося 1862 року переконати відділ забезпечення придбати 5 тисяч револьверів його нової моделі 44-го калібру по ціні 12 доларів за одиницю; до того ж він заявив, що зможе випускати й інші моделі револьверів – включаючи «Кольт» – за таку саму низьку ціну. Ремінгтон не гнався за надвеликими прибутками, як Кольт. 1865 року Ремінгтон поставив американському війську 125 тисяч револьверів. Швидка розробка різних видів короткоствольної зброї під час Громадянської війни була просто революційною. Війна набула зовсім інших масштабів – і ці масштаби потребували також нових видів зброї дальньої дії. Тому під час Громадянської війни дуже цікаво розвивалася легка артилерія. Справжньою «робочою конячкою» війни стала легка гармата «Наполеон» (названа так не на честь Наполеона Бонапарта, а на честь імператора Франції Наполеона III). Вона випускала снаряд на відстань 1400 метрів. Її снаряджали боєприпасами, які вже тоді отримали назву «касетних» (на зразок шрапнелі). Війна на суші розгоралася, кількість жертв зростала, і бойові дії перемістилися на море. Обидві воюючі сторони одразу зрозуміли, що дерев'яні кораблі є дуже вразливими щодо артилерії супротивника. Союз і Конфедерація почали обшивати борти своїх кораблів товстими металевими листами; ці листи заліза завбачливо робили нахиленими – коли в них влучали снаряди, ці снаряди відбивало рикошетом. Винахідник Джон Еріксон розробив круглу металеву обертову башту, яка крутилася на 360 градусів від парового приводу і всередині якої знаходилися дві гармати. Такий корабель-монітор було побудовано 30 січня 1862 року. 9 березня 1862 року у Гемптон-Роудсі монітор Союзу підбив броненосець Конфедерації; це була одна з найважливіших морських битв в історії: вона поклала край дерев'яним кораблям і почала еру кораблів броньованих. Для суші було розроблено новий різновид швидкострільної артилерії, відомий як «мітральєза» – багатоствольна установка, ідея якої сходить іще до креслень Леонардо да Вінчі. Наприкінці Громадянської війни під час облоги Петербургу було використано прототипи майбутніх кулеметів. Найважливішим прототипом сучасного кулемета стала так звана «гарматна

установка Гатлінга»; сконструював її Річард Джей Гатлінг з Північної Кароліни. Перший патент на свою установку він отримав 1862 року. Це був геніальний винахід, але його не можна назвати бездоганним: зброю часто заклинювало, вона мала велику вагу і під час стрільби виділяла багато диму. Використання шести обертових стволів стало розумною ідеєю; установки Гатлінга могли вистрілювати до 400 набоїв за хвилину. Палким прихильником кулемету Гатлінга зробився генерал армії Союзу Батлер, котрий навіть за власні гроші – тисячу доларів – придбав для свого військового з'єднання 12 кулеметів. І знову – генерал Ріплі з відділу забезпечення військ Союзу став на заваді придбання і використання цих установок. Та все одно дуже скоро кулемет Гатлінга зробився дуже потрібним і запитуваним по всьому світу. Громадянська війна в США може розглядатися як зразок того, що відбудеться в недалекому вже майбутньому, і вона стала також важливим переломним моментом в історії військової науки. Тактика бою зробила великий крок у майбутнє. Це була перша сучасна війна, вона передвікала ті жахіття, які стануться на початку наступного, ХХ, століття. Проте будь-яка війна доводить, що технологічні нововведення можуть наблизити перемогу – однак ціною цього стають страшні, криваві жертви. В суспільствознавстві з цього приводу існує відома думка про те, що в історії періодично трапляються такі періоди, коли «зброя критики замінюється критикою зброї».

Переходячи до **висновків**, зазначимо: досвід управлінської культури США ХІХ століття є доволі актуальним сьогодні для нас. В ході наукового аналізу ми визначили особливості державного управління і державного будівництва в кризовій ситуації Громадянської війни; дослідили історичні особливості функціонування інституту президентства в США в означений період; прослідкували особливості реалізації повноважень президента, відносини президента і конгреса; виділили ключові моменти у внутрішньополітичній та зовнішньополітичній діяльності президента Лінкольна; звернули увагу на новітні для того часу технології виготовлення і використання зброї як одного з основних на той час «механізмів» державного

управління. При цьому ми прекрасно розуміємо, що не варто, не слід ідеалізувати американський управлінський досвід. О. С. Пушкін ще в 1836 році в одній зі своїх публіцистичних статей (це був відгук на книжку американського автора Джона Теннера) писав про США: «Уважение к сему новому народу – американцам – и к его уложению, плоду новейшего просвещения, сильно колебалось. С изумлением увидели демократию в ее отвратительном цинизме, в ее жестоких предрассудках, в ее нестерпимом тиранстве. Все благородное, бескорыстное, все, возвышающее душу человеческую, подавленное неумолимым эгоизмом и страстью к довольству; большинство, нагло притесняющее общество; рабство негров посреди образованности и свободы; родословные гонения в народе, не имеющем дворянства; со стороны избирателей – алчность и зависть, со стороны управляющих – робость и подобострастие; талант, из уважения к равенству принужденный к добровольному ostracismu» [див. 2, с. 235]. Це сказав діяч культури, який понад усе цінував істину.

Література.

1. Бурин С. Н. На полях сражений гражданской войны в США. – М. : Наука, 1988. – 346 с.
2. Бушков А. Неизвестная война. – М. : РИПОЛ-классик, 2012. – 350 с.
3. Гончар Б. М. та ін. Всесвітня історія: Навч. посібн. – К. : Знання, 2011. – 360 с.
4. Зброя Громадянської війни в США [Електронний ресурс] Browne K. Tales of the gun. – Denver, Colorado: Histoty USA, 2010. – 250 р.
5. Иванов Р. Ф. Президентство в США. – М. : Знание, 1991. – 64 с.
6. Історія Сполучених Штатів: Нарис / За ред. Говарда Синкотти. – Вашингтон: Інформаційне агентство Сполучених Штатів, 2010. – 408 с.
7. Ковалевский Н. Ф. Всемирная военная история: Хронологический обзор. – М. : ОЛМА-пресс, 2005. – 496 с.

8. Куропятник Г. П. Вторая американская революция. – М. : Наука, 1961. – 278 с.
9. Сендберг К. Линкольн. – М. : Молод.гвардия, 1961. – 706 с.
10. Стельмах С., Пивовар С. Всесвітня історія: запитання і відповіді. – К. : Феміна, 1996. – 300 с.
11. Якубовський О. П., Бутирська Т. О. Державне будівництво. – Одеса : ПостСкріптум, 2013. – 208 с.
12. Яцкова А. Литература и искусство в век Екатерины. – К. : Наук.думка, 1975. – 256 с.

Bondaruk Viktor,

Ph.D. student of European Integration Department
of ORIPA of NAPA, Office under the President of Ukraine

REGIONAL DEVELOPMENT SUPPORTING «GROWTH POINTS» CONCEPT

This study analyses determinants of the concept of "points of growth" at regional level. The definition of the concept of growth points is considered in terms of economic development of the region, which integrates into the global world. As a basic model of local development is proposed to use the theory for Growth Poles of François Perroux, that later was supplemented by Albert Hirschman. To estimate the possible practical applications of the theory for Growth Points in the development of local economic development programs and regional planning in the article it is considered the adaptive model of "growth points" with feedback. Using the proposed model allows us to develop an algorithm for the local public administration to identify the most prospective areas for attracting FDI.

Keywords: FDI, "Growth Points", regional development.

Бондарук Віктор Іванович

РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК НА БАЗІ КОНЦЕПЦІЇ «ТОЧОК ЗРОСТАННЯ»

У дослідженні аналізуються детермінанти концепції «точок зростання» на регіональному рівні. Визначення поняття точок зростання розглядається з точки зору економічного розвитку регіону, який інтегрований у глобальний світ. Як базову модель місцевого розвитку пропонується використовувати теорію полюсів зростання Франсуа Перу, що пізніше була доповнена Альбертом Хіршманом. Щоб оцінити можливості практичного застосування теорії точок зростання під час

розробки програм місцевого економічного розвитку та регіонального планування. У статті розглядається адаптивна модель «точок зростання» зі зворотним зв'язком. Використання запропонованої моделі дозволяє розробити алгоритм для місцевого державного управління, щоб визначити найбільш перспективні напрямки для залучення ПІІ.

Ключові слова: ПІІ, «точки зростання», регіональний розвиток.

Бондарук Виктор Иванович

РЕГИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ НА БАЗЕ КОНЦЕПЦИИ «ТОЧЕК РОСТА»

В исследовании анализируются детерминанты концепции «точек роста» на региональном уровне. Определение понятия точек роста рассматривается с точки зрения экономического развития региона, который интегрирован в глобальный мир. Как базовую модель местного развития предлагается использовать теорию полюсов роста Франсуа Перу, которая позже была дополнена Альбертом Хиршманом. Чтобы оценить возможности практического применения теории точек роста при разработке программ местного экономического развития и регионального планирования. В статье рассматривается адаптивная модель «точек роста» с обратной связью. Использование предложенной модели позволяет разработать алгоритм для местного государственного управления, чтобы определить наиболее перспективные направления для привлечения ПИИ.

Ключевые слова: ПИИ, «точки роста», региональное развитие.

Introduction. The matter of ensuring local economic development is one of the primary objectives for local public administrations of the Eastern European countries, including Ukraine and Republic of Moldova. Commonly used forms of its initiation are the determination and activation of the so-called “Growth Poles” (François Perroux, 1955). A theoretical basis of the works referred to planning of local economic

development is the Neoclassical Growth Theory that was set forth by James E. Meade, 1951 and then was further developed in the works of Robert M. Solow, 1956 and Trevor Swan, 1956.

Basic category of the growth theory is a “region” that should be seen as a territory that has a number of certain integral, interrelated characteristics, thus making it distinguishable from the other territories. Ensuring “economic development” expressed in indices of gross product dynamics or income level per capita in conditions of savings insufficiency is possible at the cost of external resources that are required for support of investment processes and capital reproduction, therefore stimulating the economic growth.

The task to determine the “growth point” and implement the program of its economic development is certainly imposing on local public administrations. In order to create better conditions for the region’s economic growth their first step is the development and implementation of respective programs that are introduced by a succession of systematic changes that bring the region to a higher level of its economic development. Specific features of such programs are as follows:

- Long-term nature of practical implementation;
- Possibility to assess the change process using quantitative (economics) and quantitative (social sector) indicators;
- Compulsory attraction of external resources, investments;
- Localization of business within the “growth point”;
- A combination of market principles and governance that allows considering different options of development directions, to foresee and choose the most optimal one.

Therefore, introduction of methodology of development and implementation of economic development programs on the principles of “growth points” concept use is important and has prospects.

Theoretical grounds of “growth points” concept use for management of local economic development. The subject of planning and public administration of local economic development on the grounds of “growth points” determination is covered in works of John B. Parr, 1999, John B. Parr, 1973, Morgan D. Thomas, 1975.

It is said there that a practical outcome of determination is the initiation of regionalization processes and appearing of regional economic centers: core, semi-periphery and periphery that subsequently become not only a heart of local development, but also a channel of involvement in the globalization processes. That is why a study of the influence and interrelation of regionalization and globalization processes on initiation and further development of “growth points” is the first step in determining the possibility of their creation.

Such study should be based on the principles of contribution determination of respective mechanisms of local public administration into this. Such approach is related to the modern rethinking of the state and executive power organ’s role, their restructuring and modernization in the context of regionalization and globalization processes and simultaneous consideration of the specific characteristics of the regional forms of development. In this context the regionalization itself can be considered not only as a mean of territorial regulation. Postindustrial regionalization (new regionalization) is conceptually better fitting in the essentially different edifice, as its main idea is in considering a region as a completely artificial construction that allows regulating the economic potential in terms of territory in order to ensure its effectiveness.

Modern approaches to the development of resource provision model for the “growth points” consider two possible options:

- Initiation of “growth points” on the grounds of special-purpose public financing;
- Determination of “growth points” where is the concentration of available resources and favorable conditions created for economic

development and attraction of foreign investments as well as developed infrastructure available, etc.

A comparison of both approaches allows making a conclusion that one basic model of local economic development, which theoretical base is the growth points theory and development centers (François Perroux, 1955). In case of limited localization of resources, the growth point can be introduced by a notion of “growth point”.

Behind the idea of François Perroux concerning the poles is the concept of centers and areas of economic space, where the enterprises involved in the international system of labor distribution are located and that become the attraction poles of production factors as they provide their most effective use. It leads to further concentration of the enterprises and as a consequence, formation of economic growth points.

“Growth points” management by local public administrations. In the modern practice of spatial economic development the ideas of growth points are implemented in such forms as free economic zones, technological parks, industrial parks, etc. Therefore, a conclusion can be made that it is about different approaches to practical implementation of one basic model of local economic development that in case of limited localization of resources can be represented by a concept of “growth point”.

In the context of public administration system the model of “growth point” creation should include identification of respective mechanisms with further presentations of the connections between the objects and subjects of administration and of the process itself in dynamics. In its turn, it stipulates the necessity to study specific features of the institutional and resource provision for implementation of “growth points” and change creation programs that are required for local system of public administration.

On the other hand, there is a mechanism of public administration of the “growth point” creation process within such system. It should be directed at achievement of specific purposes by influencing certain factors and using available and potential

resources of the “growth point”. Various definitions of “public administration mechanisms” concept maybe used as a basis for development of such mechanism model.

Generalization of the “public administration mechanism” concept in the context of studying the preconditions for the creation and development of the “growth point” allows determining it as a “system that sets the order of certain kinds of activity” and characterizes the «succession of conditions and processes that constitute any action”. Such mechanisms can be represented as an aggregate of economic, motivational and legal means of focused influence of the public administration subjects on the course of regional economic development process. Thereby the diagram of such administration mechanism should contain goals, solutions, decisions, impacts, actions, results and that should be reflected in the respective model.

The mechanism of public administration of the “growth point” creation and development process consists of the following elements:

- economic (mechanism of public administration of budget policy, social and economic development of the region, etc.);
- motivational (aggregate of social and economic incentives that influence on decision making process by public authorities with respect to the “growth point”);
- organizational (available objects and subjects of public and social management, their goals, tasks, functions, methods of management and organizational structures, as well as results that are expected as a result of the “growth point” development);
- political (formation mechanism of economic, social, financial, industrial policy on creation and development of the “growth point”);
- financial (project resources support on creation and development of the “growth point”, including banking and credit institutions, investment funds, special purpose public financing);

- legal (regulatory support: laws and decrees of the Ukrainian Parliament, presidential decrees, decrees and orders of the public ministries, methodological recommendations and instructions, etc., international law in the field of investment activity).

According to the determination, each of these elements represents a respective mechanism of public administration that in the general setting includes mechanisms of formation and implementation of the programs of creation and development of the “growth point”.

Considering all mentioned above, it is possible to emphasize a number of specific features of the mechanism of public administration of the creation and development process of the “growth point”:

- activity in the field of the “growth points” projects statement and implementation process should be productive, therefore, to minimize the resources consumption and to maintain their profitability at the same time, it is necessary to determine their specialty or industrial direction;
- a condition of ensuring the profitability of the “growth points” projects should be a priority compared with other directions of resources provision of local development;
- priority of the profitability goals of the “growth points” projects should be compatible with the general strategy of the region’s economic development;
- performance evaluation of the project on creation of the “growth points” should be done not according to specific elements of the project implementation course, but according to the final result.
- first step in development of the “growth points” project public administration model is determining:
 - the novelty of such model, that is, how effective is going to be its application in relation to previous variants;

- theoretical and methodological principles that shall lay the basis of the new model;
- possibility to apply known successful examples of the “growth points” projects implementation;
- possibility to apply a public-private partnership mechanism upon “growth points” projects implementation;
- readiness of local public administrations to practical implementation of the suggested “growth points” projects and recommendations developed on their basis.

An instrumental action theory that proves a possibility to transform the environment based on the previously developed plan can be applied as a theoretical and methodological principle of the “growth points” project administration model (Michael J. V. Woolcock, 2001). It supposes the availability of the administration system based on the hierarchic principles as its main task is to provide for an unhindered decisions implementations and existence of only one decision-making center. The availability of two or more centers like this, which is natural on the framework of the democratic regime, is objectively leading to conflict of interests and powers of various intensiveness degrees.

Under such conditions the initiative and right to formulate a compulsory plan of actions should belong to the subject that is authorized to make final decisions, that is, local public authority.

Practical implementation of the “growth points” theory regulations was summarized in three models, Table 1.

Table 1. Models of the “growth points” determination and development

Model types	Characteristics
Growth points	Centers and areas of economic space, where leading regional enterprises are. Dense location of industries that are dynamically developing leads to synergistic effect and appearance of industrial centers and peripheries. Practical implementation: free economic zones, technological parks, technology towns, priority development territories
Agglomerates	Dense location of urban settlements united into a certain integral unit with developed production, cultural and social connections. A form of territorial concentration of the industrial potential and various resources (financial, labor, infrastructural, investment, informational, etc.)
Clusters	Concentrated on the territory of interrelated companies: equipment, components and special service suppliers, infrastructure, research institutes and other organizations, that supplement each other and strengthen the competitive advantages of one another and the system as a whole.

World experience of the last decade shows high effectiveness of the “growth points” projects creation. Their practical implementation is first of all related to the determination of the territories that are perspective for development and the possibility of their resourceprovision, joining the existing network of such points.

A specific precondition of the “growth points” concept use model development is a consideration of the terms of the a priori and current uncertainty in the description of the objects and factors of external influence, when such uncertainty has an essential impact on the process effectiveness. It stipulates the necessity to use an adaptive administration mechanism, which basis is an ability of the public authorities to change

the adopted program of implementation within the process of the “growth points” project implementation process.

Therefore, the adaptive model of the “growth points” project implementation process model should be read as a system that serves the basis for the operative change of administration algorithm or its parameters in order to ensure optimal, to a certain extent, operation of the system with a feedback. It is possible if such system contains the information about the parameters of external actions, dynamic object characteristics that is obtained in the course of the project implementation program. For this purpose, the administration algorithm or its parameters (regulator coefficients) are in a somewhat functional connection with the parameters of the external influence factors and indicators of the project performance evaluation.

Thus, the development of the “growth points” project implementation process model should foresee the detection of the specific features of the systems and mechanisms of administration of such projects and programs on the principles of organizational and functional adaptivemodel development, determination and justification of its optimization directions in accordance with the defined performance evaluation criterion. In accordance with the theory of multilevel systems the mechanism of public administration of the “growth points” project implementation process should have a defined specific structure, methods, leverages and instruments of influence on the administration object with a respective legal, normative and informational support.

In order to ensure practical application of the adaptive approach it is necessary to make sure that the “growth points” project implementation program complies with the existing approaches to adaptation of the complex social and economic systems in real time. According to Fig. 1. the administration system with a feedback compares the expected characteristics with performance indicators and determines the role of their deviation. Public authority shall develop and implement administrative decisions directed at elimination of detected inconsistency, achievement of desired characteristics by the “growth point” objects.

Model arrangement, Fig. 1, is determined by two prerequisites:

a) project output parameters (performance evaluation indicators) that in the process of its implementation serve as a regulation object for public authorities, that evaluate the nature of the administrative process course in the quantitative terms and adjust them in order to obtain the expected results, according to the changes of the characteristic features of the external factors impact;

b) project arrangement is performed with use of the tools of public-private partnership upon provision of the expected performance factors by the public-private partnership.

Specific character of the “growth point” project implementation process model is embodied in determination of connections between them on the basis of functions, forms, methods, means and administration processes distribution that arise between the process participants in compliance with terms and conditions of the private-public partnership agreement. Their generalization allows suggesting model adaptation principle to changes of influence factors. The main components of such model are: objects and subjects of public and social administration, their objectives, tasks, functions, administration methods, organizational structures and administrative services.

Statics of the model is determined by the subjects and objects administration (public authorities and private companies that act within the framework of the “growth point”), and dynamics by a complex of connections and procedures of interactions between them that are determined by a respective legislative base, structure of public authorities.

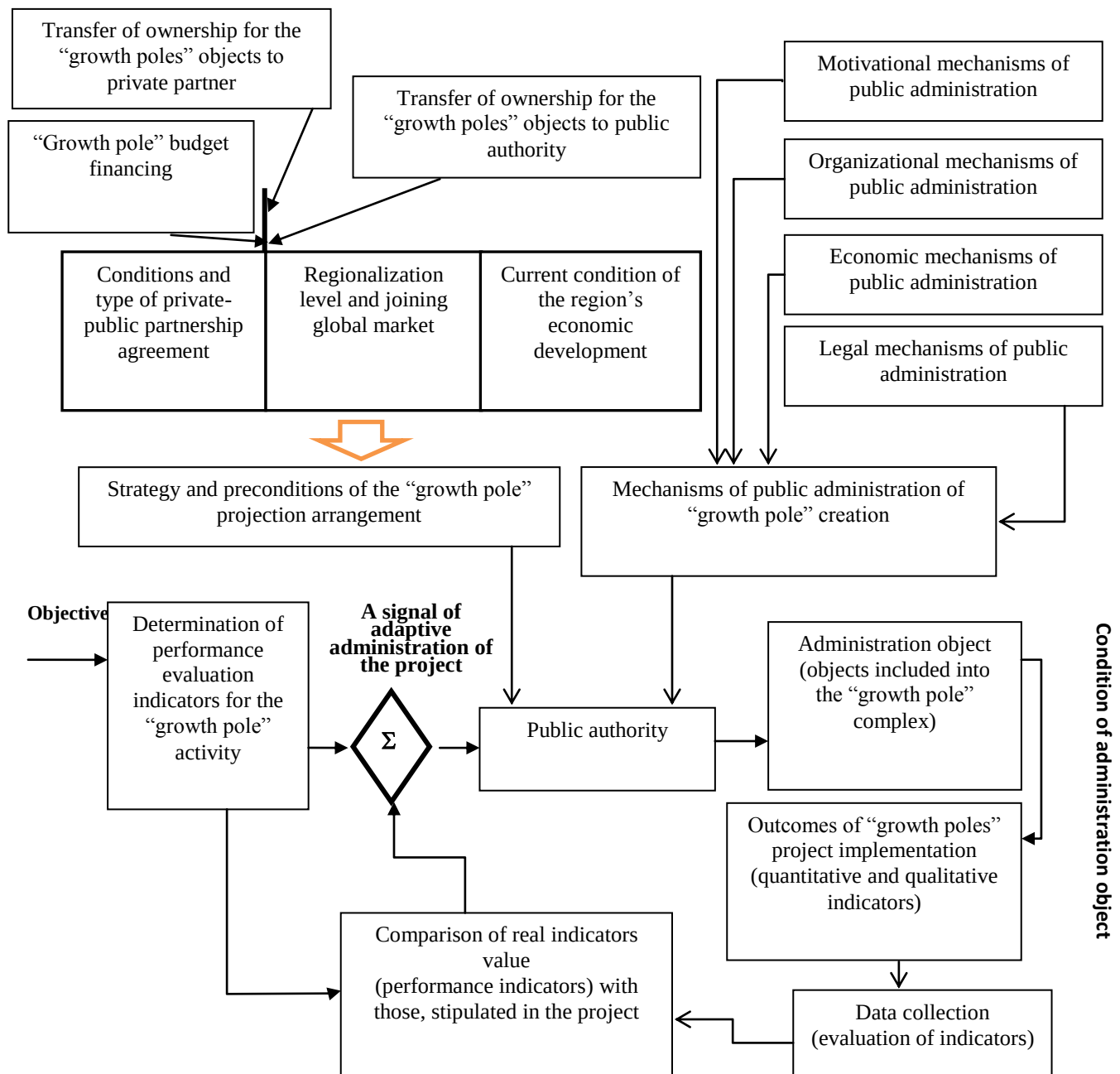


Fig. 1. Adaptive organizational and functional model of public administration of the "growth point" project implementation process with a feedback scope

Development, practical implementation and optimization of model mechanisms of public administration of the "growth point" project implementation process are impossible without determination of performance evaluation criteria of such model.

Indices of economic growth and increase of goods and services production volumes, etc. serve as a quantitative indicator of the “growth point” project implementation performance evaluation indicator.

A concept of public welfare as a long-term development objective may serve as a qualitative indicator of the “growth point” project implementation performance evaluation indicator.

Determination of welfare of an individual consumer based on the satisfaction level of consumer’s needs (sustainable development concept) is possible by application of utility function:

$$u_i = (x_i, G), (1)$$

where: x_i – is a consumption level of private welfare consumption and consumer;

G – is a level of public welfare consumption (according to definition they are identical to all consumers).

Bergson-Samuelson social welfare function is applied upon the transfer from welfare of an individual consumer to determination of welfare of the whole society (Gareth D. Myles (2001))

$$W = \sum_1^K (x_1, \dots, x_k, G). (2)$$

According to this function, for any consumer “ k ” the best variant of consumption increases general utility W . At the same time, Bergson-Samuelson function does not explain how the changes that improve situation of some consumers and at the same time worsen the situation of the other consumers, influence the welfare of society.

Thus, determination of qualitative and quantitative indicators of the “growth point” project implementation performance evaluation is a separate problem that requires further study.

The initial precondition of the “growth point” project implementation model development is a local development strategy. Thereby, a respective algorithm of the “growth point” creation has a dependent nature, is agreed according to the objectives and stages of implementation and is considered as a factor of its effectiveness provision in accordance with a chosen general economic strategy.

In accordance with the algorithm represented at figure 3 the choice of implementation ways of the “growth point” local strategic objectives can be performed in two directions. One of them shall cover the development of the “growth point” strategic directions and the other one – resource support strategy development. This stage is the most important and difficult.

The solution of this problem in perspective depends on the stages of life cycles of the adopted “growth point” strategy, Fig.2.

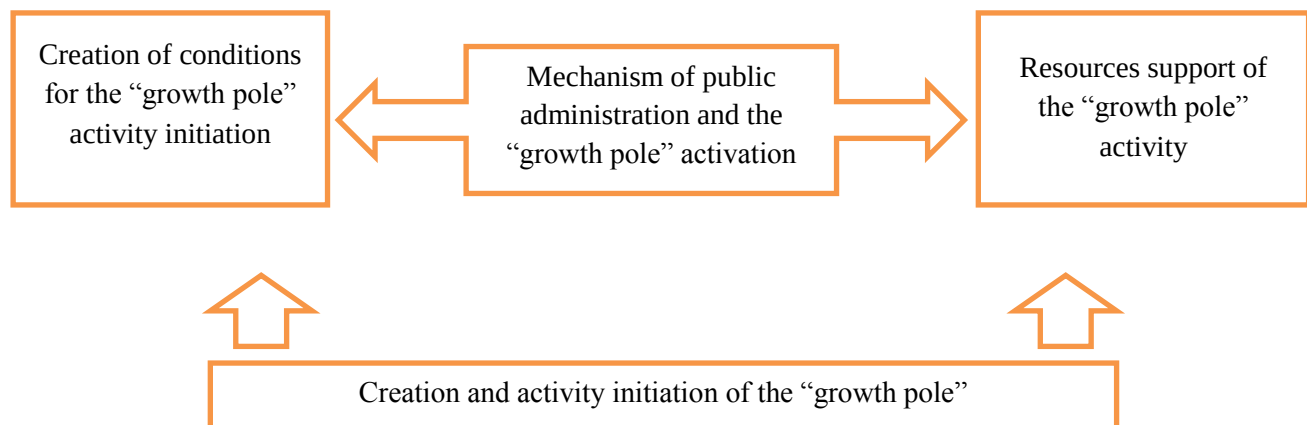


Fig. 2. Nature of “growth point” life strategy stages

At the stages of “birth” and “development” of the “growth point” main share of the resources support of the “growth point” activity has a material form. At the stage of “expansion” prevailing are direct foreign investments that at the stage of “maturity” of the “growth point” are also a condition of further development. In order to avoid a

“recession” period and to prolong the “maturity” period, it is necessary to perform a timely activity diversification of the companies, which are a part of the “growth point”. In its turn, it provides for not only the suspension of the “recession” period, but also for a transfer to a new stage of “expansion”.

World’s most widespread practice of local economic development achievement on the principles of the “growth point” concept is the establishment of industrial parks. An extremely important success condition at the stage of initiation and commencement of the “growth point” project is the level of expertise and will to compromise by the local power in the negotiation process with key investors.

Conclusions. The offer to apply the “growth point” project implementation as a basis for the provision of local economic growth supposes a combination of functional and situational beginnings, consolidation of administration stages into a unified administrative cycle and objects and subjects of administration into an integral flexible organizational structure. Such approach allows considering a possibility to change the administration system functioning conditions, ensuring its flexible reaction to change of conditions by application of alternative options. It supposes a systemic review of the organizational structure that consists of the differentiated and interdependent totality of actions required for achievement of goals and determination of which part of the unified administration cycle may be performed by a private company and which part by public authorities.

References.

1. Perroux, François (1955): Note sur la notion de poles croissance. *Economic Appliquee*, 1 & 2:307-320 (Translated by Mette Monsted, (1974).
2. Perroux, François (1950): Economic space: theory and applications. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 64: 90–97.
3. Robert M. Solow (1974) The Economics of Resources or the Resources of Economics. *The American Economic Review* Vol. 64, No. 2, Papers and Proceedings of

the Eighty-sixth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1974), pp. 1–14.

4. Angotti, Tom (1998): Ciudad Guayana: From Growth Pole to Metropolis, Central Planning to Participation. Paper Presented at the Latin American Studies Association Conference, Chicago, September 1998.

5. Darwent, David (1969): Growth poles and growth center in regional planning: areview. *Environment and Planning*, vol. 1: 5–32.

6. Gilbert, Alan (1974): growth Poles: the instant solution to regional problems? In: R.S. Thoman (ed.): *Proceedings of the Commission on Regional Aspects of Development*. Vol. 1: Methodology and case Studies: 111–128. Toronto: Allister Publishing.

7. John B. Parr (1999) Growth-pole Strategies in Regional Economic Planning: A Retrospective View Part 1. Origins and Advocacy. *Urban Stud* June 1999 vol. 36 no. 7.

8. John B. Parr (1973) GROWTH POLES, REGIONAL DEVELOPMENT, AND CENTRAL PLACE THEORY. *Regional Science*, Volume 31, Issue 1, pages 173–212, January 1973.

9. Morgan D. Thomas (1975) GROWTH POLE THEORY, TECHNOLOGICAL CHANGE, AND REGIONAL ECONOMIC GROWTH. *Regional Science*, Volume 34, Issue 1, pages 3–25, January 1975.

10. Anna Dąbrowska & Julita Łukomska(2012) Subregional Growth Poles in the Competition for Development Factors, *Miscellanea Geographica - Regional Studies on Development*. Volume 15, Issue -1, Pages 133.

11. Jonathon Adams-Kane & Jamus Jerome Lim(2011) Global Growth Poles in a Multipolar World Economy Web page. Retrieved from <http://www.jamus.name/research/ipe4.pdf>.

12. Robert M. Solow, (1956) A Contribution to the Theory of Economic Growth, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1. (Feb., 1956), pp. 65-94.

Web page. Retrieved from <http://www.links.jstor.org/sici?sici=0033-5533%28195602%2970%3A1%3C65%3AACTTTO%3E2.0.CO%3B2-M>.

13. Trevor Swan (1956), *ECONOMIC GROWTH and CAPITAL ACCUMULATION*, *Economic Record* Volume 32, Issue 2, pages 334–361, November 1956.

14. James E. Meade (1951). *The Theory of International Economic Policy*. Vol. 1: *The Balance of Payments*. Vol. 2: *Trade and Welfare*, with “Mathematical Supplements.” London: Oxford University Press.

15. Michael J. V. Woolcock (2001) *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. By Nan Lin. Cambridge University Press, 2001. 278 pp.

16. Gareth D. Myles (2001) *Public Economics*, p.538 Web page. Retrieved from <http://www.people.exeter.ac.uk/gdmyles/papers/pdfs/pubec.pdf>.

Воронов Олександр Ігорович,

докторант кафедри державного менеджменту

НАДУ при Президентіві України, к. психол. наук, доцент

УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ В ПРОЦЕСІ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У межах статті розглядається ситуація, коли керівники органів публічного управління не приділяють належної уваги стратегічному управлінню. Встановлено, що проблеми, пов'язані із прийняттям стратегічних рішень, обумовлені радикальними змінами зовнішнього оточення, яке стало більш динамічним та агресивним. Вказано, що для запровадження нового менеджменту в сфері публічного управління потрібні професіонали та ефективні системи управління гнучкістю. Проаналізовано чинники, типові помилки, підходи, особливості, проблеми вибору альтернатив управлінських рішень в процесі стратегічного управління. Основним напрямком подальших досліджень вбачається розробка комплексної стандартизованої методики прийняття стратегічних рішень, що дозволить позбутися проблемних питань в цьому процесі або значно знизити їх вплив.

Ключові слова: управлінські рішення, стратегічне управління, цільова програма, публічне управління, прогнозування, багатокритеріальність.

Voronov Oleksandr

MANAGERIAL DECISIONS IN STRATEGIC MANAGEMENT

Challenge problem and relevance. Article states that post-Soviet management philosophy has left behind stable management infantilism, as it was based on principles neglecting decision-making discretion and underestimating prospects of strategic management. It has been demonstrated that in order to destroy management stereotypes and reject obsolete methods for making managerial decisions leaders must have appropriate professional and psychological training.

Most public agencies' activities depend on several key persons, whose personal interference in problem prevents slowdown or stop of organization processes. It has been established that public administration specialists indeed are rather governed by intuition and experience than strategic forecasting while making managerial decisions.

Object of an article, its tasks. Article states that initial problems related to strategic decisions drew much attention among management researchers in the late 70s of the twentieth century. It was conditioned by radical changes of external environment, which has become more dynamic and aggressive. It has been alleged that strategies formation is one of essential elements of strategic management, providing creation of certain strategies with regard to full "strategic range". It has been demonstrated that national strategies implementation assisted by introducing state-run programs, arisen from managerial decisions and having lapses. High dynamism of socio-economic factors where public agencies are functioning significantly complicates decision-making processes. Article states that public agencies' strategies should be more flexible to adapt to external environment. It has been proved that regulatory document is needed for determining principles of public policy decisions.

Summarizing the essence of study. Best practice of public administration in Ukraine allows to define main reasons of advanced transition to strategic management technologies. The article shows that diffusion of strategic management ideas in public agencies deals more with their organizational structure changes than with leaders' activities. Article demonstrates that new forms of strategic management suitable for use in the content of unexpectedness have appeared together with environmental instability gain. The article analyses factors, common mistakes, approaches, peculiarities, decision options in strategic management. It has been proved that introduction of strategic approaches to public administration is sometimes accompanied by significant errors that require sphere consideration and usage pattern of flexible decision-making technologies. Article states that public agencies' functionaries usually ignore the consecutive order in managerial decisions and risk

management. It has been proved that public agency functionary usually lacks time for detailed analysis of managerial decision options, that's why he/she uses means for solving tasks related to multicriteriality.

Conclusions and final results. It has been established that strategic management in Ukraine is in a formative stage. It was demonstrated that it hasn't become a regular fixture of public administration, but there are organizations that purposefully make system of strategic management through periodic strategic managerial decisions. It allows to rely on receiving standard benefits in public administration. Article shows that strategic management theory offers insufficient means to combat public administration problems. It has been demonstrated that future research implies development of complex standard procedure for making strategic managerial decisions whereby public agency functionary could throw out problematic issues in this process or significantly reduce their impact.

Keywords: managerial decisions, strategic management, strategy, public administration, forecasting, multicriteriality.

Воронов Александр Игоревич

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

В рамках статьи рассматривается ситуация, когда руководители органов публичного управления не уделяют должного внимания стратегическому управлению. Установлено, что проблемы, связанные с принятием стратегических решений, обусловлены радикальными изменениями внешнего окружения, которое стало более динамичным и агрессивным. Указано, что для внедрения нового менеджмента в сфере публичного управления необходимы профессионалы и эффективные системы управления гибкостью. Проанализировано факторы, типичные ошибки, подходы, особенности, проблемы выбора альтернатив управленческих решений в процессе стратегического управления. Основным направлением дальнейших исследований видится разработка комплексной стандартизированной методики

принятия стратегических решений, что позволит избавиться от проблемных вопросов в этом процессе или значительно снизить их влияние.

Ключевые слова: управленческие решения, стратегическое управление, целевая программа, публичное управление, прогнозирование, многокритериальность.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Філософія управління пострадянських часів залишила у спадок стійкий управлінський інфантилізм, оскільки базувалась на принципах ігнорування підприємницької самостійності у прийнятті управлінських рішень та волюнтаристичного відношення до проблем стратегічного управління. Населення України значною мірою втратило навички до самостійного прийняття рішень в умовах ринкової економіки. Поведінка найманих працівників характеризується низькою відповідальністю за успіх організації та очікуванням опіки з боку адміністрації або держави. Для подолання управлінських стереотипів, зміни застарілих методів прийняття управлінських рішень керівники повинні мати відповідну професійну та психологічну підготовку. Для більшості органів публічного управління характерним є те, що їх діяльність залежить від кількох ключових фігур, без особистого втручання яких усі процеси в організації уповільнюються або зупиняються. Такі керівники практично весь час проводять у процесі діяльності та не займаються формуванням стратегічних рішень [5]. Аналіз останніх соціологічних досліджень доводить, що вітчизняні фахівці публічного управління при прийнятті управлінських рішень частіше спираються на інтуїцію та досвід, ніж на прогнозний розрахунок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Вперше проблеми, пов'язані із прийняттям стратегічних рішень, привернули увагу дослідників менеджменту наприкінці 70-х років XX ст. Це обумовлено радикальними змінами зовнішнього оточення, що стало більш динамічним та агресивним,

ігнорувати вплив якого та приймати довгострокові рішення без урахування якого стало неможливим. Багато організацій, навіть у розвинених країнах, не змогли пристосуватись до таких змін. Результатом розвитку стратегічного управління в Україні стало видання наукових праць, серед яких відокремлюється проблема адаптації вітчизняного стратегічного управління до західної парадигми. Цим питанням присвячені розробки Г. Андрусенка, В. Бакуменка, С. Василика, Л. Довганя, Ю. Ковбасюка, О. Оболенського, Г. Осовської, Т. Хміля. Практичні рекомендації зі створення та реалізації успішних стратегій подано в публікаціях Д. Аакера, К. Боумена, Х. Віссема, Р. Каплана, Д. Кембела, Г. Мінцберга, Д. Нортон, К. Ноумена, С. Левицькі, Б. Хартлена. Проблеми стратегічного планування досліджувались у працях О. Кілієвича, В. Тертички, Ю. Шарова. В. Тронь акцентував увагу на вивченні вибору критеріїв і альтернатив при прийнятті стратегічних рішень.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Формулювання стратегій – один із суттєвих компонентів стратегічного управління, що передбачає створення окремих стратегій з урахуванням «стратегічного набору». Реалізація державних стратегій здійснюється шляхом реалізації державних цільових програм [11]. Недоліки цільових програм можна умовно поділити на: зовнішні (глобальні) і внутрішні (локальні). Перші є спільними для всіх цільових програм, незалежно від рівня реалізації. Вони виникають від недосконалості цільового програмування; недостатнього досвіду реалізації цільових програм; недосконалості законодавства, яке регламентує створення, виконання й оцінку ефективності цільових програм на різних рівнях; відсутності юридичної обґрунтованості цільових програм; високого рівня їх залежності від рішень, які приймаються на державному рівні. Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку» визначено засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку України [10]. Цим законом затверджені лише підходи до планування на середньо- та короткостроковий

періоди. Відсутній нормативний документ, що повинен визначити засади стратегічного планування. Аналіз державних цільових програм України засвідчує, що всі вони розроблені на середньостроковий період, який складає 5 років. На сьогодні конче потрібний механізм формування довгострокових програм [8].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Впровадження зарубіжного досвіду стратегічного управління може бути високоефективним лише з урахуванням конкретних умов. Стратегічні управлінські системи повинні бути гнучкими для адаптування до раптових змін зовнішнього оточення. Висока динамічність соціально-політичних та економічних умов, в яких функціонують органи публічного управління, суттєво ускладнює процеси прийняття управлінських рішень.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У побудові довгострокових стратегій цікавим є досвід Австралії, де Державна стратегія презентує бачення до 2050 року і базується на визначенні стратегічних напрямів (таблиця 1) [19].

Таблиця 1

Структура стратегічних напрямів розвитку держави [20]

Напрямок	Мета/функція
Об’єктивність	Бажаний результат стратегічного напрямку
Досяжність	Резюме стратегічних державних напрямів
Ключові факти	Найважливіші корисні дані та інформація про стратегічні напрями
Ключова тенденція	Ключовий елемент стратегічного напрямку, який буде сприяти досягненню мети
Державні виклики	Проблеми, що мають бути розглянуті, коли надійде справа

Поширення в органах публічного управління ідей та прийомів стратегічного управління стосується більше змін в організаційній структурі управління, ніж діяльності керівників. Узагальнення досвіду діяльності органів публічного управління дозволяє визначити основні причини ускладненого та уповільненого переходу до технологій стратегічного управління: проблеми інформаційного забезпечення функцій управління. (представники публічного управління зазначають, що вони не мають достатньої інформації та технічних засобів її обробки); незадовільний стан сучасного механізму публічного управління як системи принципів, методів, стимулів (відсутні макроекономічні та галузеві орієнтири); нестабільна нормативно-правова база; невідповідність процесу публічного управління міжнародним стандартам.

Процес впровадження стратегічного управління до практики публічного управління супроводжується рядом проблем: відсутністю стратегічного мислення співробітників (ознаками якого є цілеспрямованість та перспективність, наукова орієнтація, інноваційність та творчість, реалістичність, здоровий глузд та конструктивність, системність та масштабність, гнучкість та самостійність); механічним копіюванням досвіду і практики стратегічного управління інших країн; відсутністю в управлінського персоналу стратегічного бачення розвитку сфери публічного управління (зумовлено консервативним підходом до практики, незнанням і нерозумінням методології та сучасного інструментарію стратегічного управління); відсутністю кваліфікованих спеціалістів відповідного профілю; обмеженими фінансовими можливостями (планування та реалізації стратегії, зокрема дослідження зовнішнього середовища і впровадження стратегічних змін, високозатратна) [16]; динамізмом розвитку зовнішнього середовища (зумовлено глобалізаційними процесами, посиленням конкурентної боротьби, наслідками світової економічної кризи); зведенням механізму стратегічного управління до процесу довгострокового планування; зосередження більшості органів публічного управління на оперативному управлінні [12]. У світі є поширеним низький рівень корпоративної культури стратегічного управління,

що підтверджується відповідними дослідженнями. В результаті опитувань, проведених компанією Renaissance Worldwide серед 186 комерційних фірм, з'ясувалось, що 82 % управлінців не витрачають на обговорення стратегії більше однієї години на місяць, а приблизно 54 % компаній оцінюють свою ефективність залежно від фінансових показників [2].

Аксіома, яка стверджує, що модель стратегічного управління має відповідати рівню стабільності зовнішнього середовища, потребує уточнення. З посиленням нестабільності зовнішнього середовища з'являлися нові форми стратегічного управління, придатні до використання в умовах непередбачуваності. Термін «передбачуваність» відображає не об'єктивні ознаки середовища, а суб'єктивні можливості організації або індивіда прогнозувати майбутні зміни у навколишньому оточенні. Тому для запровадження нового менеджменту в сфері публічного управління потрібні професіонали та ефективні системи управління гнучкістю. Успіх реформування органів публічного управління залежить від якості підготовки спеціалістів, інтелектуального рівня систем управління та їх постійної модернізації. Слід збільшити застосування групових управлінських рішень, які формуються високоосвіченими креативними професіоналами [17].

Запровадження стратегічного управління в органах публічного управління супроводжується досягненнями і помилками. Помилки умовно можна розділити на три категорії, залежно від застосування стратегії: при розробці; при впровадженні; при реалізації та оцінці ефективності. Розглянемо ці ситуації більш детально. Перш за все – це визначення потреби організації в обраній стратегії. В США проводились дослідження для визначення взаємозв'язку між результатами діяльності комерційної компанії й методами забезпечення її розвитку. Частина компаній застосовувала методи стратегічного планування, інші діяли інтуїтивно. Підсумки дослідження свідчать, що результати в компаніях, які застосовують стратегічне планування, були значно кращі. Лише незначна кількість різноманітних вітчизняних організацій має

стратегію діяльності, ще менша реалізує свої стратегії. Перша помилка, яку може допустити організація, це відмова від стратегії. Друга помилка – недооцінка фахівцями середньої та нижньої ланки органів публічного управління можливостей процесу стратегічного планування. Більшість персоналу в процесі залучення до стратегічного планування відкидає його необхідність. Третя – неможливість чітко визначити межі стратегії. Стратегія містить у собі вміння бачити цілісну картину, складену із численних окремих елементів. Основа стратегії – це вміння встановлювати та бачити межі, яких вона збирається досягти. Четверта – розмежовування процесів стратегічного планування і оперативного управління організацією. Оперативне управління має базуватися на стратегії і змінюватися залежно від неї. П'ята – відсутність достатньої кількості лідерів. Краща стратегія може залишитися нереалізованою, якщо в структурі публічного управління немає команди лідерів, оптимально розосереджених на всіх її рівнях. Шоста – перевантаженість керівництва вищих органів публічного управління оперативним управлінням або, навпаки, надмірна увага стратегії, що ускладнює поточне управління компанією. Сьома – це надмірна увага аналізу зовнішнього оточення, коли може не вистачити часу на подальші кроки. Восьма – відсутність чіткої системи контролю за виконанням стратегічних планів. Перелік помилок не є вичерпним, але, вони є типовими. М. Портер вважав, що стратегія полягає в прогнозуванні та подоланні перешкод відносно перспективних напрямків діяльності [3].

Діяльність керівника органу публічного управління слід розцінювати як діяльність в умовах невизначеності. Ситуації невизначеності виникають, коли варіанти управлінського рішення можуть оцінюватися за різними критеріями, але критерії мають різну значущість і суперечать один одному [1]. Специфіка публічного управління не враховується у багатьох підходах, які абсолютизують значення універсальних технологій прийняття рішень. Стійкою нормою теоретичного опису процесу прийняття управлінських рішень в сфері публічного управління є розгляд функціонування держави, державного

управління, процесу цілепокладання як явищ політичних [18]. На цьому рівні виникає розбіжність між державним та корпоративним управлінням [14].

Слід висвітлити чинники, що впливають на прийняття керівниками органів публічного управління неякісних управлінських рішень. До таких можна віднести: значний обсяг необхідних рішень; дублювання та неузгодженість рішень; трансформацію мети рішення в процесі його руху ієрархічними рівнями управління; відсутність процедури узгодженості рішень з виконавцями; встановлення нереальних термінів для виконання роботи; незначна кількість інноваційних та стратегічних рішень, що приймаються керівниками; недостатнє інформаційне забезпечення; прийняття рішень під впливом емоцій; прийняття рішень без урахування ризику [13].

Питання про те, які процедури повинен пройти процес прийняття рішень, суперечливі та неоднозначно вирішуються керівниками [7]. Це залежить від їх кваліфікації, ситуації, стилю керування та культури організації. Зазвичай керівники не дотримуються визначених етапів процесу прийняття управлінських рішень, запропонованих теорією прийняття рішення. Непродумані та малоефективні реформи в галузі державної служби призводять до відтоку висококваліфікованих кадрів, втрати напрацьованих міжвідомчих зв'язків та значного уповільнення або припинення виконання повноважень державними установами, що реформуються. Прикладом може бути одночасне прийняття рішень про оптимізацію системи центральних органів влади та про реалізацію «Програми економічних реформ на 2010–2014 роки», яка передбачала здійснення реформ за 17 основними напрямками. Масштабне реформування органів державної влади, яке супроводжувалося значним відтоком професійних кадрів, суттєво загальмувало виконання завдань, визначених у Програмі реформ, та знизило ефективність кінцевих результатів. На кінець 2013 року до Указу Президента України від 9 грудня 2010 року, яким було визначено нову систему центральних органів влади, було включено 15 поправок, серед яких, зокрема, – розмежування функцій у сфері управління наукою і освітою та у справах молоді та спорту

шляхом утворення двох окремих міністерств, замість єдиного, як це передбачалось попередньою редакцією [15].

Раціональність завжди обмежена, тому існує безліч неформальних, ірраціональних підходів до визначення етапів та процедур у процесі прийняття рішення. Ускладнюють вибір етапів та процедур прийняття рішення підходи, що поділяються на інтуїтивні, системні та ситуаційні. У кожній організації практика розробки процесу прийняття рішень має свої особливості, визначені характером та специфікою її діяльності, тому етапи цього процесу визначаються різними підходами [9]. Керівники органів публічного управління України найчастіше нехтують дотриманням послідовності в процесі прийняття управлінських рішень, врахуванням факторів ризику, що відображається на результатах їх діяльності [4].

Процес публічного управління здійснюється в умовах багатокритеріальності. Множина критеріїв формується за рахунок великої кількості показників ефективності та факторів, що потребують аналізу багатьох сценаріїв розвитку подій. Прийняття управлінських рішень є типовим прикладом багатокритеріальної оптимізації при управлінні організацією. З одного боку, багатокритеріальність дозволяє з більшою адекватністю відображати зовнішнє оточення, з іншого – суттєво ускладнює завдання, бо спостерігається багато альтернативних варіантів формування управлінського рішення. Багатокритеріальність – це суттєвий бар'єр при прийнятті стратегічних рішень, який ускладнює цю процедуру. Процес прийняття стратегічного управлінського рішення знаходиться у полі декількох конститутивних проблем, які ускладнюють процедуру, знижують ефективність прийнятого рішення. Проте, сучасні процеси глобалізації вимагають іноді миттєвої реакції на суспільно-політичні та економічні події. Керівник органу публічного управління не має часу для детального аналізу альтернативних варіантів управлінських рішень. Тому застосовуються доступні засоби вирішення завдань із багатокритеріальністю. Один з них полягає у тому, що

треба перетворити всі критерії, крім одного основного, в обмеження, та вирішити завдання оптимізації за критерієм, який залишився [6].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Стратегічне управління в Україні знаходиться на стадії становлення. Воно ще не увійшло до широкої практики публічного управління, але вже є організації, які цілеспрямовано формують систему стратегічного управління за рахунок прийняття стратегічних управлінських рішень. Це дозволяє розраховувати на одержання усталених переваг в системі публічного управління. На жаль, теорія стратегічного управління надає поки поодинокі способи боротьби з тими чи іншими проблемами публічного управління. Тому подальші напрямки дослідження ми бачимо в розробці комплексної стандартної методики прийняття стратегічних рішень, за допомогою якої керівник органу публічного управління міг би або позбутися проблемних питань в цьому процесі або значно знизити їх вплив.

Література.

1. Альфьорова А. Н. Соціально-психологічні проблеми розробки і прийняття управлінських рішень в аграрному секторі [Електронний ресурс] / А. Н. Алфьорова // Режим доступу : <http://www.pdaa.edu.ua/np/pdf4/39.pdf>.
2. Баринов В. А. Стратегический менеджмент / В. А. Баринов, В. Л. Храченко. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 236 с.
3. Богдан Т. Етапи стратегічного управління та типові помилки при сучасному стратегічному управлінні в Україні / Т. Богдан // Вісник КНУ ім. Т. Шевченко. Серія : «Економіка». – 2013. – № 104. – С. 35–37.
4. Віхляєва С. І. Шляхи оптимізації управлінських рішень підприємства в умовах ризику та невизначеності / С. І. Віхляєва, В. І. Федяй // Вісник НТУ «ХПІ». – 2013. – № 67 (1040). – С. 143–147.
5. Войченко Т. О. Особливості стратегічного управління в Україні / Т. О. Войченко // Водний транспорт : зб. наук. пр. – К. : КДАВТ, 2012. – Вип. 2 (14). – С. 93–96.

6. Гончаренко Т. П. Сучасний погляд на прийняття стратегічних управлінських рішень із координації науково-технічної діяльності промислового підприємства / Т. П. Гончаренко // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. праць в 4-х т. – 2005. – Вип. 205. – Т. IV. – С. 790–799.
7. Горячук В. Ф. Програмно-цільовий підхід до формування цільових програм соціально-економічного розвитку регіону / В. Ф. Горячук, Д. Ф. Дуков // Економіка: реалії часу. – 2014. – № 6 (16). – С. 155–159.
8. Євмешкіна О. Л. Проблеми державного стратегічного планування в Україні / О. Л. Євмешкіна // Держава та регіони. Серія «Державне управління». – 2014. – № 1 (45). – С. 14–18.
9. Сльцова І. В. Особливості процесу прийняття управлінських рішень / І. В. Сльцова // Бізнесінформ. – 2011. – № 9. – С. 205–207.
10. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року № 1602-III [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – ст. 195 / Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>. – Дата доступу : 22.08.2015.
11. Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року № 1621-IV [Електронний ресурс] / Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – ст. 352 / Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
12. Кіндрась О. В. Проблеми теорії та практики стратегічного управління аграрних підприємств / О. В. Кіндрась // Інноваційна економіка. – 2011. – № 6. – С. 175–179.
13. Лозовский А. Н. Условия и факторы качества управленческих решений / А. Н. Лозовский, Н. Н. Мартощук // Молодий вчений. – 2015. – № 1 (16). – С. 127–130.
14. Орлов О. В. Системні протиріччя процесу ухвалення державно-управлінських рішень / О. В. Орлов // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1 (5). – С. 53–59.

15. Резнікова О. О. Стійкість України до глобальних ризиків і проблеми державного управління / О. О. Резнікова // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 2 (27). – С. 22–26.
16. Ставицький О. В. Особливості розвитку стратегічного управління в Україні [Електронний ресурс] / О. В. Ставицький // Ефективна економіка. – 2011. – № 8. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=646>. – Дата доступу : 15.08.2015.
17. Хлістунова Н. В. Проблеми та недоліки в системі управління стратегічною гнучкістю вітчизняних підприємств сфери послуг / Н. В. Хлістунова // Економічний простір. – 2013. – № 72. – С. 249–261.
18. Heady F. Public administration: a comparative perspective / F. Heady. – 6th ed. – New York: Marcel Dekker, 2001. – 467 p.
19. State Planning Strategy (Draft). 2012 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.planning.wa.gov.au/publications/6561.asp>.
20. The strategic direction. Shaping WA to 2050 and beyond [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.planning.wa.gov.au/dop_pub_pdf/003_The_strategic_directions.pdf.

Гавриш-Мусафір Анна Олександрівна,
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ СФЕРИ ТУРИЗМУ

У статті проаналізовано відношення урядів закордонних країн до розвитку сфери туризму та виявлено моделі державної участі в регулюванні сфери туризму. Узагальнено світовий досвід управління регіональним розвитком туристичної сфери.

Ключові слова: сфера туризму, управління сферою туризму, моделі державного управління сферою туризму, сталий розвиток туризму.

Havrysh-Musafir Anna **FOREIGN EXPERIENCE OF REGIONAL DEVELOPMENT MANAGEMENT OF TOURISM**

Problem setting. The tourism sector is more than a scope. This sector is just a part of a great system of economy of the country. It is closely linked with the development of the entire economic policy of a state. That's why it deserves state and international support no less than other sectors. Regional development management is both - a uniform system of territory management and special regional complexes management. Tourism regions take special place in such complexes. Despite the positive trends in tourism development in the regions of Ukraine (increase of the quantity of domestic, inbound and outbound tourists, income of payments to the budget and employed in the tourism sector), there are significant problems and shortcomings of the functioning process that significantly differentiate Ukraine tourist areas from the European Union one.

Recent research and publications analysis. Many scientists consider the principles, methods and tools of regional development: M. Dolishniy, P. Belenky, S.

Bandura, T Zayec, Z. Gerasymchuk. But enough attention was not paid to the modelling of the development of the regional tourism management.

The paper objective. The article is to determine the key aspects of regional development of tourism abroad and identify key points that may be introduced in the national experience.

The paper main body. The world experience of regional development shows that in the modern world there is no dominant model of state regulation of regional development of tourism. Moreover, the differences between countries are large in this sector that is the effect of the difference of regions. The author describes three models of state involvement in the regulation of organization and development of tourism in different countries. Besides that some publications connected with the regional development management of tourism are observed and analyzed in the article.

Conclusions of the research. So, having considered only a small part of the experience of foreign countries the author made the most important conclusion. Areas of tourism are one of the key areas that help to increase the potential and the budget of the region. The most interesting fact is that planning of the development of territory tourism is happened to be as important as other areas - education, industry, transport and others. It is obvious that there is still lack of fundamental study of tourism and its prospects for sustainable development in Ukraine.

Keywords: tourism, tourism management, public administration model of tourism, sustainable tourism development.

Гавриш-Мусафир Анна Александровна
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ
РАЗВИТИЕМ СФЕРЫ ТУРИЗМА

В статье проанализировано отношение правительств зарубежных стран к развитию сферы туризма и выявлены модели государственного участия в регулировании сферы туризма. Обобщен мировой опыт управления региональным развитием туристической сферы.

Ключевые слова: сфера туризму, управління сферою туризму, моделі державного управління сферою туризму, стійке розвиток туризму.

Постановка проблеми. Сфера туризму – це більш, ніж просто сфера діяльності. Дана галузь є однією із ключових складових усієї сукупності різноманітних господарств. Вона тісно пов'язана із розвитком усієї економічної політики цієї чи іншої держави, тому заслуговує на державну та міжнародну підтримку не менш, ніж інші галузі. Управління регіональним розвитком – це і єдина система управління територією, і управління спеціалізованими комплексами регіонів, серед яких особливе місце займають рекреаційно-туристичні комплекси. Незважаючи на позитивні тенденції розвитку туристичної сфери в регіонах України (збільшення кількості внутрішніх, в'їзних та виїзних туристів, надходжень платежів до бюджету та зайнятих у сфері туризму), існують значні проблеми та недоліки функціонування, які суттєво відрізняють туристичні сфери України та країн Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато науковців розглядають принципи, методи, інструменти управління регіональним розвитком: М. І. Долішній, П. Ю. Беленький [1], С. І. Бандур, Т. А. Заєць [2], З. В. Герасимчук [3], але недостатньо уваги приділяють моделюванню управління регіональним розвитком саме сфери туризму. Хоча сфера туризму – це складна, багатогранна економічна система з розгалуженою мережею зв'язків, в сукупність якої входить понад 40 суміжних галузей народного господарства (готельне господарство, транспорт, зв'язок тощо), є специфічним і досить складним об'єктом управління регіонального розвитку, який має опиратися на певну державну туристичну політику й такі основи функціонування, як туристичне законодавство, державне регулювання.

Мета. Метою статті є визначення основних аспектів управління регіональним розвитком сфери туризму закордоном та визначення ключових моментів, які можливо запровадити у вітчизняному досвіді.

Виклад основного матеріалу. Світовий досвід регіонального розвитку

свідчить про те, що в сучасному світі не існує якої-небудь домінуючої моделі державного регулювання регіонального розвитку сфери туризму. Більш того, саме в цій сфері розходження між країнами особливо великі, що є прямим наслідком регіонального різноманіття. В організації й розвитку туристичної діяльності в різних країнах світу, виділяють три типи моделей державної участі в регулюванні цієї важливої складової національної економіки [4].

Перша модель припускає відсутність центральної державної туристичної адміністрації, всі питання вирішуються на місцях на засадах та принципах ринкової «самоорганізації». Урядові органи використовують таку модель у тих випадках, коли сфери туризму національній економіці взагалі не дуже потрібний, або коли суб'єкти туристичного ринку займають сильні позиції, тобто здатні вирішувати свої проблеми без державної участі. Подібна модель управління сферою туризму прийнята в США після того, як в 1997 р. була ліквідована державна структура USTTA, що відповідала за розвиток сфери туризму в країні.

Друга модель передбачає наявність сильного й авторитетного центрального органу – міністерства, що контролює діяльність усіх підприємств сфери туризму в країні. Для її реалізації потрібні відповідні умови, а саме: значні фінансові вкладення в сферу туризму, зокрема у рекламну й маркетингову діяльність, інвестування в туристичну інфраструктуру тощо. Подібна модель організації управління сферою туризму діє в Єгипті, Мексиці, Тунісі, Туреччині та інших країнах, для яких туризм є одним з основних джерел валютних надходжень у бюджет.

Третя модель переважає в розвинених європейських державах. У країнах, де використовується така модель, питання розвитку туристичної діяльності в країні вирішуються в «надрах» певного багатогалузевого міністерства на рівні відповідного галузевого підрозділу. При цьому підрозділ даного міністерства, що відповідає за розвиток сфери туризму в країні, здійснює свою діяльність у двох напрямках: вирішує або регламентує загальні питання державного регулювання (розробка нормативно-правової бази, координація діяльності

регіональної представницької й виконавчої влади, міжнародне співробітництво на міждержавному рівні, збирання й обробка статистичної інформації тощо) та спрямовує й координує маркетингову діяльність (участь у виставках і міжнародних об'єднаннях у сфері туризму, управління туристичними представництвами своєї країни за кордоном тощо).

Розглянемо деякі публікації, що можуть стати алгоритмом для вдосконалення фінансування сфери туризму, досягнення її сталого розвитку та підвищення надходжень від сфери туризму до ВВП, як прогнозує уряд нашої країни, хоча б до 10 %.

Стаття Ліндсей Вітенберг та Доктора Кейт Джонсон «Фінансування ЄС: міфи, реалії та стратегія» фокусується на можливостях фінансування сфери туризму Європейською комісією [5]. Можливості фінансування сфери туризму ЄС обмежується не лише структурними фондами, але й рядом інших програм. Разом вони охоплюють економічний прогрес, сільський розвиток, навчання, культуру, міжнародну кооперацію, кооперацію з Латинською Америкою і Азією, суспільство й інформаційні технології.

Автори говорять, що пошук фінансування вимагає чітко поставленої мети та правильно побудованої концепції проекту, яка задовольнить погляди та пропозиції спонсора. Також акцентується увага на тому, що фінансування від ЄС може отримати не лише велика компанія чи партнерство, а також і малі організації, підприємства та установи. Найголовнішим є прорахунок можливих втрат та ризиків, причому для обох сторін. Тому подавати заявку на фінансування потрібно тій одиниці, яка готова повністю і має усі розрахунки та аналіз.

Автори описують міфи та реалії, пов'язані із фінансуванням від ЄС. Вони говорять, що фінансування ЄС – це не кіпа золотих злитків, які може отримати кожен, але й не недосяжна далечінь. Отримати таку допомогу може лише добре підготовлена та прорахована організація, яка готова до міжнародної співпраці, яка готова до відображення вигод для обох сторін. Дуже рідко організація отримує 100 % фінансування того чи іншого проекту. Найчастіше

покриваються витрати у розмірах 25 % – 75 %. Проект повинен бути продуманий до дрібниць. Важливим є також присутність часових рамок для кожного етапу. Після повної підготовки проекту подається заявка на фінансування. Відповідь іноді чекають 4–5 місяців.

Реальністю є те, за словами авторів, що фінансуюча сторона обере лише той проект, який буде діяти у межах програми компанії, що фінансує. Тобто беруться до уваги ті ідеї та рішення, що є цікавими у фінансовому та економічному плані. Перед тим, як подавати ідеї та проекти на гранд, потрібно досконало вивчити поле діяльності фонду і зрозуміти, чи буде цікавим йому вас фінансувати.

Автори перелічують такі фонди, що можуть фінансувати:

- структурні фонди;
- навчальні;
- економічного розвитку;
- культурні;
- навколишнього середовища;
- інформаційних технологій тощо.

Науковці пропонують таку послідовність дій для реалізації вдалого проекту:

- створення стратегії та плану дій;
- оцінка проекту;
- грамотна постановка цілей;
- визначення можливостей грантодавця;
- пошук партнерів;
- підготовка чітких пропозицій із усією необхідною інформацією.

Усі раніше зазначені дії є лише гарним початком та основою для подальшого вивчення умов та можливостей проекту. Тому початкову стадію необхідно виконати якнайкраще, щоб бути готовим до подальшого «продажу» свого проекту [5].

Розглянемо деякі факти та показники розвитку сфери туризму у ЄС [6; 7]:

- третя за рейтингом найбільш економічно активних галузей Європейського Союзу;
- включає велику кількість різноманітних послуг та професій;
- відносно стійка сфера, незважаючи на нестабільну економічну ситуацію;

Соціально-економічна важливість сфери туризму:

- 5 % доходу ВВП Європейського Союзу;
- 5,2 % зайнятості населення ЄС (9,7 млн робітників);

Ключові виклики для сталого розвитку сфери туризму ЄС:

- скорочення сезонності попиту на послуги;
- вдосконалення якості послуг сфери;
- підтримка та підвищення якості життя населення – користувачів послуг;
- зменшення обсягів використання ресурсів та виробництва браку;
- збереження культурної спадщини;
- надання галузі більшої уваги та значущості під час формування витратної частини бюджету.

У путівнику з досягнення сталого розвитку управління сферою туризму викладена основна мета, яка полягає у поліпшенні знання і критичного усвідомлення про залучення місцевого управління в управління сферою туризму. Він прагне підняти рівень переговорів про впливи місцевої влади та її можливостей щодо фактичного управління сферою туризму. Путівник має намір наголосити на критичній оцінці викликів, питань і можливостей, з якими стикається місцева влада, і в результаті збільшити кількість звернень із проблематичними питаннями від посадових осіб, що займаються питаннями розвитку сфери туризму, а також представників територіальної громади.

Автори пояснюють, що явище «управління сферою туризму» не означає управління готелями, туристичними агенствами, сувенірними магазинами та іншими об'єктами. Мається на увазі більш широке поняття – управління

туристичною інфраструктурою. Тобто сукупність підприємств, установ і закладів, діяльність яких спрямована на задоволення потреб людей, котрі користуються послугами, що надаються об'єктами сфери туризму, а також сукупність шляхів сполучення, транспорту та об'єктів для розміщення туристів, що забезпечують умови їх комфортного відпочинку. Туристична інфраструктура розглядається як цілісна система, що складається з двох підсистем: соціальної та виробничої, які взаємопов'язані та взаємообумовлені відносно обслуговуючого суб'єкта. Своєю чергою, інфраструктура певною мірою формує туристичні регіони, сприяє туристичній спеціалізації та профілю господарювання, адже завдяки наявності інфраструктурних зв'язків між окремими об'єктами визначають якість обслуговування на тій чи іншій території.

Цікавим є визначення авторами шести платформ, на основі яких будується планування розвитку туристичної сфери та політики:

- 1) захист;
- 2) попередження;
- 3) адаптація;
- 4) знання;
- 5) стабільність;
- 6) повна оцінка.

Автори зазначають, що путівник не є покроковим планом дій для використання у будь-якій місцевості на будь-якій території, у будь-якій країні для досягнення цілей в управлінні сферою туризму, оскільки у кожній країні є свої особливості та індикатори. Тому необхідно зважати на особливості свого регіону та особливості політичної, економічної та інших сфер життя [8].

У статті Девіда Харкомба зазначається три типи впливів на місця, що є привабливими для туристів [9], а саме: економічний, вплив на зміни навколишнього середовища, а також соціально-культурний. Іноді деякі впливи пов'язують із сферою туризму, хоча виникають вони із розвитком інших галузей. Але поки всі ці чинники можуть бути розглянуті як послідовні

особливості сучасного суспільства, в той же час вважається, що сфера туризму стикається з ними і є безпосереднім учасником їх виникнення.

Автор наводить приклади позитивного та продуктивного впливу розвитку сфери туризму.

Щодо економічних переваг, у статті розглядаються такі:

- розвиток іноземного обміну;
- створення нових робочих місць та можливостей;
- стимул розвитку торгівлі, підприємства;
- впровадження нової інфраструктури у всіх сферах життя для загального користування;
- підвищення розвитку регіону;
- підвищення збору податків, що призводить до можливих більших витрат державного бюджету;
- розвиток так званого ефекту мультиплікатора.

Немалу частину статті автор присвячує розгляду ефекту мультиплікатора. Він наводить приклади впливу сфери туризму саме на зростання доходів населення та поповнення бюджету місцевості – зарплатня працівників готелів, ресторанів та інших місць відпочинку, кошти на рекламу, отримані від цього податки, які в результаті витрачаються на будову доріг, нових об'єктів та інше. Але попри це науковець говорить, що даний ефект, звичайно ж, проявляється у різній місцевості по різному залежно від можливостей регіону, країни, території.

Автор зазначає, що окрім позитивних впливів, сфера туризму може призвести до деяких негативних наслідків. Там, де з'являється турист – помітний зріст цін на продукцію, товари, імпортні вироби, штучна інфляція на цінову політику землі, зростання витрат на покращення туристичної інфраструктури і як результат скорочення на інші сфери. Відтак, місцевим жителям доводиться змінювати стиль життя, а іноді взагалі переїжджати в інше місто. Тому дослідження автора полягає у пошуку переваг гарного впливу на економічне життя над негативним.

Автор систематизує фактори негативного впливу:

- витікання витрат із місцевого бюджету (втрата під час руху ресурсів);
- підвищення схильності до імпорту;
- альтернативні витрати;
- надвитрати на сферу туризму;
- інфляція та штучний підйом цін на землю;
- проблеми сезонності;
- використання іноземної робочої сили;
- штучне ціноутворення;
- проблеми через іноземні інвестиції.

Та попри все автор говорить, що необхідно знайти баланс і намагатися усувати негативні впливи та чинники задля сталого розвитку регіону [9].

Джудіт Барат розглядає у своїй статті «процес найвищої корисності» від діяльності органів місцевої влади [10]. Цей процес полягає у аналізі діяльності місцевої влади для забезпечення потреб територіальної громади саме у сфері туризму. Аналіз складається із низки заходів:

- огляд послуг, що надають місцеві органи влади та оцінювання їх невиконань у певному регіоні;
- демонстрація шляхів досягнення найвищої корисності надання послуг;
- створення щорічного плану по досягненню найвищої корисності;
- створення детального плану на п'ять років, із урахуванням використання найвищих стандартів, найкращих результатів, спрямованих на покращення рівня життя місцевої громади.

Такі заходи погоджуються, а потім детально узгоджуються аудиторською комісією. Деякі місцеві органи влади створюють план окремо, інші вживають заходи у рамках цілих регіональних програм разом із іншими об'єднаннями.

Для вирішення певних задач та правильної постановки мети, існують чотири ключових критерії, які необхідно враховувати, а саме:

- Сумніви:
 - навіщо запроваджувати послугу;
 - яким шляхом її найкраще запровадити;
 - які ще є можливості;
- Порівняння:
 - із яким типом сфери туризму можна конкурувати;
 - які ключові індикатори використовувати;
 - яка буде вартість послуги після визначення ефективності системи;
 - які заходи з удосконалення повинні бути здійснені;
 - як вимірюються заплановані вдосконалення;
 - з якими практиками порівнювати, щоб обрати правильні заходи з удосконалення.
- Консультація:
 - від послуги важливо отримати найкращий результат, тому необхідно консультуватися із клієнтами та тими, хто надає послугу;
 - консультації повинні враховувати побажання обох сторін – тих, хто надає послуги, та клієнтів.
- Конкуренція:
 - які альтернативні цілі можуть бути більш вигідними;
 - як послуга може діяти з мінімізацією витрат та ін.

У статті описується увесь процес складання самої програми та досягнення найкращого результату. Також обґрунтовується участь Аудиторської перевірки та узгодження. У висновку автор говорить, що впровадження такої ідеї з'явилося суто задля покращення життєвого рівня громади тієї чи іншої

території через запровадження більш ефективної діяльності органів місцевої влади саме у сфері надання туристичних послуг [10].

Висновки. Отже, розглянувши лише малу частину із досвіду закордонних країн, можна зробити найголовніший висновок. Сфера туризму є однією з ключових галузей, за допомогою якої значно підвищується потенціал та бюджет регіону (міста чи то країни загалом, або ж і усього Європейського союзу). Найцікавіше те, що плануючи розвиток тієї чи іншої території, розвиток туризму розглядається так само, як і інші сфери – освіта, промисловість, транспорт та інші. Стає очевидним те, що в Україні ще досі не вистачає докорінного вивчення сфери туризму та перспективи її сталого розвитку.

Результати проведеного дослідження доводять, що світовий досвід регіонального розвитку свідчить, що в сучасному світі не існує певної домінуючої моделі державного регулювання регіонального розвитку сфери туризму. Окремі елементи механізмів управління регіональним розвитком сфери туризму країн, ефективність яких перевірена часом та підтверджується конкретними досягненнями в розвитку сфери туризму, доцільно використовувати для розвитку сфери туризму в регіонах України з урахуванням її історичних, правових і культурних особливостей. А з погляду знаходження форм конструктивного співробітництва, найпродуктивнішою є взаємодія адміністративних органів різних рівнів державного та регіонального управління, а також залучення приватного сектору з метою виконання відповідних державних завдань.

Література.

1. Долішній М. І. Регіональна політика: методологія, методи, практика / М. І. Долішній, П. Ю. Беленький. – Львів : ІР Д НАН України, 2001. – 719 с.
2. Бандур С. І. Сучасна регіональна соціально-економічна політика держави: теорія, методологія, практика / С. І. Бандур, Т. А. Заяць, І. В. Терон – К. : Наукова думка, 2002. – 250 с.
3. Герасимчук З. В. Регіональна політика сталого розвитку: методологія

формування, механізми реалізації / З. В. Герасимчук . – Луцьк, 2001. – 245 с.

4. Горбань Г.П. Економіка і управління. – 2011. – № 4. – С. 110–113.

[Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://tourlib.net/statti_ukr/gorban2.htm/.

5. Lindsay Wittenberg and Dr Keith Johnson, EU Funding and You: Myth,

Reality and Strategy: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.insights.org.uk/articleitem.aspx?title=EU+Funding+and+You%3A+Myth%2C+Reality+and+Strategy/>.

6. Ilona LELONEK HUSTING, Challenges and opportunities for sustainable

tourism development: [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4119I.LELONEK_HUSTING_UN%20Expert%20meeting_Final.pdf.

7. Cristina CALABRO', Sustainable Tourism within the EU Tourism Policy:

[Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://cor.europa.eu/en/activities/arlem/activities/meetings/Documents/cristina-calabro-stineutourism-policy.pdf>.

8. Achieving sustainable local tourism management Phase 1 Practitioners

guide: [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.sustainabletourisonline.com/awms/Upload/Resource/bookshop/Dredge_LTM%20Ph%201%20PracGuide.pdf/.

9. David PT Harcombe, The Economic Impacts of Tourism: [Електрон.

ресурс]. – Режим доступу:

http://www.journal.au.edu/abac_journal/may99/article3_f.html/.

10. Judith Barratt, The Impact of Best Value on Local Authority Tourism:

[Електрон. ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.insights.org.uk/articleitem.aspx?title=The+Impact+of+Best+Value+on+Local+Authority+Tourism/>.

Дуков Дмитро Федорович,
здобувач ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ВИБОРУ

У статі проведено порівняльний аналіз законодавчо-нормативної бази України та ЄС щодо мети державної регіональної політики та критеріїв визначення депресивних регіонів. Здійснена оцінка диференціації розвитку регіонів України на основі європейських критеріїв. Запропоновані зміни у нормативно-законодавчу базу регіонального розвитку України, спрямованні на впровадження європейського досвіду.

Ключові слова: інституціональне забезпечення, мета регіональної політики, Європейський Союз, депресивні регіони.

Dukov Dmitriy

INSTITUTIONAL SUPPORT FOR REGIONAL POLICY IN THE CONTEXT OF UKRAINE'S EUROPEAN CHOICE

Despite the considerable amount of research done before, there are still problems with the formation of the legal framework of Ukrainian regional policy and its compliance with European standards.

The aim of this paper is to compare the legal framework of Ukraine and the EU in terms of setting goals for regional policy and criteria to determine depressed regions; to evaluate differentiation of regions in Ukraine based on European standards; to develop proposals for changes to the regulatory legal framework of regional development in Ukraine in order to introduce European experience.

Efficient use of public investment instruments for regional development largely depends on the purpose of regional policy. According to the Article 158 of the EU,

the European community focuses on the reduction of differences in the level of the economic development of regions.

In Ukraine, the law determines that the goals of regional policy are to ensure sustainable development; raise of living standards; poverty prevention; creation of middle class; efficient resource usage, etc. But these are general goals of economic development. Reduction of differences in the level of economic development of regions is not in question.

Taking in consideration Ukraine's European choice, we suggest that appropriate changes concerning the objectives of regional policy should be made in the legislation of the country.

European approach to the purpose of regional policy raises the question of the definition of economically depressed regions. According to the current Ukrainian legislation, only one depressed region can be defined. However, that contradicts the reality. Therefore, we propose to amend the Law of Ukraine "On Stimulation of the development of regions" in the following way: "a region, which over the past three years has had the average gross regional product per capita less than 75% of the average in Ukraine is considered a depressed region "

If European criteria for the definition of depressed regions are applied in Ukraine, it will spoil the whole picture. In 1996 the proportion of depressed regions in Ukraine was equal to 16 %, while in 2011 it was 64 %. This shows inefficiency of the state regional policy in Ukraine.

The geographical pattern of differentiation of regions emerges quite clearly. Mega depressed area are the western and central regions of Ukraine.

Based on the experience of the EU and the problems Ukrainian economy faces, the priority in regional development of Ukraine should be given to energy efficiency; employment; enhancing competitiveness of small and medium-sized enterprises; improvement of transport system ; research and development activities ; improving the efficiency of public administration.

Due to Ukraine's European choice, there is a need to adapt national legislation to the European standards, especially the articles concerning regional policy.

Increased differentiation of the development of different regions shows the ineffectiveness of the state regional policy and government investment tools applied for regional development. The proposed changes in the legislative and regulatory framework aim the introduction of European experience and its implementation in regional policy in Ukraine.

Keywords: institutional support, the aim of regional policy, the European Union, depressed regions.

Дуков Дмитрий Федорович

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ВЫБОРА

В статье проведен сравнительный анализ законодательно-нормативной базы Украины и ЕС относительно цели государственной региональной политики и критериев определения депрессивных регионов. Осуществлена оценка дифференциации развития регионов Украины на основе европейских критериев. Предложены изменения в нормативно-законодательную базу регионального развития Украины, направленные на внедрение европейского опыта.

Ключевые слова: институциональное обеспечение, цель региональной политики, Европейский Союз, депрессивные регионы.

Постановка проблеми. Україна на законодавчому рівні визначила свій європейський вибір. Підписана Угода про асоціацію між Україною та ЄС. Наслідком обраного шляху інтеграції з ЄС є необхідність пристосування національного законодавства до європейського, зокрема у сфері регіональної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інституціонального забезпечення державної регіональної політики України висвітлено в працях таких провідних вітчизняних учених та фахівців: С. Біла, З. Варналій,

В. Воротін, М. Вусятицька, Б. Данилишин, М. Долішний, Я. Жаліла, В. Жук, М. Іжа, В. Куйбіда, М. Козоріз, Е. Лібанова, В. Мікловда, Н. Мікула, О. Нижник, Я. Олійник, А. Павлюк, С. Пухир, С. Романюк, Д. Стеченко, А. Ткачук, В. Чужиков та інших дослідників. Однак незважаючи на значну кількість досліджень, присвячених цій сфері, дотепер існує низка проблем щодо формування ефективної законодавчо-нормативної бази державної регіональної політики та відповідності її європейським критеріям. Передусім це стосується мети, завдань та принципів державної регіональної політики, критеріїв визначення депресивних регіонів, механізмів та інвестиційних інструментів зменшення диференціації розвитку регіонів.

Мета дослідження. Провести порівняльний аналіз законодавчо-нормативної бази України та ЄС щодо мети державної регіональної політики, критеріїв визначення депресивних регіонів, масштабів диференціації розвитку регіонів України на основі європейських критеріїв. Запропоновані зміни у нормативно-законодавчу базу регіонального розвитку України спрямовані на впровадження європейського досвіду.

Виклад основного матеріалу. Спільна регіональна політика ЄС є однією з провідних серед більше 20 спільних політик європейської спільноти. На її частку приходить близько третини спільного бюджету ЄС. За майже півстоліття накопичено значний позитивний досвід вирішення регіональних проблем. За оцінкою експертів ЄС, реалізація спільної регіональної політики привела до значного (на 20–30 %) зростання ефективності використання бюджетного фінансування. У процесі приведення у відповідність регіональної політики Польщі до правил ЄС потрібно було брати до уваги не тільки положення Європейської Спільноти щодо регіональної політики, але й законодавчих актів в інших галузях, зокрема, положення щодо конкурентоспроможності, соціальної політики та політики захисту навколишнього середовища [1, с. 9–10].

Ефективність використання державних інвестиційних інструментів регіонального розвитку взагалі та угод щодо регіонального розвитку зокрема

значною мірою залежить від мети регіональної політики. Згідно зі статтею 158 Договору про створення Європейської Спільноти, «... метою регіональної політики ЄС є забезпечення різностороннього та гармонійного розвитку Спільноти і активізація діяльності у напрямі посилення економічного і соціального згуртування. Зокрема, Спільнота зосереджується на зменшенні різниці у рівні розвитку регіонів і відсталості окремих регіонів» [2].

В Україні, згідно зі ст. 2 Закону «Про стимулювання розвитку регіонів», прийнятому в 2005 році, стимулювання розвитку регіонів здійснюється з метою:

- забезпечення їх сталого розвитку в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу;
- ефективного використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг;
- створення однакових умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України;
- забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання;
- подолання депресивного стану окремих територій, своєчасного і комплексного розв'язання проблем охорони довкілля [3].

Перелічені цілі – забезпечення сталого розвитку, підвищення рівня життя, подолання бідності, формування середнього класу, ефективне використання ресурсів тощо не є виключно цілями регіональної політики. Вони є цілями економічного розвитку взагалі незалежно від рівня (національний, регіональний, місцевий). Тільки в останньому пункті мова йде про подолання депресивного стану окремих територій, але це є лише частиною мети,

визначеною ЄС (зменшення різниці у рівні розвитку регіонів і відсталості окремих).

У новому Законі України «Про засади державної регіональної політики», прийнятому у лютому 2015 року і який розглядається як базовий в сфері регіональної політики, в статті 2 визначено, що метою державної регіональної політики є «створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання» [4]. Тобто, про зменшення різниці у рівні розвитку регіонів і відсталості окремих регіонів взагалі не йдеться.

Таким чином, ми маємо невідповідність українського законодавства вимогам європейського в частині визначення мети регіональної політики. При цьому слід зазначити, що наслідком обраного шляху інтеграції з ЄС є необхідність пристосування національного законодавства до європейського. Більше того, у процесі приведення у відповідність законодавчої бази регіональної політики Польщі до правил ЄС потрібно було брати до уваги положення Європейської Спільноти щодо законодавчих актів в інших галузях, зокрема, положення щодо конкурентоспроможності, соціальної політики та політики захисту навколишнього середовища [1, с. 9–10].

Тому, враховуючи європейський вибір України, пропонується внести відповідні законодавчі зміни щодо мети регіональної політики країни, зробивши в них головний акцент на відповідність нормам ЄС.

Таблиця 1.

Законодавча пропозиція	Статтю 2 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» та статтю 2 Закону України «Про засади державної регіональної політики» викласти в такій редакції – «Мета регіонального розвитку (регіональної політики) України - зменшення різниці у рівні розвитку регіонів і відсталості окремих регіонів.
-------------------------------	---

Таке розуміння мети регіональної політики зовсім в іншій площині ставить питання застосування угод щодо регіонального розвитку. На перший план виходять регіони з низьким рівнем економічного розвитку, а не так як це було, коли перші угоди були укладені з Донецькою та Львівською областями, і коли головним чинником був не рівень розвитку регіонів, а політичні уподобання [5].

Визначення депресивних регіонів. Європейське розуміння мети регіональної політики ставить питання визначення депресивних (менш розвинених) регіонів. Сьогодні визначальним документом тут є Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів». Відповідно до статті 9 цього закону, депресивним може бути визнано регіон, в якому протягом останніх п'яти років середній показник обсягу валового регіонального продукту на одну особу є найнижчим. Але таке визначення не придатне до використання, адже у такому разі в країні можна визначити лише один депресивний регіон, що не відповідає існуючим реаліям.

Таблиця 2.

Законодавча пропозиція	Пункт 1 другого абзацу статті 9 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» викласти у такій редакції: «Депресивним може бути визнано: 1) регіон, в якому протягом останніх трьох років середній показник обсягу валового регіонального продукту на одну особу є менше 75 % від середнього в Україні»
-------------------------------	---

Цю ж норму пропонується викласти у пункті 3 Постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу соціально-економічних показників розвитку регіонів, районів та міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення для визнання територій депресивними» від 2 березня 2010 р. № 235.

На думку А. Ткачука, використання показника валового регіонального продукту на одну особу в якості критерію депресивності регіону не виправдано, бо депресивність регіону категорія в першу чергу не економічна, а соціальна.

Економічні показники не дають і не можуть дати усієї картини щодо ситуації в регіоні. Адже економіка є лише обслуговуючим фактором для людини, для якої в першу чергу важливим є не умовні гривні на душу населення, що формуються в регіоні, а можливість мати комфортне, безпечне життя для себе і своїх дітей, а це не завжди корелюється з показником ВРП [6].

Певною мірою погоджуючись з цими зауваженнями, слід зазначити, що А. Ткачук не пропонує конкретні показники оцінки розвитку регіону та критерії віднесення його до депресивних регіонів. Неможливо погодитися з тим, що депресивність регіону – передусім соціальна категорія, а не економічна, адже саме рівень економічного розвитку регіону визначає можливості вирішення його соціальних проблем та забезпечення відповідного рівня якості життя людини. А соціальна складова депресивності регіону, на нашу думку, полягає у тому, наскільки справедливо розподіляється валовий регіональний продукт між найманими працівниками та власниками підприємств. Відповідно, рівень якості життя населення визначається рівнем економічного розвитку регіону та характером розподілу валового регіонального продукту.

Застосувавши для України європейський критерій для визначення депресивних регіонів (валовий регіональний продукт на одну особу є менше 75 % від його середнього рівня), ми отримали непривабливу картину. Якщо у 1996 році питома вага депресивних регіонів в Україні становила лише 16 %, то у 2004 році вона збільшилася у 4 рази і складала 64 % і залишалася на цьому рівні до 2011 року включно і лише у 2012 та 2013 роках зменшилася відповідно до 56 % та 60 % (рис. 1). Це свідчить про неефективність державної регіональної політики в Україні.

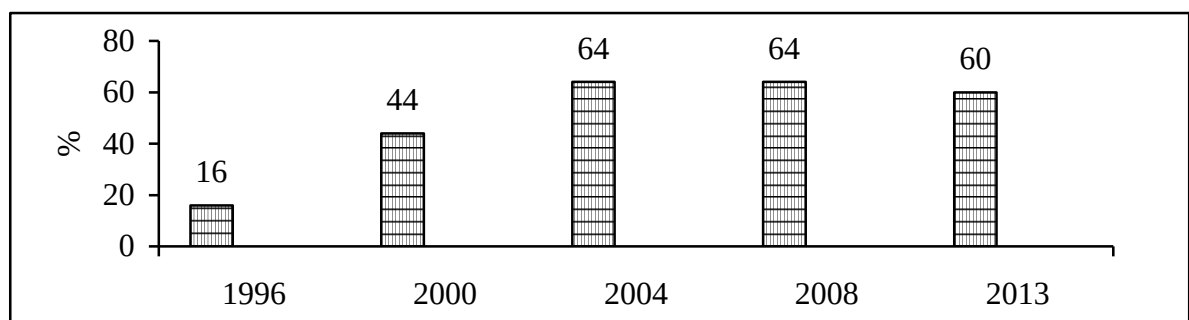


Рис. 1. Питома вага депресивних регіонів в Україні у 1996–2013 роках

Географічна закономірність диференціації регіонів вимальовується досить чітко. Мега регіональною депресивною зоною виступають західні та центральні регіони України (табл. 1).

Таблиця 3

Депресивні регіони України у 1996–2013 рр.

(Д – ознака депресивного регіону)

№	Області	1996	2000	2004	2008	2013
1	Дніпропетровська					
2	Донецька					
3	Полтавська					
4	Запорізька					
5	Київська					
6	Харківська					
7	Одеська					
8	Миколаївська					
9	Луганська					
10	Сумська			Д	Д	Д
11	Черкаська			Д	Д	
12	Чернігівська			Д	Д	Д
13	Львівська			Д	Д	Д
14	Івано-Франківська			Д	Д	Д
15	АР Крим	Д	Д	Д	Д	Д
16	Кіровоградська		Д	Д	Д	Д
17	Рівненська		Д	Д	Д	Д
18	Вінницька		Д	Д	Д	Д
19	Хмельницька		Д	Д	Д	Д
20	Волинська		Д	Д	Д	Д
21	Херсонська		Д	Д	Д	Д
22	Житомирська		Д	Д	Д	Д
23	Закарпатська	Д	Д	Д	Д	Д
24	Тернопільська	Д	Д	Д	Д	Д
25	Чернівецька	Д	Д	Д	Д	Д

Джерело: розраховано на основі даних Державної служби статистики України

Визначення пріоритетів регіональної політики України. В ЄС на 2014–2020 рр. визначено 11 пріоритетів регіональної політики, які охоплюють такі сфери: наукові дослідження і дослідно-конструкторські розробки; освіта, підвищення конкурентоспроможності малих і середніх підприємств; розвиток

транспорту; зайнятість та боротьба з бідністю; охорона навколишнього середовища та енергетична безпека; підвищення ефективності державного управління [7].

Виходячи з досвіду ЄС та існуючих проблем в українській економіці, пропонується в якості пріоритетних напрямів регіонального розвитку України визначити такі: енергозбереження; зайнятість; підвищення конкурентоспроможності малих і середніх підприємств; розвиток транспорту; наукові дослідження і дослідно-конструкторські розробки; підвищення ефективності державного управління.

Висновки. Наслідком європейського вибору України є необхідність пристосування національного законодавства до європейського, у тому числі в сфері регіональної політики. Посилення диференціації регіонів країни свідчить про неефективність регіональної політики та державних інвестиційних інструментів регіонального розвитку.

Запропоновані зміни у законодавчо-нормативну базу спрямованні на впровадження європейського досвіду реалізації регіональної політики в Україні.

Література.

1. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС [Електронний ресурс] / Канадське Агентство з Міжнародного Розвитку. 2006. – 142 с. – Режим доступу: http://derzhava.in.ua/Lists/2/Attachments/1857/CEE_Report_UKR1.pdf.

2. Договор о Европейском Союзе (в редакции Лиссабонского договора) [Электронный ресурс] : Сайт Право Европейского Союза — Режим доступу: <http://eulaw.ru/treaties/teu>.

3. Закон «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 року № 2850-IV / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 51, ст. 548

[Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/anot/2850-15>.

4. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII /Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст. 90 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-viii>.

5. Іжа М. М. Проміжні результати реалізації угод щодо регіонального розвитку / М. М. Іжа // Держава і право. – 2012. – Випуск 56. – С. 566–570.

6. Аналітичний звіт «Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики» [Електронний ресурс] – Режим доступу: звіт <http://surdp.eu/Analytical-Report>.

7. Приоритеты политики сплочения [Электронный ресурс] – Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy/.

Лужецька Надія Анатоліївна,
завідувач відділенням профілактичних, наркологічних оглядів
КУ «Одеський обласний наркологічний диспансер»,
здобувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ НАРКОМАНІЇ ТА МЕХАНІЗМИ ЇЇ ПОШИРЕННЯ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

У статті досліджено аналіз причин виникнення наркоманії та механізмів її поширення з точки зору державно-управлінського підходу. Визначено можливі шляхи її подолання та окреслено проблеми й питання подальших наукових досліджень.

Ключові слова: наркоманія, державне управління, наркобізнес, соціально-профілактична діяльність, біологічні (хімічні), соціально-психологічні та психологічні чинники, соціальні, правові, ідеологічні, економічні, політичні причини й умови.

Luzhetska Nadiya

THE CAUSES OF DRUG ADDICTION AND THE MECHANISMS OF ITS PROLIFERATION: PUBLIC-ADMINISTRATIVE ASPECT

In the article, the causes and mechanisms of drugs origins in terms of public-management approach were analyzed. It was indicated that the mechanisms of drug addiction and its proliferation go far beyond traditional medical, social and legal issues; it becomes an urgent problem of international relations. The term «addiction» and its essential features were outlined. It was noted that formation of a drug addict is caused by the following reasons: drugs being provided freely on the market; environment that facilitates or permits drugs consumption; individual predisposition to drugs consumption.

The reasons and prerequisites of drug consumption were generalized: constitutional-biological; traditional-cultural; medical; individual psychological; social. There is a clear positive dependence of the overall increase of drug abuse and difficult periods of history.

The further specification of social causes which lead to drug consumption and proliferation, and their categorization into the following groups: socio-economic; ideological (that are closely related to public-management); growth of drug trafficking and drug crime were proposed. The phenomenon of «drug consciousness» was discussed in the context of youth subculture. In addition, researchers observe that the turbulent human state of mind has chemical nature caused by «factors of anxiety»: the link between drug abuse and environmental problems (pollution of water, air, chemicals that negatively affect the human body).

It was noted that the main focus of drug addiction rehabilitation are preventive measures of diseases. It is a system of complex public and social, socio-economic, legal, health, psychological and educational measures. The socio-preventative activities were defined. Social and preventive activities include both legal methods for drug abuse, and measures medico-legal nature. Socio-preventive activities include both legal methods, and medico-legal nature measures. It was indicated that in practice actual implementation of social and preventive measures is limited to three aspects:

- time limitation and content about the object of prevention;
- constraints by physical (technical), social and psychological capabilities to eliminate causes and conditions that are favorable for conducive deviation from social norms;
- legal and moral constraints outside the allowable interference in personal life - all sanctions are regulated by law.

The reasons of inefficient fight against drug addiction in Ukraine were defined. It was stated that the drug problem is not only medical, but also a serious social and legal problem of Ukrainian society which cannot be conquered by medics only. Therefore, further fight against drug addiction in Ukraine should be done by applying integrated approach to the creation and implementation of effective public policy.

The possible ways of overcoming addiction were defined; the problems and questions for further research were outlined.

Keywords: drug addiction, governance, drug trafficking, socio-preventative activities, biological (chemical), socio-psychological and psychological factors, social, legal, ideological, economic, political causes and conditions.

Лужецкая Надежда Анатольевна

ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ НАРКОМАНИИ И МЕХАНИЗМЫ ЕЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ: ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

В статье исследован анализ причин возникновения наркомании и механизмов ее распространения с точки зрения государственно-управленческого подхода. Определены возможные пути ее преодоления и обозначены проблемы и вопросы дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: наркомания, государственное управление, наркобизнес, социально-профилактическая деятельность, биологические (химические), социально-психологические и психологические факторы, социальные, правовые, идеологические, экономические, политические причины и условия.

Постановка проблеми. Питання виникнення наркоманії та шляхи її подолання поставали перед людством з давніх давен. І на сьогодні, не дивлячись на бурхливий розвиток науки і техніки, жодна з країн світу не може доказово заявити, що їй вдалося подолати наркоманію. Навіть більше того, в деяких країнах вона стає загрозою національної безпеки. Зростання обсягів розповсюдження наркотиків та швидка інтернаціоналізація унеможливорює ефективну боротьбу з цим суспільним злом суто на національному рівні. Відтак, розширюється коло держав, для яких ця загроза набуває актуальності, особливо в сенсі неможливості її подолання засобами і ресурсами самих держав. Це означає, що наркоманія та механізми її поширення виходять далеко

за межі традиційно медичної, соціальної та правової проблематики, стають нагальною проблемою міждержавних відносин.

Так, наприклад, в Україні, за даними статистики, наркоманія збільшується на 8 % на рік, що є однією з найвищих тенденцій у світі. При цьому варто пам'ятати, що 70 % наркоманів становить молодь до 25 років [6], тож про негативний вплив на демографічну ситуацію годі й говорити. Адже прискорений розвиток наркобізнесу та наркотизація населення практично всіх країн призводить до незворотних процесів, у результаті яких руйнується людський генотип як сукупність усіх матеріальних структур клітини, що виконує функцію спадковості.

Наркозалежність стала для України загрозливим викликом нації й державі. Сьогодні це захворювання з окремих, рідкісних випадків перетворилося на справжню епідемію. Причому спостерігається тенденція не тільки до подальшого збільшення випадків наркоманії, а й до їх значного «омолодження». Усе частіше випадки поширення наркотиків зустрічаються серед дітей і підлітків. За останні роки майже вдвічі зросла кількість осіб, які перебувають на обліку в медичних закладах із діагнозом наркоманії [8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання виникнення наркоманії та механізмів її поширення вітчизняними науковцями розглядається переважно у контексті забезпечення законності й правопорядку, охорони здоров'я та соціального забезпечення. Їх аналізу присвячено праці В. Водніка, Л. Волонтир, О. Кокуна, С. Максименка, О. Мельника, О. Сердюка, О. Хитрої. Маємо також дисертаційне дослідження Т. В. Сьомик (2004 р.), у якому розповсюдження наркотиків розглядається як чинник деструктивного впливу на суспільний розвиток, економічну та політичну стабільність держави. А також дослідження О. В. Худоби стосовно удосконалення механізмів формування та реалізації державної політики у сфері протидії епідемії ВІЛ-інфекції/СНІДу та наркоманії в Україні (на прикладі Львівської області) (2008 р.). Кримінологічні засади та механізм протидії наркозлочинності вивчалися Я. В. Ступником (2011 р.).

Їх аналіз свідчить про те, що вивчення природи, причин, тенденцій поширення наркоманії має як наукове, так і практичне значення і проводиться в основному представниками правових, медичних, психологічних та соціальних наук. Що ж стосується державно-управлінського напрямку, то маємо лише наукові підходи, дослідження методів та форм державного управління у сфері охорони здоров'я, реалізації державної політики у сфері соціально небезпечних хвороб в умовах трансформаційних змін.

Тому **завданням** даної статті є дослідження і аналіз причин виникнення наркоманії та механізмів її поширення з точки зору державно-управлінського підходу, визначення можливих шляхів її подолання.

Виклад основного матеріалу. Наркоманія (від грецьких слів *narke* – заціпеніння, сон, і *mania* – божевілля, пристрасть, потяг) – ненормальний стан організму, викликаний вживанням певних речовин (наркотиків). Наркоманія – психічний розлад, зумовлений залежністю від наркотичного засобу або психотропної речовини внаслідок зловживання цим засобом або цією речовиною [3, ст.1].

У спеціальній літературі відзначається, що наркоманія – це суспільна проблема, що характеризується трьома складниками (критеріями): медичним, соціальним та юридичним. Медичний критерій наркоманії характеризується тим, що вживання наркотичних засобів призводить до клінічних проявів наркоманії у вигляді таких основних синдромів, як психічна залежність, фізична залежність і толерантність.

Суттєвими ознаками наркоманії є: непереборна тяга до прийому наркотиків (пристрасть до них) і тенденція підвищення кількості прийнятої речовини. Тож, в першу чергу це хвороба, котра увійшла в наукову медичну літературу поруч з іншими. За ступенем важкості наркоманія прирівнюється до онкологічних хвороб, оскільки має тенденцію до швидкого поширення та великий процент смертності. Разом з тим, наркоманія належить до явищ соціальної патології, що має дисфункціональні наслідки, завдає шкоди суспільству та особистості.

Світовими лідерами за поширенням наркоманії є країни СНД, зокрема й Україна. Тільки за офіційними даними Міністерства охорони здоров'я України, кожен рік 10 тисяч молодих людей помирають від наркотиків. Найчастіше, виправдовуючи потяг хворих на наркоманію людей, науковці до причин виникнення відносять вплив соціальних чинників або ж прийняття наркотичних речовин в медичних цілях протягом тривалого часу. Однак, найістотнішими причинами є цікавість, бравада, прагнення до незвичайних почуттів та потреба справитися зі стресом, змінити фізичний стан. При цьому цілком очевидно, що вживання наркотиків, як спосіб справитися з навантаженням, є деякою даниною молодіжній моді, відповіддю на провокуючий вплив середовища, особливо за умови, коли відсутні нормальні орієнтири в житті, наявним є брак інформації про можливі наслідки. Вживання наркотиків може бути також способом протесту проти сімейного середовища, суспільства, загальноприйнятих норм поведінки, політичного режиму.

Американські лікарі Ясковіц і Оснос із Нью-Йоркського центру дезінтоксикації вважають, що формуванню наркомана сприяють такі причини:

- ринок, що вільно постачає наркотики;
- середовище, що сприяє або допускає застосування наркотиків;
- певний індивідуальний нахил до вади.

З огляду на це, причини наркоманії умовно можна поділити на соціальні, соціально-психологічні та психологічні. На основі аналізу праць І. Коршко, В. Лазаренко, Б. Лазаренко, С. Хаїрової, Н. Максимової, Е. Мельник, А. Нагорної, В. Безпалько, здійсненому О. Кокуном, узагальнено причини та вказано наступні передумови споживання наркотиків [4]:

- конституційно-біологічні, до яких належить генетична схильність, затримка фізичного розвитку (пізніє статеве дозрівання), спадкоємна схильність до психологічних / наркологічних захворювань;
- традиційно-культурологічні, що включає споживання психоактивних речовин як данину традиції певної культурної (значущої для підлітка

групи однолітків) приналежності чи проживання на відповідній території;

- медичні – вживання психоактивних речовин за призначенням лікаря внаслідок отримання травм (черепно-мозкових, пологових, дитячих психічних тощо);
- індивідуально-психологічні: неможливість реалізації своїх здібностей, спроба нейтралізувати негативні емоційні переживання, наслідування більш авторитетних однолітків, аномальні риси особистості, протестні реакції чи деструктивна поведінка, цікавість тощо;
- соціальні, викликані кризою в ідеологічній, духовній, економічній, законодавчій сферах, що в сукупності призводить до втрати життєвих орієнтирів і традицій, руйнування моральних та поведінкових норм, негативної самоідентифікації особистості, панування цинічних стереотипів і соціальної несправедливості.

Фактично, мова йде про понівечену систему цінностей (ця проблема стосується не тільки молодіжного середовища, але і суспільства в цілому). Можна простежити чітку прямо пропорційну залежність збільшення загального поширення наркоманії у важкі періоди історії розвитку суспільства.

Цілком погоджуючись із даною класифікацією, на нашу думку, доцільною буде подальша конкретизація соціальних причин, що призводять до споживання наркотиків, їх розподіл за сферами на наступні групи: соціально-економічні; ідеологічні, що перебувають у тісному взаємозв'язку із державно-управлінськими; активізація діяльності наркобізнесу та зростання наркозлочинності.

Цілком зрозуміло, що будь-яка хвороба прогресує за умов сприятливого для неї середовища. Які ж основні причини зростання наркоманії в Україні? Так, до соціально-економічних віднесемо: різке падіння життєвого рівня, масове безробіття, соціальне розшарування, зубожіння багатьох прошарків суспільства, відсутність соціальних гарантій та соціального захисту,

доступність та відносна дешевизна тютюну, алкоголю та наркотиків, а також їх широка реклама в засобах масової інформації.

Щодо ідеологічних, то це активна пропаганда в засобах масової інформації напрямів молодіжної субкультури, пов'язаних із вживанням наркотиків і токсикантів, завуальована пропаганда легалізації наркотиків, відсутність реальної програми дозвілля, зайнятості неповнолітніх, неадекватна молодіжна політика.

Слід також зазначити, що у молодіжній субкультурі стрімко формується феномен «наркоманічної свідомості» – життєвий успіх, духовне вдосконалення, секс, комунікація починають розглядатися невідривно від наркотичного «кайфу». Ступінь матеріального благополуччя визначається, окрім марки автомобіля, дорогого одягу, можливості відвідувати престижні звеселяючі заклади, ще й здатністю придбати «دوزи» престижного наркотику. З філософських концепцій у молодіжному середовищі найбільш модними стали ті, що засновані на описі та аналізі духовного досвіду, набутого внаслідок вживання наркотиків, деякі з них є ідеологічними засадами виправдання наркоманії.

Наступною групою є причини, пов'язані з неефективністю системи державного управління, тож назовемо їх «державно-управлінські». Мається на увазі:

- недосконалість чинного законодавства (законодавча невизначеність у співвідношенні ліберальних та репресивних заходів, покликаних виконувати функцію основних важелів правового механізму);
- невиконання національних програм в цій сфері (прийнятих у попередні роки), що не вдалося повною мірою реалізувати через недостатність насамперед матеріально-фінансового забезпечення;
- надмірна зарегульованість обігу і контролю за наркотичними лікарськими засобами;
- відсутність інфраструктури системи боротьби з незаконним обігом наркотиків, а саме: єдиної системи моніторингу наркоситуації;

неефективність роботи центрів соціальної допомоги; нерозвинутість наукової та лікувальної інфраструктури;

- дефіцит висококваліфікованих кадрів, що в цілому призводить до недостатньої ефективності й наукової обґрунтованості профілактичних, соціально-медичних, правоохоронних заходів протидії наркоманії та наркозлочинності.

Наркобізнес (система незаконного виробництва й розповсюдження наркотиків із метою одержання надприбутку) як частина організованої злочинності протистоїть державній владі та управлінню, послаблює систему державної влади, знижує довіру до неї з боку населення. Наркобізнес завдає відчутної шкоди економіці України, зумовлюючи розширення її тіньового сектору, зростання корупції, у тому числі й у правоохоронних органах, погіршення криміногенної обстановки у країні. Відповідно, наступну групу причин виникнення та поширення наркоманії складає активізація організованого наркобізнесу, наслідком якої є: розширення нелегального виробництва наркотиків та їх контрабанди; зрощення наркобізнесу, корупції, тероризму та інших форм організованої злочинності.

Слід зазначити, що ще кілька десятиліть тому так звана наркотична злочинність не розглядалася як окрема проблема, що вимагала б серйозного дослідження й вирішення. Проте, сьогодні структура сучасної злочинності в Україні свідчить про кардинальну зміну її характеру за останні 20–25 років. Це відбулося за рахунок переважання в ній наркотичної злочинності над злочинами насильницької спрямованості, питома вага яких у загальній масі засуджених складає 16–21 % [1, с. 86].

В останні роки вчені виявляють, що неспокійний стан людської психіки має і хімічну природу, викликану хімічними «факторами неспокою». Фактично йдеться про зв'язок між наркоманією та екологічними проблемами (забрудненням води, повітря, перенасиченням хімічними сполуками, які негативно впливають на організм людини).

Слід додати і те, що зростає популярність наркотиків синтетичного походження, що пояснюється [7]:

- яскраво вираженим, стимулюючим впливом «розважальної ідеології»;
- зручністю і швидкістю вживання;
- великою тривалістю наркотичного ефекту;
- відсутністю очевидних видимих ознак вживання;
- можливістю самостійного виготовлення (деяких видів);
- безпекою від зараження ВІЛ та іншими вірусними захворюваннями;
- відносною дешевизною.

Наркоманія – це цілий механізм, спрямований на знищення суспільства, тому боротьба з нею має здійснюватися з боку законів, виявлення ринків збуту та попередження проявів. Відповідно, основним напрямком такої діяльності є профілактика захворювань як складна система комплексних державних і суспільних, соціально-економічних і правових, медико-санітарних, психолого-педагогічних заходів.

Соціально-профілактична діяльність є системою соціально-економічних, суспільно-політичних, організаційних, адміністративно-правових і виховних, реабілітаційних заходів, що здійснюються державою і суспільством з метою виявлення, усунення і нейтралізації причин і умов поширення наркоманії та формування правомірної, високоморальної поведінки громадян. Профілактика є комплексом заходів, спрямованих на забезпечення високого рівня здоров'я людей, їх творчого довголіття, усунення різних причин захворювань, поліпшення умов праці, побуту і відпочинку, охорону навколишнього середовища. Важливим при цьому є принцип цілеспрямованості профілактики, який стратегічно орієнтує на диференційований підхід як щодо типів осіб, які вживають наркотики, і різновидів наркозасобів, так і щодо вікових, статевих, професійних, психологічних та інших ознак споживачів наркотичних засобів і психотропних речовин.

Однак, на практиці реальне здійснення соціально-профілактичних заходів обмежено, щонайменше, трьома аспектами [2, с. 198]:

- обмеження часом одержання і змістом інформації про об'єкт профілактики (якщо людина ще не вчинила аморального або іншого антигромадського проступку, то не можна вживати профілактичних заходів);
- обмеження фізичними (технічними), соціальними і психологічними можливостями щодо усунення причин і умов, які сприяють відхиленням від соціальних норм (змінити поведінку неблагополучної родини практично неможливо);
- обмеження правовими і моральними межами припустимого втручання в особисте життя – всі заходи впливу регламентовано законом.

У нашій державі напрацьовано чималу законодавчу базу для боротьби з наркоманією, але не створено відповідних механізмів практичного застосування норм вітчизняного і міжнародного права у викоріненні цього зла. Але навіть жорсткі кримінальні санкції на виробництво і розповсюдження наркотиків не усувають причин наркоманії. Величезне значення має пропаганда здорового способу життя.

Повністю наркоманію подолати неможливо, ані лікування, ані досконале законодавство не розв'яже даної проблеми, відтак, всі зусилля мають бути спрямовані на зменшення кількості наркозалежних. Успіху можна досягти за умови відповідної виховної роботи, широкої інформатизації населення, включення у процес протидії та запобігання наркоманії якомога більшої кількості населення, використовуючи для цього весь арсенал доступних заходів. Профілактичний вплив обов'язково має бути: розрахований на певні соціальні й вікові групи населення; представлений різноманітними заходами, які становлять систему надання безперервних послуг – від запобігання початку вживання наркотиків до зменшення спричинених ними негативних наслідків для суспільства.

Слід сповна погодитися з С. Максименко, що очевидними причинами малоефективної боротьби з наркоманією, як і десять років тому, є [5, с. 2–3]:

- розпорошеність зусиль, відсутність окремої державної установи, яка б займалася виключно профілактикою та допомогою людям у позбавленні від наркотичної залежності, мала для цього необхідні повноваження, організаційні та фінансові ресурси, чітку і докладну програму дій інших державних та громадських організацій;
- неефективність боротьби силових структур з наркобізнесом;
- нестача кваліфікованих спеціалістів;
- невідповідність державних і громадських програм, спрямованих на профілактику і подолання наркоманії, реаліям нашого суспільства та можливостям його розвитку на найближче десятиліття.

Також до вказаних причин малоефективної боротьби з наркоманією слід додати і відсутність чіткого механізму «ідеологічного стримування», який був притаманний за часів Радянського Союзу. Звичайно, він не може бути адаптованим з колишнього досвіду у незмінному стані, але разом з тим маємо позитивні приклади зарубіжжя щодо формування антинаркотичної свідомості у підлітків і молоді. На рівень поширення наркоманії також суттєво впливають механізми загального соціального контролю, до яких належать суспільство та мікросоціальне середовище. Послаблення цього контролю веде до поширення наркоманії.

Соціально-профілактична діяльність включає як правові методи щодо наркоманії, так і заходи медично-правового характеру. При цьому виникають питання надзвичайно важливі для нас в повсякденній реальності: «До кого ми можемо звернутися за допомогою: до нарколога, психіатра чи психолога? Чи зміг хтось позбавитися від цієї хвороби і хто йому допоміг?»

Першочерговим завданням профілактики постає обмеження використання наркотичних і психотропних лікарських засобів винятково медичними й науковими потребами. Однак, це потребує дотримання певних вимог і умов: вживання не повинно переростати у зловживання, що призводить до залежності, і, водночас, має бути посиленним контроль за порядком відпуску цих препаратів через аптечну мережу.

Тобто проблема наркоманії сьогодні є не лише медичною, а й серйозною соціально-правовою проблемою українського загалу, яку зусиллями медиків не подолати. Тому в протидії подальшому поширенню наркоманії в Україні має застосовуватися принцип комплексного підходу до формування й реалізації ефективної державної політики. Це актуалізує необхідність запровадження нових підходів до боротьби з наркоманією, включаючи й запобігання наркотичній злочинності у широкому значенні слова, в основу яких має покладатися ідея комплексності.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших наукових розвідок у даному напрямку. Кількість чинників, які впливають на розвиток наркоманії, постійно збільшується, змінюються їх якісні характеристики. Тому причини наркоманії не можна звести до якогось єдиного чинника. Іноді одна причина призводить до наркоманії, а іноді низка причин, що діють на особистість в одному напрямі, ведуть до її розвитку. На нашу думку, може бути комплекс причин, несприятливих умов та інших чинників, кожний з яких певною мірою зумовлює розвиток різних видів наркоманії. На рівень поширення наркоманії суттєво впливають біологічні (хімічні), соціально-психологічні та психологічні чинники, також причини й умови соціального, правового, ідеологічного, економічного, політичного та іншого характеру.

При цьому формуванню наркомана сприяють такі причини, як: ринок, що вільно постачає наркотики; середовище, що сприяє або допускає застосування наркотиків; певний індивідуальний нахил (сприйняття організмом) до вади.

Стосовно шкоди, заподіяну наркотиками, то швидкість розповсюдження наркотичних засобів перебуває в прямій залежності від розуміння й усвідомлення хворобливих наслідків їх вживання. На сьогодні отримано безліч доказів їх шкідливості, що свідчить про їх токсичну і наркотичну дію. Адже наркоманія згубно впливає на центральну нервову систему, призводить до деградації особистості, повної інвалідизації та передчасної смерті. І, як наслідок, втрата працездатного населення, що одразу переводить проблему боротьби з наркотиками із соціальної, клінічної площини в економічну. Отже,

для боротьби з наркоманією необхідним є створення здорової соціальної обстановки, політичної стабільності, оздоровлення загальноекономічної і духовно-етичної атмосфери в державі.

Відтак, сильна і гнучка система профілактики, декриміналізація споживання наркотиків та державна програма з персоніфікованим підходом актуалізують необхідність підготовки кваліфікованих кадрів психологів і соціальних працівників. Саме їм під силу створювати продумані програми профілактики наркоманії серед підлітків. Однак, це потребуватиме достатнього рівня фінансування не тільки медичних та тих установ, які займаються лікуванням та реабілітацією наркоманів, а й відкриття при факультетах психології відділень, де будуть готувати фахівців з проблем наркоманії. Доцільною також видається пропозиція щодо створення терапевтичних товариств, де спілкуються люди, які покінчили з наркоманією і допомагають один одному не почати знову.

Відтак, у зв'язку з цим постають питання міжвідомчої координації та практичної взаємодії центральних органів виконавчої влади у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, що й потребує подальших наукових досліджень з метою забезпечення реалізації права дітей на повноцінне і якісне оздоровлення.

Література.

1. Батиргарєєва В. С., Золотарьов О. І. Значення замісної терапії у запобіганні наркоманії та наркотичній злочинності / В. Батиргарєєва, О. Золотарьов // Наукові дослідження. – Вип. 24. – 2012. – С.82–94.
2. Воднік В. Д. Проблеми профілактики наркоманії в умовах побудови громадянського суспільства в Україні / В. Воднік // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – 2011. – № 10. – С. 194–204.
3. Закон України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних речовин» від 15 лютого 1995 р. № 62/95-ВР Із змінами і

доповненнями: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/62/95-%D0%B2%D1%80>.

4. Кокун О.М. Передумови та негативні наслідки розповсюдження наркоманії \ О. Кокун // Практична психологія та соціальна робота. – 2004. – № 10. – С. 10–11.

5. Максименко С. Д. Наркоманія: підходи до профілактики та подолання / С. Максименко // Практична психологія та соціальна робота. – 2005. – № 10. – С. 1–3.

6. Наркокон – центр соціальної адаптації та профілактики наркоманії : [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://narconon.kiev.ua/borbanarc_uk.

7. Пупцева А. В. Актуальные проблемы противодействия незаконному распространению наркотиков в современных условиях / А. В. Пупцева. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.science-education.ru/pdf/2013/6/874.pdf>.

8. Хитра О. Л. причини та умови, які сприяють поширенню та вчиненню правопорушень у сфері обігу наркотичних засобів із залученням неповнолітніх / О.Хитра // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – С. 359–364.

Осадчук Світлана Вікторівна,

доцент кафедри економічної та фінансової політики
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.

ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ ОБЛАСТІ: ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті розглянуті питання, пов'язані з фінансуванням видатків місцевих бюджетів, на прикладі Одеської області. Визначені особливості регіону, які впливають на формування бюджету області. Проаналізовані видатки місцевих бюджетів області, визначено тенденції та проблеми формування та виконання бюджетів. Запропоновані напрями вдосконалення видаткової частини місцевих бюджетів області.

Ключові слова: місцеві бюджети, видатки, міжбюджетні трансферти, зведений бюджет, субвенції, фінансові відносини.

Osadchuk Svitlana

FINANCING OF EXPENSES OF THE BUDGET OF THE REGION: PROBLEMS AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT

It is stated in the article that the financing of local budgets and implementation of effective state policy in the sphere of interbudgetary relations play a significant role in the process of controlling development of areas. Balance of local budgets depends on the efficient use of budgetary funds and the regulation of interbudgetary relations. Improvement of mechanisms of formation and controlling of expenditures of local budgets is urgent. The article considers issues related to the development of theoretical and practical basis for the formation of local budget expenditures, the identification of the main areas of distribution and use of the expenditure budget of all levels. The process of formation of the expenditure budget is a set of actions directed at the determination of volume, expenditure patterns and evaluation of their impact on social and economic development of the region.

The financing of budget expenditures is considered on the example of Odessa region. Consolidated budget of Odessa region consists of the following: the regional budget, the budgets of cities of regional status and the consolidated budgets of the regions. The features of the region that affect the formation of the budget of Odessa region are considered. First of all, there are powerful Maritime, transport and agricultural complexes. Transport-road complex in the area is represented by all modes of transport and includes the largest commercial sea ports and shipping companies. There are 8 ports in the Odessa region. The production capacity of ports in Odessa region in 2013 amounted to 60 % of the total capacity of the ports of the state. There are five international transport corridors on the territory of Odessa region. Odessa region is a highly developed industrial region.

The financial resource of the region is verly significant. For example, in 2012 the revenues of the state and local budgets, which mobilized the Odessa region, were assessed at 24361 million USD. The region's contribution to the state budget is twice the amount of its receives in the form of transfers. The expenditures of local budgets of the Odessa region is increasing every year. Average total growth of expenditures for the period 2011–2013 amounted to:832,2 mn. The largest share in budget expenditures is given over to the social and cultural sphere. The main problems regarding the expenditures of local budgets of the region are the following.

The reduction in capital expenditures. The underfunding of expenditure; for example granting the subventions for compensation of reduced traffic; the overlapping of functions and powers between subdivisions of state administrations, territorial units and local self-government; the underfunding of local public administrations from the state budget.

Inter-budget relations represent an important tool for improving financial relations between Central and local authorities. With the aim of improving the expenditure of local budgets of the region the following is proposed. Directions of improvement.- the decrease in the share of subsidies and the increase in the share of targeted transfers, the increase of the share of subventions for social and economic development; the specific territories. It is essential that the improvement of the

institutional mechanism of inter-budget relations management and reconsideration of the powers of some of the subjects of budgetary resources management at the state level be conducted.

Keywords: local budgets, expenditures, intergovernmental transfers, consolidated budget, subventions, financial relations.

Осадчук Светлана Викторовна

ФИНАНСИРОВАНИЕ РАСХОДОВ БЮДЖЕТА ОБЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

В статье рассмотрены вопросы, связанные с финансированием расходов местных бюджетов на примере Одесской области. Определены особенности региона, которые влияют на формирование бюджета области. Проанализированы расходы местных бюджетов области, определены тенденции и проблемы формирования и исполнения бюджетов. Предложены направления совершенствования расходной части местных бюджетов области.

Ключевые слова: местные бюджеты, расходы, межбюджетные трансферты, сводный бюджет, субвенции, финансовые отношения.

Постановка проблеми. Питання фінансування місцевих бюджетів та реалізація ефективної державної політики у сфері міжбюджетних відносин відіграють значну роль у процесі регулювання розвитку територій. Від ефективності використання бюджетних коштів, виваженості регулювання міжбюджетних відносин залежить збалансованість місцевих бюджетів. Останнім часом значущість формування видатків місцевих бюджетів стрімко зростає. З одного боку, вони є інструментом бюджетного регулювання, з іншого, саме видатки визначають перерозподіл доходів на місцях і повинні відповідати принципам щодо рівного доступу населення до бюджетних послуг. Нагальним є вдосконалення механізмів формування та інструментів управління видатками місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання, пов'язані з розробкою теоретичних і практичних засад формування видатків місцевих бюджетів, з'ясування основних напрямів розподілу та використання видаткової частини бюджетів усіх рівнів, останніми роками перебувають у центрі уваги науковців, працівників органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, фінансових органів, досліджуються у працях таких вчених, як В. Базилевич, О. Василик, М. Гончаренко, О. Крайник, І. Кравченко, М. Ливдар, І. Луніна, І. Чугунов. Подальші дослідження потребують вивчення питань, пов'язаних з практичними аспектами фінансування видатків місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Процес формування видаткової частини бюджетів ми розглядаємо як комплекс цілеспрямованих дій, направлених на визначення обсягів, структури видатків та оцінювання їх впливу на соціально-економічний розвиток регіону. Фінансування видатків місцевих бюджетів здійснюється на підставі Бюджетного кодексу України [1]. Так, ст. 82 визначено види видатків місцевих бюджетів, ст. 88–91 визначено перелік видатків, які можуть здійснюватись з різних місцевих бюджетів. Значні зміни щодо фінансування видатків внесені Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII [2].

Розглянемо фінансування видатків бюджету на прикладі Одеської області. Зведений бюджет Одеської області складається з наступних ланок: обласний бюджет, бюджети міст обласного значення та зведені бюджети районів області. Отже, зведений бюджет області налічує 517 бюджетів: 1 обласний, 7 міських, 26 районних, 33 селищних, 438 сільських та 12 бюджетів міст районного значення.

Визначимо особливості регіону, які впливають на формування бюджету Одеської області. Насамперед це потужний морегосподарський, транспортний та сільськогосподарський комплекси [5]. Транспортно-дорожній комплекс в області представлений усіма видами транспорту і включає в себе найкрупніші

морські торговельні порти, судноплавні компанії, розвинене залізничне та автодорожнє господарство. Так, в Одеській області функціонує 8 портів (Одеський, Іллічівський, Ізмаїльський, Южний, Білгород-Дністровський, Ренійський, Усть-Дунайський, Іллічівський морський рибний порт). Морський та річковий транспорт представляють судноплавні компанії: ВАТ «Українське Дунайське пароплавство», ЗАТ «Судноплавна компанія «Укрферрі». Потужність портів Одеської області у 2013 році становила 60 % від загальної потужності портів держави.

Через територію Одеської області проходять п'ять міжнародних транспортних коридорів: сьомий та дев'ятий критські, транспортний коридор TRACECA (Європа-Кавказ-Азія), коридори «Балтійське море – Чорне море» та «Чорноморське транспортне кільце» – транспортний коридор навколо Чорного моря Організації Чорноморського Економічного Співробітництва (ОЧЕС).

Одеська область є високорозвиненим індустріальним регіоном. Основними галузями, які формують структуру промислового виробництва області, за даними 2013 року, є харчова промисловість (частка у загальному обсязі реалізованої продукції 30,1 %), з постачання електроенергії, газу (25,9 %), хімічна промисловість (19,1 %), машинобудування (8,0 %).

Для характеристики фінансування видатків важливим показником є кількість бюджетних установ. За даними департаменту фінансів Одеської ОДА [4] проаналізуємо дані щодо фінансування бюджетних установ області.

Кількість бюджетних установ станом на 2014 р. – 3 632 установи. Кількість бюджетних установ у галузі «Охорона здоров'я » налічує 327, зокрема в м. Одесі – 61, з обласного бюджету фінансується 36 установ. Частка бюджетних установ у галузі «Охорона здоров'я» в загальній структурі складає 9 %. Кількість бюджетних установ у галузі «Освіта» налічує 1605, зокрема у м. Одесі – 276, з обласного бюджету фінансується 72 установи. Частка бюджетних установ у галузі «Освіта» в загальній структурі складає 44, 2 %. У галузі «Культура і мистецтво» кількість бюджетних установ налічує 931, зокрема в м. Одесі – 27, з обласного бюджету фінансується 24 установи. Частка

бюджетних установ у галузі «Культура і мистецтво» в загальній структурі складає 25,6 %.

У галузі «Органи місцевого самоврядування» кількість бюджетних установ налічує 517, зокрема в м. Одесі – 1, з обласного бюджету фінансується 1 установа. Частка бюджетних установ у галузі «Органи місцевого самоврядування» в загальній структурі складає 14,2 %. Галузь «Соціальний захист і соціальне забезпечення» налічує 166 установ, зокрема в м. Одесі – 43. Частка установ галузі в загальній структурі складає 4,5 %. Частка установ галузі «Фізична культура» в загальній структурі складає 2,4 %.

Проаналізувавши видаткову частину місцевих бюджетів Одеської області за 2011–2013 роки та за 11 місяців 2014 р., можна виявити наступні тенденції. Фінансовий ресурс області є досить значним. Так, наприклад, за 2012 рік доходи державного та місцевого бюджетів, які мобілізувала Одеська область, становили 24361 млн грн., зокрема:

- державний бюджет – 19402,2 млн грн; місцеві бюджети – 4959,9 млн грн. Забезпеченість власним ресурсом – 222,1 % Видатки бюджетів області складали 10967,9 млн грн, зокрема видатки місцевого бюджету – 8025,6 млн грн;

- за рахунок власних доходів – 4959,9 млн грн. (61,8%);
- за рахунок дотації – 3065,7 млн грн. (дотаційність 38,2%).

Субвенції з ДБ – 2942,3 млн. грн.

Аналогічна ситуація спостерігається і в 2014р.

На 2014 рік передбачається фінансування видатків за рахунок власних коштів – 5086,9 млн грн, з рахунок дотації – 3284,2 млн грн. (дотаційність 39 %). Тобто область відраховує до державного бюджету вдвічі більше, ніж отримує у вигляді трансфертів. Бюджетами-донорами в Одеській області є м. Южне (вилучення на 2014 р. заплановане в сумі – 53,6 млн грн.) та м. Іллічівськ (вилучення 44 млн грн.). Всі інші райони і міста області є дотаційними.

Обсяг видатків місцевих бюджетів Одеської області щорічно зростає. Середній абсолютний приріст видатків за період 2011–2013 років становив:

832,2 млн грн, середній темп росту 1,09. Зростання затверджених показників видатків відбувалось в результаті наступних факторів: підвищення мінімальної заробітної плати декілька разів на рік; зростання цін на продукти харчування, медикаменти, паливо; зростання тарифів на комунальні послуги; незначне зростання кількості мережі бюджетних установ. Виконання видатків місцевого бюджету становить 98–99 %. Це означає, що планування видатків бюджетів області є раціональним і достовірно відображає потреби бюджетних установ області.

Найбільшу частку в видатках бюджетів області займають видатки на соціально-культурну сферу. Так, у 2012 році на соціальну сферу було спрямовано 8400,7 млн грн, що становить 81 % від загальної суми видатків, в 2013 році – 8963 млн грн (84,8 %), за 11 місяців 2014 року 8594,1 млн грн, або 80,7 % загального обсягу видатків з урахуванням субвенцій з державного бюджету. Найбільшу питому вагу в обсязі видатків соціально-культурної сфери займає освіта (34,9 % – 2012 рік, 38,2 % – 2014 рік), соціальний захист з урахуванням субвенцій з державного бюджету (29,4 %- 2012 рік, 31,7 % – 2013 р.), охорона здоров'я (25,6 % – 2012 р., 24,5 % – 2013 р.).

Частка обласного бюджету у загальній сумі видатків (з урахуванням трансфертів – 44 % (2013 рік).

В структурі субвенцій найбільшу частку займають соціальні субвенції, що мають тенденцію до збільшення. Так, в 2011 р. частка соціальних субвенцій в загальній сумі становила 79 %, в 2012 році – 75 %, а в 2013 році – 97 %. Тобто в 2013 році в рази скоротились капітальні та поточні видатки. Капітальні видатки скоротились в 2013 році порівняно з 2011 р. на 375 млн грн. або в 12,5 раз, що не можна вважати позитивним.

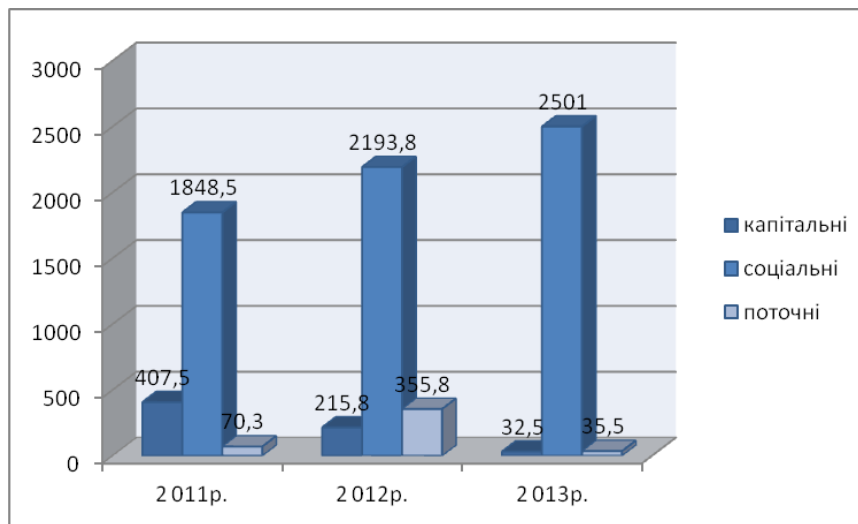


Рис. 1. Аналіз структури субвенцій по Одеській області за 2011–2013 рр.

Значну частку як в доходах так і у видатках бюджету області займає м. Одеса. Так, у 2012 році частка м. Одеси в загальних надходженнях – 45 %, в 2013 році – 44 %. Так, найбільшу частку у зведеному бюджеті області мають бюджети наступних територій: м. Одеси – 46,4 %; м. Іллічівська – 4,6 %; м. Южного – 3 %; Овідіопольський р-н – 2,7 %.

Питома вага обласного бюджету в загальній структурі сягає 19,2 %.

Основні проблеми щодо видатків місцевих бюджетів області є такі.

- скорочення капітальних видатків бюджету. Так, частка капітальних видатків скоротилась в 2013 році до 6,6% (2012 рік - 9,1%);
- недофінансування видатків, наприклад надання субвенції на компенсацію пільгового перевезення. Потреба на 2014р. (155,4 млн. грн.) забезпечена на 53,5 %. Методика нарахування за пільговий проїзд на рівні держави не затверджена.
- неврегульованість на рівні держави питання утримання, упорядкування структури органів виконавчої влади: наявність дублювання функцій та повноважень між підрозділами державних адміністрацій, територіальними підрозділами та місцевим самоврядуванням); недофінансування місцевих державних адміністрацій з державного бюджету.

Погашення заборгованості по капіталізованим видаткам державного бюджету за 2012-2013 роки. Недоотримання з держбюджету дотації вирівнювання, що призводить до кредиторської заборгованості по енергоносіях.

Аналіз механізму формування та виконання бюджетів області, здійснений на прикладі Одеської області, показав, що, незважаючи на впровадження бюджетної реформи, постійне вдосконалення законодавства, існує ряд проблем, які впливають на ефективність функціонування бюджетної системи. Передусім вони пов'язані з таким.

1. Інституційною складовою – сьогодні на обласному рівні склалась занадто розгалужена структура органів виконавчої влади, які так чи інакше задіяні у бюджетному процесі, із не зовсім чітким розподілом повноважень та субординаційних зв'язків.

2. Недосконалістю системи міжбюджетних відносин, що виражається, по-перше, у частій зміні норм міжбюджетних розрахунків, визначених Формулою розрахунку міжбюджетних трансфертів, їхню часткову необ'єктивність, по-друге, у великій кількості несистематизованих субвенцій, що надаються з державного бюджету, щорічній зміні їх переліку, нестабільному надходженні. Міжбюджетні трансферти не стимулюють нарощування власної дохідної бази місцевих бюджетів, оскільки в разі перевищення доходів над видатками таке позитивне сальдо повинно бути переданим до державного бюджету. Також серед проблем міжбюджетних відносин можна виділити такі:

- превалювання у структурі загального обсягу міжбюджетних трансфертів частки поточних (нецільових) трансфертів на безумовній основі, що свідчить про своєрідну відсутність прозорості їх використання з боку органів місцевого самоврядування;

- міжбюджетні трансферти мають усеохоплюючий характер, тобто їх надання здійснюється всім без винятку адміністративно-територіальним одиницям, а не тільки тим, чий фінансовий стан не дозволяє самостійно подолати дефіцит бюджету; мають централізований характер розподілу, який закріплений законодавчо;

- невиконання плану з надання обсягу міжбюджетних трансфертів, автоматично призводить до неналежного виконання програм, запланованих видатковою частиною відповідних бюджетів нижчого рівня.

3. Неврахуванням розгалуженості та стану мережі бюджетних закладів при розрахунках нормативів забезпеченості місцевих бюджетів, що призводить до нерівномірного забезпечення громадян соціально-культурними послугами.

4. Залежністю здійснення видатків розвитку від економічної ситуації в країні, що призводить до вироблення споживацького характеру бюджету, гальмує соціально-економічний розвиток регіону, нівелює попередні здобутки у будівництві нових інвестиційних об'єктів, закладів соціально-культурної сфери.

В області налічується 42 територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. На місцевому рівні в разі продовження існування двох типів органів виконавчої влади доцільно провести чіткий розподіл функцій між ними, скориставшись досвідом Чехії, в якій державні адміністрації виконують лише загальні функції реалізації державної політики на відповідних територіях, а місцеві органи центральних органів виконавчої влади – лише делеговані спеціальні функції центральних органів виконавчої влади. У Польщі, Угорщині та Словаччині реалізується модель з одним типом місцевих органів виконавчої влади – державними адміністраціями, які виконують і загальні функції реалізації державної політики на відповідних територіях та надання відповідних послуг, і делеговані завдання центральних органів виконавчої влади. Спираючись на досвід зазначених країн, можна також рекомендувати надання головам обласних державних адміністрацій функцій провідників єдиної державної політики в регіонах. При цьому необхідним буде встановлення чітких субординаційних зв'язків між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади на обласному рівні та обласною державною адміністрацією, враховуючи статус голови адміністрації як політичного провідника єдиної державної політики в регіоні.

Про посилення залежності місцевих органів влади від центру яскраво свідчить і показник частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів: за 6 років даний показник зріс з 29,1 % до 43,4 %. Такий стан речей, по-перше, веде до того, що місцеві органи влади займаються переважно виконанням делегованих державою повноважень, а не питаннями місцевого значення, а по-друге, надмірна частка трансфертів аж ніяк не стимулює їх до нарощування власної дохідної бази (втрачається їх зацікавленість у збільшенні надходжень від власних та закріплених дохідних джерел).

Важливим інструментом удосконалення фінансових відносин між центральними і місцевими органами влади є міжбюджетні відносини. При незаперечних позитивних змінах, які відбулись у міжбюджетних відносинах із запровадженням, з прийняттям Бюджетного кодексу, формульного методу визначення дотацій, він має і суттєві недоліки.

Загальним недоліком формульного підходу є значна кількість параметрів та багаторівневість параметрів у формулі, складності у їх тлумаченні. Недоліки характерні також для окремих елементів методики обрахування видаткових потреб. Використання формули повинне забезпечувати однакові (або співрозмірні) видаткові можливості місцевих бюджетів різних територій, але вони також мають у повній мірі враховувати економічні, соціальні, природні особливості розвитку цих територій, з тим щоб не продукувати невмотивовані і необґрунтовані витрати з одного боку або не залишити місцевий бюджет без необхідних фінансових ресурсів з іншого.

Водночас і частий перегляд формули упродовж одного бюджетного року (за 2013 рік було прийнято три Постанови Кабінету Міністрів України про внесення змін до формули), викликаний необхідністю врегулювання сфери міжбюджетних трансфертів відповідно до змін економічної ситуації, є негативним чинником, оскільки не сприяє можливості розбудови довгострокової стратегії місцевого розвитку органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, не сприяє

стабільності бюджетної політики місцевих органів та можливості проводити прогнозування розвитку території.

Недосконалим у даній формулі є й механізм обчислення загальної величини обсягу видатків бюджету: порядок визначення базових для їх розрахунку показників – нормативів бюджетної забезпеченості – є завуальованим; має місце неузгодження соціальних (визначених Законом України “Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії” [3]) і бюджетних нормативів; застосовувані нормативи не завжди враховують досягнутий рівень фінансування, розвиненість мережі бюджетних закладів та вартість надання послуг. Спираючись, при обрахуванні видатків місцевих бюджетів тільки на нормативи видатків на одиницю населення (обрахованої Міністерством фінансів), не враховуються окремі особливості мережі бюджетних закладів того чи іншого регіону, призводить до суб’єктивізму при прийнятті конкретних рішень.

В останні роки також спостерігається невиконання в повному обсязі планових показників надходжень коштів із державного бюджету до місцевих бюджетів, передусім у зв’язку із:

- несвоєчасним затвердженням урядом нормативно-правових актів щодо надання окремих субвенцій;
- зволіканням окремих місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з прийняттям рішень щодо їх використання;
- плануванням Міністерством фінансів України значних обсягів трансфертів з державного бюджету на кінець року.

Через окреслені причини мало місце неповне використання бюджетних коштів до завершення бюджетного року і, відповідно, повернення їх залишків до державного бюджету. А в окремих випадках мало місце недофінансування місцевих бюджетів. Надання трансфертів у менших від запланованих обсягах обумовлено, по-перше, прорахунками у плануванні необхідних коштів та виділенням окремих субвенцій у межах взятих місцевими бюджетами зобов’язань, а по-друге, нестачею фінансових ресурсів.

Потреба в додаткових трансфертних платежах об'єктивно зумовлена у бюджетній системі будь-якої країни. Вона залежить від коливань економічної кон'юнктури, принципів побудови бюджетної системи, ієрархії управління та адміністративно-територіального поділу країни. Як правило, у стабільній системі ці недоліки можуть автоматично усуватися ініціативністю місцевої влади щодо активізації господарської діяльності і відповідно сприяти формуванню інших джерел доходів. Однак місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в Україні не мають таких прав.

Висновки. З метою вдосконалення видаткової частини місцевих бюджетів області пропонуються наступні напрями вдосконалення:

- зменшення частки дотації та збільшення частки цільових трансфертів, а у них – збільшення частки субвенцій на соціально-економічний розвиток;
- врахування специфіки окремих територій (малонаселених, віддалених) при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів);
- запровадження процедури конкурсного відбору пропозицій щодо отримання субвенцій на реалізацію проектів соціально-економічного розвитку регіону.

З метою розв'язання проблем, що існують нині у системі міжбюджетних відносин, можна запропонувати такі заходи:

- доцільно розробити науково обґрунтовані нормативи мінімальної бюджетної забезпеченості регіонів, враховуючи економічні, демографічні, екологічні, природні особливості регіонів;
- необхідно створити єдиний підхід або розробити національні стандарти щодо фінансування соціальних послуг в Україні;
- з метою стабілізації міжбюджетних відносин слід збільшити термін перезатвердження норм міжбюджетних розрахунків з одного року на три роки.
- доцільним буде введення додаткових нормативів при обрахуванні видатків місцевих бюджетів для забезпечення рівних прав громадян на отримання соціально-культурних послуг.

Потребує удосконалення організаційний механізм казначейського обслуговування місцевих бюджетів, який разом з позитивними наслідками має багато недоліків. З'ясовано, що порушення цілісності управління єдиною системою фінансів держави гальмує процес наповнення місцевих бюджетів. З метою координації бюджетного процесу на рівні регіону необхідно вдосконалити організаційний механізм управління міжбюджетними відносинами та переглянути на державному рівні повноваження деяких суб'єктів управління бюджетними ресурсами. Аналогічні зміни пропонується здійснити також на рівні міст обласного значення та районів.

Література.

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page9>.
2. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. –Режим доступу:<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
3. Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії: Закон України №2017-III від 05.10.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>.
4. Офіційний сайт департаменту фінансів Одеської ОДА. Режим доступу: <http://gfu.odessa.gov.ua>.
5. Офіційний сайт департаменту економічного розвитку і торгівлі Одеської ОДА. Режим доступу: <http://gue.odessa.gov.ua>.

Остапенко Олександр Анатолійович,

старший науковий співробітник, доцент кафедри європейської інтеграції
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к. військ.н.

Орел Михайло Петрович,

начальник відділення оперативно-розшукового підрозділу
Південного регіонального управління ДПС України

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА В СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

У статті досліджено механізми реформування антикорупційної політики в сфері загальної середньої освіти.

Ключові слова: середня освіта, корупція, благодійна діяльність, бюджетні кошти.

**OstapenkoAlexandr,
Orel Mihail**

ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE FIELD OF GENERAL SECONDARY EDUCATION

Problem setting. Today the issue of anti-corruption policy in general in Ukraine is more than ever. Unfortunately, any significant anti-corruption reforms in general education is not fixed, although the fight against corruption is an important task for the Ukrainian government, and society. Of particular importance, such reforms become, especially when it comes to integration into European structures, creating platforms for education and training of young generation of Ukraine.

Recent research and publications analysis. Many Ukrainian scientists have studied ways to reform education in Ukraine. An important contribution in this area has been made through the work I. O. Vakarchuk, A. M. Alekseyuk, M. H. Stelmahovych, D. O. Thorzhevsky, M. B. Yevtuh and more.

However, the problem of corruption in education and studied enough in the context of Ukraine's European integration requires defining adequate proposals and decisions.

The paper objective is analysis of the situation with the state against corruption in the field of general education and determine the most effective proposals to help optimize power to eradicate this phenomenon in structures that are responsible for education and training from childhood citizens of Ukraine - future patriots.

The paper main body.

The problem of underfunding such areas as education and health, which are free of charge for the citizens of Ukraine are guaranteed by the Constitution of Ukraine, largely solved by the citizens of Ukraine.

This problem is present not only in Ukraine but also in other countries, which are called developed, but there are first, recognized, and secondly, solved. Despite the significant amount allegedly the regulations that govern the posting of donations in Ukraine, their use and efficiency is low.

Fundraising in secondary schools in reality are usually made in cash without providing any cash orders (receipts). Another prerequisite to abuse is conditional voluntary donations. That is actually guide schools through teachers actually forced to make "voluntary" contributions.

Thus in secondary schools Ukraine continues to function procedure to collect the shadow of cash, most of which are not in property and anyone not properly checked.

Also deserves special attention the issue of differences quantities funding for the pupil, which vary not only in different districts, cities and regions of Ukraine, and even in other parts of the city. Virtually no financial autonomy obscheuchebnyh institutions, funding should not directly dependent on the quantity and quality of education. Planning costs made under estimates to reimburse the costs of maintaining the institution rather than funding specific educational needs of students (pupils), and the current allocation of financial resources is not transparent.

Conclusions of the research. Analysis of anti-corruption policy in general

education indicates the presence of certain problems.

Successful implementation of changes proposed by the research results in the article provide the ability to control the posting and use of charitable (voluntary) contributions improve the possibilities for public control of the financial activities of educational institutions will allow more effective use of budget funds and benefits of the market economy, minimize the risks of corruption in education and as a result in the long run improve the general education level of citizens of Ukraine.

Keywords: secondary education, corruption, charity, budgetary funds.

Остапенко Александр Анатольевич,

Орел Михаил Петрович

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОБЩЕГО СРЕДНЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

В статье исследованы механизмы реформирования антикоррупционной политики в сфере общего среднего образования.

Ключевые слова: среднее образование, коррупция, благотворительная деятельность, бюджетные средства.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науково-практичними завданнями. На сьогодні питання антикорупційної політики загалом в Україні стоїть як ніколи гостро. На жаль, будь-яких помітних антикорупційних реформ в сфері загальної освіти не зафіксовано, хоча боротьба з корупцією є важливим завданням як для української влади, так і для суспільства. Особливого значення такі реформи набувають, насамперед, коли йдеться про інтеграцію в європейські структури, створення майданчику для виховання та освіти молодого покоління громадян України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато українських вчених досліджували шляхи реформування освіти в Україні. Важливий внесок в цій

сфері було зроблено завдяки працям І. О. Вакарчука, А. М. Алексюка, М. Г. Стельмаховича, Д. О. Тхоржевського, М. Б. Євтуха та інших.

Водночас проблема корупції в освіті досліджена недостатньо, та в контексті європейської інтеграції України потребує визначення адекватних пропозицій та рішень.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри значні законодавчі ініціативи, такі як прийняття Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки, створення Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання корупції, а також жваві обговорення на громадському рівні, тема державної антикорупційної політики саме в сфері освіти потребує більш ґрунтовного наукового аналізу, оскільки вищевказані нормативно-правові акти не вирішують таких проблем, як недостатнє фінансування освітніх статей державного бюджету, що є однією з причин напівлегальних зборів коштів в навчальних закладах на ремонти та інші потреби, факти хабарництва в закладах освіти за успішну здачу екзаменів, покупку дипломів (атестатів) про освіту тощо.

У зв'язку з цим, **метою статті** є аналіз ситуації зі станом протидії корупції в сфері загальної освіти та визначення найбільш ефективних пропозицій, які допоможуть оптимізувати сили щодо викорінення цього явища в структурах, які відповідальні за виховання та навчання з дитинства громадян України – майбутніх патріотів.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Аналізуючи причини виникнення такої проблематики, як різноманітні збори коштів в навчальних закладах на цілі забезпечення навчального процесу та матеріально-технічні засоби, першочерговою можливою передумовою визначається недостатнє бюджетне фінансування закладів освіти, що є традиційною проблемою не тільки для вітчизняної освіти, а й для інших бюджетних відомств, організацій та установ. Але з'ясовується, що згідно зі статистичними даними, загальні видатки зведеного бюджету на загальну

середню освіту зростають з року в рік, а саме фінансування освіти в Україні можна було б назвати кращим, ніж в деяких провідних країнах світу – протягом 2005-2013 рр. воно складало 2,5–3,1 % валового внутрішнього продукту (ВВП) на загальну середню освіту та 6,1–7,3 % ВВП на освіту загалом, тоді як у Німеччині видатки на освіту складають 4,4 % ВВП, в Японії – 3,4 %, Іспанії – 4,4 %, Італії – 4,3 %, США – 5,5 %, Франції і Великій Британії – 5,6 % [4].

Законодавством України закріплено, що держава повинна забезпечувати бюджетні асигнування на освіту в розмірі не меншому 10 % національного доходу, які становлять приблизно 8 % ВВП [5, с. 3], та цього обсягу асигнувань на освіту поки що не досягнуто. Водночас багато зарубіжних країн мають нижчий рівень інвестування коштів в освіту порівняно з Україною, але відрізняються набагато кращими показниками якості освіти. У зв'язку з цим особливої уваги в нашій країні заслуговують питання ефективності використання виділених на освіту коштів, а не лише фактичні їх обсяги.

Проблема недофінансування таких сфер, як освіта та здоров'я, безкоштовність яких для громадян України гарантується Конституцією України, традиційно вирішується за рахунок тих же самих громадян України.

Ця проблема присутня не тільки в Україні, але і в інших країнах, які прийнято називати розвинутими, але там вони, по-перше: визнаються, по-друге: вирішуються. Наприклад в Польщі, яка за рівнем ВВП на душу населення в країнах ЄС займає не останнє місце, не приховується проблема недостатнього фінансування середньої освіти. Вирішується вона за рахунок благодійних внесків від батьків школярів, які здійснюють добровільні внески на відповідні банківські рахунки закладів освіти.

В Україні також наявна схожа нормативно-правова база. Так, згідно з листом Міністерства освіти і науки України від 08.05.2014 року № 1/11-6797 до нормативно-правових актів, що регулюють сферу благодійної діяльності в сфері освіти відносяться:

- Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» ;

- Бюджетний кодекс України (в частині питань, пов'язаних із благодійною діяльністю);
- Порядок розподілу товарів, отриманих як благодійна допомога, та контролю за цільовим розподілом благодійної допомоги у вигляді наданих послуг або виконаних робіт, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17.08.1998 року № 1295;
- Порядок отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 04.08.2000 року № 1222;
- Інструкція з обліку запасів бюджетних установ, затверджена наказом Державного казначейства України від 08.12.2000 року № 125;
- Положення з бухгалтерського обліку необоротних активів бюджетних установ, затверджене наказом Міністерства фінансів України від 26 червня 2013 року № 611.

Незважаючи на нібито значну кількість керівних документів, які регламентують питання оприбуткування благодійних внесків, їх застосування та ефективність знаходиться на низькому рівні.

За останніми даними Державного комітету статистики, в Україні функціонує 17604 загальноосвітніх навчальних закладів, в яких навчається на початок 2014/2015 навчального року 3 757 063 учнів. В середньому за одного школяра в місяць в навчальних закладах збирають 100-200 гривень. Таким чином в місяць на «благодійні цілі» в загальноосвітніх закладах України всього збирається близько 375 – 750 мільйонів гривень, а за 9 місяців навчального року дана сума може перевищувати 3,3 мільярди гривень, що приблизно складає десяту частину від коштів, які виділені на фінансування загальної середньої освіти в 2014 році. Виникає питання, яким чином ці благодійні кошти оприбутковуються і наскільки прозоро витрачаються.

Згідно з листом-відповіддю Міністерства освіти та науки України від 12.06.2015 року № 1/11-8175 благодійні внески можуть надходити безпосередньо на спеціальний реєстраційний рахунок у Державному казначействі або до каси навчального закладу з подальшим зарахуванням на рахунок. Слід зауважити, що збір коштів в загальноосвітніх закладах в реальності, як правило, здійснюється в готівковій формі без надання будь-яких касових ордерів (квітанцій), що є *першою* передумовою для зловживань та порушенням вимог «Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні», затвердженого постановою Правління НБУ від 15.12.2004 року № 637.

Другою передумовою до зловживань є умовна добровільність благодійних внесків. Тобто, насправді керівництво навчальних закладів через викладачів фактично примушує робити «добровільні» внески. Ненадання чергового внеску відображається на оцінках школяра, батьки якого з об'єктивних причин не можуть або не хочуть робити благодійні внески. Формально відповідно до п. 5 ст. 7 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» особи, які перебувають на державній або іншій публічній службі, не мають права здійснювати публічний збір благодійних пожертв. Більше того, при умові нечесного або нецільового витрачання зібраних благодійних внесків, дії вчителів та керівництва навчальних закладів відповідно до листа Міністерства юстиції від 12.05.2015 року № О-6791/11 підпадають під ознаки кримінального правопорушення, передбаченого частинами 3 та 4 ст. 354 Кримінального кодексу України «Одержання незаконної винагороди працівником державного підприємства, установи чи організації».

Благодійні організації, які б мали займатися збором коштів та спонсоруванням проблем конкретного навчального закладу, не знайшли своєї масової реалізації, в зв'язку зі складністю реєстрації, небажанням батьків брати додаткове навантаження та займатись бухгалтерськими і організаційними

питаннями благодійної організації, яка, до речі, їх може цікавити тільки на період навчання дитини в закладі.

Таким чином в загальноосвітніх закладах України продовжує функціонувати процедура зі збору тіньової готівки, більшість з якої не оприбутковується та ніким належно не перевіряється. Так, згідно з листом Державної фінансової інспекції України від 29.05.2015 року № 03-16/529 під час перевірок 525 закладів освіти протягом 2014 року було виявлено тільки три заклади освіти, які порушили порядок оприбуткування благодійної допомоги, а саме не здали 6,1 тисяч гривень до каси та не надали документальне підтвердження її витрачання. Державна фіскальна служба України, до компетенції якої відноситься контроль обігу готівки, на запит згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації» не надає статистичних даних щодо кількості перевірок закладів освіти та кількості виявлених порушень щодо порядку обліку готівки.

Міністерство освіти та науки України листом від 13.08.2015 року № 1/11-11783 в свою чергу сповістило, що не відкривало рахунки для оприбуткування благодійних внесків в 2014 році та не володіє даними щодо кількості благодійних внесків, які оприбутковані загальнонавчальними закладами (далі – ЗНЗ) освіти протягом 2014 року. На підставі зазначених даних можна зробити висновок про поверхове відношення до стану фінансування підзвітних установ загальної середньої освіти та неефективну аналітичну роботу Міністерства освіти і науки України.

Аналізуючи причини неефективного застосування нормативно-правової бази фінансування закладів освіти, встановлюємо, що однією з причин такої катастрофічної ситуації є не тільки банальне недофінансування, але і такий фактор, як застарілий метод прийняття бюджету на наступний рік спираючись на показники виконання кошторису за попередні періоди. Цей діючий сьогодні механізм фінансування закладів загальної середньої освіти, що базується на кошторисному методі, визначає цільове призначення і спрямування бюджетних асигнувань, передбачає суворе дотримання

фінансових планів, фактично є негнучким пережитком радянського минулого. Другою причиною є застаріла структура фінансування ЗНЗ, коли бухгалтерські операції та рахунки обслуговують відділи освіти райдержадміністрації, тобто ЗНЗ не є самостійною юридичною особою, а його керівництво самостійно не розпоряджається бюджетними коштами. Для їх оприбуткування та освоєння керівництву ЗНЗ потрібні підписи та печатки керівництва відділу освіти. Дані обставини є *третьою* передумовою до корупції в сфері освіти.

Керівник загальнонавчального закладу на догоду вищому керівництву, як правило, намагається подати пропозиції на наступний бюджетний рік, які б не перебільшували розміру наявного бюджету поточного року. Тому обставини, які склались в механізмі фінансування навчального закладу, спонукають керівників загальнонавчальних закладів вирішувати значну частину фінансових проблем за рахунок батьків чи спонсорської допомоги, а не шляхом проведення ефективної фінансово-економічної діяльності закладу, відповідального витрачання бюджетних коштів. Тим більше кошти, які зекономлені чи заощаджені при виконанні кошторису за будь-яким кодом економічної класифікації, через складні бюрократичні процедури практично неможливо перерозподілити та отримати додаткові кошти на фінансування видатків за іншим кодом.

Також особливої уваги заслуговує питання щодо розбіжності величини видатків на утримання одного учня, які коливаються не тільки в різних районах, містах та областях України, а навіть у районах одного міста. Практично відсутня фінансова самостійність загальнонавчальних закладів, обсяги фінансування не мають прямої залежності від кількості та якості освітніх послуг. Планування витрат здійснюється у рамках кошторису, які відшкодовують видатки на утримання закладу, а не фінансують конкретні освітні потреби учнів (вихованців), а існуючий розподіл фінансових ресурсів не є прозорим.

Вирішенням такого бюрократичного питання може бути запровадження автономії ЗНЗ та нормативно-подушного методу фінансування загальноосвітніх

закладів, який було запропоновано в статті Л. В. Лисяк, О. В. Дубовської [6]. У даній роботі подушний норматив – це мінімально допустимий обсяг коштів, необхідний для реалізації державного стандарту освіти у розрахунку на одного учня (вихованця), який обов’язково враховує видатки на оплату праці працівників ЗНЗ, видатки, безпосередньо пов’язані із забезпеченням навчально-виховного процесу, видатки на господарські потреби та не враховує видатки на оплату комунальних послуг, видатки на утримання будівель та споруд, їх капітальний ремонт тощо, які повинні забезпечуватися додатковими асигнуваннями.

Введення нормативно-подушного методу фінансування дозволить не тільки вирівняти умови здійснення освітніх процесів та забезпечити перехід від фінансування мережі освітніх установ до безпосереднього фінансування освітніх послуг, але й підвищити їх якість та стимулювати кращі регіональні ЗНЗ. Бюджетне фінансування галузі загальної середньої освіти має базуватися на укрупнених нормативах, орієнтованих не на кількість закладів та обсяги фінансування попередніх років, а на показники, які характеризують кінцеві результати діяльності закладів з надання якісних сучасних освітніх послуг.

Надання ЗНЗ більшої самостійності (автономії) у питаннях визначення напрямів використання фінансових ресурсів, розрахованих за нормативами, дозволить ефективніше використовувати бюджетні кошти та переваги ринкової економіки. Автономія ЗНЗ цілком відповідає курсу децентралізації, який декларується у внутрішній політиці України та може стати однією з умов реалізації процесу розширення освітніх послуг, тобто диверсифікації та здатності до змін самої системи загальної середньої освіти, що, в свою чергу, буде сприяти розвитку різноманітних здібностей, полегшенню адаптації у сучасному світі самих учнів.

Хоча фінансова самостійність закріплена в підзаконному акті, постанові Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 року № 778 «Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад» [7], а саме в п. 5 вказано, що ЗНЗ є юридичною особою, яка має рахунки в установах банків, самостійний

баланс, штамп, печатку, в дійсності же недостатньо застосовується. Можливо, процедура розширення фінансової самостійності затягується з причини того, що новий статут закладу повинен затверджуватись тим самим органом управління освіти, який на даний час і контролює фінансові потоки підопічних ЗНЗ та можливо не бажає втрачати ці важелі впливу.

В ході вивчення діяльності законодавця щодо реформування сфери освіти, вбачається, що антикорупційна складова не зникла з поля зору і врахована в законопроекті «Про освіту» голови парламентського Комітету з питань науки і освіти Лілії Гриневич [8]. Згідно з даним законопроектом передбачається ряд стратегічних новацій, серед яких декілька можна охарактеризувати як антикорупційні, а саме:

Чітко визначені рамки «безкоштовності» освіти. В законопроекті закріплена норма про те, що загальна середня освіта має бути безкоштовною, але окреслені межі, в яких ця освіта безкоштовна (забезпечення підручниками, безоплатне харчування для учнів з 1 по 4 клас, безоплатне підвезення до ЗНЗ для учнів сільської місцевості, інше).

Пропонується новий підхід до фінансування освіти. Так в статті 69 «Загальні положення щодо фінансування освіти» встановлено розмежування обов'язків держави та місцевих бюджетів щодо фінансування різних рівнів освіти. Основна теза щодо середньої освіти в цій статті стосується того, що держава фінансує середню освіту шляхом надання освітньої субвенції місцевим бюджетам. При цьому стаття 70 «Фінансування середньої та професійної освіти» розкриває нову формулу фінансування, яка співпадає з нормативно-подушним методом [6], який був описаний вище. Так в ч. 1 ст. 70 зазначено, що порядок розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами визначається формулою, в основі якої лежить кількість учнів із врахуванням таких факторів:

- рівень освіти;
- категорія території, де розташований заклад освіти;
- наявність учнів з особливими освітніми потребами;
- особливості навчання учнів з національних меншин;

- необхідність доведення учнів до закладу освіти та з нього.

Як додатковий стимул до покращення якості рівня педагога вводиться процедура державної сертифікації педагогічних працівників, що надасть змогу підвищити заробітну платню від 10–40 % посадового окладу залежно від результатів сертифікації.

1. В статті 23 законопроекту закріплено фундамент для забезпечення автономії закладів освіти. Зокрема вказується, що держава сприяє реалізації академічної, організаційної, кадрової та фінансової автономії закладів освіти. Обсяг автономії закладів освіти різних рівнів визначається спеціальними законами.

2. В статті 29 «Відкритість і прозорість у діяльності закладу освіти» зафіксовано обов'язок закладів освіти формувати відкриті та загальнодоступні ресурси з інформацією про свою діяльність та забезпечувати доступ до таких ресурсів шляхом розміщення їх в інформаційно-комунікаційних мережах, на своїх офіційних веб-сайтах або на офіційних веб-сайтах своїх засновників. Публікуванню підлягає загальна інформація щодо статуту, структури закладу, освітніх програм, даних щодо керівника та педагогічного складу, наявності вакантних посад, наявності гуртожитків та вільних місць, річного звіту та інше.

Серед вищевказаних даних заклад освіти зобов'язаний публікувати порядок надання платних послуг та їх вартість, а також кошторис і звіт про надходження та використання коштів, спрямованих на забезпечення їхньої діяльності. Очікується, що вказані зміни виведуть з тіні доходи ЗНЗ за репетиторську діяльність, яка практикується, коли окремі учні не встигають засвоювати ту чи іншу дисципліну.

У законопроекті не передбачено періодичності публікації кошторисів та звітів, спрямованих на забезпечення їхньої діяльності (в тому числі, які надійшли як благодійна допомога), але ці деталі можуть бути враховані в підзаконних актах.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Аналіз стану антикорупційної політики в сфері загальної освіти вказує на наявність таких

проблем, як непрозоре та неефективне використання бюджетних коштів, гальмування втілення наявних нормативно-правових актів, які повинні були полегшити процедуру додаткового (благодійного) фінансування освіти. Сучасний стан антикорупційної політики в освіті потребує змін не тільки в вищій освіті, яка вже реформується відповідно до нещодавно прийнятого Закону України від 01.07.2014 № 1556-VII «Про вищу освіту». Вочевидь адекватної редакції або повної заміни потребують Закони України «Про загальну середню освіту» прийнятий ще в 1999 році, та такий стратегічний документ, як Закон Української РСР «Про освіту», який дістався в спадок ще з радянських часів.

Таким чином, ми бачимо, що в нормативно-правовій базі, що регулює фінансування закладів освіти, є прогалини, які є ґрунтом для корупції і зловживань з боку посадових осіб закладів освіти. Враховуючи вищезазначене, беручи до уваги встановлені передумови корупційних зловживань, пропонується таке.

1. З метою усунення можливості зловживань з готівкою в Законах України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» внести доповнення щодо заборони на оприбуткування закладами освіти добровільних внесків у вигляді готівки. Таким чином, залишиться тільки безготівковий варіант благодійного внеску, який можна бути зробити через банківські установи на чітко визначені рахунки.

2. Закріпити законодавчо прийняттям законопроекту «Про освіту», а також внесенням змін до підзаконного акту «Порядку отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 04.08.2000 року № 1222, більш деталізовану процедуру обов'язкового періодичного (раз на місяць, квартал) звітування про витрачання благодійних внесків та їх залишок на рахунку. Відповідні звіти в обов'язковому порядку мають фіксуватись на

дошках оголошень у закладах освіти та накопичуватись в електронному вигляді на відповідному сайті.

3. З метою прискорення процесу децентралізації та забезпечення автономності загальноосвітніх закладів закріпити законодавчо відповідний статус закладу як юридичної особи, яка має рахунки в установах банків, самостійний баланс, штамп, печатку – доповненням в Законі України «Про загальну середню освіту».

4. З метою більш ефективного використання бюджетних коштів на загальну освіту, на експертному рівні вивчити можливість впровадження фінансування ЗНЗ на підставі нормативно-подушного методу, як це передбачено законопроектом «Про освіту»

Успішне впровадження зазначених змін надасть можливість контролювати оприбуткування та використання благодійних (добровільних) внесків, покращить можливості для громадського контролю фінансової діяльності закладів освіти, дозволить ефективніше використовувати бюджетні кошти та переваги ринкової економіки, мінімізує корупційні ризики в сфері освіти і як результат в довгостроковій перспективі покращить рівень загальної освіти громадян України.

Література.

1. Закон України «Про загальну середню освіту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/651-14>.
2. Закон України «Про запобігання корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
3. Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>.
4. Колапс української освіти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/EDUCATION/kolaps_ukrayinskoyi_osviti.html.

5. Красняков Є. В. Державне фінансування не має бути залишковим / Є. В. Красняков // Рідна школа. – 2004. – № 7–8. – С. 3–7.

6. Лисяк Л. В., Дубовська О. В. Удосконалення механізму фінансового забезпечення закладів загальної середньої освіти в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3489>.

7. Постанова Кабінету Міністрів України від від 27.08.2010 року № 778 «Про затвердження Положення про загальноосвітній навчальний заклад» [Електронний ресурс] :– Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/778-2010-D0%BF/print1391933736308642>.

8. Законопроект Закону України «Про освіту» [Електронний ресурс] :– Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/citizens/zv%E2%80%99yazki-z-gromadskistyu/gromadske-obgovorennya.html>.

Sergiy Sencha,
Master of Public Administration, the
Department of In-Service Training, ORIPA
NAPA under the President of Ukraine

**COMPARATIVE ASSESSMENT OF LEVEL AND POTENTIAL
RECREATIONAL AND TOURIST DEVELOPMENT OF AREAS AND
CITIES OF REGIONAL VALUE OF ODESSA REGION**

Results of estimation and the analysis of potential of recreational and tourist development of administrative and territorial units of regional level of management are presented in article, in particular, of areas and the cities of regional value of Odessa region, in comparison with the modern level of recreational and tourist development of the specified units.

Potential of recreational and tourist development of areas and cities of regional value of Odessa region it is estimated according to degree of suitability of the territory before development of the priority tourist directions: medical and improving, recreational and improving, cultural and informative and other types (including sports, rural and green). Acted as the main indicators of estimation: recreational assessment of climatic indicators, mineral waters and dirt, brines of estuaries, landscape; existence of an exit to the coast of the Black Sea and the reservoirs suitable for beach rest; quantity of instructions and objects of culture, natural and historical instructions; existence of natural and reserved fund, hunting grounds etc.

Estimation of a modern level of development of a recreational and tourist complex of territories is executed in such directions: an ecological condition of the territory, a condition of development medical and improving, recreational, sports, cultural and informative and the social directed tourism. Acted as the corresponding indicators, in particular: recreational and technogenic load of the territory; capacity of sanatorium, improving and recreational establishments; existence of specialized rounds, excursions and other tourist offers, club establishments; child care and youth sanatorium and recreational facilities.

Comparison of results of estimation in the specified two directions and their quantitative analysis allowed to draw a conclusion that direct dependence of a level of development of a recreational and tourist complex of administrative units of Odessa region on the capacity of their territories it isn't observed. Recreational capacity of the territory isn't a sufficient condition of successful functioning of recreational branch yet. Success is defined by efficiency of use of this potential, activity of creation and advance of a tourist product rather, as it is necessary to consider during the determining of priority zones of development of tourism and creation of strategy of their development.

Keywords: recreational resources, potential of recreational and tourist development, recreational and tourist complex.

Сенча Сергій Анатолійович,

провідний спеціаліст управління підвищення кваліфікації кадрів

ОРІДУ НАДУ при Президентові України

ПОРІВНЯЛЬНА ОЦІНКА РІВНЯ ТА ПОТЕНЦІАЛУ РЕКРЕАЦІЙНО-ТУРИСТИЧНОГО РОЗВИТКУ РАЙОНІВ І МІСТ ОБЛАСНОГО ЗНАЧЕННЯ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ

У статті представлено результати аналізу й оцінювання потенціалу рекреаційно-туристичного розвитку адміністративно-територіальних одиниць обласного рівня управління, зокрема, районів і міст обласного значення Одеської області у порівнянні із сучасним рівнем рекреаційно-туристичного розвитку зазначених одиниць.

Потенціал рекреаційно-туристичного розвитку районів і міст обласного значення Одеської області оцінено відповідно до ступеню придатності території для розвитку пріоритетних напрямів туризму, а саме: лікувально-оздоровчого; рекреаційно-оздоровчого; культурно-пізнавального; інших видів (у тому числі спортивного; сільського та зеленого). Основними індикаторами

оцінювання виступили: рекреаційна оцінка кліматичних показників, мінеральних вод і грязей, ропи лиманів, ландшафту; наявність виходу до узбережжя Чорного моря та водойм, придатних для пляжного відпочинку; кількість пам'яток і об'єктів культури, природних та історичних пам'яток; наявність природно-заповідного фонду, мисливських угідь та ін.

Оцінювання сучасного рівню розвитку рекреаційно-туристичного комплексу територій здійснено за такими напрямками: екологічний стан території, стан розвитку лікувально-оздоровчого, рекреаційного, спортивного, культурно-пізнавального та соціально-спрямованого туризму. Відповідними індикаторами виступили, зокрема: рекреаційно-техногенне навантаження на територію, ємність санаторно-курортних, оздоровчих і рекреаційних закладів; наявність спеціалізованих турів, екскурсій та інших туристичних пропозицій, клубних закладів; наявність дитячих та молодіжних санаторно-курортних і рекреаційних закладів.

Порівняння результатів оцінювань у зазначених двох напрямках та їх кількісний аналіз дозволили дійти висновку, що прямої залежності рівню розвитку рекреаційно-туристичного комплексу адміністративних одиниць Одеської області від потенціалу їх територій не спостерігається. Рекреаційний потенціал території ще не є запорукою успішності функціонування рекреаційної галузі, яка скоріше визначається ефективністю використання цього потенціалу, активністю створення і просування туристичного продукту, що необхідно враховувати при визначенні пріоритетних зон розвитку туризму и створенні стратегії їх розвитку.

Ключові слова: рекреаційні ресурси, потенціал рекреаційно-туристичного розвитку, рекреаційно-туристичний комплекс

Сенча Сергей Анатольевич

**СРАВНИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА УРОВНЯ И ПОТЕНЦИАЛА
РЕКРЕАЦИОННО-ТУРИСТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РАЙОНОВ
И ГОРОДОВ ОБЛАСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ ОДЕССКОЙ ОБЛАСТИ**

В статье представлены результаты оценивания и анализа потенциала рекреационно-туристического развития административно-территориальных единиц областного уровня управления, в частности, районов и городов областного значения Одесской области, в сравнении с современным уровнем рекреационно-туристического развития указанных единиц.

Потенциал рекреационно-туристического развития районов и городов областного значения Одесской области оценено в соответствии со степенью пригодности территории до развития приоритетных туристических направлений: лечебно-оздоровительного, рекреационно-оздоровительного, культурно-познавательного и других видов (в том числе спортивного, сельского и зеленого). Основными индикаторами оценивания выступили: рекреационная оценка климатических показателей, минеральных вод и грязей, рапы лиманов, ландшафта; наличие выхода к побережью Черного моря и водоёмов, пригодных для пляжного отдыха; количество памятков и объектов культуры, природных и исторических памятков; наличие природно-заповедного фонда, охотничьих угодий и т. д.

Оценивание современного уровня развития рекреационно-туристического комплекса территорий выполнено по таким направлениям: экологическое состояние территории, состояние развития лечебно-оздоровительного, рекреационного, спортивного, культурно-познавательного и социально-направленного туризма. Соответствующими индикаторами выступили, в частности: рекреационно-техногенная нагрузка на территорию; ёмкость санаторно-курортных, оздоровительных и рекреационных учреждений; наличие специализированных туров, экскурсий и других туристических предложений, клубных учреждений; детских и молодежных санаторно-курортных и рекреационных учреждений.

Сравнение результатов оценивания в указанных двух направлениях и их количественный анализ позволили сделать вывод, что прямой зависимости уровня развития рекреационно-туристического комплекса административных единиц Одесской области от потенциала их территорий не наблюдается. Рекреационный потенциал территории ещё не является достаточным условием успешного функционирования рекреационной отрасли. Успешность скорее определяется эффективностью использования этого потенциала, активностью создания и продвижения туристического продукта, что и необходимо учитывать при определении приоритетных зон развития туризма и создании стратегии их развития.

Ключевые слова: рекреационные ресурсы, потенциал рекреационно-туристического развития, рекреационно-туристический комплекс

Formulation of the problem. The changes started in public regional policy and decentralization require from regions and communities active search and use of their own resources for regional development. Nowadays at the forefront is the ability of regions to step up internal reserves of their areas and communities. The key to success of socio-economic development is the identification of promising areas of this development, the relevant "points of growth", and promotion of investment potential and stimulation of capital investment by providing certain preferences to investors.

For Odessa region one of the most promising areas is the development of the tourism industry. The territory of Odessa oblast, especially its coastal strip has high recreational natural resource potential, particularly, warm climate, sea beaches, healing mud, mineral water, brine estuaries and lakes, unique natural complex - water area and coastal estuaries and lakes, hunting and fishing lands. The natural resources of the oblast determine the suitability of its territory for spa treatment and rehabilitation, family beach and active youth recreation.

Successful planning and management of recreation industry depends primarily on adequate evaluation of quantitative and qualitative characteristics of recreational

resources that is why the characteristics of recreational resources of the Odessa region are highlighted in many publications.

However, it should be noted that to provide assessment of the recreational potential of any territory is not enough for areas of tourism priority development because it does not allow to determine how to use the potential effectively, how to create and promote tourism product actively. Therefore, a comparative evaluation of recreation potential and the tourism development of individual administrative districts remain problematic.

Analysis of recent research and publications. Different methods of territorial recreational-tourism potential evaluation are thoroughly described in the works of Ukrainian scientists: M.Boyko, V.Horun, H.Pylypenko, O.Tsurkan and others. Much attention of scientists in their research of territorial conditions for development of tourism is given to the analysis and assessment of the level of development of individual administrative units and resources of the studied areas, particularly in the works of Yu.Leont'yeva, I.Morozenko, O.Snyehirova. The works of A.Holovchan are dedicated to the issues of assessment of socio-economic efficiency of the local tourist destinations. The research by S.Halasyuk is devoted to evaluation of the current state of development of tourism services providers.

However, among the numerical selection of scientific papers, the issue of analysis and evaluation of recreational and tourist potential of individual administrative and territorial units of Odessa oblast compared to the current level of recreational and tourist development of these units, remained outside the scientific interests of researchers.

The aim of the article is to provide an analysis and assessment of recreational and tourist potential of administrative-territorial units at oblast level of management, in particular, of rayons and cities of oblast importance of Odessa oblast (hereinafter - administrative unit) compared to the current level of recreational and tourist development of these units.

Basic material. Evaluation of *recreational and tourist potential* of administrative units of Odessa oblast was carried out according to the degree of

suitability of areas for tourism development priorities, namely health and fitness; recreation and fitness; cultural and educational; other types of tourism (including sports, agriculture and green tourism). The information sources for the evaluation were: the results of natural recreational resources of the Odessa oblast study, which were done by V.V.Horun, GP Pylypenko and O.I.Tsurkan [4-7]; the scheme of territories planning of health resort and recreational allocation in Odessa oblast [12]; Ecological passport of Odessa oblast [8]; tourist sites of Odessa oblast and of its administrative units.

Suitability of the administrative unit for the development of medical and health tourism was estimated by the following indicators: recreation score of climatic indicators; recreational score of mineral water; the presence of mineral mud (brine); availability of spa areas.

Recreational assessment of climate indicators is a composite score consisting of such scoring as: the average temperature in July, the average water temperature, humidity, intensity of total solar radiation, the duration of sunshine a year, wind speed, the number of days in the year when the temperature is not less than 15° C, the length and duration of the period of heliotherapy and beach season [6]. Recreation score of mineral water was carried by the number of sources, their threshold capacity (seats/treatment) and degree of mineralization of water [6, 7].

According to the assessment, the most suitable for the development of medical and health tourism were: the city of Odessa, Bilgorod-Dnistrovskiy, Kominternivskiy, Ovidiopolskiy and Tatarbunarskiy rayons due to the presence of mineral water and/or mud treatment sources on their territory. The next group of relatively average fitness area to the development of medical and health tourism was: the towns of Bilgorod-Dnistrovskiy, Izmail, Illichivsk, Yuzhne and Kotovsk and rayons: Anan'ivskiy, Artsyzkiy, Bilyaevskiy, Izmailskiy, Kiliyskiy, Reniyskiy and Saratskiy. This is due to the presence of the only one category of medical natural resources on their territory, or (as in the town of Izmail) with high environmental recreational assessment of climate resources. The rest of the administrative units that have relatively low

suitability for the development of medical and health tourism were included into the next group.

It should be noted that in the Odessa oblast there are no administrative units which are inapplicable for this type of tourism, because at least according to one indicator - recreational assessment of climatic conditions - they are higher than most similar administrative units in Ukraine.

Suitability of administrative units for the development of recreational and health tourism was estimated by the following indicators: recreation score climatic indicators; recreational assessment of the landscape; availability of access to the Black Sea; availability of water ponds suitable for bathing and beach holidays.

Recreational assessment of climate indicators as an indicator was taken into account and described above, however, this indicator is also important for the development of recreational and health tourism, and therefore it is counted as part of the indicators for the second indicator. Recreational landscape assessment was carried out by the density and depth of dissection, steep slopes, easy approaches to water acidity, and water logging and plowed [7]. Having access to the Black Sea was estimated by length of shoreline, the presence of water ponds, suitable for a beach holiday - according to their actual presence [12].

The most suitable for the development of recreational and health tourism were: the city of Odessa and Bilgorod-Dnistrovskiy, Bilyaevskiy, Izmailskiy, Kiliyskiy, Kominternivskiy, Ovidiopol'skiy, Reniyskiy and Tatarbunarskiy rayons. The next group of relatively average fitness area to the development of recreational and health tourism were the towns of Bilgorod-Dnistrovskiy, Izmail, Illichivsk, Yuzhne and Kotovsk and such rayons as: Anan'ivskiy, Bolgradskiy Tarutinskiy. To the next group the rayons with relatively low suitability for development of recreational and health tourism were enrolled: Baltskiy, Savranskiy, Ismailskiy, Artsyzkiy and Saratskiy.

Suitability of administrative units for the development of cultural tourism was evaluated by the following indicators: the number of cultural monuments; the number of natural attractions; number of cultural objects; amount of religious objects.

The most suitable for the development of cultural tourism was the city of Odessa. Bilgorod-Dnistrovskiy and Illichivsk and such rayons as: Anan'ivskiy, Artsyzkiy, Bilyaivskiy, Kiliskiy, Kominternivskiy, Ovidiopolskiy, Saratskiy, Tatarbunarskiy construct the next group of relatively average fitness areas to the development of cultural tourism. The other administrative units made up a group with relatively low suitability for the development of cultural tourism.

Suitability of administrative units for the development of other types of tourism (sports, agriculture, green tourism) was evaluated by the following indicators: recreation score of climatic indicators; recreational assessment of landscape; the availability of natural reserve fund (area, km²); availability of hunting grounds (area, km²); the number of natural attractions [8,12].

According to the evaluation the most suitable for the development of sport, green, and other types of tourism were: the city of Odessa, Bilyaivskiy, Kiliyskiy, Kominternivskiy Tatarbunarskiy rayons. Bilgorod-Dnistrovskiy, Izmailskiy, Ovidiopolskiy, Reniskiy, Saratskiy and Tarutinskij rayons constitute the next group of relatively average fitness area for the development of sport, green and other tourism. Less suitable areas for the development of sport, green, and other types of tourism were; the towns of Bilgorod-Dnistrovskiy, Izmail, Illichivsk and Yuzhne and rayons: Anan'ivskiy, Artsyzksy, Baltskiy, Berezovskiy, Bolgradskiy, Velykomykhailivskiy, Ivanivskiy, Kotovskiy, Krasnooknyanskiy, Lyubashivskiy, Mykolaivskiy, Rozdilnyanskiy, Savranskiy, Shyryayivskiy and Frunzivskiy. The next group enrolled the administrative units that have relatively low suitability for sports, green, and other types of tourism: Kotovskiy and Kodymskiy rayons.

Summarised assessment of recreational and tourist potential of administrative units of Odessa oblast was obtained as the average of the four indicators described above.

Evaluation of the *current level of recreational and tourist development* of administrative units of Odessa oblast was carried out in the following directions: the environmental condition of the territory; state of medical, health and recreational tourism; the state of sports tourism development (by types of tourism); the state of

cultural tourism development (by types of tourism); state of social-directed tourism development. Selection of appropriate indicators was done from the analysis conducted in scientific papers researching the status of the tourism and recreational development [1, 2, 9-11, 13].

Regarding different elements of characteristics' measurement of the development of tourism in these areas, the valuation assessment was carried out by the formula:

$$x_i = \sum_{j=1}^m \frac{x_{ij} - \min_{i=1,n} x_{ij}}{\max_{i=1,n} x_{ij} - \min_{i=1,n} x_{ij}}$$

where

x_i - evaluation of certain characteristics of the object (rayon, city/town);

x_{ij} - assessment i - of the object j - that indicator;

i - number of the object of evaluation;

j - number of the indicator;

n - number of objects of evaluation;

m - number of indicators [10].

Ecological conditions are assessed on the basis of recreational and anthropogenic impact according to the following indicators: the density of tourists (persons/km²); density of beds (beds/km²); density of the harmful emissions (kg/km³); density of waste I - III danger class (kg/km²).

As the result the division of administrative units of Odessa oblast due to categories was obtained. Anan'ivskiy, Berezovskiy, Ivanivskiy, Kodymskiy, Kotovskiy, Krasnooknyanskiy, Mykolayivskiy, Savranskiy, Tarutinskiy and Frunzivskiy rayons belong to units, which are the most suitable for the development of tourism in terms of the current ecological status. The city of Odessa, Izmail, Illichivsk, and Berezovskiy and Ivanivskiy rayons belong to units in which there is the largest environmental condition that prevents the development of tourism.

The state of medical and health tourism and recreational tourism was estimated by the following indicators: the number of the leading spa facilities; the capacity of health institutions; capacity of recreational facilities.

For the evaluation of absolute leaders in terms of "the state of medical, health and recreational tourism" were the city of Odessa and Bilgorod-Dnistrovskiy and Bilgorod-Dnistrovskiy rayon. Ovidiopol'skiy rayon is in the next group by a considerable estrangement.

The territories with the development of medical, health and recreation tourism were Kiliyskiy, Kominternivskiy and Tatarbunarskiy rayons. In other administrative units of Odessa oblast the studied indicator is extremely low.

The state of sports tourism according to its types was estimated by the following indicators: the state of water tourism development; the state of cycling; the state of automobile tourism development; the state of the equestrian (horse) tourism; the state of the adventure tourism (hunting, fishing, gathering mushrooms, berries, plants, etc.); the state of extreme tourism. Thus the main focus was directed to identify the relevant specialized tours, excursions, accommodation facilities, clubs etc.

According to the results of the evaluation the tremendous conditions for the development of sports tourism were created in the city of Odessa; at the average level there is sports tourism represented in Bilgorod-Dnistrovskiy, Kiliyskiy, Ovidiopol'skiy and Kominternivskiy rayons; in Anan'ivskiy, Bilyayivskiy, Izmail'skiy and Rozdilnyanskiy rayons the sports tourism is at the primary level; in other administrative units there are no conditions for the development of sports tourism.

The state of cultural and educational tourism as for its types was estimated by the following indicators: the state of historical and archaeological tourism; the state of ethnographic tourism; the state of rural tourism development; the state of green (ecological) tourism; the state of the wine, gastronomic tourism; the state of the event tourism; the state of religious tourism. In addition to these indicators, the activity in using existing tourist facilities within the respective tours and excursions, the number and variety of specialized travel deals was also taken into account in assessing.

As the result in evaluating the current state of cultural tourism development, the leaders were the city of Odessa and Kiliyskiy and Bilgorod-Dnistrovskiy rayons. It is worth to note that the city of Odessa has been praised by the development of event tourism and the presence of a relatively large number of tour routes and recreational facilities, and Kiliyskiy and Bilgorod-Dnistrovskiy rayons - due to fairly uniform development of agriculture, green, and ethnographic tourism. In the next group with the considerable avulsion from the leaders are. Bilgorod-Dnistrovskiy town, Baltskiy, Tarutinskiy and Ovidiopol'skiy rayons. The territories with inadequate development of cultural tourism were Ismail'skiy, Kominternivskiy, Reniyskiy, Saratskiy, Tatarbunarskiy and Shyryayivskiy rayons. In other administrative units the studied indicator is extremely low.

The state of social-directed tourism development was investigated by the following indicators: number of children's sanatoriums and recreational facilities; the number of youth recreational facilities; number of recreational facilities for persons with disabilities.

As the result of evaluation the tremendous conditions for socio-directed tourism were created in the city of Odessa; this kind of tourism is represented in Anan'ivskiy, Baltskiy and Bilgorod-Dnistrovskiy rayons (basically, they are children's summer camps), but clearly at the insufficient level; in other administrative units the conditions for socio-aimed tourism were not created.

The summarised assessment of the current level of recreational and tourist development of administrative units of Odessa oblast was obtained as the average meaning of the five indicators described above.

The city of Odessa has obtained the highest assessment of recreational-tourism development (0.524 points). Bilgorod-Dnistrovskiy rayon is the next in the ranking (0.407 points). Further with considerable evulsion from these leaders (with estimates of 0.286 to 0.200 points) is a group of such administrative units as: Kiliyskiy, Anan'ivskiy, Baltskiy rayons, the town of Bilgorod-Dnistrovskiy, and Tarutinskiy, Kominternivskiy, Tatarbunarskiy, Mykolayivskiy, Savranskiy, Berezovskiy, Frunzivskiy, Kodymskiy, Ivanivskiy, Kotovskiy, Krasnooknyanskiy rayons. The next

group according to rating (with grades from 0.179 to 0.100) is: Shyryayivskiy, Saratskiy, Ovidiopol'skiy, Velykomykhailivskiy, Bolgradskiy Artsyzkiy, Lyubashivskiy, Reniyskiy, Rozdilnyanskiy rayons and towns of Yuzhne and Kotovsk. The group with the lowest rating (from 0.092 to 0.055) are Izmail'skiy and Belyayivskiy rayons and towns of Illichivsk and Izmail.

As a result of evaluation of recreational and tourist development of administrative units in Odessa oblast it was found much differentiation. Thus at the highest level there is only the city of Odessa, at the sufficient level there is only Bilgorod-Dnistrovskiy rayon. The revealed unevenness allows to speculate that the level of recreational and tourist development depends mainly on the availability of recreation and tourism resources. The comparison of assessments in these two areas is presented in Figure1.

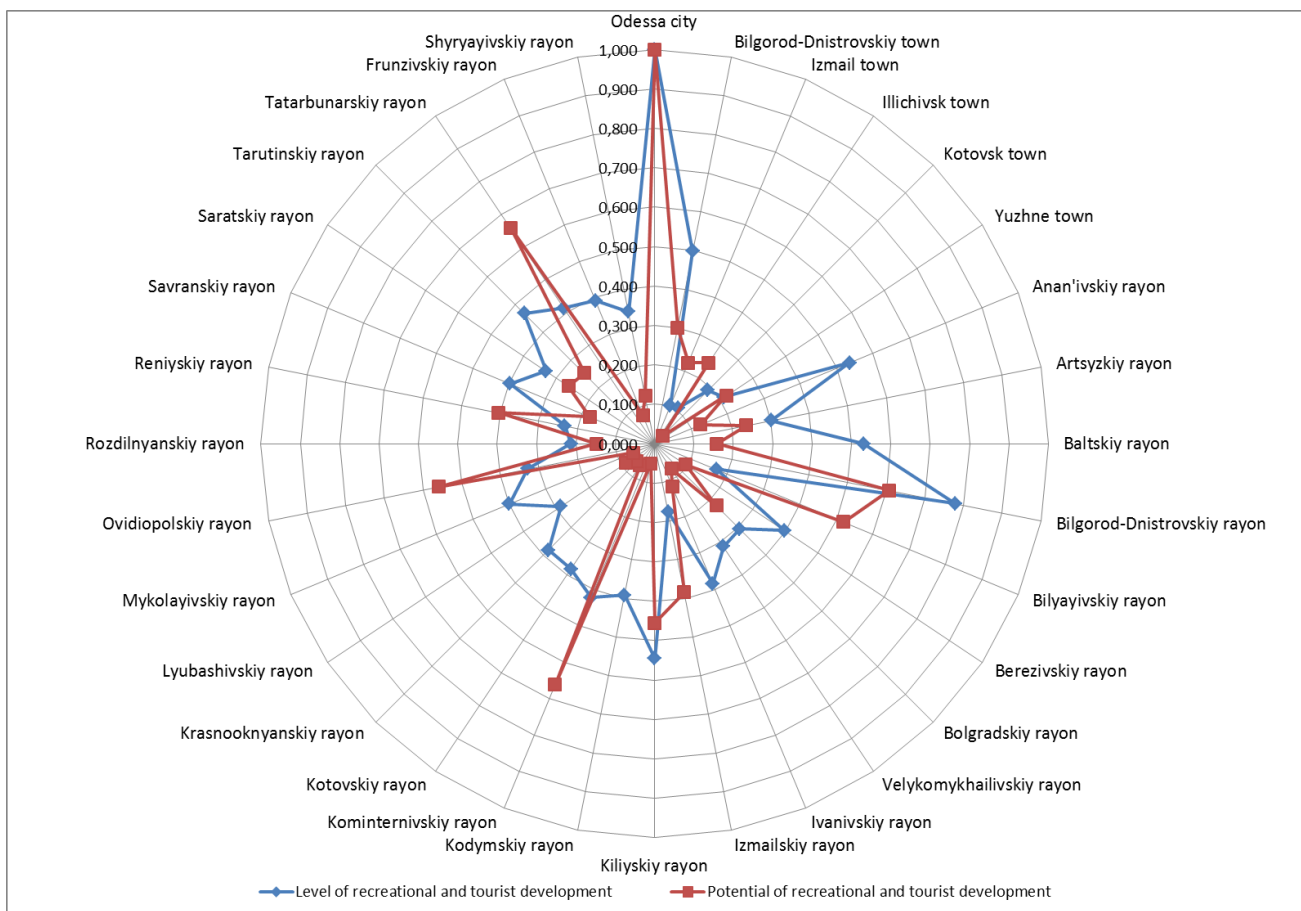


Figure 1 - Comparison chart of the current level and potential recreational and tourist development of the administrative units of Odessa oblast.

According to Figure 1 one can conclude that the assumption of the dependence of recreational and tourist development of the administrative units of Odessa oblast on recreational and tourism potential of their territories are not true for all objects which were analyzed. Thus, the two scores of estimation are coinciding only for the city of Odessa; for other rayons, this estimation is different. Visual relevant conclusions are supported by quantitative analyses, the methods of which were proposed in this research [3]:

- calculated index of correlation by Spearman according to estimation of the level of recreational and tourist development is 0.479, indicating the presence of only a weak link between the studied objects;

- index of determination, in turn, is equal to 0.2298, which indicates that only 22.98% of the variation ratings of recreational and tourist development explains the variation of recreational and tourist potential.

Thus, *the level of recreational and tourist development is higher than the potential* for such administrative units, as the towns of Bilgorod-Dnistrovskiy and Kotovsk and such rayons as Anan'ivskiy, Artsyzkiy, Baltskiy, Bilgorod-Dnistrovskiy, Berezivskiy, Bolgradskiy, Velykomykhailivskiy, Ivanivskiy, Kiliyskiy, Kodymskiy, Kotovskiy, Krasnooknyanskiy, Lyubashivskiy, Mykolayivskiy, Rozdilnyanskiy, Savranskiy, Saratskiy, Tarutinskiy, Frunzivskiy and Shyryayivskiy.

The level of recreational and tourist development is below the corresponding potential for administrative units such as: the towns of Izmail, Illichivsk, Yuzhne and such rayons as Bilyayivskiy, Izmailskiy, Kominternivskiy, Ovidiopolskiy, Reniyskiy and Tatarbunarskiy.

To make a grouping of administrative units by generalized assessments of potential and current level of recreational and tourism development the defined meanings and the limited intervals of the mentioned scores were calculated [3]. As the result the grouping of administrative units of Odessa oblast was obtained and presented in Table 1.

Table 1

Grouping of territorial units of Odessa oblast on their generalized assessments of potential and current level of recreational and tourism development.

		<i>Level of recreational and tourism development</i>				
		low	initial	satisfactory	relevant	stable
<i>Potential of recreational and tourism development</i>	highest					the city of Odessa
	high	Bilyayivskiy rayon	Kominternivskiy, Ovidiopolskiy, Tatarbunarskiy rayons		Bilgorod-Dnistrovskiy rayon	
	relevant	the towns of Izmail, Illichivsk, Yuzhne, Izmailskiy, Reniyskiy rayons	Artsyzkiy, Bolgradskiy, Saratskiy rayons	the town of Bilgorod-Dnistrovskiy, Kiliyskiy, Tarutinskiy rayons		
	irrelevant	the town of Kotovsk, Rozdilnyanskiy rayon	Berezivskiy, Velykomykhailivskiy, Ivanivskiy, Kodymskiy, Kotovskiy, Krasnooknyanskiy, Lyubashivskiy, Mykolayivskiy, Savranskiy, Frunzivskiy, Shyryayivskiy rayons	Anan'ivskiy, Baltskiy rayons		

Conclusions and recommendations for further research. The analysis and evaluation of potential recreational and tourist development of rayons and towns of oblast importance of Odessa oblast in comparison to the current level of recreational and tourist development suggest that determination of the direction, features and ways of further development of these administrative units should be based on the current level and potential of recreational and tourist development, as well as to the extent of these characteristics.

Prospects for further research are in the development on the basis of assessments of appropriate strategies of recreational and tourist development of rayons and towns of oblast importance centers of Odessa oblast, in dissemination of experience obtained in this work at the inter-regional level.

List of references:

1. Бойко М. Диференціація туристичного потенціалу DESTINATION / М.Бойко // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету: наук. журн. - №5(91). – К.: КНТЕУ, 2013. – С. 19-30
2. Галасюк С.С. Проблеми розвитку туристичної діяльності в Одеському регіоні / С.С.Галасюк // Вісник соціально-економічних досліджень: зб. наук. праць. – Одеса: ОДЕУ, 2009. – Вип. 35. - С. 160-167
3. Головчан А.І. Методика оцінки ефективності функціонування туристичних DESTINATION в Україні / А.І.Головчан // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. – 2010. – Вип. IV (40). – С. 71-74
4. Горун В.В. Оцінка рекреаційно-ресурсного потенціалу території Одеської області / В.В.Горун // Вісник Львівського Національного Університету імені Івана Франка. Серія : географія. – 2013. – Вип. 43, Ч. 1. – С. 24-31.
5. Горун В.В. Територіальна організація рекреаційних умов і ресурсів Одеської області / В.В.Горун // Вісник соціально-економічних досліджень: зб. наук. праць. – Том 10. Геополітика і екогеодинаміка регіонів. – Вип. 2. – Одеса, 2014. – С. 473-482
6. Горун В.В., Пилипенко Г.П. Ландшафтно-екологічне рекреаційне районування на прикладі південної частини території Одеської області / В.В.Горун, Г.П.Пилипенко // Заповідне, рекреаційне природокористування та моніторинг навколишнього середовища. Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету, 2010. - №1. – С. 341-349
7. Горун В.В., Пилипенко Г.П., Цуркан О.И. Комплексная оценка рекреационного потенциала административных районов Одесской области //

Сборник: Krajobraz i turystyka w warunkach zrownowazonego rozwoju. Landscape and tourism in a sustainable develophment. Kielce-Sobkow, 5-7 lipca, 2012. – С. 55-57

8. Екологічний паспорт Одеської області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/protection/protection1/odeska>

9. Леонт'єва Ю.Ю. Оценка уровня развития районов Харьковской региональной туристской дестинации / Ю.Ю.Леонт'єва // Бізнес-інформ. - №5. – 2012. – С. 144-148

10. Леонт'єва Ю.Ю. Формування та реалізація стратегії розвитку регіональної туристичної дестинації: Автореферат дисс. канд. екон. наук: 08.00.05. – Харків, 2010. – 22 с.

11. Леонт'єва Ю.Ю., Морозенко І.А. Оцінка рівня розвитку міст Донецької регіональної туристичної дестинації / Ю.Ю.Леонт'єва, І.А.Морозенко // Комунальне господарство міст: наук.-техн. зб. Серія: Економічні науки: – № 98. – С. 418-424

12. Про затвердження Схеми планування території Одеської області та Схеми планування територій курортно-оздоровчого та рекреаційного призначення // Рішення Одеської обласної ради від 24.04.2013 р. № 775-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uma.odessa.gov.ua/shema-planuvannya-teritor-odeskoj-oblast/>

13. Снегирева Е.В. Особенности экономики регионов туристско-рекреационной специализации и их ресурсный потенциал [Текст] / Е.В.Снегирева // Молодой ученый. — 2011. — №8. Т.1. — С. 164-169

Зелінський Сергій Едуардович,

директор державного навчального закладу «Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій Кіровоградської обласної державної адміністрації», к.т.н., доцент

ОЦІНЮВАННЯ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

На основі результатів досліджень компетентнісних підходів та методик в освіті, бізнесі та кадровому менеджменті сформовані типи компетентностей державних службовців та їх складових, які можуть бути кількісно оцінені за допомогою набору апробованих тестових методик. Зокрема, запропоновані чотири типи компетентностей для оцінювання державних службовців: професійні, соціально-особистісні, управлінські та мотиваційні. Також обґрунтований підхід для визначення моделі компетентностей для оцінки державних службовців з метою її подальшого використання в завданнях кадрового менеджменту.

Ключові слова: державний службовець, компетентність, компетенції, оцінювання.

Zelinsky Sergey

ASSESSMENT OF COMPETENCE OF CIVIL SERVANTS

Knowledge and experience are important for the professional development of any professional, including a public servant. However, often the practice shows that the availability of a wide range of knowledge and skills in a variety of a person does not determine its success and, most importantly, cannot predict future performance.

Based on the results of studies competency approaches and methodologies in education, business and personnel management types are formed competence of civil servants and their components, which can be quantified using a set of approved test

methods. In particular, proposed four types of competencies for evaluation of civil servants: professional, socially-personality, managerial and motivational. Approach is also reasonable for determination the competency model to assess civil servants with a view to its future use in problems of personnel management.

From the managerial perspective essential competency model, which is a complete list of competencies necessary for successful employee performance of its functions. Competencies are competencies model can be specific to a particular position, or they may be more general and therefore suitable for all organizations.

Model competencies for public servants is comparable to building model. Values and strategy of the public body – the foundation requirements for competence – bricks and blocks. Management of public servants on the basis of competence can sort the behavior of all employees and the public body will result in an appropriate outcome. Effective competency model must be clear and easy to understand, described in simple language, have a simple structure. Most models can be described 8–10 competencies. The more competencies includes model, the harder it is to introduce the practice of personnel management.

Today, companies, institutions, organizations and even entire countries already have their own model of competencies. Despite the fact that over the years there have been many attempts to develop universal models of competencies for different groups of workers (managers, professionals, civil servants, etc.), so far there is no universally accepted by all models of competence, and it is unlikely such a model ever since will appear as different organizations will always seek to distinguish their own, peculiar only to them, especially. Therefore, to assess public servants offered to stay in models for several types of competencies:

- Professional (This knowledge and skills that define professional duties, their level of ability to use certain categories of public servants. Knowledge relating to the Constitution, the legislative framework governing civil service, public administration, knowledge of the state language, the use of information technology, ethical and aesthetic standards);

- Socio-personal (There are over professional and managerial and necessary in any field (spiritual maturity, awareness of man's own life goals and meaning in life, understanding of self and others, the ability to understand the underlying motives);
- Managerial (Related management activities and apply for positions at all levels of governance. Can be used to assess managers at different levels in terms of managerial abilities and limitations);
- Motivational (Determine the direction of motivation of civil servants in its activities and improve).

Proposed types of competencies of civil servants belong to the group of personal and competency assessments and fully characterize all his daily activities. They can be easily detected through testing with an impressive arsenal of available and proven test methods of western and local developers.

Keywords: civil servant, competence, assessment.

Зелинский Сергей Эдуардович

ОЦЕНИВАНИЕ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

На основе результатов исследований компетентностных подходов и методик в образовании, бизнесе и кадровом менеджменте сформированы типы компетентностей государственных служащих и их составляющих, которые могут быть количественно оценены с помощью набора апробированных тестовых методик. В частности, предложены четыре типа компетентностей для оценивания государственных служащих: профессиональные, социально-личностные, управленческие и мотивационные. Также обоснован подход для определения модели компетентностей для оценки государственных служащих с целью ее дальнейшего использования в задачах кадрового менеджмента.

Ключевые слова: государственный служащий, компетентность, компетенции, оценивание.

Постановка проблеми. Знання та досвід важливі для професійного становлення будь-якого фахівця, зокрема й державного службовця. Однак, досить часто практика виявляє, що наявність широкого кола знань і різноманітних умінь у тієї чи іншої людини не визначає її успішність та, найголовніше, не дозволяє прогнозувати майбутню ефективність діяльності. Наприклад, американський фахівець з психології і мотивації досягнень Д. Мак-Клелланд визначив, що наявність диплома про вищу або середню професійну освіту в конкретного співробітника ажніак не означає його відповідність займаній посаді і взагалі здатність до роботи у сфері державного або муніципального управління [1]. Тому і з'явилися такі категорії, як компетенція і компетентність.

Водночас потрібно відзначити, що досі немає єдиної думки щодо цих понять. Незважаючи на різноманіття визначень [2–4], загальноприйнятою є думка, згідно з якою компетенція описує стандарт поведінки, який об'єднує знання, навички та особисті якості людини і визначає ефективність роботи (діяльності). Компетентність необхідно розуміти як властивість, характеристику співробітника, яка дозволяє йому найбільш ефективно виконувати ту чи іншу роботу, і спостерігається в його поведінці. Компетенції є основним змістом компетентності і базуються на окремих сторонах особистості й сформованій готовності до конкретної дії. Компетентність як інтегральна характеристика особистості поділяється на окремі компетенції.

Метою статті є визначення основних підходів, методів та критеріїв оцінювання компетентностей державних службовців, а також необхідність їх впровадження на державному рівні.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день сформувалося два підходи до визначення поняття «компетенція». Перший варіант (компетенція) характерний більше для британської системи менеджменту і відноситься до опису роботи та видів діяльності. У Великобританії компетенції застосовувалися в основному при розробці стандартів для основних професійних груп (основа – National Vocational Qualifications – NVQ). Другий

(компетентність) характеризує більшою мірою здібності особистості, її поведінку, і має американське коріння. У США визначаються компетенції, притаманні ефективним співробітникам, тобто визначається, що повинен робити співробітник, щоб досягти найвищої ефективності.

У Росії експертам було запропоновано відзначити найбільш значущі, з їхньої точки зору, здібності, знання, вміння, установки та соціально-особистісні якості, необхідні для швидкої адаптації в трудовому колективі, ефективної професійної та непрофесійної діяльності [5]. В результаті було виявлено, що роботодавцями затребувані такі:

- **здібності:** самостійно здобувати нові знання та вміння, планувати, організовувати свою роботу, контролювати її виконання і оцінювати результат, адаптуватися до мінливих умов життя і праці, до самопізнання і саморозвитку, використовувати персональний комп'ютер для обробки інформації, взаємодіяти з представниками інших культур, мов, релігій, до конструктивної поведінки в міжособистісних конфліктах, працювати в команді;
- **знання:** основних психологічних характеристик особистості й своїх психологічних особливостей у сфері планування, організації, мотивації і стимулювання різних видів діяльності (у тому числі ведення переговорів, самопрезентації), знання інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ), основ конфліктології;
- **вміння:** вибудовувати стратегії особистого та професійного розвитку та навчання, планувати й організовувати свою діяльність, володіти навичками міжособистісного спілкування (переконувати, доводити, відстоювати свою точку зору, будувати міжособистісні відносини), конструктивно розв'язувати конфліктні ситуації, включатися в роботу існуючої групи, використовувати персональний комп'ютер, сканер, принтер, факс та Інтернет-технології для організації міжособистісного та професійного спілкування;
- **готовність:** до самостійної роботи, до постійного саморозвитку, навчання і самовдосконалення, вести здоровий спосіб життя, виявляти

терпимість до чужої точки зору, культури, вірувань, поважати права і свободи людини; працювати в колективі, брати участь у роботі політичних і громадських організацій на благо суспільства;

- **соціально-особистісні якості:** здатність до навчання, організованість, цілеспрямованість, самостійність, відповідальність, самоконтроль, самопланування, спостережливість, надійність, орієнтація на цінності, потреба в реалізації свого особистісного потенціалу, толерантність, гуманність, почуття обов'язку, критичне ставлення до інформації, зокрема поширюваної засобами масової інформації.

З управлінської точки зору важливим є визначення моделі компетенцій, яка являє собою повний перелік компетенцій, необхідних для успішного виконання співробітником його функцій. Компетенції, що входять до моделі компетенцій, можуть бути специфічними для конкретної посади, або вони можуть бути більш загальними і, відповідно, придатними для всієї організації (державного органу).

Модель компетенцій для державних службовців можна порівняти з моделлю будинку (рис. 1). Цінності та стратегія державного органу - фундамент, вимоги до компетенцій – цегла та блоки. Управління державними службовцями на основі компетенцій може впорядкувати поведінку всіх службовців державного органу і дасть можливість отримати відповідний результат. Але, якщо модель не адаптована під стратегічні цілі та специфіку державного органу, то вона не буде працювати повною мірою.



Завдання та функції структурного підрозділу
Місія, цілі, стратегія, державні цінності органу влади

Рис. 1. Схематична модель компетенцій державних службовців

Ефективна модель компетенцій повинна бути ясною і легкою для розуміння, описуватися простою мовою, мати просту структуру. Більшість моделей можуть бути описані 8–10 компетенціями. Чим більше компетенцій містить модель, тим важче її впровадити в практику кадрового менеджменту.

У світі використання моделей компетенцій у сфері державної служби покликане вирішити одну з найважливіших проблем – загострення конкуренції між публічним і приватним секторами. Як показує огляд країн Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), моделі компетенцій торкаються різних рівнів державних службовців (табл. 1). Потрібно зауважити, що в деяких країнах (Канада, Нідерланди, Південна Корея) розроблені єдині моделі компетенцій, які застосовані для державних службовців усіх рівнів, включаючи і вищі державні посади [6].

Таблиця. 1. Моделі компетенцій (досвід провідних країн)

Країна	Модель компетенцій	Цільова група
Австралія	APS Values Framework (Ціннісні підстави)	Всі державні службовці
	Human Resource Capability Model (Модель людського потенціалу)	Співробітники кадрових служб
	Senior Executive Leadership Capability Model (Модель управлінського лідерства)	Керівники середньої та вищої ланки
	Integrated Leadership System (Загальна модель лідерства)	Всі державні службовці

	Competency Model (Модель компетенцій)	Керівники всіх рівнів
Бельгія	Federal Competency Model (Федеральна модель компетенцій)	Всі федеральні державні службовці
Великобританія	SCS Competency Framework (Опис компетенцій)	Вищий корпус державних службовців
	Professional Skills for Government (Професійні навички державних службовців)	Всі цивільні службовці
Данія	Code of Public Governance Excellence (Кодекс досконалості державного управління)	Керівники вищої ланки
Канада	Key Leadership Competencies (Ключові лідерські компетенції)	Всі цивільні службовці
Нідерланди	ABD Competency Model (Модель управленческих компетенций)	Керівники середньої ланки
	General competencies for the federal workforce (Загальні компетенції федеральних службовців)	Всі цивільні службовці
США	Executive Core Qualifications (Ключові вимоги до керівників)	Керівники всіх рівнів
Південна Корея	Government Standard Competency (Державний стандарт компетенцій)	Всі цивільні службовці
	Dictionary Junior Management Competency Model (Керівництво з управлінських компетенцій для менеджерів-початківців)	Вперше призначені керівники
	SCS Competency Model (Модель	Керівники вищої

	компетенцій для керівників вищої ланки)	ланки
--	---	-------

Британська система державної служби використовує компетентнісний підхід в тому вигляді, як він розвивався у Великобританії після виходу роботи Дж. Равена [7], а саме – як інтегральну систему вимог до посад, які описані поведінковими характеристиками. У 2003 році був затверджений комплекс PSG (Professional Skills for Government), що визначає перелік компетенцій державних службовців усіх рівнів – від міністрів до рядових чиновників на місцях. У систему PSG включені такі кластери компетенцій, як:

- управління іншими людьми (підлеглими, персоналом);
- фінансовий менеджмент;
- клієнтський менеджмент;
- проектний менеджмент;
- стратегічне мислення;
- робота з інформацією (ефективна комунікація, інформаційна безпека, аналіз відомостей і даних, ІТ-компетентність).

Застосування ідеї компетенцій пов'язане, насамперед, з розв'язанням досить складного завдання – оцінкою ефективності діяльності державних службовців, зокрема, у зв'язку з необхідністю побудови адекватної компенсаційної системи оплати праці.

Сьогодні компанії, установи, організації і навіть цілі країни вже мають свої власні моделі компетенцій. Незважаючи на те, що протягом багатьох років було зроблено багато спроб розробити універсальні моделі компетенцій для різних груп працівників (менеджерів, фахівців, державних службовців тощо), досьогодні не існує загальновизнаної усіма моделі компетенцій, і навряд чи така модель коли-небудь з'явиться, оскільки різні організації завжди будуть прагнути виділити свої, тільки їм властиві, особливості. Тому, для оцінки державних службовців пропонується зупинитися на моделях для декількох типів компетентностей (табл. 2).

Таблиця 2. Типи компетентностей державних службовців

Тип	Опис
Професійні	Це знання та навички, що визначають професійні обов'язки, рівень володіння ними, здатність застосування окремими категоріями державних службовців. Стосуються знань Конституції, законодавчої бази, що регламентує державну службу, засад державного управління, знань державної мови, використання інформаційних технологій, етичних та естетичних норм.
Соціально-особистісні	Мають надпрофесійний і надуправлінський характер і необхідні в будь-якій сфері діяльності (духовна зрілість, усвідомлення людиною власних життєвих цілей і сенсу життя, розуміння себе та інших людей, вміння зрозуміти глибинні мотиви поведінки).
Управлінські	Пов'язані з управлінською діяльністю і застосовуються для посад усіх рівнів управління. Можуть використовуватися для оцінки керівників різних рівнів з погляду менеджерських здібностей і обмежень.
Мотиваційні	Визначають спрямованість мотивації державного службовця в процесі його діяльності та вдосконалення.

Для державного службовця під професійною компетенцією В. Горб пропонує розуміти професійно статусні можливості зі здійснення ним державних, соціальних та особистісних повноважень у професійній діяльності, а під професійною компетентністю - особистісні можливості державного службовця, що дозволяють йому діяти конструктивно в рамках певної професійної компетенції [8].

Для оцінки професійних компетенцій державних службовців пропонується тестування з питань:

- права (основні положення Конституції, базові закони про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, запобігання та протидію корупції);
- інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ);
- державної мови;
- діловодства та документообігу;
- етикету та службової поведінки державного службовця.

Наприклад, ці питання складають основу базових кваліфікаційних вимог «Методичного інструментарію щодо встановлення кваліфікаційних вимог до посад державної цивільної служби» [9], розробленого Мінпраці Російської Федерації в 2013 році.

Соціально-особистісні компетентності (СОК) – це сукупність компетентностей, що відносяться до самої людини як до особистості і її взаємодії з іншими людьми [5]. До структури цих компетентностей входять такі особистісні якості, як здатність до навчання, організованість, самостійність, відповідальність, самоконтроль і самопланування, потреба в реалізації свого особистісного потенціалу, надійність, почуття обов’язку, орієнтація на цінності, терпимість, толерантність, гуманність, загальна культура.

При комплексній оцінці державних службовців пропонується оцінювати наступні складові СОК [10]:

- лідерство;
- комунікативні та організаторські здібності;
- конфліктність і толерантність;
- емоційний інтелект і емпатія;
- міжособистісні відносини;
- суб’єктивне ставлення;
- стресостійкість.

Під управлінською компетентністю будемо розуміти ділову якість, навичку, модель поведінки, володіння якою допомагає успішно розв’язувати певне управлінське завдання і домагатися високих результатів. Для оцінки

управлінської компетентності державного службовця пропонується використовувати оцінки наступних складових:

- здатність бути керівником;
- форма влади, яку використовує державний службовець;
- стиль управління;
- управлінські навички та прийняття рішень;
- менеджерські обмеження;
- менеджерські вміння.

Знаючи типологію мотивації державного службовця, можна ефективно керувати ним і мати оцінне значення його мотиваційної компетентності, як складової комплексної оцінки. Для отримання значень оцінок мотиваційної компетентності державного службовця може використовуватися методика, що синтезує певні типи мотивації та інструментарій їх кількісної оцінки [11].

Запропоновані типи компетентностей державних службовців відносяться до групи особистісно-компетентнісних оцінок і повною мірою характеризують всю його повсякденну діяльність. Вони можуть бути легко виявлені через тестування за допомогою великого арсеналу доступних і апробованих тестових методик західних і вітчизняних розробників.

Література.

1. Вербицкий А. А. Компетентностный подход и теория контекстного обучения / А. А. Вербицкий. – М. : ИЦ ПКПС, 2004. – 84 с.
2. Хуторской А. В. Ключевые компетенции и образовательные стандарты [Электронный ресурс] : доклад на Отделении философии образования и теоретической педагогики РАО 23 апр. 2002 г. / А. В. Хуторской. – Режим доступа : [http : //eidos.ru/journal/2002/0423.htm](http://eidos.ru/journal/2002/0423.htm).
3. Зимняя, И. А. Ключевые компетенции – новая парадигма результата образования / И. А. Зимняя // Высшее образование сегодня. – 2003. – № 5. – С. 34–42.

4. Компетентностный подход в подготовке кадров в области гуманитарных технологий / под ред. В. Г. Зарубина, Л. А. Громовой. – СПб. : Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2007. – 237 с.
5. Сартакова Е. М. Формирование и развитие социально-личностных компетенций студентов экономических специальностей : монография / Е. М. Сартакова, О. Н. Шахматова. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2009. – 79 с.
6. Менеджмент компетенций в системе государственной гражданской службы / Е. И. Кудрявцева // Управленческое консультирование. – 2013. – № 6(54). – С. 22-31.
7. Равен Дж. Компетентность в современном обществе: выявление, развитие и реализация / Дж. Равен. – М., «Когито-Центр», 2002. – 396 с.
8. Горб В. Компетентностный подход к аттестации и квалификационному экзамену государственных гражданских служащих / В. Горб // Государственная служба. – 2008. – № 1.
9. Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http :
www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/4/Kvaltreb.docx](http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/4/Kvaltreb.docx).
10. Зелинский С. Э. Методическое обеспечение оценивания социально-личностных компетентностей государственных служащих / С. Э. Зелинский [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2015/03/27>.
11. Зелинский С. Э. Оценивание мотивационной компетентности государственного служащего / С. Э. Зелинский // Вопросы управления. – 2014. – № 3(9). – С.141–147.

Бобровська Олена Юріївна,

завідувач кафедри економіки та регіональної економічної політики

ДРІДУ НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., проф.

УПРАВЛІНСЬКІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Наведені результати дослідження етапів еволюції засад місцевого самоврядування в Україні. Визначені особливості сучасного етапу реформування і децентралізації влади. Розглянуті питання правосуб'єктності повноважень і функцій місцевої влади в контексті фінансової децентралізації і організаційні аспекти реалізації нових прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня.

Ключові слова: реформа місцевого самоврядування, територіальна організація влади, фінансова децентралізація, організаційна підготовка, програма, концепція.

Bobrovska Olena

MANAGEMENT PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION OF FINANCIAL DECENTRALIZATION CONCEPT IN THE SELF-LOCAL GOVERNMENT

Nowadays financial relations between public authorities, namely between the executive and local authorities, are subject of significant changes. According to their own capabilities and functions it is necessary to clarify, renovate, define a new content and specification depending on the issues of financial support. The attention to the specification and distribution of new financial powers and responsibilities to regional authorities, methods and mechanisms for their implementation should be increased. All these aspects should be clarified, systematized and technology

solutions and tools should be managed in order to build an effective model of financial support.

The purpose of the article is to determine the genesis of the formation of local government in Ukraine, to form a system of self-governing functions and tasks at the stage of fiscal decentralization. Also, the aim of the article is to offer organizational support system of local finance for the construction and operation of a new local government model.

In the article the composition of reforms management support, measures to promote the distribution of powers and competencies, resources for local governments are considered. A project of the program and the concept of regions financial management system are proposed. Their constituents, the content and sequence of use in the process of implementation of the measures of fiscal decentralization are considered. The need for their construction based on the analysis and verification of the performance criteria of financial resources based on real achievements of economic activities in the regions is stressed. As well as the ability of local governments to combine into a single system influential factors and regulatory tools for specific stages of the implementation of the strategy and reform government are singled out.

The study of the evolutionary path and public legislative framework of formation and development of local government in Ukraine shows that administrative-territorial division reforming and financial decentralization require substantial revision of institutional, organizational and methodological support. However, effective management measures and their implementation processes at the local level have not been seen as a priority and an integral part of the reform at regional level.

Development of the program of information-analytical, methodical, organizational and institutional support should be preceded by successful construction and improvement process of fiscal decentralization. Measures within the separation of municipalities financial activities and local financial management systems creation also should be the basis of decentralization.

Considered managerial aspects of systemic reform at local government administrative units at the regional level allow to make conclusions:

- financial decentralization is the creation of a special institution to manage financial resources;
- development of concept and programs of local government reform should be priority steps in territorial reform at regional level;
- local finance management system at the regional level should be based on criteria of analysis and verification of financial resources effectiveness in accordance with real achievements of economic activities in their territory, activities of the regions. The ability of local governments to combine into a single system influential factors and principles should be included in the local management system;
- the concept and program management require adequate local finance reforms and cover all components of the system of financial management in the region.

The proposed content, directions and measures to implement the program of local government reform in the context of financial management decentralization can be considered as the basis for further research and practical steps of building a new model of local government.

Keywords: self-local government reform, territorial authority organization, financial decentralization, organizational training program concept.

Бобровская Елена Юрьевна

**УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ
ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В МЕСТНОМ
САМОУПРАВЛЕНИИ**

Приведены результаты исследования этапов эволюции основ местного самоуправления в Украине. Определены особенности современного этапа реформирования и децентрализации власти. Рассмотрены вопросы правосубъектности полномочий и функций местной власти в контексте финансовой децентрализации, а также организационные аспекты реализации

новых прав и полномочий административно-территориальных единиц регионального уровня.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления, территориальная организация власти, финансовая децентрализация, организационная подготовка, программа, концепция.

Постановка проблеми. Реалізація прийнятої в Україні Концепції реформи місцевого самоврядування та змін у частині фінансового забезпечення її заходів є достатньо обґрунтованою, методично виваженою й цілеспрямованою. Спираючись на чинну Конституцію України і пропоновані аспекти змін у її змісті, концепція окреслює контури нової системи фінансового забезпечення розвитку регіонів в умовах децентралізації влади в Україні. Фінансовий аспект децентралізації влади розкривається в прийнятих доповненнях до Податкового і Бюджетного кодексів, в законах України «Про адміністративно-територіальний устрій країни», «Про зміни до Податкового кодексу», «Про місцеве самоврядування» та інших, які тісно пов'язані з національними принципами місцевого самоврядування.

Суттєвим змінам підлягають фінансові взаємовідносини між органами влади, а саме між виконавчою владою і органами місцевого самоврядування, що потребує уточнення та оновлення змісту їх діяльності й конкретизації можливостей у вирішенні проблем фінансового забезпечення. Стає необхідним поглиблення уваги до конкретизації і розподілу нових фінансових повноважень і відповідальності влади регіонів, методів і механізмів їх реалізації. Потребують уточнення й упорядкування технології вирішення їх інноваційних, організаційних та економічних питань та інструментів побудови ефективної моделі фінансового забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвитку місцевого самоврядування присвячені численні наукові дослідження, у тому числі правового поля самоврядування, його поняттєво-категорійного апарату, методам і механізмам розробки управлінських рішень та іншим аспектам.

Водночас питанням удосконалення управління реформами розвитку безпосередньо з боку органів місцевої влади поки достатньої уваги не приділено.

Багатоаспектність реформаторських заходів у місцевому самоврядуванні мотивує поглиблення й активізацію наукових досліджень зі створення структур і механізмів управління цими процесами безпосередньо з боку органів місцевої влади регіонального рівня. На це звертає увагу і група зарубіжних експертів адміністративно-територіальної реформи [12, с. 97].

Впровадження підготовлених реформ і поява більш широкого функціонального простору місцевого самоврядування вимагає різноманітних дій з боку місцевої влади, до яких треба необхідним чином приготуватись, як в аспекті визначення методології їх впровадження, так і створення структур, відповідальних за їх реалізацію [12, с. 97].

Мета статті – визначити генезу становлення місцевого самоврядування в Україні, напрями формування системи самоврядних функцій і завдань на етапі фінансової децентралізації. Запропонувати організаційне забезпечення системи управління місцевими фінансами для побудови і функціонування нової моделі місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблема створення системи місцевого самоврядування постала в Україні більше ніж 25 років тому із першими правовими основами системи зміни влади в Україні [1]. Правові засади місцевого самоврядування були закладені в Конституції України [2]. 15 липня 1997 р. була ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування [3].

Реальні кроки створення дієвого місцевого самоврядування в Україні були край повільними і нерегульованими. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування» [4] і «Про схвалення концепції реформи місцевого самоврядування» [5] не були виконані, а Проект редакції Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні від 21 травня 2012 р.

був знятий з розгляду. Це означало відхід від напрацьованих проектів реформ і призупинення їх реалізації. Затверджена ідеологія реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою станом на 1 січня 2013 р. теж не стала поштовхом для розвитку самоврядування в Україні.

Тільки починаючи з 2014 р., Україна стала на шлях системного реформування місцевого самоврядування. Протягом 2015 р. передбачена реалізація 62 реформ і програм розвитку за чотирма ключовими векторами: ефективний розподіл повноважень (компетенцій) між центром і регіонами, належне ресурсне (фінансове) забезпечення, формування самодостатніх громад і територіальна організація влади на місцевому рівні. Цьому сприяла допомога Євросоюзу, у тому числі виконання ряду проектів напряму «Розвиток місцевого самоврядування в Україні» за сприянням програм ради Європи. Зокрема, проекти «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» [6], «Підтримка реформи місцевого самоврядування в Україні» інституту громадянського суспільства та інші, результати яких спрямовані на реалізацію Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Зазначені вектори руху спрямовуються на зміни централізованої моделі управління в державі [1, ст. 6] і місцевого самоврядування. Управлінський супровід реформ передбачає суттєве розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Ці повноваження мають бути повними, виключними і не можуть скасовуватися чи обмежуватися органами державної влади, якщо це не передбачено законом.

Вперше за роки існування місцевого самоврядування в Україні також передбачено впровадження нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин, удосконалення казначейського обслуговування бюджетних коштів, посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів та інші види самоврядної і управлінської діяльності [6].

Досягнення повної спроможності влади і населення регіонів до власного ефективного розвитку і реалізація положень Європейської Хартії, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності самоврядування потребує перегляду й інституційно-організаційних форм і схем реалізації нових функцій і завдань самоврядування.

Розглянемо особливості проектування окремих завдань фінансового забезпечення регіонів, які передбачені Бюджетним і Податковим кодексами України [7; 8; 9].

До основного складу завдань доцільно віднести:

- організацію цілеспрямованої безперервної і системної діяльності з формування і нарощування фінансового потенціалу регіону й ефективного використання фінансових ресурсів;
- налагодження партнерських фінансових зв'язків суб'єктів впливу на формування, відтворення і розвиток фінансового потенціалу;
- недопущення, пом'якшення суперечливих фінансових інтересів суспільства в системі бюджетного обслуговування муніципальних утворень і здійснення заходів щодо їх гармонізації;
- підтримку раціональної структури і диференціації фінансового потенціалу;
- запровадження інноваційних змін у процеси розвитку міжбюджетних відносин;
- забезпечення збалансованості повноважень органів місцевої влади із фінансовими можливостями та відповідальністю перед населенням і державою;
- перегляд і поліпшення фінансового забезпечення соціальних норм і нормативів за рахунок зростання фінансових можливостей регіону та ін.

Бюджетна автономія та самостійність місцевих бюджетів передбачає їх незалежність від прийняття державного бюджету, самостійне формування і затвердження. Ці кроки на рівні регіонів доцільно починати не тільки із розуміння регіональною владою своїх нових функцій і можливостей фінансування, а і з визначення та обґрунтування власної діяльності,

формування нових завдань щодо їх реалізації, їх місця і статусу в системі місцевого самоврядування.

Очевидно, що зміст, систематизація і технології реалізації нових фінансових повноважень і завдань повинні бути представлені в інституційно-змістовному полі управління як взаємопов'язана, взаємообумовлена і взаємодоповнююча діяльність, об'єднана в окрему підсистему, що створює умови їх належного здійснення і потребує виділення на регіональному рівні системи управління місцевими фінансами.

Цьому сприятиме розробка регіональних програм реформаторських заходів щодо кожного із ключових напрямів реформи місцевого самоврядування в Україні. Відповідно до поставлених завдань реформи формується склад необхідних програмних заходів і перелік доповнених прав і повноважень ОМС стосовно їх участі в побудові і реалізації нової моделі фінансового забезпечення. Фрагмент програми реформування системи управління місцевими фінансами адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня наведено в табл. 1.

**Фрагмент програми реформування системи управління місцевими фінансами
в адміністративно-територіальних одиницях регіонального рівня**

Напрямок сталого розвитку «Україна – 2020», «Розвиток місцевого самоврядування» (розділ 1 «реформа міжбюджетних відносин»)	Стратегії розвитку	Внутрішні реформаторські напрями удосконалення фінансового забезпечення регіональної системи самоврядування	Нові повноваження (розширення, оновлення)	Нова відповідальність (посилення, розширення, поглиблення)
1	2	3	4	
Розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування		- Визначення напрямів розвитку децентралізації влади на території регіону; - створення нових інституцій і установ, які модифікують наявні та створюють нові моделі здійснення самоврядних повноважень; - розмежування, розподіл і документальне оформлення повноважень і компетенцій фінансових підрозділів у системі управління місцевими фінансами; - визначення посадово-кваліфікаційного штатного розкладу фінансових підрозділів;	Ініціювання і створення тимчасової комісії ОМС з організації процесів, розмежування повноважень і відповідальності, фінансового забезпечення їх реалізації; визначення збалансованості обсягів виконуваних робіт, їх кадрового забезпечення	Відповідальність за раціональний розподіл і якість дотримання обсягів нових власних і делегованих повноважень; за результати діяльності; за рівень і своєчасність фінансового забезпечення процесів розвитку території

	розробка моделей функціонального управління		
Забезпечення бюджетної автономії та організації самостійності місцевих бюджетів	- Розробка концепції регіональної системи управління; - функціональний аналіз і організаційно-інформаційне забезпечення формування і реалізації фінансових потоків за напрямками діяльності; - визначення і сприяння створенню науково-методичних засад управління фінансовими потоками; - призначення керівників процесів плину фінансових потоків; - організація мережного співробітництва фінансових установ, підприємств і жителів на території регіону	- Пошук і створення нових джерел формування фінансового потенціалу регіонів і джерел формування фінансових ресурсів; - розподіл місцевого бюджету за оновленими нормативами; - удосконалення нормативно-розподільчого механізму і методів надання фінансових субсидій та ін.	- за повне і раціональне використання майнового, виробничого і інфраструктурного комплексів як джерел фінансового потенціалу; - за якість, своєчасність і раціональність розробки місцевого бюджету; - за дотримання нормативно-інституційної, інформаційно-аналітичної дисципліни; - за узгодження інтересів влади, жителів і бізнесу

Продовження таблиці 1

1	2	3	4
Закріплення стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місцевих бюджетів	• Методологічне, інформаційно-аналітичне, нормативне, організаційне і змістовне забезпечення механізмів формування і розподілу власних фінансових ресурсів; • обґрунтування структури нових видів трансфертів; • вибір та імплементація інноваційних підходів до визначення прав розпорядників бюджетних програм і коштів внутрішньогосподарського управлінського обліку; • стандартизація (розробка і затвердження стандартів якості) бюджетних процедур розрахунків місцевих нормативів бюджетної забезпеченості; • методичні засади розрахунків вартості застосування соціальних стандартів і фінансової забезпеченості	• Створення механізмів побудови раціональної структури дохідної і видаткової частин місцевого бюджету; • визначення і закріплення джерел фінансового потенціалу і напрямів його збільшення; • контроль і регулювання потоків фінансових ресурсів, що формуються із витоків закріплених джерел фінансового потенціалу; • встановлення напрямів його оновлення і відтворення	• За об'єктивність розрахунків нових видів трансфертів (базових дотацій, субвенцій) окремих заходів; • за неупереджений розподіл коштів бюджету; • за дотримання і розвиток нормативно-аналітичного підґрунтя розрахунків статей доходів і видатків бюджету; • за раціональне використання видатків бюджету та ін.
Розробка організаційно-інституційних засад формування і розвитку власних шляхів	• Здійснення організаційної реструктуризації діючої системи управління місцевими фінансами; • запровадження системи прогнозування	• Повноваження вибору змісту функціональних інструментів впливу	• За налагодження безперервного плину фінансових потоків за визначеними

підвищення бюджетної забезпеченості місцевого самоврядування і поповнення місцевих бюджетів	та стратегічного планування політики власного фінансового забезпечення з огляду на встановлені державою параметри і норми; • розробка процедур бюджетного регулювання і збалансованості доходів і видатків місцевого бюджету за напрямками діяльності бюджетних установ; • систематичне підвищення професіоналізації працівників фінансових установ підрозділів органів місцевої влади	на розвиток фінансових можливостей регіону; • ініціювання питань імплементації інноваційних методів і форм діяльності в напрямі підвищення кількості й обсягів джерел фінансового потенціалу; • здійснення контролю за якістю виконання функцій фінансового забезпечення міста розпорядниками бюджетних коштів	параметрами й напрямками; • за порушення напрямів використання фінансових ресурсів; • за нестійку динаміку і несвоєчасне вжиття заходів фінансової стабілізації та фінансової безпеки; • за припинення чи зміну обсягів фінансових потоків у разі їх небажаних порушень за встановленими напрямками та ін.
--	--	--	---

Реалізацію програмних заходів реформи місцевого самоврядування доцільно здійснювати в межах системи управління місцевими фінансами. Концептуальні засади її побудови наведені в табл. 2.

Таблиця 2

Складові системи управління місцевими фінансами

Складові	Зміст
1	2
Місія	Забезпечення умов децентралізації місцевого самоврядування. Створення нового типу фінансових відносин між державою, регіонами і суб'єктами господарювання, зміцнення фінансової бази і підвищення обсягів фінансових ресурсів розвитку регіонів
Мета створення системи управління	Створення прозорих міжбюджетних відносин, джерел формування, руху і використання фінансових потоків між суб'єктами господарювання, владою і жителями та забезпечення збалансованості результатів діяльності із джерелами і обсягами дотаційності. Забезпечення спроможності ОМС самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення шляхом мобілізації внутрішніх резервів
Цілі	Створення стабільного фінансового підґрунтя місцевого самоврядування, економічного і соціального розвитку територій; сприяння фінансовому забезпеченню технологічних, екологічних, наукових та інших інновацій
Стратегія і політика	Установлення цілей реформування і розвитку фінансових міжбюджетних відносин регіонів з усіма рівнями влади, програмами дій і пріоритетними напрямками розвитку фінансового потенціалу і фінансових ресурсів; розробка комплексних заходів щодо здійснення місії і досягнення цілей формування набору дій і підходів для виконання стратегічних завдань
Рівні управління	Інституційний; управлінський; функціональний
Об'єкти управління	Джерела формування фінансового потенціалу і фінансових ресурсів; формування місцевих бюджетів і фондів розвитку; фінансові муніципальні потоки: регіональний – замкнений потік формування і використання місцевих фінансів; загальнонаціональний фінансовий потік у частині фінансування державою регіональних і місцевих програм; фінансовий потік фондів розвитку; консолідований фінансовий потік для фінансування місцевих програм.

Суб'єкти управління	Фінансові сектори і структури органів місцевої влади, учасники інвестиційних фондів, розпорядники коштів місцевих бюджетів, муніципальні об'єднання суб'єктів господарювання, територіальна спільнота, представники інститутів громадянського суспільства, муніципальні фінансові корпорації, асоціації фінансових менеджерів
Завдання	Поповнення, розвиток, якісне і раціональне використання власного фінансового потенціалу, збільшення джерел продукування фінансових ресурсів, раціональний розподіл і ефективне використання доходів місцевих бюджетів
Функції	Загальні: прогнозування, планування, організація, контроль, оцінювання, координація, регулювання і стимулювання. Спеціальні: • акумулювання джерел фінансових ресурсів; • координація діяльності в системі управління фінансами; • програмування і проектування; • створення нормативно-правової бази функціонування. Дослідницькі: діагноз, оцінка і прогнозування напрямів розвитку, оцінка ефективності використання фінансових ресурсів
Принципи	Самозабезпечення, самореалізація, саморегулювання, саморозвиток, адаптивність, стабільність, доповнюваність, інституційне партнерство, погодження, дотримання взаємозв'язаних обов'язків та ін. (див. нижче)
Складові механізму управління	Нормативно-методичні, фінансово-економічні, організаційні, соціальні, інформаційно-комунікативні
Методи управління	Формування міжбюджетних відносин, нормативний метод, балансовий, економіко-математичні методи, прогнозування, планування, бюджетування, оподаткування, фінансовий аналіз, фінансовий контроль, функціонування, інтеграція, мережне управління
Методи оцінювання стану і рівня розвитку	Критеріальні, експертні, графічні, індикаторні, матричні, порівняльні (бенчмаркетинг), параметричні, інтегральні, рейтингова оцінка

Важелі й інструменти впливу	Ставки місцевих податків і зборів; фінансові і мотиваційні стимули; бюджетні кредити; субсидії і субвенції; банківські інструменти; запровадження інструменту впливу (гарантійні операції, кредитування, форми розрахунків, види депозитних оцінок тощо)
Підходи	Системний, відтворювальний, стратегічний, програмно-цільовий, проектно-цільовий, процесний, портфельний, ситуаційний, публічного маркетингу
Очікувані результати	Перехід до нарощування й ефективного використання фінансових ресурсів і коштів місцевих бюджетів, підвищення соціальної відповідальності

Нові повноваження ОМС в системі з управління фінансами повинні здійснюватися на основі таких принципів:

- самозабезпечення (здатність території до продукування достатнього обсягу фінансових ресурсів для фінансування і розвитку);
- науковість (наукове обґрунтування переходу до децентралізованого управління фінансами, наукова підтримка процесів побудови системи управління місцевими фінансами з урахуванням чинного законодавства, сучасних інноваційних методів управління);
- комплексність (одночасне урахування організаційних економічних, соціальних та інших чинників впливу на показники формування, розподілу і споживання фінансових ресурсів);
- погодження (уточнення показників локальних показників процесів фінансових потоків за усіма джерелами, елементами і складовими фінансових ресурсів із суб'єктами системи);
- адаптивність (урахування і передбачення умов для створення здатності системи швидко реагувати на зміни у фінансовому середовищі, здобувати нові можливості нарощування і раціонального використання фінансів з економічно доцільними рівнями податкоємності);

- стабільність (встановлення меж дії норм витрат фінансових ресурсів і умов доцільності їх перегляду, своєчасне вжиття заходів при неаргументованому відхиленні норм);
- пріоритетність (надання переваг у забезпеченні фінансовими ресурсами найбільш пріоритетних напрямів і заходів діяльності);
- доповнюваність (постійний пошук і розширення джерел створення фінансових ресурсів і їх раціональної комбінації);
- інституційне партнерство (заохочення до співробітництва якомога більшої кількості «виробників» потенціального фінансового ресурсу);
- дотримання взаємозалежних обов'язків (закріплення та дотримання взаємозалежних обов'язків у нормативно-розпорядчій і управлінській діяльності, їх документування, оформлення договорів тощо);
- перетворення процесу розподілу фінансів на інструмент ефективного розвитку територій (розподіл фінансових ресурсів здійснюється за умовою чітко обґрунтованих економічних, соціальних, екологічних та політичних аспектів доцільності заходів і процесів розвитку);
- дотримання гармонійної пропорційності власних і державних коштів у місцевому бюджеті і фондах розвитку (зниження державного субсидіювання чи забезпечення з метою підвищення відповідальності міст (регіонів) за власну фінансову спроможність);
- самореалізація (здатність системи самостійно створювати умови до фінансування);
- саморегулювання (наявність повноважень для змін і регулювання параметрів фінансових потоків і процесів);
- саморозвиток (передбачення в змісті функції фінансового управління створення і реалізації чинників розвитку);
- дотримання взаємозв'язаних обов'язків (чітке визначення, розмежування і дотримання обов'язків при здійсненні суспільних процесів і управління ними).

Детальний і змістовний вираз концептуальних положень, методичного, нормативного й організаційного супроводу їх заходів повинен здійснюватися на рівні самих регіонів.

Висновки та пропозиції. Розглянуті управлінські аспекти системного реформування місцевого самоврядування на регіональному рівні дозволять глибше опрацювати інституційні підвалини запровадження заходів реформи щодо фінансової децентралізації, а також організаційне та аналітичне забезпечення її здійснення та дійти таких висновків:

- фінансова децентралізація – це не тільки прийняття і реалізація законів про фінансові можливості розвитку регіонів, а і створення особливого інституту управління їх фінансами, який управляє джерелами формування фінансових ресурсів, визначає і формує зміст функції діяльності органів місцевого самоврядування у сфері фінансів, обґрунтовує правила, норми, процедури, технології і механізми, створюючи інноваційне інституційне поле управління фінансами;

- пріоритетними кроками здійснюваної адміністративно-територіальної реформи на регіональному рівні повинні розглядатись розробка концепції і програми реформування органів місцевої влади, на яких покладатиметься відповідальність за її реалізацію;

- система управління місцевими фінансами на регіональному рівні повинна базуватися на аналізі й верифікації критеріїв ефективності використання фінансових ресурсів залежно від реальних здобутків економічних видів діяльності на їх території, ділової активності регіонів і здатності органів місцевого самоврядування поєднувати чинники їх цільового застосування;

- наведені концепція і програма системи управління місцевими фінансами у першому наближенні охоплюють всі загальноприйняті складові системи управління фінансами регіону з урахуванням їх особливості і специфічних характеристик як об'єктів управління.

Запропонований зміст, напрями і заходи до місцевої програми реалізації державних реформ місцевого самоврядування в частині фінансової

децентралізації і концепція системи управління місцевими фінансами можуть розглядатись як підґрунтя подальших наукових пошуків і практичних кроків побудови нової моделі місцевого самоврядування і перехід на новий рівень управління фінансовим потенціалом і фінансовими ресурсами регіонів.

Література.

1. Про місцеві ради народних депутатів та місцевого та регіонального самоврядування в Україні: закон України від 07.12.1990 р. № 533-XII. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.

2. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

3. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : закон України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр>.

4. Про затвердження плану заходів щодо реалізації концепції реформи місцевого самоврядування: розпорядження КМУ від 02.12.2009 р. № 1456-р – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1456-2009-р>.

5. Про схвалення концепцій реформ місцевого самоврядування: розпорядження КМУ від 29.07.2009 р. № 900-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

6. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: щоквартальний аналітичний огляд (листопад 2014 р. – січень 2015 р.), інститут громадянського суспільства, упорядник Н.В. Наталенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. – 64 с.

7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: закон України від 28 грудня 2014 р. №79-VIII. – Режим доступу: http://kodeksy.com.ua/norm_akt/source-ВРУ/type-Закон%20України/79-VIII-28.12.2014.htm

8. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів щодо податкової реформи: закон України від 28 грудня 2014 р. №71-VIII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

9. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади. Швейцарсько український проект «Підтримка децентралізації влади в Україні». – DESPRO – К. : ТОВ «Софія-А», 2014. – 168 с.

10. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI– Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333-р – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

12. Ткачук А.Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації : робочий зошит. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2013. – 116 с.

Ворона Петро Васильович,
голова Полтавської обласної ради,
д. держ. упр, доцент

ОСНОВНІ ЗАГРОЗИ У ПРОВЕДЕННІ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ ЗА ПРОПОРЦІЙНОЮ СИСТЕМОЮ ВІДКРИТИХ ПАРТІЙНИХ СПИСКІВ

У статті розкрито основні ризики застосування на місцевих виборах в Україні відкритих партійних списків. Досліджено особливості їх використання у країнах Західної Європи та на пострадянському просторі.

Ключові слова: коаліційна угода, місцеві вибори, відкриті партійні списки, політичні партії, виборчі програми, місцеве самоврядування, територіальні громади, місцеві ради, обласна рада, районна рада.

Vorona Petro

THE MAIN THREAT FOR THE LOCAL ELECTIONS USING PROPORTIONAL OPEN PARTY LISTS

Problem setting. Holding the local elections in Ukraine in 2015 is one of the most actual topic now in the discussion of political scientists and politicians. Falling confidence in the political parties against growing it in other institutions of society (army, volunteers, church, civic organizations, etc.).

Recent research and publications analysis. Analysis of recent research and publications in the field of electoral law by the majority, proportional and mixed electoral systems, including the search of the effective electoral system for Ukraine is very important. The subject of the discussion was researched by Ukrainian scientists: R. Balaban, M. invention, C. Kononchuk, O. Yarosh, Y. Klyuchkovskiy. Special attention to the problems of electoral systems use paid foreign scientists: A. Blaze, D. Raye, A. Ruppel, D. Butler, D. Farrell, S. Belov.

Paper objective. In the article the main risks of the usage of open party lists at the local elections in Ukraine are discussed. The features of the proposed legislation on local elections, submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine are researched.

Paper main body. The draft law «On Local Elections» by M. P. Fedoruk (Narodny Front) provides the election of deputies of village, town and city (up to 300 thousand people) under majority system. Such election model gives voters a greater impact on the personal staff of deputies in councils, and limits opportunities for political corruption. Apart from party lists also it is provided the opportunity to participate in the election lists of independent candidates, which improves the condition of the right to stand for candidates that are not affiliated with political parties.

The draft law «On Local Elections» by group of deputies A. Parubiy (Narodnuy Front (NF)), O. Chernenko («Block Poroshenko»), N. Veselova («Samopomich») including Y.Kliuchkovsky and D. Kovryzhenko, expert of the International Foundation for Election Systems (IFES), Aivazovsky O., election program coordinator. The election of deputies of village, district councils, city councils with the number of voters in the 90 thousand people, district councils expects under majority system.

The draft law «On Local Elections» designed by V. Denisenko, S. Alekseev, I. Popov, Y. Chyzhmar, A. Ledovskikh. According to this model elections to the Verkhovna Rada of Crimea, regional, district, city, borough, village councils and village, town and city mayors should coordinate with the Law of Ukraine «On voluntary association of communities», «On Local Government in Ukraine».

And the draft law «On Local Elections» Batkivshchyna party headed by Tymoshenko. Elections village councils are held by the majority system of relative majority in single member constituencies, which divided the territory (several villages whose residents voluntarily joined in rural communities) village. The election in village, town and city heads are held by the majority system of relative majority.

Conclusions of the research. Important part of the process in the implementation of the «new electoral systems» is the real and not «cosmetic» changes in consciousness and the formation of responsible positions among local political elites. An important and crucial system should be educational and outreach to voters that is an obligation of the state and local governments.

Keywords: coalition agreement, local elections, open party lists, political parties, electoral programs, local government, local community, local council, regional council, district council.

Ворона Петр Васильевич

ОСНОВНЫЕ УГРОЗЫ В ПРОВЕДЕНИИ МЕСТНЫХ ВЫБОРОВ ПО ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЕ ОТКРЫТЫХ ПАРТИЙНЫХ СПИСКОВ

В статье раскрыты особенности применения на местных выборах в Украине открытых партийных списков. Исследован опыт их использования в странах Западной Европы и на постсоветском пространстве.

Ключевые слова: коалиционное соглашение, местные выборы, открытые партийные списки, политические партии, избирательные программы, местное самоуправление, территориальные общины, местные советы, областной совет, районный совет.

Постановка проблеми. Проведення місцевих виборів в Україні в 2015 році є нині одним із найактуальніших в обговоренні політологів та політиків. Неодноразово були гіпотетичні заяви щодо їх перенесення зв'язку з проведенням адміністративно-територіальної реформи (АТР), але у переліку поданих законопроектів до Верховної ради – вже станом на 1 червня 2015 року є чотири законопроекти щодо модернізації технології їх проведення. Для правлячих коаліцій їх проведення в нинішніх умовах є свого роду лакмусовим папірцем щодо довіри до них рядових виборців – оцінка їх роботи у парламенті за рік та перевірка «боездатності» їх регіональних структур. Достатньо не

сприятливим є нині електоральне поле для правлячих партій, на що вказують результати опитування щодо впливу та довіри до політичних партій, але об'єктивна потреба у вирішенні проблеми модернізації демократичних інститутів є вимогою нинішнього часу. Падіння довіри до політичних партій відбувається на тлі її зростання до інших інститутів суспільства (армія, волонтери, церква, громадські організації тощо) [9].

Дослідження міжнародного досвіду модернізації виборчих систем та їх впровадження (зокрема, і в країнах пострадянського простору) свідчить про те, що ефективна робота органів державного управління та місцевого самоврядування залежить від вчасності кореляції суспільством виборчого законодавства щодо відповідності новим суспільним стандартам та перспективам. Загальновідомо, що своєчасне розв'язання та профілактика місцевих політичних конфліктів, досягнення загальносуспільного добробуту залежить від ефективності роботи місцевих представницьких органів влади - перш за все, регіонального та місцевого рівнів. А ефективна робота кожного представницького органу залежить від створення суспільно справедливих виборчих законодавства, що відповідатиме цивілізаційному стану суспільно-політичних відносин та буде зрозумілим навіть для неосвідомленого в його тонкощах виборця.

Аналіз останніх досліджень і публікацій в галузі виборчого права свідчить, що проблеми дослідження практики проведення місцевих виборів до обласних, районних, міських рад за мажоритарною, пропорційною та змішаною виборчими системами, зокрема пошуку ефективної виборчої системи для України є досить актуальними. Цій темі присвячено ряд досліджень українських науковців: Р. Балабана, М. Находа, С. Конончука, О. Яроша, Ю. Ключковського [4]. Особливу увагу проблематиці застосування виборчих систем приділяють закордонні вчені: А. Блейз, Д. Рає, А. Руппель, Д. Батлер, Д. Фаррелл, С. Белов. Та все ж варто зазначити - дослідження практики використання пропорційної системи з відкритими регіональними списками, перспективи її застосування в Україні є фрагментні. Частіше вітчизняні

науковці аналізують ефективність використання «класичних» виборчих систем: мажоритарної, пропорційної та змішаної (І. Скідіна, О. Вагіна, М. Бучин, І. Федорій та інші) або досліджують практику застосування окремих їх різновидів, зокрема пропорційної виборчої системи з відкритими списками (С. Конончук, О. Ярош). Та слід відмітити, що в процесі пошуку оптимальної виборчої системи потрібно аналізувати весь спектр можливих варіантів загроз неефективності їх проведення, що можуть нівелювати весь позитивний політико-соціальний ефект її запровадження. Ці загрози неефективності і труднощі у їх запровадження ми розглянемо в статті. Адже «виборча система – це ключовий елемент політичної системи. Їй належить провідна роль у формуванні органів державної влади, місцевого самоврядування, легітимізації влади, а також у відображенні громадських настроїв» [1, с. 3].

Щоб дати відповідь щодо перспектив запровадження виборчої системи по ВПС, варто повернутися до законопроектів щодо проведення місцевих виборів в Україні. Законопроект «Про місцеві вибори» народного депутата Федорука (Народний Фронт) передбачає вибори депутатів сільських, селищних, міських (до 300 тис. чол.) рад за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, також пропонується реалістичний механізм пропорційних виборів депутатів міських (понад 300 тис. чол.) рад за відкритими виборчими списками. Вибори за ВПС дають виборцям можливість більше впливати на персональний склад депутатів у радах, а також обмежує можливості для політичної корупції. Крім партійних списків передбачена також можливість участі у виборах списків незалежних кандидатів, що покращує умови забезпечення права бути обраним для виборців, не пов'язаних з політичними партіями.

Вибори міських голів міст – обласних центрів та міст з населенням понад 300 тис. осіб – пропонується проводити на основі абсолютної або значної (якщо лідер випередив найближчого кандидата на 20 % і більше) більшості, що забезпечить кращий відбір претендентів на ці посади. Вибори решти міських, а також сільських, селищних голів і сільських старост пропонується проводити

на основі відносної більшості в один тур. Вибори депутатів районних і обласних рад запропоновано проводити по багатомандатній мажоритарній системі з представництвом територій у пропорції, але не прямій, до їх населення. Це дозволить уникнути домінуючого представництва у радах депутатів – жителів адміністративних центрів. Федорук пропонує також скоротити чисельність депутатського корпусу приблизно вдвічі [13].

Законопроект «Про місцеві вибори» групи депутатів Парубія А. (Народний Фронт (НФ)), Черненка О. (партія «Блок Петра Порошенка» (БПП)) Веселової Н. («Самопоміч») за участю в розробці директора Інституту виборчого права Ключковського Ю., експерта Міжнародної Фундації Виборчих Систем (IFES) Ковриженка Д., координатора виборчих програм ГМ «ОПОРА» Айвазовської О. Згідно із законопроектом, вибори депутатів сільських, селищних, районних у місті рад, міських рад міст з кількістю виборців до 90 тис. чол., районних рад передбачається проводити за мажоритарною системою відносної більшості у багатомандатних виборчих округах. У кожному з таких округів може бути обрано від 2 до 4 депутатів. Обраними вважатимуться кандидати, які отримали найбільшу кількість дійсних голосів виборців у відповідному окрузі. Право висувати кандидатів на виборах мають відповідні місцеві організації партій; передбачається також можливість самовисування кандидатів. Кожен виборець матиме право проголосувати лише за одного кандидата у відповідному багатомандатному виборчому окрузі. Кандидати включатимуться до виборчого бюлетеня в алфавітному порядку. Запропонована виборча система сприятиме меншій втраті голосів виборців порівняно з мажоритарною виборчою системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, що дозволить обрати кандидатів, які користуються найбільшим рівнем підтримки виборців.

Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (ВР АРК), обласних рад, міських рад міст Києва, Севастополя, міських рад міст – обласних центрів та інших міст з кількістю виборців не менше 90 тис. виборців – передбачається проводити за пропорційною виборчою системою з

ВПС. Право висувати кандидатів на виборах мають виключно обласні (на виборах до обласних рад) та міські (на виборах до відповідних міських рад) організації партій. Можливість самовисування кандидатів на цих виборах не передбачена, що запобігатиме зростанню кількості фракцій у відповідних радах, обранню кандидатів від т. зв. «ратушних» партій, зокрема сепаратистського спрямування. Кожна партійна організація висуватиме два типи списків – списки кандидатів у депутати у багатомандатних округах (межі таких округів визначатимуться з урахуванням адміністративно-територіального поділу міста, області) та єдиний список кандидатів у депутати у єдиному багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігатимуться з межами відповідного міста або області (АРК). Виборець матиме право проголосувати як за список кандидатів у багатомандатному окрузі в цілому, так і за конкретного кандидата у такому списку. При цьому з метою зменшення розміру виборчого бюлетеня, законопроектом передбачено вписування порядкового номеру списку, який виборець підтримує в цілому, до бюлетеня. Якщо виборець голосує за конкретного кандидата у списку, то він вписуватиме до бюлетеня порядковий номер у списку відповідного кандидата зі списку. Цей голос зараховуватиметься також як голос, поданий на підтримку списку загалом. З порядковими номерами списків та включених до них кандидатів виборці матимуть можливість ознайомитись у кабіні для таємного голосування. На першочергове отримання мандатів, незалежно від місця кандидата у списку, матимуть кандидати, на підтримку яких проголосувала найбільша кількість виборців, але не менше 3% від загальної кількості голосів, поданих за список.

Вибори міських голів міст Києва, Севастополя, міст – обласних центрів та інших міст з кількістю виборців не меншою за 90 тис. осіб передбачається проводити за мажоритарною системою абсолютної або значної більшості. Суть цієї системи полягає у тому, що обраним міським головою вважається кандидат на посаду міського голови, на підтримку якого було подано більше 50% дійсних голосів виборців. Кандидат на посаду міського голови також вважатиметься обраним, якщо на його підтримку було подано меншу кількість

голосів, однак різниця між кількістю поданих за нього голосів та другим за кількістю отриманих голосів кандидатом на посаду міського голови складатиме не менше 20 %. Якщо жоден з кандидатів не отримав необхідну для обрання кількість голосів, у відповідних містах проводитиметься повторне голосування. При цьому до виборчого бюлетеня для повторного голосування включатимуться два кандидати на посаду міського голови, які отримали найбільшу кількість голосів виборців.

Вибори сільських, селищних голів, старост та міських голів міст з кількістю виборців до 90 тис. осіб пропонуються проводити за існуючою виборчою системою. Кількісний склад місцевих рад пропонується суттєво зменшити (у середньому на 30 % від наявного складу) [11].

Законопроект «Про місцеві вибори» розроблений народними депутатами Денисенком В. (БПП), Алексєєвим С. (БПП), Поповим І. (Радикальна партія О. Ляшка), Чижмарем Ю. (Радикальна партія О. Ляшка), Ледовських О. (НФ). Відповідно до цього законопроекту проведення виборів депутатів ВР АРК, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів, положення якого також пропонується узгодити з положеннями законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеве самоврядування в Україні» та законодавчо забезпечити обрання старост.

Законопроектом, зокрема, передбачається, що місцеві вибори будуть проходити за такими виборчими системами:

- 1) депутатів сільських, селищних рад – зберігається чинна на сьогодні мажоритарна система відносної більшості в одномандатному виборчому окрузі;
- 2) депутатів ВР АРК, обласних, районних, міських, районних у містах рад – за пропорційною виборчою системою з преференціями (вибори в багатомандатному виборчому окрузі, що співпадає з територією АРК, відповідної області, району, міста, району в місті, за виборчими списками місцевих організацій партій (блоків) з одночасним висунанням кандидатів в територіальних округах, на які поділяється багатомандатний округ);

3) міських голів (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч) – за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі.

4) сільських, селищних, міських (міст, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч) голів, сільських старост – за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі.

У законі пропонується чітко встановити кількісний склад відповідних місцевих рад, який визначатиметься ЦВК до початку виборчого процесу чергових виборів залежно від кількості виборців, які належать до відповідної територіальної громади, проживають на території області, району, району в місті. Мінімальна кількість депутатів ради – 10 при чисельності виборців до 500, максимальна – 80 депутатів при чисельності виборців понад 1,5 млн.

З метою проведення виборів депутатів ВР АРК, обласних, районних, міських, районних у містах рад територія багатомандатного округу поділятиметься на територіальні округи, кількість яких дорівнюватиме кількісному складу відповідної ради.

Враховуючи особливості запропонованої виборчої системи законопроектом передбачається можливість утворення на місцевому рівні виборчих блоків місцевих організацій політичних партій, що сприятиме розбудові місцевих партійних осередків та вихованню місцевих лідерів, як необхідних заходів на шляху зміцнення кадрової та функціональної спроможності органів місцевого самоврядування.

Отже, висування кандидатів здійснюватиметься місцевою організацією партії (блоком) не більш як по два кандидати в кожному територіальному окрузі. При цьому всі кандидати у депутати, висунуті місцевою організацією партії (блоком) в територіальних округах, включаються до єдиного виборчого списку кандидатів від цієї місцевої організації партії (блоку) у відповідну раду.

Законопроектом передбачено, що голосування відбувається бюлетенем, де зазначені назви місцевих організацій партій (блоків) та прізвище кандидата, висунутого відповідною місцевою партією (блоком) у цьому окрузі. Виборець

має один голос. Голос виборця вважається одночасно голосом за місцеву організацію партії (блок) й за кандидата, висунутого нею (ним) у цьому окрузі. Пропонується встановити виборчий бар'єр – 5 % голосів виборців, поданих за списки місцевих організацій партій в межах багатомандатного округу, та 7 % - для виборчих блоків місцевих організацій партій. А кількість голосів виборців, отриманих місцевою партією (блоком) та кандидатом, висунутим нею (ним) у відповідному територіальному окрузі, визначає рівень особистої підтримки кандидата. Відповідно, в залежності від цієї підтримки визначатиметься рейтинг кандидата у виборчому списку місцевої організації партії (блоку).

Метод голосування – проставляння в бюлетені однієї позначки, не відрізнятиметься в залежності від виду місцевих виборів, а тому не потребуватиме додаткового роз'яснення виборцям і може бути застосований найближчим часом. Очікується збереження звичного розміру виборчого бюлетеня, що на додаток до його простоти, не створюватиме додаткових труднощів в роботі виборчих комісій при підрахунку бюлетенів [10].

І законопроект «Про місцеві вибори» партії Батьківщина на чолі з Ю. Тимошенко. Основні засади виборів - проведення виборів депутатів ВР АРК, обласних, районних, міських, районних у містах рад за пропорційною системою з ВПС. Законопроект передбачає закріплення відповідними місцевими партійними організаціями кандидатів в депутати ВР АРК, обласних, районних, міських, районних у містах рад за конкретними територіями, а також обов'язковість опублікування в регіональних друкованих ЗМІ та на партійних сайтах списків кандидатів. Остаточний порядок розміщення кандидатів у партійних списках визначається зборами (конференціями) відповідної місцевої організації партії за офіційними результатами голосування виборців за кандидатів виборчого списку, які надаються партійній організації відповідною територіальною виборчою комісією.

Вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно

об'єдналися у сільську громаду), селища. А вибори сільських, селищних, міських голів проводяться за мажоритарною системою відносної більшості.

Але перспективу змін Виборчого законодавства варто розглядати відповідно до коаліційної угоди яка є свого роду вказівником спільних дій парламентської більшості з модернізації країни. У коаліційній угоді Удосконапередбачається удосконалення системи місцевих виборів шляхом проведення місцевих виборів згідно з вимогами Конституції України та з урахуванням особливостей реформи децентралізації місцевого самоврядування. Передбачено змінити систему місцевих виборів з метою забезпечення справедливого представництва виборців в місцевих радах, зберегти мажоритарну систему на рівні сільських та селищних рад та запровадити пропорційну виборчу систему з ВПС при проведенні місцевих виборів на інших рівнях. Коаліція планує запровадити вибори міських голів великих міст (відповідно до закону) у два тури та за принципом абсолютної більшості виборців, що проголосували. Зменшення граничної кількості депутатів місцевих рад. Окрім цього заплановано внесення змін до законодавства про статус столиці – міста Києва з метою забезпечення європейських стандартів місцевого самоврядування в столиці. Ці зміни запропоновано протягом 1 півріччя 2015 року [12].

Отже, як висновок щодо виборчих перспектив, можна визначити, що у відповідності до зобов'язань учасників парламентської коаліції проведення місцевих виборів за мажоритарною і пропорційною виборчою системою за ВПС є перспективою розвитку місцевого самоврядування. Їх використання у суммі з зменшенням чисельності рад сприятиме його розвитку. Залишилися окремі питання узгодження позицій різних політичних партій та окремих народних депутатів, і окремі позиції такі:

- участь у місцевих виборах політичних блоків;
- прохідний бар'єр для політичних партій (блоків) – 3 %, 5 %, 7 %;
- питання чисельності громад міст при використанні двотурової системи виборів для виборів міських голів;

- питання самовисуння кандидатів на виборах до районних, міських (обласного значення) та обласних (АРК) рад;
- час проведення виборчої кампанії;
- форма виборчого бюлетеня.

Світлана Конончук, керівник політичних програм Українського незалежного центру політичних досліджень, підтверджує наше бачення щодо використання ВПС. «Варто знати, що немає єдиної моделі голосування за ВПС. Кожна із країн розробляє свою систему, залежно від того, яких цілей вона хоче досягнути саме через вибори. Тому й Україні слід буде пропонувати свою» [5; 6]. І вона у процесі обговорення. Наприклад, в Естонії не дозволяється балотуватися блокам партій, а можна партіям і незалежним кандидатам. У Латвії, навпаки, висувати кандидатів можуть партії і блоки, а незалежних кандидатів законом не передбачено. У Польщі, крім партій і блоків партій, правом висунення наділені спілки виборців. Достатньо ініціативи 15 виборців для того, щоб висунути своїх кандидатів в окрузі [14; 15].

Неоднаковими є і бюлетені. Вони можуть бути, власне, самим списком партії чи блоку (чи також списком від виборців, як у Польщі), в якому виборець позначає бажаного кандидата. А можуть бути листком, в якому виборець вказує номер зі списку усіх кандидатів, що балотуються в окрузі і яким присвоєно такий номер (такий порядок в Естонії) [2].

Але основне, спільне у цьому механізмі - це можливість виборця віддати голос саме тому кандидату, якому він довіряє, і можливість кандидата не залежати від волі партійної верхівки. Чим більше голосів він отримає - тим вищі його шанси бути обраним.

К. Одарченко вважає дискусію щодо відкритих списків - чи застосуємо практично - популістською риторикою. Тобто як основні переваги можна виділити: внутрішньопартійну конкуренцію, вибір найбільш достойних людей; формування партійних структур та більш ефективну роботу на місцях; можливість для виборців формувати склад органів влади» [7].

Але, на думку багатьох експертів, є низка недоліків пропорційної виборчої системи за ВПС:

- формування «формальних» списків зі зрозумілим фаворитом на місцях;
- велика кількість помилок і маніпуляцій при голосуванні», адже система використовується вперше і пояснювати її виборцям буде «нікому» та і є дефіцит часу.

Особливої ваги, при прогнозованій низькій явці виборців на місцевих виборах, передбачаються маніпуляції, пов'язані з нігілізмом виборця та працівників комісій. Навіть зараз технічні кандидати (наприклад однофамільці) забирають від 1 % у реального учасника. Члени ДВК запросто виносять печатки, порушують інші процедури - не розуміючи глибини відповідальності, на чому грають більш досвідчені опоненти. Нові бюлетені з великою різноманітністю кандидатів породжують велику кількість помилок на місці та «хаотичне» голосування. Відповіді про місце у бюлетені, розміщення на стенді, «правила» з пояснення системи голосування стане місцем «сірих технологій» роботи під час виборів.

Д. Джангіров.ю аналізуючи процес проведення виборів у Польщі 16 листопада 2014 року, зазначає, що вони завершилися грандіозним політичним скандалом із звинуваченнями у фальсифікаціях, захопленням ЦВК радикальною опозицією та зверненнями до Ради Європи поміркованої опозиції. Опускаючи численні подробиці, зазначмо головні особливості «підбиття підсумків», які дали підстави для підозр у фальсифікації.

Передусім результати електронного підрахунку голосів різко відрізнялися від даних екзит-полів, насамперед на користь Селянської партії, яка з 2007 року перебуває в коаліції з керівною Громадянською платформою.

Другий «сюрприз»: кількість недійсних бюлетенів зі списками кандидатів у сеймики воєводств у середньому по країні сягала аж 18 %, а в деяких округах – до 40 %. Не зазіхаючи на право польської опозиції звинувачувати

владу у фальсифікаціях і шукати докази цього, ми схилиємося до найбільш достовірної версії: проблема в самій виборчій системі.

Сеймики воєводств – аналоги наших обласних рад, їх обирають за пропорційною системою з відкритими списками. Тобто за такою ж системою, за якою ми обиратимемо наступну Верховну Раду (а можливо, і місцеві ради восени 2015 року), якщо коаліція впровадить обіцяні зміни до законодавства.

Раніше в Польщі виборчі бюлетені з відкритими списками були великими аркушами паперу, розкресленими в таблицю за кількістю партій, що беруть участь у виборах. У кожному квадраті таблиці розташовувалися списком кандидати від цієї партії. Виборець мав поставити хрестика навпроти «свого» кандидата, тим самим віддавши голос і за його партію. Один хрестик на бюлетень. Тільки один! Зрозуміло, що представлення конкуруючих партій та їхніх кандидатів було, м'яко кажучи, не дуже зручним, тому, «ідучи назустріч виборцям», лист розрізали на квадрати і зшили в книжечку: на кожній сторінці – список однієї партії. При цьому від виборця так само потрібен лише один хрестик. Один на книжечку! Але майже п'ята частина виборців не розібралася з цим. І люди, звикнувши до схеми «один лист – один хрестик», ставили позначки на кожному аркуші книжечки. Тобто голосували за всі партії відразу! Що, зрозуміло, робило бюлетень недійсним...

Приблизно десята частина «не розібралася» ще курйозніше, поставивши хрестик на першій сторінці, тим самим різко збільшивши результат Селянської партії, якій буквально казково пощастило з місцем у бюлетені-книжечці!

Невелика видозміна бюлетеня виявила найважливішу проблему відкритих списків – пересічним громадянам важко розібратися в сотнях прізвищ, які пропонують їм десятки партій. При цьому ми чудово розуміємо, що в Україні і партій буде побільше, і списки кандидатів будуть довшими [3].

Д. Джангіров, І. Душин, К. Одарченко, К. Красюк (ФБ-спільнота «Клуб політконсультантів») визначають на основі світового досвіду проведення виборів за ВПС певні внутрішні особливості проведення місцевих виборів в Україні за ВПС, тобто визначають певну «українську специфіку». Говорять про

те, «що пересічний виборець зіткнеться приблизно з тими ж проблемами, що й польський. Так само очевидно, що українські партії зіткнуться з новою, майже невідомою їм проблемою.

Зробімо невеликий відступ: сьогоднішні українські парламентські партії (а непарламентські – і поготів!) не є «партіями» у класичному розумінні цього виду громадських об'єднань, створюваних із метою боротьби за владу. У нас це насамперед незрілі кланові формування «вождистського» типу. Крім того, в Україні досі сильна традиція створення партій «під вибори», що в разі успіху неминуче викликає внутрішні конфлікти. У класичній партії лідер, навіть дуже яскравий, – це епізод, дуже рідко – епоха. У нас же нерідко перебування в тій чи іншій партії/блоці – не більш ніж епізод у кар'єрі політичного лідера. Або політичне життя лідера тотожне політичному життю його персонального політичного проекту, який *de jure* називається «партією» [3].

От і система з відкритими списками «заточена» під класичні партії, і вітчизняним політичним силам буде дуже болісно освоюватися. Річ у тім, що в умовах традиційної вітчизняної «пропорціналки» партія «тягне» членів списку, а саму партію «тягне» лідер/група лідерів. Усе це неминуче перетворює провідні партії в закриті елітарні клуби з жорсткою ієрархією і високою ціною членства (наприклад, у вигляді плати за місце в прохідній частині списку). В умовах пропорційної системи з відкритими списками на рівні регіонів ситуація зміниться на протилежну: партію «тягнутимуть» авторитетні місцеві політики, а не навпаки. Це означає появу як мінімум двох особливостей – незвичних (і не дуже приємних!) для найбільших українських партій.

По-перше, різке зростання політичної ваги регіональних груп (*de facto* «регіональних партій») – як економічних еліт, так і активістів місцевого масштабу. Ці регіональні групи вестимуть виснажливі торги з провідними партіями про свою участь у регіональному списку, погрожуючи в разі відмови від їхніх умов піти до поступливіших конкурентів.

По-друге, різко посилиться конкуренція всередині списку. Якщо на сьогодні боротьба за «місця під сонцем» закінчується після передвиборчого

з'їзду, то в разі «відкритих списків» жорстка боротьба з усіма звичними «забороненими прийомами» триватиме до дня виборів. Адже в прохідному списку немає явно прохідних місць! Крім того, таку «внутрішньовидову боротьбу» з радістю розпалюватимуть конкуренти. Тому можна припустити, що епопея з виборами за пропорційною системою з ВПС, найімовірніше, завершиться переходом на регіональні списки (можливо, із «загальнонаціональною частиною», наприклад, у складі першої п'ятірки), але без права виборців втручатися в порядок кандидатів у визначеному партією списку [3].

Зберігаючи таку саму систему фінансування політичних проектів, слабкі або загалом відсутні структури на місцях, складний доступ до рейтингових медіа ресурсів в регіоні через відсутність коштів, готовність виборців брати участь у мотиваційних програмах (гречка, послуги, тощо) – ми отримуємо ті самі результати при будь якій формі. А підкуп виборців відіграватиме ту ж роль, що і при мажоритарних виборах у одномандатних округах. Пропорційна система з ВПС не розв'язує сьогоденських проблем українського виборчого процесу. Нікуди не дінуться ті, хто голосує за гроші, і ті, хто купує голоси, і ті, хто ці голоси «рахує». Само собою не зросте кількість відповідальних виборців, які вивчають кандидатів і свідомо обирають їх.

Тому важливим процесом у впровадженні «нових виборчих систем», в т.ч. і ВПС є проведення реальних, а не «косметичних» змін у свідомості та формування відповідальної позиції серед місцевих політичних еліт. Важливою і визначальною має стати системна освітня та просвітницька робота серед виборців – проведення якої вже є зобов'язанням держави та органів місцевого самоврядування [3].

Література.

1. Балабан Р. Теорія виборчої системи. – К.: Либідь, 2007. – 112 с.
2. Бойко Н. Країна бурштину: місцеві вибори та відкриті партійні списки. Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/03/7/7060726/>.

3. Джангіров Д. У чому небезпека відкритих списків. Режим доступу: <http://forbes.ua/ua/opinions/1386189-u-chomu-nebezpeka-vidkritih-spiskiv>.
4. Ключковський Ю. Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство: Монографія. - К.: Час Друку, 2011. - 132 с.
5. Конончук С. Відкриті партійні списки. Як це працює? Режим доступу: http://www.yl.edu.te.ua/Progets%5CAccesPoint%5Cdocs%5Copen_election_lists2012.pdf.
6. Конончук С. Як відбувається голосування за відкритими списками. Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/uk/article/podrobici/yak-vidbuvaietsya-golosuvannya-za-vidkritimi-spiskami>.
7. Одарченко К. Відкриті списки - чи застосуємо практично? Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/kodarchenko/article/16383.aspx>.
8. Оприлюднено повну версію коаліційної угоди: весь текст. Ліга новості. Режим доступу: http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf.
9. Порошенко, Тимошенко та Садовий – лідери у президентському рейтингу (за інф.rbc.ua). Село Полтавське. С.8., №14. 16.04.2015.
10. Проект закону про місцеві вибори. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55377.
11. Проект закону про місцеві вибори. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55376.
12. Проект закону про місцеві вибори. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=55092.
13. Проект закону про місцеві вибори. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55373.
14. Estonia. Local Government Council Election Act Passed 27 March 2002 // Riigi Teataja. – 2002. – № 36. – 407.
15. Latvia. The Election Law On City and Town Councils, District Councils and Pagasts Councils. – http://web.cvk.lv/pub/?doc_id=29073.

Сташишин Михайло Олександрович,
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

**ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО
ПРОЦЕСУ РОЗРОБКИ, ПРИЙНЯТТЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РІШЕНЬ
ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

У статті обґрунтовано шляхи та сформовано пропозиції щодо оцінки ефективності залучення громадськості до процесу розробки, прийняття і реалізації рішень органами місцевого самоврядування. Досліджено зміст і сутність поняття «залучення громадян» в контексті реформування місцевого самоврядування. Визначено ряд проблем щодо ефективності участі громадськості у прийнятті значущих рішень органами місцевого самоврядування. Розглянуто систему індикаторів оцінки ефективності залучення громадськості та проаналізовано способи оцінки ефективності в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень органами місцевого самоврядування. Окреслено проблемні питання подальших наукових розвідок.

Ключові слова: ефективність, оцінка, громадськість, залучення громадськості, органи місцевого самоврядування, контракти ефективності, процес розробки, прийняття та реалізації рішень.

Stasyshin Myhaylo

**EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC
INVOLVEMENT IN THE DEVELOPMENT, ADOPTION AND
IMPLEMENTATION OF LOCAL AUTHORITIES' DECISIONS**

The ways and proposals for evaluation of the effectiveness of public involvement in the development, adoption and implementation of decisions of local authorities were grounded in the article. The urgency of this matter because of its practical demand as well as theoretical uncertainty was considered. The most recent research and publications on the designated issues were analyzed.

The essence of the concept of "efficiency" in research of foreign and domestic scientists was studied. Much attention was paid to creation of which will ensure effectiveness of the development, adoption and implementation of local authorities' decisions. All differences in use of terms "assessment" and "evaluation" were defined. Basic definitions for this publication were proposed.

The content and essence of the concept of "public engagement" in the context of local governance were examined. It was indicated that among the most common forms of effective public involvement are public hearings, public and expert councils under the local authorities, different contests of mini-grants, and support for local projects. Instruments of crowdsourcing were discussed.

Numbers of concerns about the effectiveness of public participation in making of meaningful decisions by local government administrations were defined. It was proposed to sign effectiveness contracts between local governments and the public which will form target results of the local government in terms of disclosure and involvement of society and ensure their implementation.

The evaluation of mutual activities of local government and the public were represented via effectiveness contracts: areas of assessment, indicators and principles of formation.

The mechanisms of public involvement, which operate at different stages (initiation of discussion, decision-making, immediate implementation) were analyzed. The conditions ensuring the effectiveness of public involvement in the development, adoption and implementation of decisions by local authorities were defined.

The system of indicators of evaluation the effectiveness of public participation was studied and the ways to assess effectiveness in the process of development, adoption and implementation of decisions by local authorities' decisions were analyzed. In particular, the methods used for the purposes of showing project performance and effectiveness of project cooperation, ways to assess the effectiveness of the project and involvement were described. The evaluation criteria and specifics of its implementation were specified.

The conclusion was that effective public participation may be considered as such if public problems begin to be solved immediately or community needs are taken into account when making decisions. Also attention was focused on the fact that the higher the number of evaluation criteria and more diverse the system of indicators are, the more objective is the evaluation of effectiveness of public involvement in the development, adoption and implementation of decisions by local authorities.

Problematic issues for further scientific research were outlined.

Keywords: effectiveness, evaluation, community, public engagement, local authorities, effectiveness contracts, development process, adoption and implementation of decisions.

Стасишин Михаил Александрович

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ
ОБЩЕСТВЕННОСТИ К ПРОЦЕССУ РАЗРАБОТКИ, ПРИНЯТИЯ И
РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

В статье обоснованы пути и сформированы предложения по оценке эффективности привлечения общественности к процессу разработки, принятия и реализации решений органами местного самоуправления. Исследовано содержание и сущность понятия «привлечение граждан» в контексте реформирования местного самоуправления. Определен ряд проблем по эффективности участия общественности в принятии значимых решений органами местного самоуправления. Рассмотрена система индикаторов оценки эффективности привлечения общественности и проанализированы способы оценки эффективности в процессе разработки, принятия и реализации решений органами местного самоуправления. Определены проблемные вопросы дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: ефективність, оцінка, общественність, привлечение общественности, органи местного самоуправления, контракты эффективности, процесс разработки, принятия и реализации решений.

Постановка проблеми. Успіхи соціальних перетворень, перехід до сталого розвитку, демократизація і рух до громадянського суспільства в Україні багато в чому залежать від людського фактору, в тому числі від того, як перетворення моделюються, усвідомлюються і реалізуються громадянами. У цих умовах роль громадянської ініціативи та лідерів, які очолюють ці ініціативи, надзвичайно велика. Спільні зусилля членів місцевого співтовариства дозволяють створити потенціал для успішного розв'язання проблем, нарощування конкурентних переваг територіальної громади.

На включення потенціалу місцевого співтовариства у вирішення проблем і місцевий розвиток спрямована реформа місцевого самоврядування в Україні. Проголошеними цілями реформи є створення дієздатної та відповідальної місцевої влади, що спирається на самоорганізацію населення, здатного самостійно вирішувати питання забезпечення життєдіяльності на конкретній території. Розширення участі громадян у розробці, прийнятті та контролі за виконанням рішень підвищує адаптивність системи органів місцевого самоврядування, її здатність своєчасно й ефективно реагувати на соціально-економічні виклики. Відтак, дослідження питань забезпечення, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади є надзвичайно важливими, оскільки запровадження в практику розробки, прийняття та реалізації рішень органів місцевого самоврядування наукових напрацювань сприятиме сталому розвитку територіальних громад, що в кінцевому рахунку позитивно позначатиметься на життєдіяльності громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання дослідження оцінювання ефективності повсякчас перебувають в полі зору як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Зокрема, теоретичні, методологічні та прикладні проблеми ефективності державного управління з метою її

підвищення та забезпечення, інструментів її оцінювання вивчає Л. Приходченко [10]. Різні теоретичні моделі, методики кількісної та формалізованої оцінки рівня ефективності управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади, оцінювання ефективності діяльності керівника, лідера чи просто державного службовця вивчають Г. Атаманчук, В. Дзюндзюк, А. Клименко, О. Крижановська, О. Кузьміна, О. Мельник, І. Харченко та ін. Однак складність досліджень проблем оцінки, оцінювання ефективності публічного сектору, зокрема, обумовлена відсутністю або недостатністю розробки поняттєво-категорійного апарату, однакості думок щодо можливості виміру рівня ефективності.

Що стосується розгляду питань громадської участі в управлінні місцевими справами, залучення громадян до процесу розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень, то окремі аспекти є предметом дослідження таких вітчизняних вчених, як Е. Афонін, Н. Бойко, Т. Кірілова, А. Крупник, В. Кравченко та ін. Зокрема, Л. Муркович [8] розглядає кроки та заходи, спрямовані на залучення громадян до вирішення питань місцевого значення, що здійснюються в країнах Європи та США. Питання громадської активності, факторів та умов її формування, впливу громадської активності на процес формування демократичного режиму досліджує О. Кіндратівець. Аналізує можливості та форми впливу громадян на діяльність органів влади у повсякденному суспільно-політичному житті П. Манжола [7].

Таким чином, аналіз наукової літератури, аналітичних та експертних розробок свідчить, що, незважаючи на достатньо вагомі дослідження питань оцінювання ефективності та залучення громадян до діяльності місцевих органів влади, не існує єдиного підходу до здійснення оцінки ефективності залучення громадськості до процесу розробки, прийняття і реалізації управлінських рішень.

Мета статті – обґрунтування шляхів та формування пропозицій щодо здійснення оцінки ефективності залучення громадськості до процесу розробки,

прийняття і реалізації управлінських рішень органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Ефективність – якісна категорія, що відображає глибинні процеси удосконалення, що відбуваються у всіх елементах системи публічного управління. Її спрямованість обумовлюється необхідністю забезпечення та гарантування нормальних умов життєдіяльності спільноти, узгодження різних інтересів. Складність характеристики ефективності у системі публічного управління обумовлюється наступними характеристиками [10]:

- багатоаспектність /комплексність;
- диференційованість/багаторівневість;
- неоднорідність внутрішньої структури;
- відносність поняття ефективності, що обумовлюється прийнятим її визначенням (поділом величини ефекту на величину витрат);
- неоднозначністю характеристики діяльності стосовно чітко визначених цілей;
- рівністю умов функціонування (по горизонталі) органів виконавчої влади, за яких кращі результати досягаються при заданих обмеженнях витрат;
- порівняльність оцінки результатів діяльності; пов'язаність із практикою.

З урахуванням специфіки нашого дослідження, та визначення ефективності, що надається в енциклопедії державного управління [2], сформулюємо робочу дефініцію. Ефективність – це досягнення поставленої соціальної мети в результаті діяльності органу влади/структурного підрозділу чи окремого управлінця публічної влади за максимально можливої економії суспільної праці. В цілому, характеризуючи змістовне наповнення даного поняття, зазначимо, що ефективність передбачає не тільки якість продукту, а й оцінювання наслідків (збільшення кількості громадян, задоволених спожитим продуктом).

Необхідними умовами забезпечення ефективності є:

- наявність достатніх ресурсів публічного управління, розподіл яких має відбуватися відповідно до цілей діяльності органів влади;
- використання сучасних управлінських технологій, як об'єктивне відтворення заданого результату;
- оцінювання, систематичне проведення якого надає змогу економічно, ефективно і результативно використовувати наявні ресурси в процесі досягнення бажаного стану об'єкта за умови включення безпосередніх акторів у процес пошуку резервів та можливостей; якість підготовки кадрів.

З огляду на зазначене та з урахуванням визначеної мети дослідження слід розглянути поняття «оцінка» та «оцінювання». З позицій формальної логіки всі дії щодо якісної та кількісної характеристики діяльності називають оцінюванням, сам же результат дії – оцінкою. Це означає, що поняття «оцінка» та «оцінювання» не тотожні, між ними існують відмінності.

Оцінку слід розуміти як висновок за результатами оцінювання чи характеристику відповідності визначеним заздалегідь показникам, встановленим стандартам. Що ж стосується оцінювання, то це – систематичний процес порівняння діяльності й результатів виконання програми або політики із цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін. Відтак, оцінювання може бути зовнішнім та внутрішнім, кількісним та якісним, формувальним та підсумковим, орієнтованим на цілі, рішення, клієнта, практичне використання тощо.

Сутність поняття «оцінювання» полягає в тому, що воно є процесом, який потребує постійного удосконалення через специфічність призначення: здатність отримувати об'єктивну інформацію, за допомогою якої простежувати рівень розвитку об'єкта оцінювання, визначати напрямки покращення існуючого стану і вносити корективи, як у діяльність, так і безпосередньо в саму систему оцінювання щодо критеріїв та показників [2]. Його застосування допомагає поліпшити якість, прозорість діяльності влади, оскільки отримані результати завжди доступні широкому колу громадськості.

Поняття «залучення громадян» достатньо активно досліджується серед науковців і практиків, особливо в контексті реформування місцевого самоврядування, що спричиняє розмаїття думок. Зазвичай дефініцію пов'язують із:

- формуванням та реалізацією політики (залучення громадськості є тим типом взаємодії, що забезпечує двобічну комунікацію і передбачає активну участь громадян та їх об'єднань у формуванні публічної політики, її реалізації та оцінці [6, с. 98]);
- партнерством (залучення – тип взаємодії, який є принципово двостороннім, відкриває шлях до реального партнерства [1, с. 23]);
- правом на участь (залучення до врядування – представлення і відстоювання інтересів громади під час прийняття рішень органами влади. Ідея участі громадськості ґрунтується на праві людей брати участь у прийнятті рішень, які впливають на добробут їх громад);
- прийняттям рішень (залучення громадськості - це безперервний процес взаємодії між громадянами та установами (організаціями), відповідальними за прийняття рішення; це безперервний процес взаємодії між представниками органів місцевого самоврядування та організаціями, відповідальними за мобілізаційний процес і прийняття рішення);
- впливом (залучення громадян – це системний процес взаємодії громадян та органів місцевого самоврядування, який забезпечує можливість громадян реально впливати на ухвалення публічних рішень щодо життя всієї громади);
- прозорістю (залучення громадян – це один з найбільш дієвих засобів забезпечення прозорості дій органів місцевого самоврядування та їх реальної підзвітності виборцям).

У практичній діяльності відбувається ототожнення залучення громадян із прозорістю, оскільки саме задіяння громадськості: забезпечує прозорість рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування, та їх відповідність до потреб мешканців територіальної громади; підтримує та легітимізує напрямки

розміщення коштів місцевого бюджету; також забезпечує нові підходи та рішення у складних питаннях розвитку територіальної громади; встановлює пріоритети політики органів місцевого самоврядування; пропонує депутатам місцевих рад найбільш прийнятні способи забезпечення публічності процесу ухвалення рішень. Крім того, створює підґрунтя для залучення громадян до ухвалення рішень з тих чи інших питань скоріше як норми діяльності, а не винятку; забезпечує керованість та узгодженість дій з іншими підрозділами органів місцевого самоврядування щодо методів, які можуть бути використані для досягнення інформаційних потреб громадян; підвищує ефективність обміну інформацією між громадянами, приватним сектором і громадськими організаціями; стимулює залучення волонтерів для підтримки діяльності органів місцевого самоврядування).

Цей процес відбувається за безпосередньої участі та підтримки місцевої влади (органів місцевого самоврядування). У результаті, залучення громадян допомагає:

- розробляти й ухвалювати рішення;
- підвищувати рівень взаєморозуміння громади і місцевої влади;
- сприяти взаємодії й оцінці діяльності органів місцевого самоврядування;
- зменшувати рівень потенційних конфліктів;
- формувати підтримку та впроваджувати плани розвитку громади;
- робити місцеве управління більш відкритим до громадських проблем, турбот та актуальних питань взагалі.

Залучення громадян до процесу прийняття рішень на місцевому рівні сприяє поліпшенню інформованості та збільшує відповідальність, надає можливість висловити свою думку тим, на кого в першу чергу і спрямована діяльність органу місцевого самоврядування [5].

На практиці нині в деяких містах спостерігається впровадження позитивних змін у взаємодії з громадськістю (наприклад, розповсюдження конкурсів міні-проектів (міських), що містять в собі елементи делегування

владою громадянам певних функцій). Як результат, до положення про політику залучення громадян до діяльності органу місцевого самоврядування можна включити такі цілі: гарантування за можливістю покращення життєвого середовища для громадян; заохочення громадян відігравати активнішу роль у суспільному житті; гарантування громадськості повного та своєчасного доступу та впливу на публічну політику і на процес прийняття рішень, забезпечення повного оприлюднення та відкритого доступу до публічної інформації; гарантування рівного представництва всіх інтересів у процесі ухвалення рішень, врівноваження різних цінностей та потреб; заохочення довіри серед громадян і посадовців місцевого управління; розроблення нового, зорієнтованого на громадянина, підходу до місцевого урядування [3, с. 21].

Для підвищення ефективності цього процесу необхідно залучити громадськість до процесу розробки, прийняття та реалізації рішень, створити соціальний механізм громадської участі. Саме в процесі активного залучення членів територіальної громади в розробку і реалізацію планів розвитку своєї території, життєдіяльності та зайнятості відбувається становлення і розвиток локального співтовариства, нарощування його переваг [13, с. 78].

Серед найпоширеніших дієвих форм залучення громадськості є громадські слухання, громадські та експертні ради при місцевих органах влади [4, с. 15], конкурс міні-грантів. До цього блоку варто віднести також інструменти громадського контролю, котрі розглянуті у Проекті Стратегії залучення громадянського суспільства до процесу прийняття рішень в Україні [11]. Натомість, на сьогодні найбільш активно розвиваються сервіси і додатки на базі сучасних комунікаційних засобів, що дозволяють громадянам сигналізувати про проблеми, пропонувати рішення, відстежувати їх виконання і усунення недоліків. В Україні діє цілий ряд електронних сервісів звернень громадян. Крім того, починають поширюватися сервіси та портали, що дозволяють запропонувати рішення того чи іншого питання, залучити громадян та експертів до обговорення й оцінки чинного законодавства, розглянутих законопроектів та проектів рішень.

Ще однією формою залучення стає підтримка локальних проектів, що припускає розподіл частини бюджету суб'єкта або муніципальних утворень на цілі, котрі визначаються за підсумками громадського обговорення та голосування.

Поки ще дуже невелике поширення набули інструменти краудсорсингу. У соціальну сферу краудсорсинг прийшов з науки та інформаційних технологій. Спочатку будь-який бажаючий мав можливість через мережу Інтернет надати потужності свого комп'ютера для здійснення найскладніших розрахунків. Тепер безліч добровольців збирається для вирішення соціально чи економічно значущих завдань, об'єднуючись через мережу. У багатьох країнах діють електронні краудсорсингові платформи, на які органи влади виносять питання і проблеми, котрі потребують розв'язання, встановлюють терміни, призначають премію за краще рішення і збирають результати.

Прикладна актуальність тематики залучення громадської участі проявилася в її активній розробці експертами некомерційних організацій (НКО) України, зокрема, фонду «Відродження», Асоціації Самоорганізації населення. Вони виділили ряд функцій цього соціального механізму: громадська участь є механізмом обміну інформацією, громадська участь сприяє виявленню проблем, потреб, громадська участь сприяє виробленню нових ідей, пошуку нових рішень проблем, оцінці альтернатив та їх наслідків, громадська участь створює умови для вирішення конфліктів в місцевому співтоваристві, пошуку консенсусу.

Але існує низка проблем щодо ефективності участі громадськості у прийнятті значущих рішень, серед яких:

- відсутність відпрацьованих механізмів участі громадськості в прийнятті рішень;
- ні якісно, ні кількісно, ні територіально «громадськість» не вимірюється;
- законодавство в галузі участі та залучення громадськості має фрагментарний характер;

- велику увагу необхідно приділяти широкому висвітленню досягнень та невдач в участі громадськості в процесі прийняття рішень при проектуванні запланованої діяльності, при проведенні громадських експертиз, при громадському моніторингу за виконанням прийнятих рішень як основних інструментів побудови правової держави;
- неможливо простежити, чи своєчасно проінформована громадськість з остаточним варіантом документа, особливо на місцевому рівні;
- пропозиції та рекомендації представників громадянського сектору підчас мають непрофесійний характер і не узгоджені з державним бюджетом, і найчастіше відображають інтереси окремих груп;
- роль представників громадянського сектору так і не була з'ясована і не конкретизована до кінця, і, як наслідок – слабка ініціатива і розчарування в підсумку.

Зазначені проблеми потребують вирішення, для чого пропонуємо укладати контракти ефективності між органами місцевого самоврядування та громадськістю. Контракт ефективності формує цільові показники органу місцевого самоврядування в частині відкритості інформації та залучення суспільства і забезпечує їх виконання.

Питання про формування системи оцінки ефективності залучення громадськості до процесів розробки та прийняття рішень органам місцевого самоврядування, з одного боку, відноситься до числа очевидних. Водночас слід підкреслити, що крім раціонально-прагматичного тлумачення призначення оцінки, всяка система оцінки ефективності покликана підтримати смислові пріоритети політики на рівні прогнозованого їх досягнення у вигляді якихось значущих результатів. Теоретичний аналіз масиву досліджень і місцевих проектів показав, що саме в неузгодженості пріоритетних смислів і полягає одна з найбільш складних проблем розвитку територіальної громади.

**Оцінювання сфери спільної діяльності органів місцевого
самоврядування та громадськості за допомогою контракту ефективності**

Сфери оцінювання	Показники, що оцінюються	Принципи формування
Відкритість органу місцевого самоврядування	- Доступ до інформації та муніципальних послуг через платформу E-government - Здатність впроваджувати громадські пропозиції в зоні відповідальності органу місцевого самоврядування - Наявність на території платформ, що забезпечують взаємодію з громадськістю згідно із зазначеними принципами	Мають бути: чітко визначені; легко вимірювані; застосовні на практиці; показові для керівництва;
Внутрішня ефективність органу місцевого самоврядування	- Узгодженість завдань з розробленою стратегією регіону - Відповідність організаційної структури і внутрішніх процесів органу місцевого самоврядування поставленим завданням - Ефективність використання бюджету органом місцевого самоврядування - Забезпеченість високопрофесійними кадрами	Мають вимірювати успішність досягнення цілей;

	• Протидія корупції • Управління соціальною політикою	
Соціальний ефект	• Надання високоякісних послуг населенню • Забезпечення конкурентного бізнес-середовища • Підвищення якості життя населення • Підвищення довіри населення до діяльності органу місцевого самоврядування	Мають містити суспільно-значущі показники

Важливим для оцінки ефективності залучення громадян є соціологічне опитування. Зокрема, серед запропонованих питань мають бути такі: «Чи вважаєте Ви, що у Вас є можливість поскаржитися або внести пропозицію щодо роботи органів місцевого самоврядування?»; «Чи задоволені Ви реакцією органів місцевого самоврядування на пропозиції та скарги, що вносяться громадою?» [9, с. 25]. Така оцінка може застосовуватися в місцях надання послуг органами місцевого самоврядування, або ж здійснюватися у формі опитування на інтернет-сайтах місцевих організацій.

Функціонування механізмів залучення громадськості відбувається в кілька етапів, включаючи ініціювання обговорення, вироблення рішення і безпосереднє впровадження. Розглянемо їх більш детально. Так, ініціювання обговорення передбачає: надходження пропозиції від суспільства; розгляд пропозиції громадською радою на предмет відповідності фундаментальним принципам (чи варто розглядати дану пропозицію? яких зацікавлених осіб залучати до обговорення?); онлайн-голосування/обговорення.

Щодо вироблення рішення, то мова про: проведення громадських опитувань щодо можливих рішень; проведення зустрічей з професійними та

бізнес-спільнотами для обговорення рішень; розробка остаточного рішення і надання рекомендацій регіональній владі, зокрема онлайн-обговорення; доопрацювання пропозиції в рамках регіональної влади.

Відповідно, впровадження передбачає реалізацію пропозицій (розробка нормативних документів, реінжиніринг процесів державного та місцевого управління і т.ін.); аналіз зворотного зв'язку від суспільства (проведення опитувань, аналіз нових пропозицій).

Для забезпечення залучення громадян до роботи в органах місцевого самоврядування необхідно не тільки всебічно та регулярно висвітлювати діяльність, але й організувати систему оцінки ефективності. Її створення потребує співпраці органу місцевого самоврядування з представниками експертних спільнот і населенням, визначення системи ключових показників ефективності; забезпечення публічної звітності по їх досягненню та громадського контролю щодо коректності планової ефективності досягнутих показників. На завершення кожного року має бути представлена публічна доповідь про виконання контракту ефективності керівником органу місцевої влади.

В практичній діяльності напрацьовано різні способи оцінки ефективності залучення громадськості. Зокрема, способи оцінки ефективності залучення громадськості до процесу розробки та прийняття рішень органів місцевого самоврядування можуть застосовуватися розробниками в цілях публічної демонстрації результативності проекту. Кожен окремо взятий проект взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадськості має свій критерій оцінки. Провідним критерієм оцінки ефективності проектів такої взаємодії є їх економічна успішність та забезпечення потреб територіальної громади.

Також маємо способи оцінки ефективності залучення, що можуть застосовуватися розробниками в цілях публічної демонстрації результативності взаємодії. Мається на увазі спрямованість учасників проекту на активну практику органів місцевого самоврядування та громадськості із завданнями, пов'язаними з організацією та проведенням заходів та акцій. А також:

- оцінка контрольних завдань і підсумкових робіт фахівцями та експертами муніципального та регіонального рівня;
- вивчення підсумків грантових та інших громадських ініціатив, на предмет виявлення кількісного та якісного показника участі випускників проекту;
- інтерв'ювання партнерів взаємодії, представників місцевих та громадських структур на оцінку рівня підготовленості та компетенції учасників і випускників проекту.

Якщо ж застосовується спосіб оцінки ефективності проекту в цілях публічної демонстрації результативності проекту, то використовуються наступні критерії оцінки:

- динаміка чисельності громадськості – безпосередніх учасників проекту та залучених до різної діяльності;
- динаміка чисельності законопроектів та поправок, прийнятих за участі громадськості;
- динаміка електоральної активності громадськості;
- динаміка реалізованих ініціатив та суспільно значущих проектів та акцій;
- динаміка звернень до органів місцевого самоврядування з боку громадськості.

При обранні способу оцінки ефективності залучення громадськості, що застосовуються розробниками в цілях публічної демонстрації результативності проекту, оцінка ефективності проекту проходить по декількох каналах:

- незалежна експертна оцінка через громадські ради, через фокус-групи громадськості;
- аналіз результатів соціологічних досліджень і виявлення кореляції проведеної політики (реалізації проекту) та стану громадськості;
- незалежна оцінка через проведення Інтернет-опитувань і голосувань, моніторинг звернень (зокрема, до громадської приймальні);
- контент-аналіз публікацій в ЗМІ.

Для оцінки ефективності застосовується система індикаторів, наприклад: кількість створених соціально значимих громадських організацій; кількість розроблених і підтриманих громадських проектів; сума коштів і оцінка вартості громадських проектів; збільшення числа соціально позитивних громадських організацій і зниження числа соціально деструктивних та інші.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз дефініцій «ефективність», «оцінка» та «оцінювання», «залучення громадян» надав змогу визначити їх змістовне наповнення та відчуті відмінності при їх застосуванні на практиці, акцентувати увагу на умовах, створення яких сприятиме забезпеченню ефективності розробки, прийняття та реалізації рішень органами місцевого самоврядування. Серед найпоширеніших дієвих форм залучення громадськості є громадські слухання, громадські та експертні ради при місцевих органах влади, конкурс міні-грантів, а також підтримка локальних проектів, інструменти краудсорсингу. Так, контракти ефективності між органами місцевого самоврядування та громадськістю формують цільові показники органу місцевого самоврядування в частині відкритості інформації та залучення суспільства і забезпечують їх виконання.

Аналіз вітчизняної практики застосування різних форм залучення громадськості переконливо свідчить, що збільшення рівня участі громадян у процесах прийняття рішень може сприяти розвитку демократичних цінностей у членів територіальної громади за допомогою встановлення довірчих і конфіденційних відносин, вирішення та управління конфліктами не тільки за допомогою виборів. Ефективною громадська участь може вважатися тоді, коли висунуті громадськістю проблеми починають безпосередньо вирішуватися або потреби громади враховуються при прийнятті рішень.

Способами оцінки ефективності в процесі розробки, прийняття та реалізації рішень органами місцевого самоврядування є наступні: способи, які застосовуються в цілях публічної демонстрації результативності проекту та результативності взаємодії; способи оцінки ефективності проекту та способи оцінки ефективності залучення. При цьому чим більшою є кількість критеріїв

оцінки та різноманітною система індикаторів, тим об'єктивнішою є оцінка ефективності залучення громадськості до процесу розробки, прийняття та реалізації рішень органами місцевого самоврядування.

Література.

1. Громадськість та місцева влада Донеччини – ефективні механізми взаємодії // ДОО ВГО «Комітет виборців України», 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/gromadskist-ta-mistceva-vlada-efektivni-mekhanizmi-vzaemodiii-na-donechchini>.
2. Енциклопедія державного управління – у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 2 : Методологія державного управління. – 2011. – С. 158–160; 434–435.
3. Інструменти партнерства громадськості та влади на місцевому рівні: Збірка / Н. Бойко, Т. Кіріллова – За ред. Н. Бойко – 2008. – 72 с.
4. Как обеспечить эффективное участие институтов гражданского общества и учет интересов граждан в управлении государственными и муниципальными услугами. Аналитический документ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://soros.kg/wp-content/uploads/2012/02/analitical_note_ZOT.pdf.
5. Концепция разработки механизмов информирования и вовлечения общественности в процесс принятия решений, связанных с окружающей природной средой для города Донецка. – Донецк, 2002. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ecology.donbass.com/pages/publ/first_steps.htm.
6. Кохан А. І. Вибір ефективного методу комунікації у процесі прийняття пролітико-управлінських рішень // Теорія та практика державного управління. – Вип. 2 (37) – 2014. – С. 97–103.
7. Манжола П. Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень / П. Манжола // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4 (5). – С. 13 – 18.

8. Муркович Л. І. Світова практика залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами , Л. Муркович // Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. – вип.. 2 (17). – С.262–269.

9. Отчет по исследованию «Сбор основных данных по целевым группам проекта и достоверной информации об их вовлечении в процессы принятия решений в области предоставления услуг» в рамках совместного проекта ЕС и ООН «Продвижение добросовестного управления для достижения социальной справедливости». – Руководитель исследования Гайбулина Р. М. – Бишкек, 2012 – 84 с.

10. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Л. Л. Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – 300 с.

11. Проект Стратегії залучення громадянського суспільства у процес прийняття рішень в Україні. Проект. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://upper.org.ua/files/1417171904168/Draft_Strategy_for_promoting_civil_participation_in_decision-making_in_Ukraine_ua.pdf.

12. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні [Текст]: посіб. – К. : Ленвіт, 2012 . – 64 с.

13. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник. – ДП «Укртехінформ» – Київ, 2013. – 250 с.

Кривогуз Геннадій Іванович,

доцент кафедри управління проектами

ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.військ.н.

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ПОСЛІДОВНОСТІ РОБОТИ НАЧАЛЬНИКА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОРГАНІЗАЦІЇ

Розроблено пропозиції щодо послідовності роботи начальника цивільного захисту організації при розробленні плану реагування у разі загрози та виникнення надзвичайної ситуації.

Ключові слова: етапи і фази планування, надзвичайна ситуація, організаторська робота, послідовність роботи, рішення, розпорядження.

Krivoguz Gennady

THE PROPOSALS ON THE SEQUENCE OF THE WORK OF THE CHIEF OF CIVIL PROTECTION OF ORGANIZATION

Normative legal acts and other documents in civil protection defined powers and duties of the chief of civil defense organizations, institutions, establishments, enterprises, entities and events held and controlled it. However, the order of the chief of civil protection management system of civil defense organizations in these documents is not described and not detailed.

Of the total problem of uncertainty sequence of the chief of civil protection management system of civil protection should highlight the issue of separation of administrative activity in two parts (planning and organizational work), the selection stages and phases of planning actions to prevent and respond to emergencies, and the sequence of work depending of the method of the officials and authorities.

Purpose of the article is to determine the sequence of the chief of civil protection organization depending on chosen methods and considering its division management activities into two parts and release stages and phases of planning

actions to prevent and respond to emergencies with the provision of relevant proposals.

Guidelines for the order of drawing up response plans in case of threats and emergencies in enterprises, institutions and organizations and Guidelines for the development of plans for civil defense are four main stages in the work to develop these plans, formulate the structure and content of these plans, but not highlight the consistency of the chief of civil defense organizations in the planning process. Working on the planning of civil protection defined administrative documents, which must be defined major development plan, officials preparing proposals to the draft plan, major organizational issues to prepare proposals to the draft plan, and the deadline for submission of draft plan approval. The sequence of the chief of civil protection organization depends on the chosen method of governing bodies and officials.

Activity head of civil defense organizations may be organized and consistent methods of parallel operation. In the method of parallel operation of three distinct stages (organization planning to respond in the event of threats and emergencies; develop a Concept and formulation of solutions to respond in the event of threats and emergencies and bring tasks to the performers, development (adjustment) for responding in case of threat and occurrence emergencies) and the corresponding phase, which is closely related to the sequence of work. A distinctive feature of the method of consistent work is that artists bring to the task will be carried out on the third stage after the development, coordination and approval of a plan of response in case of threats and emergencies.

In the sequence of the chief of civil protection organization are the two main parts: the planning response in the event of threats and emergencies and to implement organizational work developed or revised depending on the emergency plans. According to the author, the proposed work will be similar sequence when developing plans for localization and disaster recovery plans and civil protection in times of crisis.

The main directions of further research can determine the content and order of operations chief of civil protection organization using the methods and tools of project management in the planning of response in case of threats and emergencies and implementing organizational work on the plans. A useful simulation can be several variants, concept response in the event of threats and emergencies, their comparison and evaluation to select alternative using a variety of special mathematical and software.

Keywords: stages and phases of planning, emergency, organizational activities, sequence of work, decisions, orders.

Кривогуз Геннадий Иванович

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТИ РАБОТЫ НАЧАЛЬНИКА ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ ОРГАНИЗАЦИИ

Разработаны предложения по последовательности работы начальника гражданской защиты организации при разработке плана реагирования при угрозе и возникновении чрезвычайной ситуации.

Ключевые слова: этапы и фазы планирования, чрезвычайная ситуация, организаторская работа, последовательность работы, решение, распоряжение.

Постановка проблеми. Нормативно-правовими актами та іншими документами у сфері цивільного захисту [1; 2; 3; 4; 7] визначені повноваження і обов'язки начальника цивільного захисту організації, установи, закладу, підприємства, суб'єкта господарювання (далі – організації), а також заходи, які проводяться і контролюються ним. Однак, послідовність роботи начальника цивільного захисту (ЦЗ) з управління системою цивільного захисту (СЦЗ) організації в цих документах не описана і не деталізована.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Однією з основних функцій управління є планування. Стаття 130 Кодексу цивільного захисту України (КЦЗУ) [1] визначає такі документи з планування СЦЗ організації:

1) план реагування на надзвичайні ситуації (інструкція щодо дій персоналу суб'єкта господарювання у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій (НС) – для суб'єктів господарювання (СГ) з чисельністю працюючого персоналу 50 осіб і менше);

2) план локалізації та ліквідації наслідків аварій на об'єктах підвищеної небезпеки (ОПН);

3) план цивільного захисту на особливий період (для СГ, який продовжує роботу у воєнний час та який віднесено до категорії цивільного захисту).

Відповідно до статті 75 КЦЗУ для безпосереднього управління аварійно-рятувальними та іншими невідкладними роботами під час виникнення будь-якої НС призначається керівник робіт з ліквідації наслідків НС. Таким керівником для СГ у разі виникнення НС відповідного об'єктового рівня може бути керівник або один із керівників СГ відповідно до затвердженого розподілу обов'язків.

Для безпосередньої організації та координації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків НС утворюється штаб з ліквідації наслідків НС, який є робочим органом керівника робіт з ліквідації наслідків НС (стаття 76 КЦЗУ). Рішення про утворення та ліквідацію штабу з ліквідації наслідків НС, його склад приймає керівник робіт з ліквідації наслідків НС.

У статті 20 КЦЗУ розкриті завдання і обов'язки СГ та встановлені нормативи чисельності працюючих та осіб, які перебувають на лікуванні або на денній формі навчання, для створення (призначення) керівниками СГ підрозділів (посадових осіб) з питань ЦЗ, які організовують заходи ЦЗ СГ.

Однак, у КЦЗУ послідовність роботи начальника ЦЗ організації щодо розробки (уточнення) перелічених документів з планування і безпосереднього управління аварійно-рятувальними та іншими невідкладними роботами під час виникнення будь-якої НС не визначена.

У статті 10 Положення про єдину державну систему цивільного захисту (ЄДСЦЗ) [2] зазначається, що на об'єктовому рівні постійно діючими органами

управління ЦЗ, до повноважень яких належать питання організації та здійснення заходів ЦЗ, є керівні органи підприємств, установ та організацій, а також підрозділи (посадові особи) з питань ЦЗ, які утворюються (призначаються) такими органами відповідно до законодавства. У статтях 28, 29, 31 цього Положення перелічені документи з планування СЦЗ організації відповідно до статті 130 КЦЗУ. Однак, послідовність роботи начальника ЦЗ організації з планування і діяльності у різних режимах функціонування СЦЗ СГ у Положенні не розкрита.

Статут дій у надзвичайних ситуаціях органів управління (ОУ) та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту (ОРС ЦЗ) [3] (далі – Статут дій) описує процес управління силами ЦЗ при ліквідації НС, визначає повноваження (пункти 2.2.1, 2.2.5-2.2.7, 2.2.10) керівника робіт з ліквідації НС і штабу з ліквідації НС (пункти 2.2.2, 2.2.4), послідовність (пункт 2.2.33) і зміст роботи (підрозділ 3.6-3.8) керівника ОУ (підрозділу), формулює зміст рішення керівника ОУ (керівника робіт з ліквідації НС) на проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у районі НС (пункти 2.2.12-2.2.25) і коротко описує процес планування аварійно-рятувальних робіт (пункт 2.2.26). При цьому в пункті 2.2.33 не зрозуміло, для методу послідовної чи паралельної роботи вказана послідовність дій керівника ОУ (підрозділу). До того ж, слід зауважити, що визначена послідовність і зміст роботи керівника робіт з ліквідації НС стосується ОУ і підрозділів ОРС ЦЗ центрального та регіонального підпорядкування центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері ЦЗ (підрозділ 1.3).

Положення про Функціональну підсистему «Освіта і наука України» єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру [4] встановлює перелік документів з планування СЦЗ закладу освіти, завдання і обов'язки начальника ЦЗ, яким є керівник закладу освіти, але не визначає послідовність його роботи з планування і діяльності у різних режимах функціонування СЦЗ.

І. М. Герасимів, К. О. Пашко, М. М. Фука, Ю. П. Щирба. [5] розкривають організаційну структуру ЦЗ в навчальних закладах, завдання і повноваження начальника цивільного захисту, яким є керівник навчального закладу, штабу, служб і формувань ЦЗ та особливості проведення рятувальних та інших невідкладних робіт у навчальному закладі без залучення ОУ та підрозділів ОРС ЦЗ. При цьому, послідовність роботи начальника ЦЗ навчального закладу не описується.

Інструкція щодо виконання вимог техногенної безпеки, цивільного захисту та порядку дій у разі виникнення аварійних ситуацій (аварій) [6] визначає дії при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, роботи ЦЗ підприємства в режимі повсякденної діяльності і НС, основні заходи СЦЗ підприємства за різними ступенями готовності та алгоритм дій начальника ЦЗ об'єкту в разі загрози виникнення НС і при виникненні аварії (катастрофи) на об'єкті. Однак, у зазначеному алгоритмі відсутні заходи щодо уточнення рішень, на підставі яких розроблені плани реагування на НС та відповідні розпорядження.

Методичні рекомендації щодо порядку складання планів реагування у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій на підприємствах, установах та організаціях [7] і Методичні рекомендації щодо розроблення планів з питань ЦЗ [8] виділяють чотири основні етапи у роботі з розробки вказаних планів, формулюють структуру і зміст цих планів, але не висвітлюють послідовність роботи начальника ЦЗ організації у процесі планування.

У частині I Бойового статуту Сухопутних військ (БССВ) [9] викладені теоретичні розробки щодо поділу управлінської діяльності посадових осіб та

органів військового управління (ОВУ) на планування та організаторську роботу, а також виділення етапів і фаз планування бойових та інших дій окремої механізованої (танкової) бригади (полку) та послідовності роботи командира бригади (полку) залежно від обраних методів роботи. Основними видами бойових дій є оборона та наступ. Під іншими діями слід розуміти стабілізаційні дії (особлива форма застосування військ (сил) для стабілізації обстановки у кризовому районі та недопущення ескалації (відновлення) воєнного конфлікту) і специфічні дії (форма застосування військ (сил) під час участі в антитерористичних операціях (АТО) і ліквідації наслідків НС техногенного та природного характеру).

Зазначені у БССВ підходи можуть бути застосовані й до організації дій при загрозі та виникненні НС начальником ЦЗ організації.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Із загальної проблеми невизначеності послідовності роботи начальника ЦЗ з управління СЦЗ слід виділити питання поділу управлінської діяльності на дві частини (планування та організаторську роботу), виділення етапів і фаз планування дій щодо запобігання та реагування на НС, а також послідовності його роботи залежно від обраних методів роботи посадових осіб та ОУ.

Постановка завдання. Мета статті – визначити послідовність роботи начальника ЦЗ організації у залежності від обраних методів роботи та з урахуванням поділу його управлінської діяльності на дві частини (планування та організаторську роботу) та виділення етапів і фаз планування дій щодо запобігання та реагування на НС із наданням відповідних пропозицій.

Виклад основного матеріалу дослідження.

У Статуті дій [3] і частині I БССВ [9] зазначається, що послідовність роботи керівника ОУ (ОВУ, військової частини, підрозділу) пов'язується з обраними методами роботи, які залежать від обстановки, наявності часу, визначених завдань і строків їх виконання.

Статут дій (пункт 2.2.32) встановлює два методи роботи керівника ОУ (підрозділу):

- метод послідовної роботи, який застосовується під час попередньої підготовки до дій за призначенням і проводиться послідовно від вищого ОУ до аварійно-рятувального підрозділу включно;

- метод паралельної роботи, який застосовується за умови обмеженого строку підготовки до дій (як правило, при виникненні НС), при цьому організація заходів реагування здійснюється одночасно у всіх ОУ та підрозділах, які залучаються до аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

Згідно з частиною I БССВ, під час прийняття рішень, постановки завдань і планування бойових та інших дій у військовій частині можуть застосовуватись методи послідовної, паралельної, паралельно-зустрічної роботи і комбінований, тобто поєднання методів послідовної і паралельної роботи.

Метод послідовної роботи застосовується при тривалих строках підготовки бойових та інших дій. При цьому кожна нижча інстанція включається в роботу після завершення планування старшим командиром (начальником) на основі отриманого бойового наказу чи бойового розпорядження. За наявності достатньої кількості часу в ході завчасної підготовки до бойових та інших дій у мирний час та в особливий період цей метод може бути основним. У БССВ, на відміну від Статуту дій, вказується етап управлінської діяльності й назва бойового документу, на підставі якого розпочинається робота у нижчій ланці управління.

Метод паралельної роботи застосовується при обмежених строках підготовки бойових та інших дій і нестачі часу на їх підготовку. Він є основним під час ведення бойових та інших дій. Основною відмінністю від Статуту дій, крім зазначеної вище, є два варіанти початку управлінської діяльності у нижчих ланках військового управління.

1. При обмежених термінах підготовки бойових та інших дій управлінська діяльність у нижчих ланках розпочинається одразу після прийняття рішення і доведення завдань старшим начальником у вигляді бойового наказу.

2. В умовах нестачі часу на підготовку бойових та інших дій управлінська діяльність у нижчих ланках розпочинається після вироблення старшим начальником лише першого елемента рішення (замислу бою чи інших дій) на підставі попереднього бойового розпорядження.

Залежно від вказаних методів визначається і послідовність роботи командира військової частини (підрозділу) під час підготовки і в ході бойових та інших дій.

Діяльність усіх посадових осіб військової частини (підрозділу) під час підготовки і в ході бойових та інших дій умовно поділяється на дві основні частини.

1) планування бойових та інших дій;

2) організаторська робота посадових осіб та ОУ з виконання прийнятих рішень, розроблених планів і поставлених завдань.

Процес планування бойових та інших дій поділяється на три етапи: організація планування, вироблення і затвердження рішення (замислу) бою (інших дій) та розроблення плану бойових та інших дій. До речі, найменування третього етапу щодо розроблення плану бойових та інших дій у послідовності роботи посадових осіб військової частини відсутнє.

Організаторська робота посадових осіб та ОУ з виконання прийнятих рішень, розроблених планів і поставлених завдань включає:

- організацію взаємодії і всебічного забезпечення;
- підготовку підлеглих посадових осіб, ОУ і командирів підрозділів;
- організацію управління;
- контроль за підготовкою посадових осіб, ОУ і командирів підрозділів до бойових та інших дій, а також за своєчасним виконанням прийнятих рішень та поставлених завдань.

Із загального часу на підготовку бойових та інших дій значну його частину (не менше 80 %) рекомендується виділяти на організаторську роботу, основним завданням якої є практична реалізація розробленого плану.

На відміну від БССВ, згідно з додатком до листа ДСНС України від 06.03.2015 р. № 17-3/739 [7] і Методичними рекомендаціями щодо розроблення планів з питань ЦЗ [8], робота з розробки планів реагування у разі загрози та виникнення НС на підприємствах, установах та організаціях зазвичай включає чотири основні етапи:

I етап – аналіз та прогнозування можливих варіантів розвитку подій.

На цьому етапі здійснюється збір та аналіз вихідних даних, аналізування можливих варіантів розвитку подій, формулювання та постановка цілей і завдань, визначення шляхів досягнення поставлених цілей і виконання завдань, попередні розрахунки фінансових і матеріальних витрат для цієї діяльності.

II етап – організаційно-підготовчий.

На даному етапі визначаються виконавці, здійснюється їх підготовка до роботи, визначається загальний обсяг роботи щодо розробки плану, проводиться розрахунок часу та розподіляються обов'язки.

III етап – практична розробка плану.

На даному етапі здійснюється практична розробка і оформлення проекту плану, формуються і збираються пропозиції, складається програма дій (визначається конкретний перелік заходів і робіт для досягнення поставлених цілей і виконання завдань), розраховуються необхідні ресурси та їх джерела, уточнюються розрахунки фінансових та матеріальних витрат на виконання запланованих заходів і загальний кошторис, уточнюються рішення з окремих питань, визначаються безпосередні виконавці заходів і робіт, опрацьовуються два питання організації взаємодії з органами управління, установами і організаціями, спільно з якими планується виконання заходів.

IV етап – узгодження та затвердження плану.

На цьому етапі проект плану проходить узгодження в зацікавлених центральних або місцевих органах виконавчої влади, органах управління та організаціях, підписується та подається на затвердження відповідній посадовій особі.

Безпосередня робота щодо планування заходів цивільного захисту визначається розпорядчим документом (директива, наказ, розпорядження, організаційні вказівки), у якому має бути визначено основних розробників плану (посадові особи), посадовців, що готують пропозиції до проекту плану, основні організаційні питання з підготовки пропозицій до проекту плану, а також термін подання проекту плану на затвердження.

Пропозиції в проект плану повинні містити конкретні заходи, що мають забезпечити досягнення цілей, виконання завдань та ефективне використання ресурсів. Терміни розроблення, формування і подання пропозицій визначаються з урахуванням часу, необхідного для їх розгляду та узгодження.

Послідовність роботи начальника ЦЗ організації залежить від обраного методу роботи органів управління та посадових осіб. Відповідно до статті 75 КЦЗУ [1], керівником робіт з ліквідації наслідків НС об'єктового рівня може бути керівник або один із керівників СГ, відповідно до затвердженого розподілу обов'язків. У Статуті дій [3] послідовність роботи такого керівника не сформульована, але перелічені такі основні заходи управління силами ЦЗ:

- уточнення та оцінка обстановки;
- визначення першочергових завдань, які необхідно провести негайно (невідкладно) для прискорення підготовки сил і засобів до виконання завдань з ліквідації НС, та надання попередніх розпоряджень для підрозділів ОРС ЦЗ;
- подальший аналіз ситуації (збір даних про характер та масштаби надзвичайних ситуацій, розрахунок сил і засобів), підготовка та прийняття рішення і доведення завдань до підрозділів ОРС ЦЗ;
- здійснення постійного моніторингу (збір даних про обстановку), оперативне інформування органів державної влади про розвиток НС та вжиті заходи для ліквідації НС;
- організація всебічного забезпечення рятувальної операції;
- залучення сил і засобів ЦЗ місцевих органів виконавчої влади, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади відповідно до Планів реагування та взаємодії;

- організація взаємодії, зв'язку та забезпечення взаємного обміну інформацією з приданими силами;
- визначення конкретних завдань додатково залученим силам, координація та контроль за проведенням аварійно-рятувальних та відновних робіт;
- підготовка доручень (при необхідності) щодо залучення сил і засобів з інших регіонів;
- організація повернення залучених сил і засобів до місць постійної дислокації після виконання завдань з ліквідації наслідків НС.

Основою управління при ліквідації НС є рішення керівника ОУ (керівника робіт з ліквідації НС) на проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у районі НС.

Рішення включає такі основні елементи: короткі висновки із оцінки обстановки; порядок проведення дій; завдання підлеглим формуванням, підрозділам; заходи безпеки; організація взаємодії; забезпечення дій формувань, підрозділів; організація управління та зв'язку.

Рішення оформлюється на карті (схемі) з пояснювальною запискою із урахуванням розвитку обстановки в районі НС.

У Статуті дій (пункт 2.2.33) [3] визначена наступна послідовність роботи керівника ОУ (підрозділу). Під час підготовки і в ході виконання завдань керівник ОУ (підрозділу):

- з'ясовує завдання, визначає першочергові заходи з підготовки підрозділів до виконання отриманого завдання;
- проводить розрахунок часу;
- особисто або через першого заступника орієнтує своїх заступників, начальників служб і підпорядкованих підрозділів щодо подальшого порядку роботи;
- дає вказівки про час і порядок роботи на місцевості і підготовку інформації для прийняття подальших рішень;
- оцінює обстановку;

- проводить рекогносцировку;
- приймає рішення та доповідає його вищому керівництву;
- затверджує рішення у вищого керівництва;
- доводить завдання до особового складу;
- організовує управління, взаємодію, всебічне забезпечення дій підрозділів та контроль за їх підготовкою до виконання завдань за призначенням.

Керівник органу управління (підрозділу) може організовувати виконання заходів з ліквідації надзвичайної ситуації безпосередньо на місці події. З урахуванням змін обстановки він уточнює попередні рішення, завдання та порядок взаємодії підпорядкованих підрозділів.

Залежно від обстановки і наявності часу послідовність роботи керівника органу управління (підрозділу) може бути іншою. Як правило, керівник органу управління (підрозділу) повинен передбачити мінімально необхідний час на підготовку підпорядкованих підрозділів до виконання визначених завдань.

Інструкція щодо виконання вимог техногенної безпеки, цивільного захисту та порядку дій у разі виникнення аварійних ситуацій (аварій) [6] визначає алгоритм дій начальника ЦЗ об'єкта:

1) при загрозі виникнення НС:

- прийняти інформацію про загрозу виникнення НС (від управління (відділу) НС та ЦЗ населення міста, району або голови постійної комісії з техногенно-екологічної безпеки та НС міста, району;
- привести в готовність ОУ та сили;
- вжити заходів щодо запобігання виникнення НС або зменшення збитків та втрат;
- доповісти начальнику ЦЗ міста, району про виконані заходи;

2) при виникненні аварії (катастрофи) на об'єкті:

- прийняти інформацію про НС (від чергового диспетчера, чергового ДСНС тощо);
- визначити класифікацію і рівень НС;

- доповісти про НС начальнику ЦЗ міста, району;
- дати розпорядження на збір та організацію роботи органів управління (постійної комісії з НС; штабу ЦЗ та НС; служб ЦЗ);
- виїхати на місце аварії, стихійного лиха, з'ясувати обстановку;
- доповісти про реальні масштаби аварії, стихійного лиха начальнику ЦЗ міста, району і начальнику вищого відомчого органу управління ЦЗ;
- провести засідання постійної комісії з питань НС та організувати роботу штабу ЦЗ та НС, служб ти сил ЦЗ;
- уточнити класифікацію і рівень НС та доповісти начальнику ЦЗ міста, району і голові постійної комісії з техногенно-екологічної безпеки та НС міста, району;
- організувати проведення аварійно-рятувальних й інших невідкладних робіт та ліквідацію наслідків аварії;
- керування роботами з ліквідації наслідків аварії;
- доповідати про хід виконання робіт: через – 6 год. (письмово), через – 12 год. (письмово), надалі – двічі на добу;
- організувати роботи з визначення збитків із залученням до роботи представників відділу економіки, житлово-комунального господарства, бюро технічної інвентаризації, управління сільського господарства та оформленням визначених звітних форм актів, кошторисів, довідок про матеріальні збитки, завдані аварією (5–10-денний термін);
- подати звітні документи начальнику ЦЗ міста, району та в управління (відділ) НС та ЦЗ населення міста, району.

Враховуючи положення Статуту дій [3] і теоретичні розробки щодо етапів і фаз планування бойових та інших дій окремої механізованої (танкової) бригади, полку, викладених у частині I БССВ [9], пропонується при застосуванні методу паралельної роботи процес планування реагування у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій на підприємствах, установах та організаціях поділити на три етапи і відповідні їм фази (табл. 1).

При застосуванні методу послідовної роботи на всіх рівнях управління організації доведення завдань до виконавців буде здійснюватися на третьому етапі після розроблення, погодження і затвердження плану реагування у разі загрози та виникнення НС. Тобто, другий етап планування – це вироблення замислу і формулювання рішення на реагування у разі загрози та виникнення НС, а третій етап – це розроблення (корегування) плану реагування у разі загрози та виникнення НС і доведення завдань до виконавців. При цьому, фаза 2.3 (розроблення і доведення завдань до виконавців) буде фазою 3.2, а уточнення (корегування) плану реагування у разі загрози та виникнення НС – фазою 3.3.

Таблиця 1

Етапи і фази планування реагування у разі загрози та виникнення НС на підприємствах, установах та організаціях (при методі паралельної роботи)

Етапи планування	Фази етапів планування	
	Найменування	Характеристика
1. Організація планування реагування у разі загрози та виникнення НС	1.1. Аналіз ситуації та організація роботи підлеглих	1.1.1. Збір загальних даних про характер і масштаби НС (можливих чи реальних)
		1.1.2. Усвідомлення (з'ясування) або уточнення завдань і визначення черговості їх виконання
		1.1.3. Організація роботи підлеглих
	1.2. Оцінювання обстановки	Деталізовані дані про характер і масштаби НС, обсяги робіт, які необхідно виконати, та умови їх проведення, наявність сил та засобів ЦЗ і відповідність їх можливості обсягам робіт тощо

	1.3. Формулювання вихідних даних для планування	Строки виконання завдань, розміри і строки створення запасів та норми витрат ресурсів, строк готовності сил та засобів ЦЗ тощо
2. Вироблення замислу і формулювання рішення (Рш) на реагування у разі загрози та виникнення НС (РгЗВНС) та доведення завдань до виконавців	2.1. Вироблення замислу РгЗВНС	2.1.1. Вироблення варіантів замислу РгЗВНС
		2.1.2. Порівняння, оцінювання варіантів замислу РгЗВНС і вибір альтернативного варіанту
		2.1.3. Оформлення, розгляд і затвердження замислу РгЗВНС
	2.2. Формулювання РшРгЗВНС	2.2.1. Прийняття РшРгЗВНС
		2.2.2. Оформлення і затвердження РшРгЗВНС
	2.3. Розроблення і доведення завдань до виконавців	2.3.1. Організація розроблення штабом ЦЗ наказів (розпоряджень)
		2.3.1. Підписання наказів (розпоряджень) начальником ЦЗ
		2.3.2. Доведення завдань до виконавців
3. Розроблення (корегування) плану реагування у разі загрози та виникнення НС (ПлРгЗВНС)	3.1. Розроблення ПлРгЗВНС	3.1.1. Розроблення штабом ЦЗ документів ПлРгЗВНС
		3.1.2. Погодження ПлРгЗВНС у різних інстанціях і затвердження начальником ЦЗ організації
	3.2. Уточнення (корегування) ПлРгЗВНС (за потреби)	3.2.1. Уточнення (корегування) ПТлТхЗб
		3.2.2. Розробка нових документів ПТлТхЗб (за потреби)

На основі викладених положень у Статуті дій [3], етапів і фаз планування (табл. 1) та організаторської роботи [9], алгоритму дій начальника ЦЗ об'єкту [6] пропонується наступна послідовність роботи начальника ЦЗ щодо реагування у разі загрози та виникнення НС на підприємствах, установах та організаціях при застосуванні ОУ методу паралельної роботи:

- збір загальних даних про характер і масштаби можливих чи реальних НС;
- усвідомлення (з'ясування) або уточнення завдань;
- визначення першочергових завдань, які необхідно провести негайно (невідкладно) для прискорення підготовки сил і засобів до виконання завдань з реагування у разі загрози та виникнення НС, та надання попередніх розпоряджень для підрозділів;
- розрахунок часу на планування та організаторську роботу;
- орієнтування підлеглих про завдання, черговість їх виконання та порядок роботи ОУ;
- оцінювання обстановки;
- вироблення варіантів замислу реагування у разі загрози та виникнення НС, вибір альтернативного варіанту та його затвердження;
- проведення рекогносцировки (при можливості);
- прийняття, організація оформлення і затвердження рішення на реагування у разі загрози та виникнення НС;
- організація розроблення, оформлення і доведення завдань до виконавців;
- розроблення (корегування), зовнішнє погодження і затвердження плану реагування у разі загрози та виникнення НС;
- здійснення організаторської роботи щодо реагування у разі загрози та виникнення НС (організація взаємодії, управління, моніторингу ситуації, всебічного забезпечення, підготовки ОУ і формувань ЦЗ та району дій, контролю і надання допомоги у виконанні поставлених завдань);

- доповідь про готовність до виконання завдань і про хід виконання аварійно-рятувальних, відновлювальних та інших невідкладних робіт (письмово через 6 і 12 год., надалі – 2 рази на добу);

- подання звітних документів у вищу інстанцію з питань ЦЗ.

Зазначена послідовність роботи начальника ЦЗ організації (рис. 2) пов'язана як з методами роботи, так і з етапами та фазами планування реагування у разі загрози та виникнення НС (табл. 1). При цьому два варіанти початку управлінської діяльності у нижчих ланках військового управління, згідно з частиною першої БССВ [9] при методі паралельної роботи начальника ЦЗ організації, не розглядалися.

Висновки. Діяльність начальника ЦЗ організації може бути організована методами послідовної й паралельної роботи. При методі паралельної роботи виділяються три етапи (організація планування реагування у разі загрози та виникнення НС; вироблення замислу і формулювання рішення на реагування у разі загрози та виникнення НС та доведення завдань до виконавців; розроблення (корегування) плану реагування у разі загрози та виникнення НС) і відповідні їм фази, які тісно пов'язані з послідовністю його роботи. Відмінною ознакою методу послідовної роботи є те, що доведення завдань до виконавців буде здійснюватися на третьому етапі після розроблення, погодження і затвердження плану реагування у разі загрози та виникнення НС.

У послідовності роботи начальника ЦЗ організації виділяються дві основні частини: планування реагування у разі загрози та виникнення НС і організаторська робота з виконання розроблених або уточнених залежно від конкретної НС планів. На думку автора, запропонована послідовність роботи начальника ЦЗ буде аналогічною при розробленні планів локалізації і ліквідації наслідків аварій на ОПН і планів ЦЗ на особливий період (для СГ, який продовжує роботу у воєнний час та який віднесено до категорії ЦЗ).

Основними напрямками подальших досліджень можуть бути визначення змісту роботи і порядку дій начальника ЦЗ організації із

застосуванням методів та інструментів управління проектами при плануванні реагування у разі загрози та виникнення НС і здійсненні організаторської роботи з реалізації розроблених (уточнених) планів. Корисним може бути моделювання декількох варіантів замислу реагування у разі загрози та виникнення НС, їх порівняння та оцінювання з метою вибору альтернативного варіанту з використанням різноманітних засобів спеціального математичного і програмного забезпечення.

Література.

1. Кодексу цивільного захисту України. (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 34–35, ст. 458) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11 «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF>.

3. Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 13.03.2012 р. № 575 «Про затвердження Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0835-12>.

4. Наказ Міністерства освіти і науки України від 03.09. 2009 р. № 814 «Про Положення про Функціональну підсистему «Освіта і наука України» єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.nmz.sumy.ua/CZ/CZ-14.html>.

5. Герасимів І. М., Пашко К. О., Фука М. М., Щирба Ю. П. Захист Вітчизни : Підруч. для учнів 10 кл. загальноосвіт. навч. закл. (рівень стандарту для хлопців). – Тернопіль: Видавництво «Астон», 2011. – 280 с. : іл.

[Електронний ресурс] – Режим доступу:
http://4book.org/images/shcoolbook_ua/10_zv_g_u.pdf.

6. Інструкція щодо виконання вимог техногенної безпеки, цивільного захисту та порядку дій у разі виникнення аварійних ситуацій (аварій), затверджена директором Тернопільського комунального науково-методичного центру науково-освітніх інновацій та моніторингу від 31.03.2014 р.

[Електронний ресурс] – Режим доступу:
http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=104&ved=0CDAQFjADOGRqFQoTCOW6wZmijcYCFQT0cgodgEwKvA&url=http%3A%2F%2Fsop.com.ua%2Fupload%2Fforum_files%2Fd2eoblen2v.doc&ei=C3J8VaWJIIToywOAmangCw&usg=AFQjCNFmAcQpYuSauaXpSCNXRIpAoUlTRA&bvm=bv.95515949,d.bGQ&cad=rjt.

7. Методичні рекомендації щодо порядку складання планів реагування у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій на підприємствах, установах та організаціях. Додаток до листа ДСНС України від 06.03.2015 р. № 17-3/739

[Електронний ресурс] – Режим доступу:
http://www.zhytomyr.mns.gov.ua/files/2015/3/12/plan_reaguvannya.pdf.

8. Євдін О. М., Слюсар А. А., Фомін А. І., Негрієнко С. В. Методичні рекомендації щодо розроблення планів з питань цивільного захисту (перша редакція). Проект. К. : УНДЦЗ ДСНС України, 2015. – 144 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу:
http://www.undicz.mns.gov.ua/files/2015/6/5/Metodychni_rekomendaciyi_planuvannya_CZ.pdf.

9. Бойовий статут Сухопутних військ Збройних Сил України. Частина І. Окрема механізована, танкова бригада (полк). – К. : ГІШ ЗСУ, 2009.