

ПУБЛІЧНЕ | PUBLIC
УРЯДУВАННЯ | MANAGEMENT



ISSN 2414-05-62

DOI: <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12>

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСАМБЛЕЯ ДОКТОРІВ
НАУК З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 2 (12) – лютий 2018

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві
з Українською Технологічною Академією*



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



NISPAcee
THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2018

Редакція

Головний редактор
Романенко Євген Олександрович,
доктор наук з державного управління,
професор, академік Української Технологічної
Академії, Міжнародної Кадрової Академії
та Академії наук публічного управління,
заслужений юрист України

Заступник головного редактора
Чаплай Ірина Віталіївна,
кандидат наук з державного управління

Випусковий редактор *Ю. А. Носанчук*
Комп'ютерне макетування *А. П. Нечипорук*

Публічне урядування
Свідоцтво KB 21596-11496 P

Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(Протокол № 2 від 28.02.2018)

Видання є таким, що реферується в міжнародних
наукометричних базах Index Copernicus,
РИНЦ та КіберЛенінка, у вітчизняній
реферативній базі даних “Україніка наукова”
та українському реферативному журналі
“Джерело”.

Збірник внесено до Переліку наукових фахових
видань з державного управління
(Наказ Міністерства освіти і науки України
від 10.05.2017 № 693).

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція
залишає за собою право на незначне редагування
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та
головних висновків). Редакція не завжди поділяє
думки авторів та не несе відповідальність за надану
ними інформацію. Матеріали подано
в авторській редакції.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: Андріївський узвіз,
буд. 11, оф. 68, м. Київ, Україна, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Адреса видавництва:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
просп. Червонозоряний, 119, літ. XX,
Київ, Україна, 03039

Editorial

Editorial in Chief
Yevgen Oleksandrovych Romanenko,
Doctor of sciences in Public Administration, Professor,
Academician of the Ukrainian Technological Academy,
International Personnel Academy and Academy
of Sciences of Public Administration,
Honored Lawyer of Ukraine

Deputy Editor
Iryna Vitaliivna Chaplay,
PhD in Public Administration
Managing Editor *Y. A. Hosanchuk*
Computer modeling *A. P. Hechyporuk*

Public management
Certificate KB 21596-11496 P

Published from november 2015
Pereodisity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 2 from February 28, 2018)

The edition is such that is reviewed in the interna-
tional scientometric bases Index Copernicus, РИНЦ,
КіберЛенінка and in the domestic abstract database
“Україніка наукова” and ukrainian abstract journal
“Джерело” (Series 3. Social and Human
Sciences. Arts).

The collection included in the list of scientific
professional edition from Public Administration
(Ministry of Education and Science of Ukraine
from 10.05.2017 № 693)

The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors
reserves the right for a little change and reduction
(with preservation of the author's style and main
conclusions). Editors can not share the world
views of the authors and are not responsible for the
information provided. Materials filed
in the author's edition.

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board: 11, Andriyivskyy
Descent, office 68, Kyiv, Ukraine, 04070
E-mail: Assembly2015@ukr.net
www.vadnd.org.ua

Addres of the editorial:
ДП “Видавничий дім “Персонал”
ave. Chervonozoryanyj, 119 lit. XX,
Kyiv, Ukraine, 03039



Українська
Технологічна Академія



IIAS
International Institute
of Administrative Sciences



NISPAcee
THE NETWORK OF INSTITUTES AND
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Головний редактор — Романенко Євген Олександрович, доктор наук з державного управління, професор, академік Української Технологічної Академії, Міжнародної Кадрової Академії та Академії наук публічного управління, заслужений юрист України.

Заступник головного редактора — Чаплай Ірина Віталіївна, кандидат наук з державного управління.

Редакційна колегія

1. Акімова Людмила Миколаївна — кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів та природокористування Національного університету водного господарства та природокористування.

2. Андрущенко Тетяна Вікторівна — доктор політичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України.

3. Афонін Едуард Андрійович — доктор соціологічних наук, професор, академік Української Технологічної Академії, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України.

4. Балашов Анатолій Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Президент Всеукраїнської академії наук публічного управління.

5. Бова Тетяна В'ячеславівна — доктор наук з державного управління, доцент, Херсонський національний технічний університет, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування.

6. Бодров Володимир Григорович — доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України.

7. Бульба Володимир Григорович — доктор наук з державного управління, професор, декан факультету підготовки магістрів державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

8. Бутирська Тетяна Олександрівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управ-

ління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.

9. Валевський Олексій Леонідович — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень.

10. Ващенко Костянтин Олександрович — доктор політичних наук, Голова Національного агентства України з питань державної служби, член-кореспондент Національної академії педагогічних наук України, заслужений економіст України.

11. Вендт Ян Анджей — доктор хабілітований наук про Землю у сфері географії, професор, заступник директора з питань науки та розвитку Інституту океанографії та географії Гданського університету (Польща).

12. Гаєвська Лариса Анатоліївна — доктор наук з державного управління, доцент, заступник начальника управління з навчальної роботи — начальник відділу менеджменту знань Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри управління освітою.

13. Гвоздзьовіч Сильвія — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижа в Гожуві-Великопольському (Гожув-Великопольський, Польща).

14. Гечбайя Бадри Нодарович — доктор економічних наук, асоційований професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, факультет економіки і бізнесу. Керуючий департаментом управління бізнесом (Грузія).

15. Гурковський Володимир Ігорович — доктор наук з державного управління, перший заступник директора ВГО “Центр дослідження проблем публічного управління”.

16. Дацій Надія Василівна — доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри менеджменту і маркетингу Київського національного лінгвістичного університету.

17. Девадзе Анзор Хемидович — кандидат економічних наук, доктор економіки, професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, факультет туризму (Грузія).

18. Денисюк Світлана Георгіївна — доктор політичних наук, професор кафедри суспільно-політичних наук Вінницького національного технічного університету.

19. Довгань Валерій Іванович — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права.

20. Драган Іван Олександрович — доктор наук з державного управління, професор кафедри менеджменту і маркетингу Київського національного лінгвістичного університету.

21. Драгомирецька Наталія Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

22. Жулева Гергана — Доктор PhD, виконавчий директор болгарської урядової “Програми доступу до інформації” (Болгарія).

23. Іваницька Ольга Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського”.

24. Ірвін Студін — Доктор PhD, професор Школи державної політики та управління Університету Торонто, Президент Інституту питань ХХІ століття, головний редактор і видавець журналу Global Brief (Канада).

25. Кайдашев Роман Петрович — доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

26. Карташов Євген Григорович — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління проектами та загальнофахових дисциплін, Інститут менеджменту та психології Національної академії педагогічних наук України.

27. Кіслов Денис Васильович — доктор наук з державного управління, доцент, член-кореспондент Української Академії

Наук, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

28. Козаков Володимир Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентіві України.

29. Корнієвський Олександр Анатолійович — доктор політичних наук, доцент, завідувач сектору громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень.

30. Кринична Ірина Петрівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

31. Крюков Олексій Ігорович — доктор наук з державного управління, професор кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

32. Литвин Юрій Олексійович — доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління.

33. Лопушинський Іван Петрович — доктор наук з державного управління, професор, Херсонський національний технічний університет, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування.

34. Мамічев Олексій Юрійович — доктор політичних наук, доцент, завідувач кафедри теорії та історії російського та зарубіжного права Владивостоцького державного університету економіки і сервісу (Росія).

35. Миколайчук Микола Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, професор кафедри економічної та фінансової політики.

36. Микеладзе Едуард Важаєвич — кандидат економічних наук, професор, Хічурський навчальний університет ім. святої Тбел Абусерідзе, факультет економіки та бізнесу (Грузія).

37. Мішель Маффесолі — професор університету ім. Рене Декарта / Сорбонна — Париж V (Париж, Французька республіка).

38. Молодцов Олександр Володимирович — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти та газу.

39. Науменко Раїса Андріївна — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, Київський національний торговельно-економічний університет, професор кафедри менеджменту.

40. Наумкіна Світлана Михайлівна — доктор політичних наук, професор Державного закладу “Південноукраїнський національний педагогічний університет ім. К. Д. Ушинського” (м. Одеса).

41. Непомнящий Олександр Михайлович — доктор наук з державного управління, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, заслужений будівельник України.

42. Новак-Каляєва Лариса Миколаївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

43. Новаченко Тетяна Василівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

44. Олуйко Віталій Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, голова Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України.

45. Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна — доктор наук з державного управління, радник Голови Національного агентства з питань запобігання корупції.

46. Пивоваров Костянтин Володимирович — доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

47. Пірен Марія Іванівна — доктор соціологічних наук, професор, Чернівець-

кий національний університет імені Юрія Федьковича, завідувач кафедри.

48. Плющ Руслан Миколайович — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

49. Половцев Олег Валентинович — доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

50. Радченко Олександр Віталійович — доктор наук з державного управління, професор надзвичайний Поморської академії в Слупську (Польща).

51. Ромат Євгеній Вікторович — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету.

52. Руденко Ольга Мстиславівна — доктор наук з державного управління, доцент, директор Науково-дослідного інституту публічного адміністрування та менеджменту Чернігівського національного технологічного університету.

53. Ручка Анатолій Олександрович — доктор соціологічних наук, професор, Інститут соціології НАН України, головний науковий співробітник.

54. Саханенко Сергій Єгорович — доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України.

55. Сіцинська Майя Володимирівна — доктор наук з державного управління, професор кафедри філософії та політології Національного університету державної податкової служби України.

56. Слінько Олександр Анатолійович — доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та політичного управління Воронежської філії Російської академії народного господарства та державної служби при Президенті Російської Федерації (Росія).

57. Соболева Наталя Іванівна — доктор соціологічних наук, старший науковий співробітник, Інститут соціології НАН України, провідний науковий співробітник.

58. Сурай Інна Геннадіївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

59. Суший Олена Володимирівна — доктор наук з державного управління, доцент, Інститут соціальної та політичної психології НАПН України, завідувач лабораторії.

60. Тадеуш Троціковскі — доктор наук про управління, професор, член-кореспондент Регіональної Академії Менеджменту, Голова Правління Регіонального Центру Європейської Інтеграції (Польща).

61. Усаченко Лариса Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, заслужений діяч науки і техніки України.

62. Халецька Аліна Анатоліївна — доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту організацій та зовнішньоекономічної діяльності Волинського інституту економіки та менеджменту.

63. Філіпенко Тетяна В'ячеславівна — доктор наук з державного управління, професор Міжрегіональної Академії управління персоналом.

64. Чаплай Ірина Віталіївна — кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Міжре-

гіональної Академії управління персоналом, виконавчий директор Президії громадської організації “Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління”.

65. Червякова Ольга Володимирівна — доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

66. Чернишов Юрій Георгійович — доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри Алтайського державного університету, директор Алтайської школи політичних досліджень (Росія).

67. Шайгородський Юрій Жанович — доктор політичних наук, доцент, головний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

68. Шпак Юрій Валерійович — доктор наук з державного управління, професор кафедри економіки підприємства Східноєвропейського університету економіки і менеджменту.

69. Якимчук Аліна Юріївна — доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування.

70. Яутріте Брієде — доктор юридичних наук, професор, Латвійський університет, юридичний факультет (Латвія).

Editor in Chief — Yevhen Oleksandrovych Romanenko, Doctor of sciences in Public Administration, Professor, Academician of the Ukrainian Technological Academy, International Personnel Academy and Academy of Sciences of Public Administration, Honored Lawyer of Ukraine

Deputy Editor — Iryna Vitaliivna Chaplay, PhD in Public Administration.

Editorial board

1. Lyudmila Nikolayevna Akimova — PhD of economic science, assistant professor, assistant professor of the Department of finance and environmental sciences of the National University of Water and Environment.

2. Tetiana Viktorivna Andrushchenko — Doctor of Political Science, Professor, leading researcher of the Institute of Higher Education of National Academy of Educational Sciences of Ukraine.

3. Eduard Andriyovych Afonin — Doctor of sociological science, Professor, Professor of the Department of Political Analysis and Forecasting of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine.

4. Anatolii Mykolaiovych Balashov — Doctor of science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, President of the Ukrainian Academy of Science of Public Administration.

5. Tetiana Viacheslavivna Bova — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-Government of the Kherson National Technical University.

6. Volodymyr Hryhorovych Bodrov — Doctor of economic science, Professor, Head of the Dept. of administration of National Economy and Economic Policy of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

7. Volodymyr Hryhorovych Bulba — Doctor of Science in Public Administration, Professor, Dean of the Faculty of Masters Preparation of Public Administration of the Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

8. Tetiana Oleksandrivna Butyrska — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

9. Oleksii Leonidovych Valevskyi — Doctor of science in Public Administration, Senior Researcher, Senior Research of the National Institute for Strategic Studies.

10. Kostiantyn Oleksandrovych Vashchenko — Doctor of Political Sciences, Head of the National Agency of Ukraine on Civil Service, member-correspondent of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, Honored Economist of Ukraine.

11. Andrzej Jan Wendt — Habilitovany doctor of Earth Sciences in the field of geography, professor, Deputy Director from questions of Science and Development of Institute of the Oceanography and Geography of the Gdansk University (Poland).

12. Larysa Anatoliivna Haievska — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Depchief of Management from Educational Work is a Chief of Department of Management of Knowledge of the National Academy of State Administration at President of Ukraine, Professor of Department of Management Education.

13. Sylvia Hvozhdzhyevich — Candidate of Science, Dept. of Administration and the National Security of State Higher Professional School. named Jakub from Paradyzhu in Lublin-Velykopolckomu (Gorzow Wielkopolski, Poland).

14. Badry Nodarovych Hechbayya — Doctor of Economics, Professor Asotsiirovanyy, Batumi State University of Shota Rustaveli. Faculty of Economics and Business. Managing of the Dept. of business management (Georgia).

15. Volodymyr Ihorovych Hurkovskyi — Doctor of science in Public Administration, First Deputy Director of the NGO "Center of studies of problems of public administration".

16. Dadiy Nadezhda Vasilivna — Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Head of the Department of Management and Marketing of the Kyiv National Linguistic University.

17. Anzor Hemydovych Devadze — Candidate of economic science, Doctor of Economics, professor, Sh. Rustaveli Batumi State University, Dept. of Tourism (Georgia).

18. Svitlana Heorhiivna Denysiuk — Doctor of Political Science, Professor of the Dept. Sociopolitical Sciences of the Vinnitsa National Technical University.

19. Valerii Ivanovych Dovhan — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self — government of Khmelnytsky University of Management and Law.

20. Dragan Ivan Alexandrovich — Doctor of Science in Public Administration, Professor of Management and Marketing Department of Kyiv National Linguistic University.

21. Nataliia Mykhailivna Drahomiretska — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Social and Political Sciences of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

22. Gargana Zhuleva — Doctor PhD, Executive Director of the Bulgarian government's "Program of access to information" (Bulgaria).

23. Ivanitskaya Olga Mikhailovna — Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Theory and Practice of Management of the National Technical University of Ukraine "Kyiv Polytechnic Institute named after M.Sc. Igor Sikorsky".

24. Irvin Studin — PhD, Professor in the School of Public Policy and Governance of the University of Toronto, President of the Institute for XXI Century Questions, and also Editor-in-Chief and Publisher of Global Brief magazine (Canada).

25. Roman Petrovych Kaidashev — Doctor of juridical science, Associate professor, Professor of the Department of public administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

26. Evgeny Grigoryevich Kartashov — Doctor of science in Public Administration, Head of the Department of Project Management and General Professional Disciplines, Institute of Management and Psychology of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine.

27. Kislov Denis Vasilievich — Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Corresponding Member of the Ukrainian Academy of Sciences, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

28. Volodymyr Mykolaiovych Kozakov — Doctor of science in Public Administration, Professor of public policy and social development of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

29. Oleksandr Anatoliiovych Kornievs-kyy — Doctor of Political Science, Associate professor, the Head of the Dept. of civil society of the National Institute for Strategic Studies (NISS).

30. Iryna Petrivna Krynychna — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Professor Department of Public Administration and Local Self-Government of the Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

31. Oleksii Igorevych Kryukov — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Political Science and Philosophy of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

32. Yurii Oleksiyovych Lytvyn — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of Public Administration and Local government of the Academy of Municipal Management.

33. Ivan Petrovych Lopushynskyi — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of public administration and local government of the Kherson National Technical University.

34. Oleksii Yuriyovich Mamichev — Doctor of Political Science, Associate professor, Head of the Department of Theory and history of Russian and international law of the Vladivostok State University of Economics and Service (Russia).

35. Mykola Mykolaiovych Mykolaichuk — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of economic and financial policy of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

36. Edward Vazhayevych Mikeladze — Candidate of Economic Science, Professor, Tbil Abuseridze Hichaurskiy University. Faculty of Economics and Business (Georgia).

37. Michel Maffesoli — Professor of the Paris Descartes University / Paris V (Paris, the French Republic).

38. Oleksandr Volodymyrovych Molodtsov — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

39. Raisa Andriivna Naumenko — Doctor of science in Public Administration, Senior Research, Professor of the Dept. of management of the Kyiv National University of Trade and Economics.

40. Svitlana Mykhailivna Naumkina — Doctor of Political Science, Professor of the South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky.

41. Oleksandr Mykhailovych Nepomniashchy — Doctor of science in Public Administration, Academician of Academy of building of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Honored Builder of Ukraine.

42. Larysa Mykolaivna Novak-Kaliaieva — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

43. Tetiana Vasylivna Novachenko — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of parliamentary and political management of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

44. Vitalii Mykolaiovych Oluiko — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of Khmelnytsky regional territorial office of the Antimonopoly Committee of Ukraine.

45. Oksana Ihorivna Parkhomenko-Kutsevil — Doctor of science in Public Administration, Advisor of the Head of the National Agency on corruption prevention.

46. Konstantin Vladimirovich Pivovarov — Doctor of Science in Public Administration, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Human Resources Management.

47. Maria Ivanivna Piren — Doctor of Social Sciences, Professor, Head of the Dept. of the Chernivtsi National University.

48. Ruslan Mykolaiovych Pliushch — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

49. Oleh Valentynovych Polovtsev — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

50. Oleksandr Vitaliiiovych Radchenko — Doctor of science in Public Administration, Professor of the emergency Pomeranian Academy in Slupsk (Poland).

51. Yevhenii Viktorovych Romat — Doctor of science in Public Administration, Head of the Dept. of marketing and advertising of the Kyiv National University of Trade and Economics.

52. Olha Mstyslavivna Rudenko — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Director of the Research Institute of Public Administration and Management of the Chernihiv National Technological University.

53. Anatolii Oleksandrovych Ruchka — Doctor of Social Sciences, Professor, Chief researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

54. Serhii Yehorovych Sahanienko — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of public administration and local government of the Odessa Regional Institute of Public Administration under the President of Ukraine of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

55. Maiia Volodymyrivna Sitsinska — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Political Science of the National University of the State Tax Service of Ukraine.

56. Alexander Anatoliiovych Slinko — Doctor of Political Science, Professor, Head of the Department of political science and political administration of the Voronezh branch of the Russian Academy of National Economy and Public Service under the President of the Russian Federation (Russia).

57. Natalia Ivanivna Sobolieva — Doctor of Social Sciences, senior researcher, leading researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

58. Inna Hennadiivna Surai — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of parliamentary and political management of the of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

59. Olena Volodymyrivna Sushyi — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, head of the laboratory of the Institute of Social and Political Psychology of the National Academy of Political Science of Ukraine.

60. Tadeusz Trocikowski — Doctor of Management Sciences, professor, corresponding member of the Regional Academy of Management, Chairman of the Regional Centre for European Integration (Poland).

61. Larysa Mykhailivna Usachenko — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine.

62. Alina Anatoliivna Khaletska — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of Management of Organizations and Foreign Activity of the Volyn Institute of Economics and Management.

63. Tetiana Viacheslavivna Filipenko — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Interregional Academy of Personnel Management.

64. Iryna Vitaliivna Chaplay — PhD in Public Administration, Associate Professor of

the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Executive Director of the Presidium of the NGO “Ukrainian Assembly of doctors of science in public administration”.

65. Olha Volodymyrivna Chervyakova — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Department of public administration of thwe Interregional Academy of Personnel Management.

66. Yurii Heorhiiovych Chernyshev — Doctor of Political Science, Professor, Head of the Department of Altai State University, Director of the Altai School of Political Studies (Russia).

67. Yurii Zhanovych Shaigorodskyi — Doctor of Political Science, Associate professor, Chief Research Scientist of the I. F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

68. Yurii Valeriiovych Shpak — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Economics of the enterprise of the East European University of economics and management.

69. Alina Yuriivna Yakymchuk — Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Dept. of public administration, documentation and information activities of the National University of Water Household and Environment.

70. Jautrite Briede — Dr. iur, Professor, University of Latvia, Faculty of Law (Latvia).

ЗМІСТ

Акімова Л. М. Роль та місце економічної безпеки в системі державного управління забезпечення національної безпеки України	15	Дирів А. Б. Децентралізація: основні теоретичні підходи до поняття.....	117
Акімов О. О. Шляхи попередження професійної деформації у працівників аварійно-рятувальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій	29	Єлінська В. В. Публічне управління як елемент децентралізації влади в Україні: теоретичний, технологічний аспект та особливості впровадження публічного управління в Україні....	128
Андрєєв В. О. Присяга державного службовця в Україні: походження, поняття та зміст.....	44	Коваль Я. С. Стрес-тестування комплаєнс-ризиків у банківській системі, як інструмент державного антикризового управління.....	142
Андрієнко М. В., Гаман П. І. Аналіз існуючих методів при здійсненні державного управління сферою пожежної безпеки	56	Колісниченко Н. М., Яцун Є. М. Чотири основні методики викладання англійської мови в хронологічному порядку їх розвитку: застосування в системі підготовки з публічного управління	154
Бельська Т. В., Хомайко К. О. Співробітництво органів влади з міжнародними організаціями як важливий аспект соціально- економічного розвитку України.....	70	Лебедєва Н. А. Використання засобів кіномистецтва як інструменту державного управління аматорського мистецтва національно-патріотичним вихованням населення	173
Бугайцов С. Г., Шойко В. А. Удосконалення механізмів державного управління у сфері пожежної безпеки як складової національної безпеки	82	Масик М. З. Особливості управління ризиками під час реалізації ДПП-проектів.....	185
Вавренюк С. А. Шляхи удосконалення системи навчання фізичної культури і спорту у вищих навчальних закладах.....	96	Семенець-Орлова І. А. Тенденції реформування освітньої системи сучасної України: загальнодержавний та регіональний аспекти	197
Гребень С. Є. Правове регулювання відносин у сфері здійснення фінансового контролю, щодо діяльності вищих навчальних закладів.....	106	Терент'єва А. В. Прийняття управлінських рішень в умовах надзвичайних ситуацій....	207

Турик М. В.	громадянського суспільства	
Концептуальні підходи	на державну політику	235
до питання формування		
парламентських коаліцій.....		224
Чаплай І. В.	Щурба Мікеле	
Орієнтири розвитку форм	Еволюційний аналіз проблематики	
комунікативного впливу	державного регулювання протидії	
	відмиванню коштів: міжнародний	
	та вітчизняний досвіди.....	243

ШАНОВНІ ДРУЗІ!

Прийміть щирі вітання з нагоди виходу чергового номера збірника “Публічне урядування”!

Запорукою авторитету та високого рейтингу вашого видання є прагнення бути на передових позиціях щодо вирішення конкретних завдань у галузі державного управління, пропонувати нові підходи і формати донесення інформації до сучасного вибагливого читача.

Перекоаний, що збірник і надалі об’єднуватиме творчий потенціал передових вчених та практиків із державного управління та матиме значні здобутки для забезпечення інформаційно-аналітичного, експертного і організаційного розвитку громадянського суспільства в Україні.



Бажаю невичерпної енергії для здійснення творчих задумів, щастя, добробуту, талановитих авторів і вдячних читачів!

**З повагою,
доктор наук з державного управління,
професор, завідувач відділу комплексних проблем
державотворення Інституту законодавства
Верховної Ради України**

В. Є. Воротін

ШАНОВНІ КОЛЕГИ!



Від імені редакції збірника “Публічне урядування” прийміть вітання з нагоди виходу № 2 (12) — березень 2018.

На сьогодні збірник висвітлює актуальні питання вдосконалення державного управління, приведення його відповідно до європейських стандартів, ознайомлює вітчизняну та європейську громадськість з розвитком демократичних засад політичних інституцій.

На сторінках видання обговорюються найнагальніші проблеми сучасних механізмів державної політики в Україні, формуються короткострокові і довготермінові перспективи для їх вирішення, особливу увагу звернено на досягнення міжнародних підходів підвищення ефективності публічного адміністрування у світі.

Видання англomовної версії збірника сприяє підтриманню позитивного іміджу України на міжнародній арені, створює передумови для повноцінної інтеграції України у європейський науковий простір та надає вітчизняній суспільно-політичній думці світового масштабу.

Тож, вітаючи засновників, редакційну колегію збірника “Публічне урядування” з виходом чергового номера, бажаю, щоб і в майбутньому добір тем наукових публікацій, їх діапазон, проблематика були багатогранними та різноплановими, на піку актуальності й читацького інтересу!

Міцного здоров'я, щастя, успішного втілення наукових задумів та планів, творчої наснаги, вагомих здобутків!

**З повагою,
головний редактор,
завідувач кафедри публічного адміністрування МАУП,
доктор наук з державного управління, професор,
заслужений юрист України**



Є. О. Романенко

УДК 351.863:351.746.1

Акімова Людмила Миколаївна,
кандидат економічних наук, доцент, до-
цент кафедри фінансів і природокористу-
вання, Національний університет водного
господарства та природокористування,
33000, м. Рівне, вул. Олекси Новака, 75,
тел.: (067) 362 23 91, e-mail: l_akimova@
ukr.net

ORCID: 0000-0002-2747-2775

Акимова Людмила Николаевна,
кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры финансов и природо-
пользования, Национальный университет
водного хозяйства и природопользования,
33000 г. Ровно, ул. Алексея Новака, 75,
тел.: (067) 362 23 91, e-mail: l_akimova@
ukr.net

ORCID: 0000-0002-2747-2775

Akimova Lyudmila Nikolayevna,
PhD of economic science, assistant professor,
assistant professor of the Department of fi-
nance and environmental sciences, National University of Water and Environment, 33000,
Rivne, Str. Oleksy Novaka, 75, tel.: (067) 362 23 91, e-mail: l_akimova@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2747-2775

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.75>



РОЛЬ ТА МІСЦЕ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Анотація. Розкрито сутність таких понять, як “національна безпека”, “економічна безпека”; визначено складові національної та економічної безпеки України; механізми державного управління економічною безпекою, схарактеризовано основні індикатори економічної безпеки; виявлено загрози, які впливають на економічну безпеку; розроблено рекомендації щодо підвищення ефективності впроваджених заходів та мінімізації наявних загроз.

Визначено, що на сьогодні державне управління суб'єктами забезпечення національної безпеки з урахуванням реальних і потенційних загроз має бути направлене на вдосконалення організаційної структури управління суб'єктів забезпечення національної безпеки, а саме: уточнення функцій мі-

ністерств та інших центральних органів виконавчої влади, ліквідацію надлишкових управлінських підрозділів, спрощення і відносно здешевлення апарату управління з урахуванням оцінювання впливу інформаційних мереж на організацію управління суб'єктами забезпечення національної безпеки в єдиному інформаційному просторі.

Розглянувши складові національної безпеки, дійдемо висновку, що найважливішою в загальній системі національної безпеки є економічна безпека, оскільки вона є матеріальною основою національної суверенності, що визначає реальні можливості в забезпеченні інших видів безпеки.

Зазначено, що основним змістом економічних реформ в Україні є створення умов для подолання бідності і надмірного майнового розшарування в суспільстві, наближення соціальних стандартів до рівня держав Центральної і Східної Європи — членів ЄС, досягнення економічних критеріїв, необхідних для набуття Україною членства в ЄС. Відповідно до прийнятої “Стратегії національної безпеки України” основною умовою нової якості економічного зростання є забезпечення економічної безпеки.

Ключові слова: державне управління, національна безпека, економічна безпека, політична безпека, екологічна безпека, воєнна безпека, інформаційна безпека, соціальна безпека, науково-технологічна безпека, механізми державного управління.

РОЛЬ И МЕСТО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

Аннотация. Раскрыта сущность таких понятий, как “национальная безопасность”, “экономическая безопасность”; определены составляющие национальной и экономической безопасности Украины; механизмы государственного управления экономической безопасностью; охарактеризованы основные индикаторы экономической безопасности; обнаружены угрозы, которые влияют на экономическую безопасность; разработаны рекомендации по повышению эффективности внедренных мероприятий и минимизации имеющихся угроз.

Определено, что в настоящее время государственное управление субъектами обеспечения национальной безопасности с учетом реальных и потенциальных угроз должно быть направлено на совершенствование организационной структуры управления субъектов обеспечения национальной безопасности, а именно: уточнение функций министерств и других центральных органов исполнительной власти, ликвидацию избыточных управленческих подразделений, упрощение и относительно удешевление аппарата управления на основе оценки влияния информационных сетей на организацию управления субъектами обеспечения национальной безопасности в едином информационном пространстве.

Рассмотрев составляющие национальной безопасности, можно констатировать, что важнейшим в общей системе национальной безопасности явля-

ется экономическая безопасность, поскольку она является материальной основой национальной суверенности, что определяет реальные возможности в обеспечении других видов безопасности.

Отмечено, что основным содержанием экономических реформ в Украине является создание условий для преодоления бедности и чрезмерного имущественного расслоения в обществе, приближение социальных стандартов до уровня государств Центральной и Восточной Европы — членов ЕС, достижение экономических критериев, необходимых для обретения Украиной членства в ЕС. Согласно принятой “Стратегии национальной безопасности Украины” основным условием нового качества экономического роста является обеспечение экономической безопасности.

Ключевые слова: государственное управление, национальная безопасность, экономическая безопасность, политическая безопасность, экологическая безопасность, военная безопасность, информационная безопасность, социальная безопасность, научно-технологическая безопасность, механизмы государственного управления.

ROLE AND PLACE OF ECONOMIC SECURITY IN THE SYSTEM OF STATE ADMINISTRATION ENSURING NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

Abstract. The essence of such concepts as “national security”, “economic security” is disclosed; the components of the national and economic security of Ukraine are defined; mechanisms of public administration economic security; the main indicators of economic security are described; detected threats that affect economic security; Recommendations are developed to improve the effectiveness of implemented measures to minimize existing threats.

It is determined that at present state administration of the subjects of ensuring national security taking into account real and potential threats should be directed to the improvement of the organizational structure of the management of the subjects of ensuring national security, namely: clarification of the functions of ministries and other central executive bodies, elimination of surplus administrative units, simplification and relatively cheaper control of the management apparatus, taking into account the assessment of the impact of information networks on the management of entities with bezpechennya national security in a single information space.

Having considered the components of national security, it was concluded that the most important in the overall system of national security is economic security, since it is the material basis of national sovereignty, which determines the real possibilities for securing other types of security.

It is noted that the main content of economic reforms in Ukraine is the creation of conditions for overcoming poverty and excessive property stratification in society, bringing social standards closer to the level of the states of Central and Eastern Europe — the EU member states, achieving the economic criteria necessary for Ukraine to become a member of the EU. According to the adopted

“Strategy of National Security of Ukraine”, the main condition for a new quality of economic growth is the provision of economic security.

Keywords: public administration, national security, economic security, political security, environmental security, military security, information security, social security, scientific and technological security, mechanisms of public administration.

Постановка проблеми. В сучасних умовах глобалізації кожна країна прагне до економічної незалежності. Зокрема, саме для досягнення цього результату важливим постає питання про визначення ролі та місця економічної безпеки в загальній системі державного управління забезпечення національної безпеки України. В реаліях сьогодення ми можемо побачити тенденцію щодо впливу загрозливих чинників на діяльність держави. Надалі це все може призвести до зниження рівня економічної безпеки України, що, своєю чергою, значно вплине на національну безпеку країни загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначення ролі та місця економічної безпеки в системі забезпечення національної безпеки України одна з найважливіших тем, яка знаходить своє відображення в працях вітчизняних науковців: О. Барановський, І. Боднар, Є. Буравльов, А. Васіна, Л. Герасименко, О. Гриценко, С. Дзюбик, Т. Желюк, О. Кравчук, О. Користін, С. Макуха, А. Мельник, Ю. Міронова, І. Мігус, М. Небава, С. Онишко, Т. Попович, Т. Поснова, Г. Пухтаєвич, О. Ривак, Г. Старостенко, В. Стогній, Л. Шевченко та ін.

Мета статті — розкрити сутність таких понять як “національна безпека”, “економічна безпека”; визначити

складові національної та економічної безпеки України; схарактеризувати основні індикатори економічної безпеки; виявити загрози, які впливають на економічну безпеку; розробити рекомендації щодо підвищення ефективності впроваджених заходів з мінімізації наявних загроз.

Виклад основного матеріалу. Держава є основною інституцією, яка створює відповідні умови для функціонування кожного суб’єкта господарювання. Але на відміну від цього не варто забувати й про те, що держава повинна бути захищеною від загроз, які можуть впливати на її економіку. Для цього існує механізм державного управління національною безпекою, який забезпечує усі сфери суспільного життя. Однією з найважливіших складових є економічна безпека. Для кращого розуміння цього питання доцільно розглянути дефініцію понять “національна безпека” та “економічна безпека”.

У ст. 1 Закону України “Про основи національної безпеки України” визначено, що національна безпека — це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток країни, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенцій-

них загроз національним інтересам у різних сферах діяльності [1].

Зауважимо, що провідною складовою національної безпеки держави є економічна безпека, яка виконує чітко визначені функції, несе на собі суттєве функціональне навантаження. В економічній літературі відсутнє єдине визначення поняття “економічна безпека”. На думку С. Дзюбик та О. Ривак, економічна безпека держави — це такий стан економіки та інститутів влади, за якого забезпечується гарантований захист національних інтересів, гармонійний, соціально орієнтований розвиток країни загалом, достатній економічний та оборонний потенціал навіть за найнесприятливіших варіантів розвитку внутрішніх та зовнішніх процесів [2].

Однак О. Користін вважає, що економічну безпеку варто трактувати як забезпечення здатності до виживання країни у випадку стихійних та екологічних лих або за умов національних і світових економічних катастроф [3]. Науковці Г. Старостенко, С. Онишко та Т. Поснова стверджують, що економічна безпека — це складна багатофакторна динамічна система, що виражається в її масштабах, структурі і технічному рівні [4].

Погоджуємось з більшістю дослідників, що економічна безпека сприяє створенню надійної та забезпеченої всіма необхідними засобами держави, захищеності національно-державних інтересів у сфері економіки.

Відповідно до Закону України “Про основи національної безпеки України” до основних суб’єктів, які забезпечують національну безпе-

ку, належать: 1) Президент України; 2) Верховна Рада України; 3) Кабінет Міністрів України; 4) Рада національної безпеки і оборони України; 5) міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; 6) Національний банк України; 7) суди загальної юрисдикції; 8) прокуратура України; 9) Національне антикорупційне бюро України; 10) місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; 11) Збройні сили України; 12) Служба безпеки України; 13) Служба зовнішньої розвідки України; 14) Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; 15) органи і підрозділи цивільного захисту; 16) громадяни України, об’єднання громадян [1].

У ст. 9 зазначеного Закону йдеться, що відповідно до Конституції та на підставі законодавчих актів України дані суб’єкти наділені такими повноваженнями:

Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України.

Верховна Рада України в межах повноважень, визначених Конституцією України, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи національної безпеки, формує законодавчу базу в цій сфері, схвалює рішення з питань введення надзви-

чайного і воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України.

Рада національної безпеки і оборони України координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сферах національної безпеки і оборони; з урахуванням змін у геополітичній обстановці вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення Стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадського порядку і боротьби зі злочинністю.

Національний банк України відповідно до основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику в інтересах національної безпеки України [1].

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України та Служба зовнішньої розвідки України в межах своїх повноважень забезпечують виконання передбачених Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України завдань, здійснюють реалізацію концепцій, програм у сфері національної безпеки, підтримують у стані готовності до застосування сили та засоби

забезпечення національної безпеки [1].

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки, віднесених законодавством до їхньої компетенції.

Воєнна організація держави забезпечує оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності кордонів; протидіє зовнішнім загрозам воєнного характеру. Органи і підрозділи цивільного захисту здійснюють заходи щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період.

Правоохоронні органи ведуть боротьбу зі злочинністю і протидіють тероризму. Суди загальної юрисдикції здійснюють судочинство у справах про злочини, що завдають шкоди національній безпеці України.

Прокуратура України здійснює повноваження у сфері національної безпеки України відповідно до Конституції України та Закону України "Про прокуратуру України" [1].

Громадяни України через участь у виборах, референдумах та інші форми безпосередньої демократії, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які вони обирають, реалізують національні інтереси, добровільно і в порядку виконання конституційних обов'язків здійснюють заходи, визначені законодавством України щодо забезпечення її національної безпеки; як безпосередньо, так і через об'єднання громадян привертають увагу суспільних і державних інститутів до небезпечних явищ і процесів

у різних сферах життєдіяльності країни; у законний спосіб і законними засобами захищають власні права та інтереси, а також власну безпеку [1].

Отже, зазначені суб'єкти є учасниками відповідних правовідносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки щодо національної безпеки. У загальному значенні суб'єктом забезпечення національної безпеки є будь-який елемент побудови держави — від вищих органів державної влади до кожного окремого громадянина, оскільки їх об'єднує спільна мета — національна безпека.

На сьогодні державне управління суб'єктами забезпечення національної безпеки з урахуванням реальних і потенційних загроз має спрямовуватися на вдосконалення організацій-

ної структури управління суб'єктів забезпечення національної безпеки, а саме: уточнення функцій міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, ліквідацію надлишкових управлінських підрозділів, спрощення і відносно здешевлення апарату управління з урахуванням оцінювання впливу інформаційних мереж на організацію управління суб'єктами забезпечення національної безпеки в єдиному інформаційному просторі.

Щоб краще зрозуміти важливість такої складової як економічна безпека пропонуємо розглянути структурну схему національної безпеки (див. рис. 1).

Як ми бачимо з рис. 1 національну безпеку держави складають такі види безпеки:

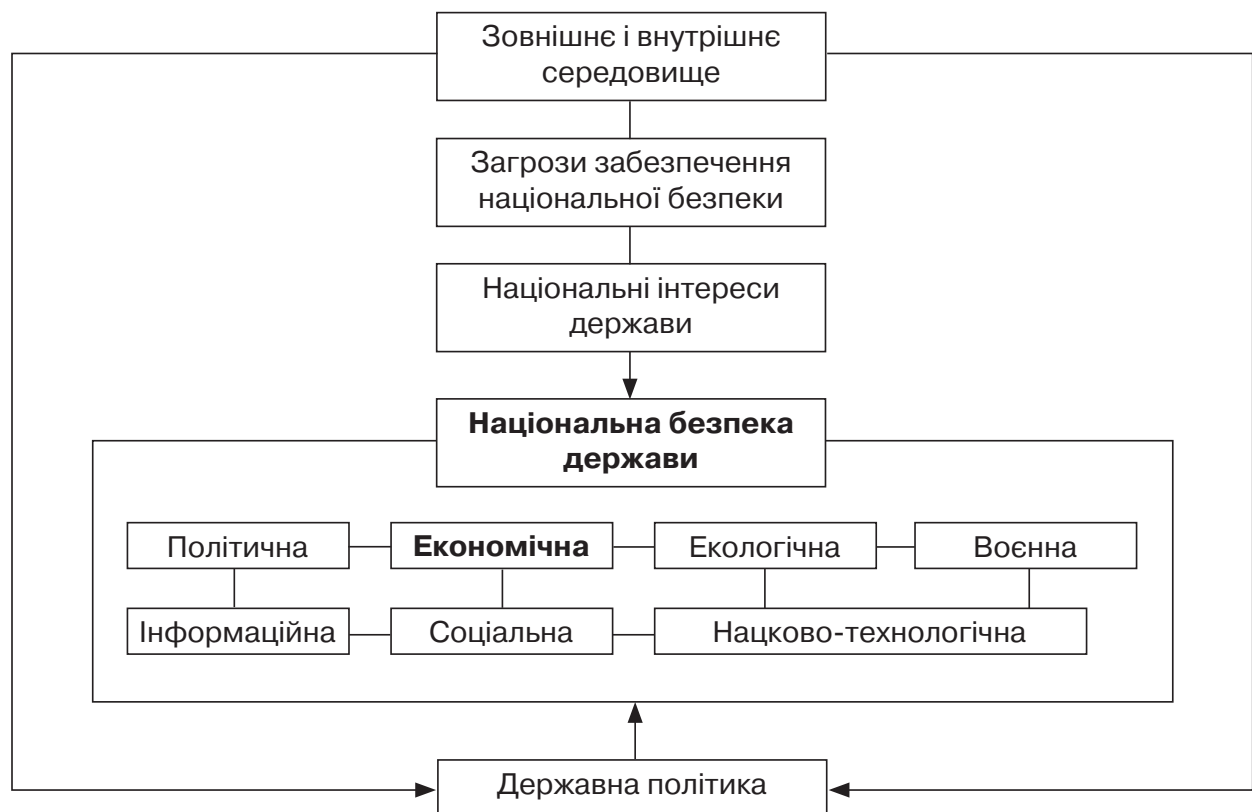


Рис. 1. Схема національної безпеки України¹

¹ Складено автором на основі джерела [3].

- політична безпека — це стійкий стан і ефективний розвиток політичної системи суспільства, який дозволяє адекватно реагувати на негативні внутрішні та зовнішні дії, зберігати цілісність соціуму і його сутнісні якості [5, с. 82];

- економічна безпека — це такий стан національної економіки, за якого забезпечуються захист національних інтересів, стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, здатність до розвитку та захищеність життєво важливих інтересів людей, суспільства, держави [6];

- екологічна безпека — це такий стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей [7];

- воєнна безпека — це стан правових норм, які дозволяють: шляхом проведення політики безпеки стримувати і послідовно знижувати рівень воєнної загрози і воєнної небезпеки застосування збройної сили проти держави; при виникненні воєнного конфлікту — відбити агресію та виключити або максимально обмежити деструктивний вияв збройної сили всередині держави [8];

- інформаційна безпека — це сукупність засобів забезпечення інформаційного суверенітету України, захист інформаційної сфери від зовнішніх і внутрішніх інформаційних загроз [9, с. 69];

- соціальна безпека — це стан суспільства, в тому числі всіх основних сфер виробництва, соціальної сфери, охорони внутрішнього конституційного порядку, зовнішньої безпеки, культури, при якому забезпечується

номінальний рівень соціальних умов та соціальних благ матеріальних, санітарно-епідеміологічних, екологічних, психологічних тощо, що визначають якість життя людини і суспільства загалом та гарантує мінімальний ризик для життя, фізичного та психічного здоров'я людей [4];

- науково-технологічна безпека — це ступінь (міра, рівень) захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від нераціонального розвитку (відсутність у стратегії розвитку інноваційної, соціально-економічної, екологічної збалансованих складових) [10, с. 35].

Розглянувши складові національної безпеки, вважаємо, що найважливішою в загальній системі національної безпеки є економічна безпека, як матеріальна основа національної суверенності, що визначає реальні можливості в забезпеченні інших видів безпеки. Тому варто визначити основні складові економічної безпеки України (рис. 2).

Щоб простежити стан економічної безпеки визначають її рівень за допомогою сукупності показників-індикаторів, які мають кількісне вираження. Індикатори економічної безпеки — це реальні статистичні показники розвитку економіки країни, які найповніше характеризують явища і тенденції в економічній сфері [12].

Для визначення цього рівня фахівцями виокремлено певні групи показників. Розглянемо їх.

До *першої групи* відносять показники економічного зростання. Це найважливіші показники економічної безпеки, а саме: основні відтворювальні макроекономічні показники



Рис. 2. Основні складові економічної безпеки України²

загального плану (валовий внутрішній продукт, валовий національний продукт, національний дохід в абсолютному і відносному значеннях), а також динаміка і структура вітчизняного виробництва і доходу, обсяги і темпи промислового виробництва, галузева структура господарства і динаміка окремих галузей, обсяги і структура інвестицій тощо.

Друга група розкриває природно-ресурсний, виробничий, науково-технічний, інноваційно-технологічний та інші аспекти економічного потенціалу країни [13, с. 48].

Показники *третьої групи* характеризують різні параметри господарського механізму, передусім його динамічність, адаптивність, залеж-

ність від зовнішнього впливу. Сюди відносять показники рівня інфляції, дефіциту платіжного балансу, стабільності національної валюти (рівень доларизації, монетизації тощо), внутрішнього і зовнішнього боргів.

Четверта група показників відтворює якість життя у країні. Головний серед них — ВВП, розрахований на душу населення. Саме він відображає загальний рівень економічного розвитку взагалі і через нього — якість, рівень і тривалість життя населення, здоров'я нації, забезпеченість продуктами харчування, рівень освіти тощо. До складу цієї групи входять також показники доходів населення, рівня зайнятості і безробіття, стану довкілля, рівня криміногенності і злочинності [13, с. 49].

² Складено автором на основі джерела [11].

Варто відзначити, що валовий внутрішній продукт України у січні-червні 2017 року зріс на 2,5 %, а інфляція склала 7,6 %. Незважаючи на позитивну динаміку ВВП загалом, промисловість України у першому півріччі 2017 року продемонструвала хоча й незначну, але все-таки негативну динаміку. Обсяг промислового виробництва зменшився на 0,4 % р/р: у добувній промисловості та енергетичному секторі випуск упав на 6 та 5,6 % відповідно, а в переробній промисловості відбулося зростання на 3,6 %. У сільському господарстві обсяг виробництва зменшився на 2,1 %. У рослинництві відбулося падіння на 8,5 %, а в тваринництві — скоротилося на 0,9 % р/р. Через несприятливу погоду навесні та на початку літа урожайність озимої пшениці була набагато нижчою, ніж торік — на 1 липня вона становила 33,4 ц/га (–12,3 % р/р). Урожайність пшениці була низькою у південних та центральних областях, які постраждали від посухи. Відносно висока врожайність була в Одеській області — 55,8 ц/га та західних областях.

У першому півріччі позитивну динаміку продемонстрував оптовий товарообіг (+ 1,5 % р/р), а вантажообіг зріс на 9,1 % р/р. Знаковим стало зростання в будівництві — на 24,6 % р/р. Обсяг будівництва будівельних споруд збільшився на 28,7 %, нежитлових будівель — на 27,3 %. Темпи зростання в цих двох секторах були найвищими з початку року. Обсяг будівництва житлових будівель зріс на 16,5 % — більшими темпами, ніж за п'ять місяців року, але меншими, ніж у першому кварталі.

Великі і середні підприємства України в січні-червні 2017 року отримали 186,3 млрд грн прибутку до оподаткування, що в 3 рази вище показника за аналогічний період попереднього року на рівні 62,9 млрд грн. Частка збиткових підприємств в Україні за підсумками січня-червня 2017 року знизилася до 31,2 з 34,6 % роком раніше.

У першому півріччі 2017 року ключову роль у розвитку економіки відігравали відновлення внутрішнього попиту та події на Сході країни. Водночас підтримку економіці на початку 2017 року надало приватне споживання, завдяки відновленню зростання реальних доходів населення і збільшенню інвестицій. У I кварталі 2017 року зростання номінальних доходів населення істотно прискорилося за рахунок їх найбільших складових: соціальних допомог та інших одержаних поточних трансфертів (зросли на 31,8 % р/р) та заробітної плати (зросла на 25,9 % р/р).

Тривало поліпшення ділових очікувань підприємств та споживчих настроїв населення. Крім того, у II кварталі значно збільшилися капітальні видатки зведеного бюджету. Відповідно, обсяги виконання будівельних робіт, як і раніше, зростали високими темпами, навіть попри підвищення бази порівняння. Зокрема значно активізувалося будівництво інженерних споруд завдяки спрямуванню значної частини митних зборів у рамках “митного експерименту” на відновлення дорожньої інфраструктури. Це свідчить про збереження ролі інвестицій в економічному зростанні. Споживчий попит продовжив зростати в умовах під-

вищення реальних заробітних плат населення, формування позитивних споживчих очікувань на тлі зміцнення курсу гривні відносно долара США, а також поступового пожевлення споживчого кредитування.

Фіскальна політика залишалася стриманою в умовах виконання бюджетів усіх рівнів із профіцитом. У січні–травні 2017 року додатне сальдо зведеного бюджету сягнуло 50,5 млрд грн завдяки профіциту бюджетів усіх рівнів. Доходи зведеного бюджету збільшилися на 46 % порівняно з попереднім роком, у тому числі за рахунок податкових змін та додаткових ресурсів (перерахування НБУ та конфісковані кошти). Високі темпи зростання податкових надходжень (31,1 % р/р) були передусім забезпечені значними надходженнями від ПДФО, податку на прибуток підприємств та ПДВ [14].

Показники, що представлені вище, можуть мати кращі позиції, але згідно зі ст. 7 Закону України “Про основи національної безпеки України” основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві, з економічної точки зору є: 1) істотне скорочення внутрішнього валового продукту, зниження інвестиційної та інноваційної активності і науково-технічного та технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку; 2) ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки; 3) нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, в тому числі фінансової (фіскальної) політики

держави; 4) відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам; 5) зростання кредитних ризиків; 6) критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромислового комплексу, системах життєзабезпечення; 8) недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці; 9) критична залежність національної економіки від кон’юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку; 10) нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером та низькою питомою вагою продукції з високою часткою доданої вартості; 11) велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів; 12) небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки; 13) неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці; 14) критичний стан з продовольчим забезпеченням населення; 15) неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави; 16) “тінізація” національної економіки; 17) переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними [1].

Зазначимо, що основним змістом економічних реформ в Україні є створення умов для подолання бідності і надмірного майнового розшарування в суспільстві, наближення соціальних стандартів до рівня держав Центральної і Східної Європи — членів ЄС, досягнення економічних критеріїв, необхідних для набуття Україною членства в ЄС. Відповідно до прийнятої “Стратегії національної безпеки України” основною умовою нової якості економічного зростання є забезпечення економічної безпеки шляхом:

1) контроль за експортно-імпоротною діяльністю, спрямованою на підтримку важливих для України пріоритетів та захист вітчизняного виробника;

2) боротьба з протиправною економічною діяльністю, протидія неконтрольованому впливу національних матеріальних, фінансових, інтелектуальних, інформаційних та інших ресурсів;

3) підвищення стійкості національної економіки до негативних зовнішніх впливів, диверсифікації зовнішніх ринків, торговельних та фінансових потоків;

4) забезпечення готовності економіки до відбиття Україною збройної агресії;

5) юридичного захисту в міжнародних інституціях майнових інтересів фізичних і юридичних осіб України та Української держави, порушених Росією;

6) стабілізації банківської системи, забезпечення прозорості грошово-кредитної політики та відновлення довіри до вітчизняних фінансових інститутів;

7) системної протидії організованих економічній злочинності та “тінізації” економіки на основі формування переваг легальної господарської діяльності та водночас консолідації інституційних спроможностей фінансових, податкових, митних та правоохоронних органів, виявлення активів організованих злочинних угруповань та їх конфіскації;

8) створення найкращих у Центральній і Східній Європі умов для інвесторів, залучення іноземних інвестицій у ключові галузі економіки, зокрема в енергетичний і транспортний сектори, як інструменту забезпечення національної безпеки;

9) розвитку оборонно-промислового комплексу як потужного високотехнологічного сектору економіки, здатного відігравати ключову роль у її прискореній інноваційній модернізації;

10) деолігархізації, демонополізації і дерегуляції економіки, захисту економічної конкуренції, спрощення й оптимізації системи оподаткування, формування сприятливого бізнес-клімату та умов для прискореного інноваційного розвитку;

11) забезпечення цілісності та захисту інфраструктури в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та особливого періоду;

12) ефективного використання бюджетних коштів, міжнародної економічної допомоги та ресурсів міжнародних фінансових організацій, дієвого контролю за станом державного боргу [15].

Отже, економічна безпека є важливим елементом системи державного управління в забезпеченні націо-

нальної безпеки загалом. Економічна безпека посідає одне з чільних місць у системі забезпечення національної безпеки України і стосується практично всіх інших складових. Дотримання наведених рекомендацій дасть можливість вивести економічну безпеку на новий рівень, тобто закріпити її позиції, і тим самим зміцнити національну безпеку України загалом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 р. № 39 : [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
2. Дзюбик С. Основи економічної теорії: навч. посіб. [Електронний ресурс]. — 3-тє вид., переробл. та допов. / С. Дзюбик, О. Ривак. — К.: 2014. — Режим доступу: http://pidruchniki.com/14210923/politekonomiya/ekonomichna_bezpeka_derzhavi
3. Користін О. Економічна безпека: навч. посіб. [Електронний ресурс] / [О. Користін, О. Барановський, Л. Герасименко та ін.]; за ред. О. Джузі. — К.: Алерта; КНТ; Центр учбової л-ри, 2010. — Режим доступу: http://libfree.com/101560472_ekonomikateoretichni_zasadi_ekonomichnoyi_bezpeki.html#127
4. Старостенко Г. Національна економіка: навч. посіб. — [Електронний ресурс] / Г. Старостенко, С. Онишко, Т. Поснова. — К.: Ліра-К, 2011. — Режим доступу: http://pidruchniki.com/1344061444697/ekonomika/natsionalna_ekonomika_ekonomichna_bezpeka
5. Кравчук О. Ю. Політична безпека України як наукова і практична проблема / О. Ю. Кравчук // Міжнар. наук. журн. — 2016. — № 6 (3). — С. 82–83.
6. Пухтаєвич Г. О. Аналіз національної економіки [Електронний ресурс] : навч.-метод. посіб. для самостійного вивчення дисципліни / Г. О. Пухтаєвич; Мін-во освіти і науки України. — К.: КНЕУ, 2003. — Режим доступу: <https://isct.ru/book/62/4501.html>
7. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991 р. № 41: [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page>
8. Погірко О. І. Нормативно-правові питання розвитку системи забезпечення воєнної безпеки — складової національної безпеки і оборони України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://vuzlib.com/content/view/1463/23/>
9. Боднар І. Р. Інформаційна безпека як основа національної безпеки / І. Р. Боднар // Mechanism of Economic Regulation. — 2014. — № 1. — С. 68–75.
10. Буравльов Є. Науково-технологічна безпека України у контексті глобалізації / Є. Буравльов, В. Стогній // Вісн. Нац. акад. наук України. — 2005. — № 3. — С. 32–40.
11. Мельник А. Ф. Національна економіка : навч. посіб. [Електронний ресурс] / [А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна, Т. Л. Желюк, Т. М. Попович]; за ред. А. Ф. Мельник. — К.: Знання, 2011. — Режим доступу: http://pidruchniki.com/1584072041779/ekonomika/natsionalna_ekonomika
12. Небава М. І. Економічна безпека підприємства [Електронний ресурс] : електронний навч. посіб. / М. І. Небава, Ю. В. Міронова. — Вінниця : ВНТУ, 2017. — Режим доступу: http://posibnyky.vntu.edu.ua/ekon_bezp_Nebava/index.html

13. Шевченко Л. С. Економічна безпека держави: сутність та напрями формування : монографія / [Л. С. Шевченко, О. А. Гриценко, С. М. Макуха та ін.]; за ред. Л. С. Шевченко. — Х.: Право, 2009. — 312 с.
14. Офіційний сайт міжнародного центру перспективних досліджень [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.icps.com.ua>
15. Рішення Ради національної безпеки і оборони України “Про Стратегію національної безпеки України” від 06.05.2016 р. № 287/2015 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

REFERENCES

1. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2003), The Law of Ukraine “On the Fundamentals of National Security of Ukraine”, [Online], available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (Accessed 19 June 2013).
2. *Dzyubyk S., Rivak O.* (2014) *Osnovy ekonomichnoi teorii* [Fundamentals of Economic Theory], 3rd ed, Kyiv, Ukraine.
3. *Koristin O., Baranovsky O., Gerasimenko L.* (2010) *Ekonomichna bezpeka* [Economic Security], Center for Educational Literature, Kyiv, Ukraine.
4. *Starostenko G., Onyshko S., Podsnov T.* (2011) *Natsional’na ekonomika* [National Economy], Lira, Kyiv, Ukraine.
5. *Kravchuk O. Yu.* (2016), “Political Security of Ukraine as a Scientific and Practical Problem”, *Mizhnarodnyj naukovyj zhurnal*, vol. 6, № 3, p. 82–83.
6. *Pukhtajevich G. O.* (2003), *Analiz natsional’noi ekonomiky* [Analysis of the national economy], KNEU, Kyiv, Ukraine.
7. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1991), The Law of Ukraine “On Environmental Protection”, [Online], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12/page> (Accessed 25 June 1991).
8. *Pogibko O. I.* *Normatyvno-pravovi pytannia rozvytku systemy zabezpechennia voiennoi bezpeky — skladovoi natsional’noi bezpeky i oborony Ukrainy*, [Regulatory and Legal Issues of the Development of the System for Providing Military Security — a Component of the National Security and Defense of Ukraine], [Online], available at: <http://vuzlib.com/content/view/1463/23/>
9. *Bodnar I. R.* (2014), “Information security as the basis of national security”, *Mekhanizm ekonomichnoho rehuliuвання*, № 1, p. 68–75.
10. *Buravlev E. and Stogniy V.* (2005), “Scientific-technological safety of Ukraine in the context of globalization”, *Visnyk Natsional’noi akademii nauk Ukrainy*, № 3, p. 32–40.
11. *Melnik A. F., Vasina A. Yu., Zhyluk T. L., Popovich T. M.* (2011), *Natsional’na ekonomika* [National Economy], Znannya, Kyiv, Ukraine.
12. *Nebava M. I., Mironova Yu. V.* (2017) *Ekonomichna bezpeka pidpriemstva* [Economic security of the enterprise], VNTU, Vinnitsa, Ukraine.
13. *Shevchenko L. S., Gritsenko O. A., Makukha S. M.* (2009), *Ekonomichna bezpeka derzhavy: sutnist’ ta napriamy formuvannia* [Economic security of the state: the essence and directions of formation], Pravo, Kharkiv, Ukraine.
14. *Official site of the International Center for Policy Studies* available at: <http://www.icps.com.ua>
15. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2016), Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine “On the Strategy of National Security of Ukraine”, [Online], available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (Accessed 25 May 2016).

УДК: 351/374:316.6

Акімов Олександр Олексійович,
кандидат наук з державного управління,
доцент, заслужений економіст України,
начальник відділу правового забезпечення,
Національна служба посередництва і
примирення, 01004, м. Київ, вул. Басейна,
буд. 1/2А, тел.: (044) 235 45 01, e-mail:
1970aaa@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9557-2276

Акимов Александр Алексеевич,
кандидат наук по государственному
управлению, доцент, заслуженный эконо-
мист Украины, начальник отдела право-
вого обеспечения, Национальная служба
посредничества и примирения, 01004,
г. Киев, ул. Бассейная, д. 1/2А, тел.: (044)
235 45 01, e-mail: 1970aaa@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9557-2276

Akimov Alexander Olexeyevich,

PhD in Public Administration, Associate
professor, Honored Economist of Ukraine, head of the legal department, National Media-
tion and Conciliation Service, 01004, Kyiv, Str. Baseina, 1/2A, tel.: (044) 235 45 01, e-mail:
1970aaa@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9557-2276

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.77>



ШЛЯХИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДЕФОРМАЦІЇ У ПРАЦІВНИКІВ АВАРІЙНО-РЯТУВАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Анотація. Зниження ступеня власної відповідальності, втрата альтруїзму, емоційне вигорання є найпоказовішими особистісними змінами у фахівців-рятувальників, які свідчать про наявність у них професійних деформаційних змін. Проблема професійної деформації працівників екстремального профілю є провідною в межах основних проблем психології праці, інженерної, юридичної та військової, а також психології діяльності в особливих умовах.

Служба у ДСНС України належить до тих видів професійної діяльності, умови й характер яких можуть чинити травмуючий вплив на психіку пра-

цівників, тому питання щодо попередження, запобігання та профілактики професійної деформації у працівників аварійно-рятувальних підрозділів ДСНС України є нагальними.

Визначено, що пріоритетні напрями щодо попередження професійної деформації у працівників аварійно-рятувальних підрозділів ДСНС України ґрунтуються на комплексному підході та включають організаційно-адміністративні, відновлювально-реабілітаційні та психолого-педагогічні методи, які направлені на сприяння: формуванню позитивної самооцінки й усвідомленню унікальності особистості кожної людини; підтримки особистої позиції, яка ґрунтується на переконаннях і цінностях особистості; створенню правил роботи в підрозділах, що забезпечить ефективність взаємодії; актуалізації особистого розуміння працівником поняття “професійна деформація” як негативних змін особистості, які виникають внаслідок впливу умов професійної діяльності як для себе самого, так і для інших співробітників; розумінню професійної деформації службовця на різних етапах його життя для з’ясування причин її виникнення та поглиблення; усвідомленню відповідальності працівника за наслідки прийнятих рішень; виробленню готовності до активної життєвої позиції; активізації відчуття особистості; розвитку креативності та подолання стереотипів мислення працівників; розвитку навичок групової взаємодії; розвитку навичок щодо аналізу інформації; усвідомленню зв’язку між причинами та проявами; розвитку комунікативних навичок, створення позитивного клімату в аварійно-рятувальному підрозділі; емоційній релаксації працівників; визначенню життєвих цінностей тощо.

Ключові слова: державне управління; державна служба; професійна деформація; професійне вигорання; аварійно-рятувальні підрозділи; Державна служба надзвичайних ситуацій України.

ПУТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕФОРМАЦИИ У РАБОТНИКОВ АВАРИЙНО-СПАСАТЕЛЬНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ ПО ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ

Аннотация. Снижение степени собственной ответственности, потеря альтруизма, эмоциональное выгорание являются наиболее показательными личностными изменениями у специалистов спасателей, которые свидетельствуют о наличии у них профессиональных деформационных изменений. Проблема профессиональной деформации работников экстремального профиля является ведущей в пределах основных проблем психологии труда, инженерной, юридической и военной, а также психологии деятельности в особых условиях.

Служба в ГСЧС Украины принадлежит к тем видам профессиональной деятельности, условия и характер которых могут оказывать травмирующее воздействие на психику работников, поэтому вопросы по предупреждению, предотвращению и профилактике профессиональной деформации у работ-

ников аварийно-спасательных подразделений ГСЧС Украины являются неотложными.

Определено, что приоритетные направления по предупреждению профессиональной деформации у работников аварийно-спасательных подразделений ГСЧС Украины основаны на комплексном подходе и включают организационно-административные, восстановительно-реабилитационные и психолого-педагогические методы, направленные на содействие: формированию положительной самооценки и осознанию уникальности личности каждого человека; поддержания личной позиции, основанной на убеждениях и ценностях личности; созданию правил работы в подразделениях, что обеспечит эффективность взаимодействия; актуализации личного понимания работником понятия “профессиональная деформация” как негативных изменений личности, которые возникают в результате воздействия условий профессиональной деятельности как для себя самого, так и для других сотрудников; пониманию профессиональной деформации служащего на разных этапах его жизни для выяснения причин ее возникновения и углубления; осознанию ответственности работника за последствия принимаемых решений; выработке готовности к активной жизненной позиции; активизации ощущения личности; развития креативности и преодоления стереотипов мышления работников; развития навыков группового взаимодействия; развития навыков анализа информации; осознанию связи между причинами и проявлениями; развития коммуникативных навыков, создание положительного климата в аварийно-спасательном подразделении; эмоциональной релаксации работников; определению жизненных ценностей.

Ключевые слова: государственное управление; государственная служба; профессиональная деформация; профессиональное выгорание; аварийно-спасательные подразделения; Государственная служба МЧС Украины.

OF PREVENTION OF PROFESSIONAL DEFORMATION BY WORKERS OF EMERGENCY RESCUE DEPARTMENTS OF THE STATE SERVICE OF UKRAINE ON EMERGENCY SITUATIONS

Abstract. Decrease in the degree of one's own responsibility, loss of altruism, emotional burnout are the most revealing personal changes in the rescuers' specialists, which indicate that they have professional deformation changes. The problem of professional deformation of extreme profile workers is leading within the main problems of labor psychology, engineering, legal and military, as well as the psychology of activity under special conditions.

Service in the DSNC of Ukraine belongs to those kinds of professional activities, the conditions and nature of which can have a traumatic impact on the psyche of workers, therefore the issue of prevention, prevention and prevention of professional deformation among emergency rescue troops of Ukraine is urgent.

It was determined that the priority directions of prevention of professional deformation among workers of the emergency rescue units of the SSNU of Ukraine

are based on an integrated approach and include organizational and administrative, rehabilitation and rehabilitation and psychological and pedagogical methods aimed at promoting: the formation of a positive self-esteem and awareness of the uniqueness of the personality of each person; supporting a personal position based on beliefs and values of the individual; creation of rules of work in divisions that will ensure the effectiveness of interaction; actualization of personal understanding by the employee of the concept of “professional deformation” as negative changes in personality that arise as a result of influencing the conditions of professional activity for themselves and for other employees; understanding the professional deformation of the employee at different stages of his life in order to find out the causes of its occurrence and deepening; awareness of the employee's responsibility for the consequences of the decisions taken; development of readiness for an active life position; activating a sense of personality; development of creativity and overcoming of stereotypes of thinking of workers; development of group interaction skills; development of skills in information analysis; awareness of the connection between causes and manifestations; development of communicative skills, creation of a positive climate in the emergency rescue unit; emotional relaxation of workers; definition of vital values, etc.

Keywords: public administration; state service; professional deformation; professional burnout; emergency rescue units; the State Emergency Service of Ukraine.

Постановка проблеми. Посилення потреби суспільства в якісно підготовлених кадрах стало основною ознакою розвитку професійної освіти XXI століття [1]. Реалізацію найголовніших життєво важливих інтересів у галузі захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій природного, техногенного та соціального походження покликані виконувати фахівці Державної служби надзвичайних ситуацій України (ДСНС). Їхня діяльність завжди супроводжується надсильними стресогенними факторами, які негативно впливають на особистість рятувальника. Зниження ступеня власної відповідальності, втрата альтруїзму, емоційне вигорання є найпоказовішими особистісними змінами

у фахівців-рятувальників, які свідчать про наявність у них професійних деформаційних змін. Проблема професійної деформації працівників екстремального профілю є провідною в межах основних проблем психології праці, інженерної психології, юридичної та військової психології, а також психології діяльності в особливих умовах [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сфері державного управління та державної служби, проблемам соціальної психології та професійної адаптації присвячували свої дослідження такі науковці, як Н. Афанасьєва, О. Акімов [3], Ю. Бідило [4], Н. Гончарук [5], І. Кринична [3], Н. Липовська [5], Л. Пашко [6], С. Серьогін [5]. Безпосеред-

ньо у системі органів та підрозділів ДСНС (МНС) України Т. Селюкова [7], Н. Сергієнко [8], Г. Лещенко [1] та ін.

Проблемами адаптаційного синдрому почав займатися ще у 50-х роках ХХ століття видатний вчений Г. Сельє [9], який представив концепцію загального адаптаційного синдрому. Пізніше у 1974 р. відомий психолог Г. Фрейденберг уперше описав і ввів у вжиток термін *burnout* [10], який раніше використовувався як сленговий вираз для позначення стану після тривалого прийому наркотичних засобів людиною, але ж при цьому Г. Фрейденберг визначив його як “емоційне вигоряння”, що наслідуює постійне тривале психоемоційне навантаження на людину.

Також у своїх роботах Е. Аронсон не залишив поза увагою такі проблеми соціальної психології як: виникнення та розвиток стресу у людини в умовах сучасного швидкоплинного суспільства, що супроводжується великим потоком подій, інформаційного навантаження, виникненням непередбачуваних ризиків, великою складністю проблем та завдань, що виконуються у повсякденному житті та безпосередньо при виконанні службових обов’язків [11].

Вагомий внесок у розвиток розуміння причин виникнення стресу в сучасної людини внесли такі вчені, як: К. Маслак [12], Е. МакКоннелл [13], Я. Штехміллер [14] та інші, в роботах яких розкриваються проблеми розвитку стресу на робочому місці та виникнення синдрому вигоряння.

Також треба відзначити наукові доробки В. Бойко [15], В. Вилюнаса [16], Н. Водоп’янової [17], Д. Дзвін-

чука [18], Т. Ронгинської [19], Н. Світличної [20], С. Умняшкіної [21], в яких також було вивчено та описано вплив стресу на робочому місці на розвиток синдрому вигоряння та його наслідки для людини.

Незважаючи на великий науковий доробок у цій сфері соціальної психології, питання щодо попередження, запобігання та профілактики професійної деформації у працівників аврійно-рятувальних підрозділів ДСНС України майже не вирішуються.

Виділення не вирішених частин загальної проблеми. Робота працівників ДСНС України пов’язана з постійним ризиком для життя і здоров’я. Однією з найпоширеніших причин професійної деформації, на думку дослідників, є специфіка професійної діяльності та особливості найближчого оточення фахівця. Іншою важливою причиною деформаційних змін виступає розподіл праці та звуження спеціалізації фахівців. Щоденна робота протягом багатьох років з вирішення завдань за призначенням удосконалює не тільки професійні знання, а й формує професійні звички, стереотипи, визначає стиль мислення та стиль спілкування. Служба працівників у ДСНС України належить до тих видів професійної діяльності, умови й характер яких можуть шкідливо впливати на психіку (психологічна напруженість праці, можливість отримання травми чи втрати життя, велика відповідальність) [4].

Беручи до уваги особливі умови праці робітників ДСНС України (часті ситуації із непередбаченим наслідком, спілкування з асоціальни-

ми елементами, ризик травмування або поранення, психічні та фізичні перевантаження), цілком логічно припустити, що в цьому виді діяльності професійна деформація буде розвиватися особливо інтенсивно та масштабно. Наслідком розвитку цього феномену можуть бути такі вияви поведінки працівників ДСНС України, які не лише не співпадають із професійною етикою та мають глибоке неприйняття у суспільстві, а й призводять до прямого порушення закону і навіть злочинів [8].

Метою статті є аналіз психологічної діяльності працівників аварійно-рятувальних підрозділів ДСНС України для удосконалення шляхів попередження, запобігання та профілактики професійної деформації в особливих умовах.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Наказу Міністерства України з надзвичайних ситуацій “Про затвердження Інструкції з організації психологічного забезпечення службової діяльності аварійно-рятувальних служб” від 23.02.2004 р. № 89, закріплено порядок організації та здійснення психологічного забезпечення службової діяльності аварійно-рятувальних служб, професійно-психологічного відбору на службу в підрозділи МНС України [22]. Але, на жаль, вона не містить визначення поняття “синдром вигорання”. Серед основних завдань, які ставляться перед службою у п. 1.2.9 “Інструкції...” йдеться лише про “психологічний аналіз причин та умов виникнення психологічних травм ...”. Але ж “психологічна травма” і “синдром вигорання” — це різні сентенції, які не можна ототожнювати.

В екстремальних ситуаціях працівнику аварійно-рятувального підрозділу необхідно оцінити ситуацію, прийняти правильне рішення і при цьому зберегти адекватну поведінку. Ефективність професійної діяльності працівників ДСНС України значною мірою залежить від професійно важливих якостей, знань, умінь і навичок, набутих у процесі діяльності. Серед найважливіших якостей, притаманних особистості, яка постійно працює у тісній взаємодії з іншими людьми в екстремальних умовах, Т. В. Селюкова виділяє відповідальність, самоконтроль і організованість [7].

Поведінкові наслідки виявляються як на рівні окремого працівника, так і на рівні організації. “Вигорілі” працівники вдаються до неконструктивних або неефективних моделей поведінки, що посилюють власне переживання дістресу і підвищують напруженість навколо себе. Це позначається у зниженні якості роботи і комунікації. Психофізіологічні наслідки відображаються у психосоматичних розладах, таких як безсоння, головний біль, загальне погіршення самопочуття, що, в кінцевому підсумку, може призвести до стану глибокої депресії. Синдром професійного вигорання — це несприятлива реакція на робочі стреси, що включає в себе психологічні, психофізіологічні та поведінкові компоненти [20].

Стрес призводить до емоційного вигорання (*burnout*) і як наслідок — емоційне та професійне вигорання, які небезпечні тим, що становлять не епізод, а кінцевий результат процесу згорання “дотла” та мають цілу низку небезпечних наслідків. Загаль-

ні наслідки вигорання полягають у розвитку негативних установок стосовно людей, служби, організації загалом, або до себе.

Професійна деформація особистості — зміна сприйняття стереотипів особистості, способів спілкування, поведінки, а також характеру тривалого виконання професійної діяльності. Професійна деформація співробітників може носити стійкий або епізодичний характер, бути позитивною або негативною, а також мати поверхневий або глобальний характер. Зазвичай вона виявляється не лише в манерах поведінки і жаргоні, а й у зовнішньому вигляді людини. Причинами професійної деформації можуть бути: нерозуміння характеру і цілей роботи; небажання працювати у цій сфері; самовпевненість; неправильна дисципліна; слабкий контроль, а то й зовсім відсутність вимогливості з боку начальства; перевантаження працівника службовими справами; підвищена нервозність [23].

Також як один із видів професійної деформації науковці розглядають “синдром вигорання”, який становить несприятливу реакцію на робочі стреси, що включає в себе психологічні, психофізіологічні та поведінкові компоненти [17, с. 8], та який зумовлений безпосереднім впливом на самопочуття працівників, ефективність їхньої праці і стабільність роботи.

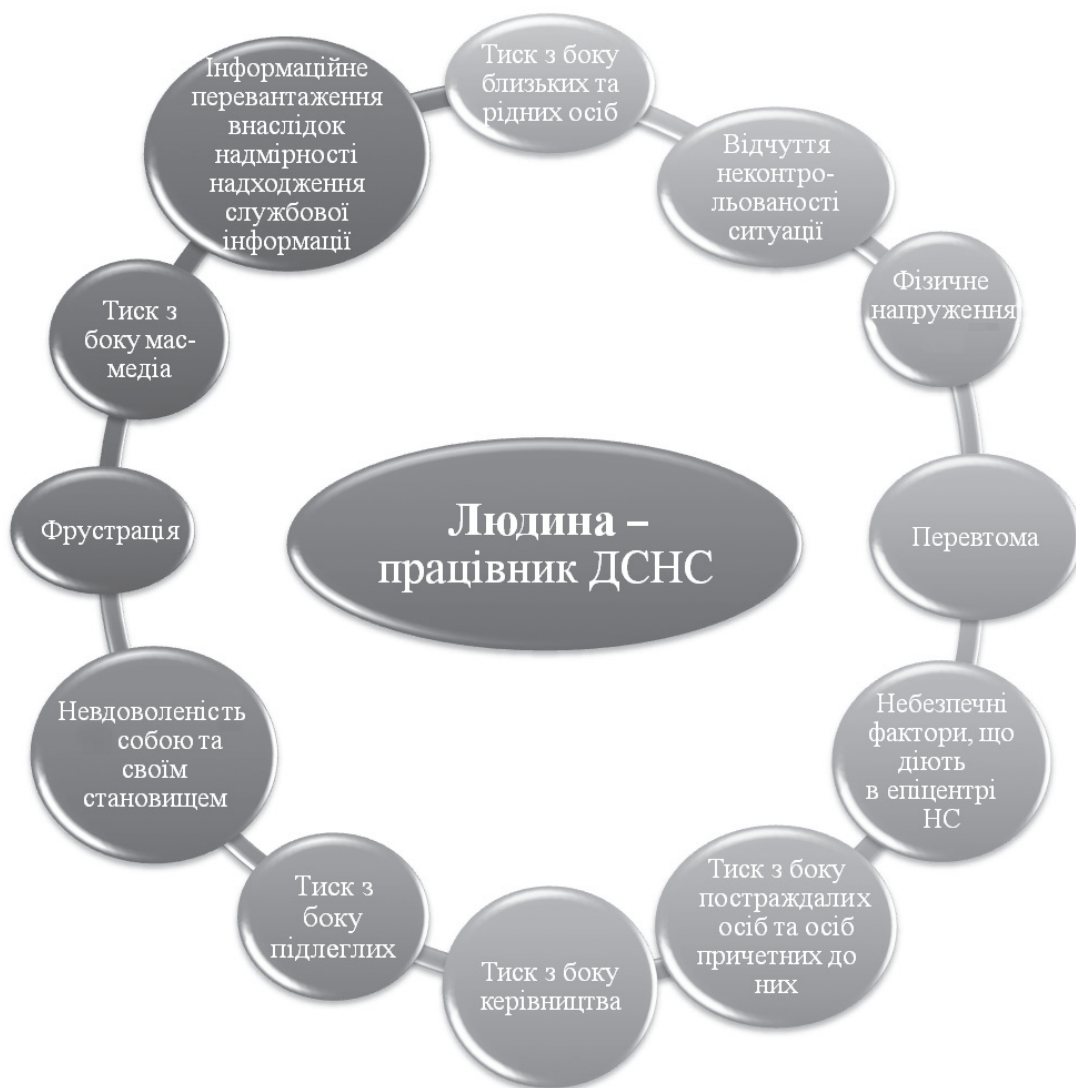
Своєю чергою, стрес, сам собою, — це негативні відчуття та уяви, які виникають у людей, коли їм здається, що вони не в змозі впоратися із вимогами ситуації [11, с. 466]. Отже, наведемо авторську діаграму, що наочно пояснює фактори виникнення

стресу у працівників аварійно-рятувальних підрозділів ДСНС України (див. рисунок).

На нашу думку, попередження професійної деформації у працівників аварійно-рятувальних підрозділів ДСНС України має включати в себе низку превентивних заходів, спрямованих на виявлення передумов деформації для своєчасного їх усунення. На рисунку відображено, які саме фактори впливають на людину/працівника ДСНС України і призводять до виникнення стресу. Превентивні заходи, які можна застосувати, щоб запобігти виникненню стресу:

1. Тиск з боку близьких та рідних осіб. Пов'язаний найперше з їхнім хвилюванням за життя та здоров'я постраждалого, пов'язаного з виконанням ним службових обов'язків. Непоодинокі випадки, коли досвідчені співробітники ДСНС України звільняються під дією цього тиску. Пом'якшити/послабити інтенсивність потоку подій λ , які відбуваються в ньому, можливо шляхом проведення роз'яснювальної роботи, співбесід, інформаційно-комунікаційних компаній у засобах масової інформації.

2. Відчуття неконтрольованості ситуації. Працівник усвідомлює, що ніяк не може вплинути на навколишнє середовище, на ті обставини та події, які його супроводжують у повсякденному житті та при виконанні службових обов'язків. Тому необхідно залучати працівника до вирішення тих чи інших процесів, які відбуваються в організації, що надасть йому більшої свободи у виборі способу його дій та пом'якшить фізичне напруження.



Фактори, що призводять до виникнення стресу у працівників аварійно-рятувальних підрозділів ДСНС України

3. Фізичне напруження. Пов'язане насамперед із самою специфікою несення служби. По-перше, це умови несення служби у добовому наряді, коли Статут допускає режим сну у рамках “не більше 4-х годин на добу”. По-друге, великі фізичні навантаження на працівників, які виникають у процесі ліквідації надзвичайних подій (ситуацій). По-третє, вдихання шкідливих продуктів у результаті горіння, виливу хімічних речовин та викидів радіоактивних елементів тощо, що призводить до швидкої втоми та швидкої втрати сил, але ж навіть при цьому вико-

нання поставлених завдань ніхто не відмінює, тобто завдання або “накази” виконуються доти, доки вони не будуть виконані повністю.

4. Перевтома. Виконання працівником ДСНС своїх службових обов'язків завжди пов'язане з великим фізичним напруженням, втому, хронічним недосипанням і як наслідок — втратою працездатності, розвитком хронічних неврологічних та серцево-судинних захворювань. Виникає необхідність щодо нормативного врегулювання обмеження перебування працівника на службі. На сьогодні існують граничні норми

[24] скільки працівник повинен проводити на службі “не менш”, а також потрібні норми, в яких було б чітко встановлено межі “не більш”. Тому виходом із цього становища може бути фіктивне балансування між часом, відведеним для виконання службових обов’язків, та особистим часом.

5. Небезпечні фактори, що діють в епіцентрі надзвичайної ситуації. Із відомих сучасній науці способів, методів та засобів ліквідації надзвичайної ситуації не має таких, які могли б захистити працівника від негативного впливу зовнішніх та внутрішніх факторів в епіцентрі події. У цьому і полягає основний ризик професії працівника ДСНС України. Тільки засобами новітнього технічного озброєння, дотримання всіх встановлених правил безпеки можна знизити інтенсивність потоку подій λ , що виникають.

6. Тиск з боку постраждалих осіб та осіб, причетних до них. Ввести такий собі “демпфер” між рятувальником та постраждалими особами у вигляді спеціально підготовленого співробітника з офіцерського складу, який має обіймати посаду заступника начальника караулу, який повинен займатися збором і передачею необхідної інформації з місця ліквідації надзвичайної ситуації, події.

7. Тиск з боку керівництва. Знешкодження негативної дії цього фактора докладно описано С. Серьогіним та Н. Гончарук у навчальному посібнику “Кадрова політика і державна служба” [5]. Наведемо деякі основні положення: відмова від принизливого та грубого поводження, налагодження довірчих стосунків, повага з боку керівника до підлеглих

тощо. Тут (як і в п. 7 та 8) державне управління має всі повноцінні важелі, методи, засоби та способи виховання високої управлінської культури у керівників. При цьому не людина, на яку тиснуть, повинна керувати та опікуватися процесом зменшення цього тиску, а особа, яка тисне, повинна дбати про цей процес, інакше ми повернемося до п. 7, 8 “невдоволеність собою та своїм становищем” і “фрустрація”.

8. Тиск з боку підлеглих. На службу до лав ДСНС приходять вже достатньо зрілі особистості, деякі з них мають досвід бойових дій у тих чи інших локальних конфліктах. Для того, щоб керівник міг вивчити психологічну поведінку кожного зі своїх підлеглих, він повинен мати відповідну спеціальну підготовку, щоб частково або повністю нівелювати психологічний тиск на себе, навчитися ним повністю управляти, застосовувати методи та прийоми “психологічного айкідо” та “психологічного карате”.

9. Невдоволеність собою та своїм становищем. Способи та методи роботи з психологічним станом особи, що невдоволена собою та своїм становищем, описано в спеціальній психологічній та медичній літературі. У кожному Головному Управлінні ДСНС області існує спеціалізована служба зі своїм керівником, обладнанням, кваліфікованими співробітниками. Але саме належність цієї служби до штату ДСНС виключає інформацію, отриману від працівника оперативно-рятувального підрозділу з категорії конфіденційності. Такий працівник ставиться “на облік”, а дані його психологічного стану передаються керівникові.

10. Фрустрація. Відповідальність за виникнення такого стану працівника лежить на керівникові. Цей параметр можна і потрібно повністю контролювати шляхом зняття бар'єрів та перешкод у діяльності та житті працівника ДСНС України. Керівник у межах своєї компетенції повинен визначити шляхи для безперешкодного розвитку особистості працівника, підвищення його самооцінки, недопущення деградації його особистості.

11. Тиск з боку мас-медіа. Формування позитивного іміджу працівника Державної служби надзвичайних ситуацій України, вироблення у суспільстві довіри до неї, компенсація негативного впливу деяких мас-медіа щодо діяльності цієї служби повністю лежить на органах державної влади на територіальному та загальнодержавному рівні. Центри громадських зв'язків повинні проводити щоденну ціленаправлену роботу в цьому напрямі. Необхідно залучати до цієї роботи кваліфікованих спеціалістів, які раніше мали досвід роботи в комерційних або державних мас-медіа.

12. Інформаційне перевантаження унаслідок надмірності надходження службової інформації. Для зниження негативно дії цього небезпечного фактору розвитку стресу, державне управління повинно у кілька разів знизити інтенсивність потоку подій та службової інформації в перерахунку на одну особу, позбавитися "інформаційного шуму" у своїй діяльності, застосовувати новітні технічні та аналітичні засоби аналізу та подачі інформації. Кожна одиниця поданої інформації особливо в напрямі

"згори-вниз" повинна нести не просто якийсь обсяг інформаційного навантаження, а бути конкретно спрямованою певній групі осіб, чи окремій особі. Потрібно у кілька разів знизити кількість звітів, складання доповідних записок, доповідей. Для цього необхідно структурувати та кодифікувати систему звітності, що наразі існує у ДСНС України.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що на сьогодні ДСНС України потребує істотного реформування, складовими якого має бути: оптимізація складу територіальних органів управління та упорядкування організаційно-штатних структур, але не за рахунок основних оперативних підрозділів; передача низки повноважень на місця, у тому числі територіальними органами управління — місцевим органам (міським, районним управлінням, відділам, секторам); остаточне усунення елементів дублювання функцій, у тому числі з органами управління з надзвичайних ситуацій державних адміністрацій; відмова від бюрократичних методів адміністрування діяльності підпорядкованих органів управління та підрозділів і найперше від зайвих паперових носіїв інформації; підвищення рівня відповідальності керівників усіх ланок за прийняття ними некомпетентних рішень та здійснення протиправних дій (вчинків) під час реалізації управлінських повноважень; введення заборони призначення на керівні посади психологічно не готових до роботи з людьми, які ризикують своїм життям в екстремальних умовах [17].

Подолання професійної деформації, підвищення відчуття в них ефек-

ту керування стресом [11, с. 476–478], має стати одним з напрямів діяльності установ і органів, в яких працюють працівники цієї професії.

Висновки. Таким чином, професійна діяльність працівників аварійно-рятувальних підрозділів справляє деформуючі впливи на особистість працівника порівняно з непрофесійними видами діяльності та призводить до невідповідних, але закономірних розбіжностей у фахових типах особистості.

Тож вивчення факторів, які впливають на працівника ДСНС України та призводять до виникнення стресу, а в подальшому емоційного та професійного вигорання, а саме: тиск з боку близьких та рідних осіб; відчуття неконтрольованості ситуації; фізичне напруження; перевтома; небезпечні фактори, що діють в епіцентрі надзвичайної ситуації; тиск з боку постраждалих осіб та осіб, причетних до них; тиск з боку керівництва; тиск з боку підлеглих; невдоволеність собою за своїм становищем; фрустрація; тиск з боку мас-медіа; інформаційне перевантаження унаслідок надмірності надходження службової інформації, — дозволяє розробити шляхи вдосконалення щодо попередження, запобігання та профілактики професійної деформації працівників аварійно-рятувальних підрозділів.

Отже, пріоритетні напрями щодо попередження професійної деформації у працівників аварійно-рятувальних підрозділів ДСНС України засновані на комплексному підході та включають організаційно-адміністративні, відновлювально-реабілітаційні та психолого-педагогічні

методи, які спрямовані на: формування позитивної самооцінки й усвідомлення унікальності особистості кожної людини; підтримку особистої позиції, яка ґрунтується на переконаннях і цінностях особистості; створення правил роботи в підрозділах, що забезпечать ефективність взаємодії; актуалізацію особистого розуміння працівником поняття “професійна деформація” як негативних змін особистості, що виникають унаслідок впливу умов професійної діяльності як для себе самого, так і для інших співробітників; розуміння професійної деформації службовця на різних етапах його життя для з’ясування причин її виникнення та поглиблення; усвідомлення відповідальності працівника за наслідки прийнятих рішень; вироблення готовності до активної життєвої позиції; активізація відчуття особистості; розвиток креативності та подолання стереотипів мислення працівників; розвиток навичок групової взаємодії; розвитку навичок щодо аналізу інформації; усвідомлення зв’язку між причинами та виявами; розвиток комунікативних навичок, створення позитивного клімату в аварійно-рятувальному підрозділі; емоційна релаксація працівників; визначення життєвих цінностей; вибір життєвих пріоритетів; внутрішня довіра для отримання зворотного зв’язку; визначення якостей особистості (риси характеру, емоційні стани, особливості поведінки), які мінімізують вияви професійної деформації, або збільшують ризик виникнення професійної деформації; розвиток комунікативних навичок; розвиток навичок самоаналізу; підвищення рівня самоорганізації; по-

шук внутрішніх ресурсів особистості; створення цілісного ставлення співробітника до проблемної ситуації; зниження рівня фрустрації або стресу; саморегуляція, а саме: управління власним психоемоційним станом; аналіз життєвих ситуацій з позицій членів сім'ї працівників ДСНС; розширення можливостей вирішення сімейних конфліктів, що підвищить професійний рівень служби загалом та наблизить її до стандартів Євросоюзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Лещенко Г. А.* Теоретичні і методичні засади формування професійної надійності фахівців з аварійного обслуговування та безпеки на авіаційному транспорті [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/diss_Leshenko.pdf
2. *Магда В. А.* “Особливості професійної деформації у працівників аварійно-рятувальних підрозділів МНС України” [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://extrpsy.nuczu.edu.ua/sites/all/autoreferaty/Magda.pdf>
3. *Krynuchna I. P., Akimov O. O.* Impact of external and internal factors on formation of psychological preparedness for own activity of public servants // European philosophical and historical discourse : mizhnarodny journal. — Czech republic, Prague, 2016. — Volume 2, Issue 1. — P. 107–112.
4. *Афанасьєва Н. Є., Бідило Ю. В.* Детермінанти виникнення та розвитку професійної деформації у працівників аварійно-рятувальних підрозділів ДСНС України // Проблеми екстремальної та кризової психології. — 2013. — Вип. 14. — Ч. IV. — С. 15–23.
5. *Серьогін С. М., Гончарук Н. Т., Липовська Н. А.* [та ін]. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / [С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська [та ін.] ; за заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. — Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. — 352 с.
6. *Пашко Л. А.* Людські ресурси у сфері державного управління : теоретико-методологічні засади оцінювання : монографія / Л. А. Пашко. — К.: Вид-во НАДУ, 2005. — 236 с.
7. *Селюкова Т. В.* Особливості відповідальності організованості і самоконтролю у майбутніх співробітників ДСНС України. — С. 139. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/426/Ekstremumov_2015.pdf?sequence=1&isAllowed
8. *Сергієнко Н. П.* Професійна деформація працівників ДСНС України на різних етапах професіоналізації [Електронний ресурс]. — С. 145. — Режим доступу: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/426/Ekstremumov_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y
9. *Селье Г.* Очерки об адаптационном синдроме / Г. Селье. — М.: Гос. изд-во Мед. лит. МЕДГИЗ, 1960. — 253 с.
10. *Freudenberger H.* Staff burnout / Social Issues. 30(1): 1974, p. 159–166.
11. *Аронсон Э., Уилсон Т., Эйкерт Р.* Социальная психология. Психологические законы поведения человека в социуме. — СПб.: ПРАЙМ–ЕВРО-ЗНАК, 2002. — 560 с.
12. *Maslach C. & Leiter M. P.* (2000). Preventing Burnout and Building Engagement: A Complete Program for Organizational Renewal. San Francisco, CA: Jossey-Bass. p. 204–220.

13. *McConnell E. A.* How close are you to burnout? *RN* 44(5): 29–33, 1981.
14. *Stechmiller J. & Yarandi H.* (1993). Predictors of Burnout in Critical Care Nurses. *Heart & Lung*, 22, 6, p. 534–41.
15. *Бойко В. В.* Энергия эмоций. — СПб.: Питер, 2004. — 474 с.
16. *Виллюнас В. К.* Теория деятельности и проблема мотивации // А. Н. Леонтьев и современная психология. — М., 1983. — С. 191–200.
17. *Водопьянова Н., Старченкова Е.* Синдром выгорания. Диагностика и профилактика. — СПб.: Питер, 2005. — 336 с.
18. *Дзвінчук Д. І.* [та ін]. Психологія управління: навч. посіб. / [Д. І. Дзвінчук, Н. Г. Діденко, О. К. Любчук, В. І. Малімон]; за заг. ред. Д. І. Дзвінчука. — К.: ТОВ “СІК ГРУПП Україна”, 2013. — 293 с.
19. *Ронгинская Т. И.* Синдром выгорания в социальных профессиях // Психол. журн. — 2002. — Т. 23. — № 3. — С. 85–95.
20. *Світлична Н. О.* Особливості взаємозв'язку волаючої поведінки та емоційного вигорання у працівників ДСНС України [Електронний ресурс]. — С. 137. — Режим доступу: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/426/Ekstreymov_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y
21. *Умняшкіна С. В.* Синдром емоціонального вигорання як проблема самоактуалізації личности (в сфері допомагаючих професій) [Електронний ресурс]: дис. ... канд. психол. наук: спец. 19.00.04. — М.: РГБ, 2002. — Режим доступу: <https://cyberleninka.ru/article/n/sindrom-emotsionalnogo-vygoraniya-kak-problema-samoaktualizatsii-lichnosti-v-sfere-pomogayuschih-professiy>
22. *Інструкція “З організації психологічного забезпечення службової діяльності аварійно-рятувальних служб”* від 23.02.2004 р. № 89 // <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0323-04>
23. *Кулешов М. М.* Роль ДСНС України в реалізації державної політики у сфері цивільного захисту [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://sci.ldubgd.edu.ua:8080/bitstream/handle/123456789/681/Xarkiv%20Сборник.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
24. *Наказ ДСНС України “Про затвердження Порядку організації внутрішньої, гарнізонної та караульної служб в органах управління і підрозділах Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій”* від 07.10.2014 р. № 1032. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1563-14>

REFERENCES

1. *Leshchenko G. A.* (2014), *Teoretychni i metodychni zasady formuvannya profesiinoi nadiinosti fakhivtsiv z avariinoho obsluhovuvannya ta bezpeky na aviatsiinomu transporti* [Theoretical and methodical foundations for the formation of the professional reliability of specialists in emergency maintenance and safety in aviation transport], [Online], available at: http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/diss_Leshenko.pdf
2. *Magda V. A.* (2011), “Peculiarities of professional deformation among workers of emergency rescue units of the Ministry of Emergencies of Ukraine” [Online], available at: <http://extrpsy.nuczu.edu.ua/sites/all/autoreferaty/Magda.pdf>
3. *Krynychna I. P., Akimov O. O.* (2016), “Impact of external and internal factors on formation of psychological prepara-

- redness for own activity of public servants”, European philosophical and historical discourse: mizhnarodny journal, Czech Republic, Prague, 2016, Vol. 2, Issue 1, p. 107–112.
4. *Afanasyeva N. E. and Bidylo Yu. V.* (2013), “Determinants of the emergence and development of professional deformation in the emergency rescue units of the The State Emergency Service of Ukraine”, *Problemy ekstremalnoi ta kryzovoi psykholohii*, Vol. 14. 2013, Part IV. p. 15–23.
 5. *Seregin S. M., Goncharuk N. T. and Lipovskaya N. A.* (and others). (2011), *Kadrova polityka i derzhavna sluzhba* [Personnel policy and public service]: textbook / ed. by prof. S. M. Seregina, DRIDU NADU, 2011. 352 p.
 6. *Pashko L. A.* (2005), *Liudski resursy u sferi derzhavnoho upravlinnia : teoretyko-metodolohichni zasady otsiniuvannia* [Human resources in the sphere of public administration: theoretical and methodological bases of the assessment]: monograph, Kyiv, 2005, 236 p.
 7. *Seliukova T. V.* (2015), “Features of the responsibility of organization and self-control in future employees of the The State Emergency Service of Ukraine”, p. 139, [Online], available at: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/426/Ekstremymov_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y
 8. *Sergienko N. P.* (2015), “Professional deformation of workers of the DSNS of Ukraine at different stages of professionalization”, p. 145, [Online], available at: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/26/Ekstremymov_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y
 9. *Selye H.* (1960), *Ocherky ob adaptatsionnom syndrome* [Essays on the Adaptation Syndrome], State Publishing House of Medical Literature MEDGIZ, Moscow, 1960, 253 p.
 10. *Freudenberger H.* (1974), “Staff burn-out”, *Social Issues*, vol. 30 (1), p. 159–166.
 11. *Aronson E., Wilson T. and Aikert R.* (2002), *Sotsyalnaia psykholohyia. Psykholohycheskye zakony povedeniia cheloveka v sotsyume* [Social psychology. Psychological laws of human behavior in society], EVROZNAK, St. Petersburg, 2002, 560 p.
 12. *Maslach C. & Leiter M. P.*, (2000). “Preventing Burnout and Building Engagement: A Complete Program for Organizational Renewal”, CA: Jossey-Bass, San Francisco, 2000, p. 204–220.
 13. *McConnell E. A.* (1981), “How close are you to burnout?”, *RN* 44(5): 1981, p. 29–33.
 14. *Stechmiller J. and Yarandi H.* (1993). “Predictors of Burnout in Critical Care Nurses”, *Heart & Lung*, 22, 6, 1993, p. 534–41.
 15. *Boyko V. V.* (2004), *Enerhiia emotsyi* [Energy of emotions], St. Petersburg, 474 p.
 16. *Vilyunas V.* (1983), “Theory of activity and the problem of motivation”, *A. N. Leontyev y sovremennaia psykholohyia*, M., P. 1983, p. 191–200.
 17. *Vodopyanova, N. and Starchenkova E.* (2005), *Syndrom vyhoranyia. Dyahnostyka y profylaktyka* [Burnout Syndrome. Diagnosis and prevention], St. Petersburg, 2005, 336 p.
 18. *Dzvinchuk D. I., Didenko N. G., Lyubchuk A. K. and Malimon V. I.* (2013), *Psykholohiya upravlinnya* [Psychology of management], “SIK HRUPP Ukrayina”, Kyiv, Ukraine. 293 p.
 19. *Rogninskaya T. I.* (2002), “Syndrome of burnout in social professions” *Psykholohycheskyi zhurnal*, 2002, № 3, p. 85–95.
 20. *Svetlichnaya N. A.* (2015), “Features of the relationship of blatant behavior and emotional burnout in the workers of the The State Emergency Service of Ukraine”, p. 137 [Online], available

- at: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/426/Ekstrem_ymov_2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y
21. *Umnyashkin S. V.* (2002), "Syndrome of emotional burnout as a problem of self-actualization of the person (in the field of helping professions)", Abstract of Ph.D. dissertation, Psychological Sciences, Moscow, 2002, [Online], available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/sindrom-emotsionalnogo-vygoraniya-kak-problema-samoaktualizatsii-lichnosti-v-sfere-pomogayuschih-professiy>
 22. *Instruction № 89 of 23.02.2004* "On the organization of psychological support for the service activities of emergency rescue services", [Online], available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0323-04>
 23. *Kuleshov N. N.* (2016), "The role of The State Emergency Service of Ukraine in the implementation of the state policy in the field of civil protection", [Online], available at: <http://sci.ldubgd.edu.ua:8080/bitstream/handle/123456789/681/Kharkiv%20Collection.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
 24. *Order of The State Emergency Service of Ukraine № 1032 of 07.10.2014.* "On the approval of the Order of the organization of internal, garrison and guard services in the management bodies and units of the operational and rescue civil protection service of The State Emergency Service of Ukraine", [Online], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1563-14>



УДК: 35.08 (477)

Андрєєв Віктор Олександрович,
аспірант кафедри державної служби та
кадрової політики, Національна академія
державного управління при Президен-
тові України, 02000, Київ, вул. Антона
Цедика, 20, тел.: (096)171 06 62, e-mail:
fedorenko_2008@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1175-6404

Андреев Виктор Александрович,
аспирант кафедры государственной
службы и кадровой политики, Нацио-
нальная академия государственного
управления при Президенте Украины,
02000, Киев, ул. Антона Цедика, 20, тел.:
(096)171 06 62, e-mail: fedorenko_2008@
ukr.net

ORCID: 0000-0003-1175-6404

Andriyev Viktor Alexandrovich,
postgraduate student of the Department of Civil Service and Personnel Policy, National Aca-
demy of Public Administration under the President of Ukraine, 02000, Kyiv, Str. Antona Tsedyka,
20, tel.: (096) 171 06 62, e-mail: fedorenko_2008@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1175-6404

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.78>

ПРИСЯГА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УКРАЇНІ: ПОХОДЖЕННЯ, ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ

Анотація. Стаття присвячена визначенню поняття, сутності та змісту присяги державного службовця як складової частини їхнього правового статусу. Проаналізовано роль і значення присяги державного службовця відповідно до чинного законодавства та стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Визначено, що присяга державного службовця є спеціальним видом державно-управлінських відносин, зміст яких полягає в урочистій клятві громадянина, який вступає на державну службу для виконання функцій держави, на вірність українському народові та державі. Проте законодавець не надає чіткого визначення Присяги державного службовця, як правового та державно-управлінського феномена в механізмі проходження державної служби, що, у свою чергу, унеможливорює формування висококваліфікованого кадрового складу державної служби. Саме поняття, зміст, сутність Присяги державного службовця залишаються мало дослідженими і теоретично напрацьованими. Окрім ць-

ого, аналіз чинного законодавства свідчить про відсутність єдиного підходу щодо Присяги державного службовця, як до факту набуття громадянином України відповідного правового статусу та негативно впливає на функціонування органів державного управління в цілому і спричиняє певні колізії в законодавстві.

Отже, присяга державного службовця є невід'ємним елементом його правового та державно-управлінського статусу, точкою з якої громадянин України набуває всіх прав і обов'язків державного службовця, включаючи й обов'язок нести відповідальність за відмову від складення Присяги державного службовця чи за її порушення. Відмова від складання Присяги суб'єктом, який вступає на посаду державного службовця, унеможлиблює особу набути суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які передбачені статусом державного службовця. Поняття, зміст та сутнісні ознаки Присяги державного службовця регулюються системою чинного законодавства, а також етичними нормами публічної служби і традиціями відповідної державно-управлінської практики в Україні.

Ключові слова: присяга, державна служба, державний службовець, присяга державного службовця, правовий статус державного службовця.

ПРИСЯГА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО В УКРАИНЕ: ПРОИСХОЖДЕНИЕ, ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ

Аннотация. Статья посвящена определению понятия, сущности и содержания присяги государственного служащего как составной части их правового статуса. Проанализированы роль и значение присяги государственного служащего в соответствии с действующим законодательством и стратегии реформирования государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

Определено, что присяга государственного служащего является специальным видом государственно-управленческих отношений, содержание которых заключается в торжественной клятве гражданина, поступающего на государственную службу для выполнения функций государства, на верность украинскому народу и государству. Однако законодатель не предоставляет четкого определения Присяги государственного служащего, как правового и государственно-управленческого феномена в механизме прохождения государственной службы, что, в свою очередь, делает невозможным формирование высококвалифицированного кадрового состава государственной службы. Само понятие, содержание, сущность Присяги государственного служащего остаются мало исследованными и теоретически наработанными. Кроме этого, анализ действующего законодательства свидетельствует об отсутствии единого подхода к Присяге государственного служащего, как к факту приобретения гражданином Украины соответствующего правового статуса и негативно влияет на функционирование органов государственного управления в целом и вызывает определенные коллизии в законодательстве.

Констатировано, что присяга государственного служащего является неотъемлемым элементом его правового и государственно-управленческого статуса, точкой с которой гражданин Украины приобретает все права и обязанности государственного служащего, включая обязанность нести ответственность за отказ от принесения Присяги государственного служащего или за ее нарушение. Отказ от принятия Присяги субъектом, который вступает в должность государственного служащего, делает невозможным лицо приобрести субъективных прав и юридических обязанностей, предусмотренных статусом государственного служащего. Понятие, содержание и сущностные признаки Присяги государственного служащего регулируются системой действующего законодательства, а также этическими нормами публичной службы и традициями соответствующей государственно-управленческой практики в Украине.

Ключевые слова: присяга, государственная служба, государственный служащий, присяга государственного служащего, правовой статус государственного служащего.

PAGE OF PUBLIC WORKERS IN UKRAINE: ORIGIN, CONCEPT AND CONTENT

Abstract. The article is devoted to the definition of the concept, essence and content of the oath of a civil servant, as an integral part of their legal status. The role and significance of the oath of a civil servant in accordance with the current legislation and the strategy of reforming the civil service and service in local self-government bodies are analyzed.

It is determined that the oath of a public servant is a special type of state-management relations, the content of which is the solemn oath of a citizen who enters the civil service for the functions of the state, loyalty to the Ukrainian people and the state. However, the legislator does not provide a clear definition of the oath of a public servant as a legal and public-management phenomenon in the mechanism of civil service, which in turn makes it impossible to form a highly-qualified civil service. It is the concept, content, essence of the Oath of a public servant who remains little investigated and theoretically worked out. In addition, the analysis of the current legislation shows that there is no single approach to the oath of a civil servant, as to the fact that a citizen of Ukraine acquires the corresponding legal status and negatively affects the functioning of public administration bodies in general and causes certain conflicts in the legislation.

It was concluded that the oath of a public servant is an integral part of his legal and state-management status, from which the citizen of Ukraine acquires all the rights and duties of a civil servant, including the responsibility to be responsible for refusing to make an oath of a civil servant, or for violation of it. A refusal to make an oath by an entity that enters the position of a civil servant makes it impossible for a person to acquire the subjective rights and legal obligations provided for by the status of a civil servant. Concept, content and essential features The oath of a civil servant is regulated by the system of current legislation, as well as

ethical norms of public service and traditions of the corresponding state-management practice in Ukraine.

Keywords: oath, civil service, civil servant, oath of a civil servant, legal status of a civil servant.

Постановка проблеми. Згідно з Основним Законом, Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, яка пройшла багатовікову історію державотворення і взяла курс на європейську інтеграцію, унаслідок чого українське суспільство вдалося до реформування усіх органів державної влади. На сучасному етапі розвитку Української держави серед важливих завдань для країн з перехідною економікою є реформа державного управління, його переорієнтація, яка відповідатиме європейським стандартам належного урядування. Основна мета реформи — вироблення стратегічних напрямів у формуванні ефективної системи державного управління та всіх її сегментів, які здатні виробити і реалізувати цілісну державну політику.

Відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, основним із напрямів реформ у сфері публічного управління та публічної служби є модернізація державної служби [1]. Адже ефективна державна служба, спрямована на реалізацію основних функцій Української держави, є одним з найважливіших чинників успішного проведення економічних, соціальних та політичних реформ в Україні.

Відтак, відповідно до Плану заходів щодо реалізації стратегії реформування державної служби та

служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року [2], було прийнято Закон України “Про державну службу” від 10.12.2015 р. № 889 [3], який закріпив у своїх положеннях принципи державної служби, статус державного службовця, а також механізм прийняття на державну службу та її проходження відповідно до європейських принципів демократичного врядування.

Проте законодавець не надає чіткого визначення Присяги державного службовця, як правового та державно-управлінського феномена в механізмі проходження державної служби, що, своєю чергою, унеможливорює формуванню висококваліфікованого кадрового складу державної служби. Саме поняття, зміст, сутність Присяги державного службовця залишаються мало дослідженими і теоретично напрацьованими. Крім цього, аналіз чинного законодавства вказує на відсутність єдиного підходу щодо Присяги державного службовця як факту набуття громадянином України відповідного правового статусу, що негативно впливає на функціонування органів державного управління загалом і спричиняє певні колізії в законодавстві.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Проблеми теорії та практики дослідження окремих аспектів присяги державного службовця як правового елементу в механіз-

мі проходження державної служби, досліджувалися такими вченими: Г. Аджеджанова, Т. Василевська, М. Ганопольський, О. Гончаренко, В. Завальнюк, О. Кравчук, В. Кривенко, В. Кругляков, П. Михайленко, Н. Мокрицька, М. Никифоров, Є. Папенко, А. Рачанський, Є. Романенко, Н. Русакова, В. Шадра, О. Селіванова, С. Семенов та ін.

Водночас проблематика визначення поняття, змісту та сутності присяги державного службовця як елементу набуття правового статусу публічного службовця в Україні залишається малодослідженою.

Формулювання цілей (мети) статті. Основною метою статті є визначення поняття, змісту та сутності присяги державного службовця як важливого складника його правового та державно-управлінського статусу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Первинне значення терміна “присяга” (клятва, божба, обіцянка) означало “доторкання до предмета клятви” [4, с. 126]. У Київській Русі присяга або клятва також називалась “Хресним цілуванням” і означала зобов’язання перед ім’ям Христа.

Присягу переважно інтерпретують з поняттям “клятва”, тому в більшості випадків автори зводять її до банальної офіційної, урочистої обіцянки дотримуватись певних зобов’язань. Дослідження наукової літератури свідчить, що клятва позиціонувалася переважно як ритуал, який слугував для підтвердження вірності, покори та відданості.

Слід зауважити, що присяга як суспільне явище має давні історичні витоки, які сягають часів анімістич-

них культів і звичаєвого права. В її основі лежить страх перед невидимою силою, руйнівну дію якої може зазнати особа, що присягнула у разі її порушення [5, с. 479–480], тобто зміст її полягав у релігійному обряді.

Інститут присяги пройшов складний процес трансформації в історичному розвитку суспільства — від розпаду первісного суспільства, для якого даний “ритуал” був інститутом “табу”, до сьогодення, де інститут присяги набуває великого значення для становлення демократичної, правової держави. І досі, доволі часто, в науці поняття “присяга” тлумачиться в загальновживаному аспекті, що унеможливлює її правову ідентифікацію. Водночас архаїчні уявлення про феномен присяги не відображують її правову та державно-управлінську природу, соціально-етичне і культурне призначення в сучасній державі.

Задля розуміння правового феномену “присяга”, його сутності та змісту проаналізуємо етимологічне значення не лише поняття “присяга, а й “клятва”. В основі клятви, як первинного ритуалу, лежало не слово, а певний рух або жест. Клятва у найдавніші часи за своєю формою була свого роду “фігурою тіла”. Під час ритуалу клятви особа торкалась до священного предмета, тим самим підтверджуючи вірність даних клятві. З цього моменту фактично на особу покладались певні обов’язки, такі як вірність, покора, відданість.

Зважаючи на викладене, можна констатувати, що присяга це різновид клятви, яка наділена всіма її ознаками, але водночас має низку специфічних характеристик. Присязі

притаманні ознаки правового явища, які відрізняють її від інших правових явищ. Отже, присяга це різновид клятви, якої формально, або юридично закріплює правовий зв'язок особи, що присягає, з державою, на благо якої присягають через набуття певного статусу.

Присяга приймається в особливому порядку, тобто за певної процедури, при виконанні певних дій. Ритуал присяги існував упродовж всієї історії становлення інституту присяги у вигляді постійного відтворення певної моделі поведінки під час урочистих особливо значущих ситуацій. Незалежно від історичного етапу становлення інституту присяги, виду присяги, тексту або особи, яка складала присягу, ритуал завжди відображав мету цієї присяги, а саме: служіння Батьківщині, народові.

Щодо визначення поняття, змісту та сутності присяги в юридичній літературі немає єдиної точки зору. Окремі автори вважають, що присяга це: урочиста офіційна обіцянка дотримуватись певних зобов'язань, клятва вірності якій-небудь справі; урочиста обіцянка, часто підкріплена згадуванням чогось дорогого, священного для того, хто обіцяє; запевнення у правдивості сказаного [6, с. 654].

На наш погляд, заслуговує на увагу визначення поняття та сутності присяги Н. Русакової, яка вважає, що присяга — це юридичний факт, що являє собою прийняття офіційної клятви дотримуватись та виконувати права та обов'язки відповідно до займаної посади, а також визначає момент зміни правового статусу суб'єктів і здійснюється в особливому ритуальному порядку на основі

спеціалізованих символічних дій [7, с. 109].

Як відомо, символ — це умовне позначення предмета, поняття або явища [8, с. 159]. Державні символи — це умовні знаки державності, суверенітету. Вони розглядаються як важливі атрибути державності, здатні сприяти патріотичному вихованню громадян, а також застосовуються під час процедури прийняття присяги. Таким чином, правовий символ це умовні образи, закріплені в нормативно-правових актах задля вираження юридичного змісту.

Своєю чергою, правовий символ має свої специфічні риси, що відображають його юридичну природу, а саме: це штучний знак, який представляє собою відмінну прикмету, образ, видиме, рідше чутне явище; знак, який має умовну природу, оскільки його форма і виражений нею юридичний зміст не пов'язані між собою за сутністю; знак, який санкціонується державою в особливому процесуальному порядку; знак, який охороняється державою; знак, який застосовується в порядку, встановленому законом; знак, який служить для закріплення і вираження соціально-значущого юридичного змісту [9, с.101].

Аналізуючи викладене, можна констатувати, що присяга має усі ознаки правового символу. Присяга є видимим і чутним явищем, яке являє собою зміну (трансформацію) правового статусу особи під час прийняття присяги. Прийняття присяги тягне за собою виникнення або втрату юридичного зв'язку з державою, та набуття певних прав та обов'язків. Закріплення обов'язкової процеду-

ри прийняття присяги як вимоги до набуття або зміни правового статусу суб'єкта права в нормативно-правових актах держави. Відповідно до чинного законодавства, за порушення присяги передбачена юридична відповідальність, яка врегульована апаратом державного примусу. Прийняття присяги передбачено у випадках прямо вказаних у нормативно-правових актах. Присяга є одним з елементів правового статусу суб'єкта владних повноважень.

Присяга — правовий і управлінський символ, а процедура її здійснення становить систему символічних дій. Символічність присяги дихотомічна. По-перше, присяга як правовий феномен є правовим символом — законодавчо закріплений умовний образ, що виражає момент зміни правового статусу суб'єкта. З цієї точки зору присяга символізує прийняття посадовою особою нових суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, його відповідальність перед суспільством і придбання нових прав і обов'язків [9, с. 32].

Сутність присяги полягає у здійсненні певних дій, передбачених процедурою її прийняття, тобто сам церемоніал вступу на посаду та оголошення тексту присяги, що також являється правовим символом. Під час церемоніалу та проголошення присяги, як і в часи становлення інституту присяги, застосовуються речі, які несуть в собі певну символіку, а саме: Конституція України, Державний Прапор України, Державний Герб України, Державний Гімн України.

Таким чином, усі елементи, які притаманні інституту присяги, не

тільки сама процедура її прийняття, а й усі необхідні атрибути для цього та проголошення її, змінюють правовий статус особи.

Чинне законодавство України встановлює порядок прийняття присяги різними категоріями осіб на заміщення посад в органах державної влади. В механізмі правового регулювання присяга є одним з найдавніших інститутів, який посів чільне місце в чинному законодавстві України.

Відтак інститут присяги відображеною в Конституції України, що вказує на його значущість. Стаття 79 Конституції України закріплює обов'язок народного депутата скласти присягу перед вступом на посаду. Наслідком відмови від складання присяги є втрата депутатського мандата. На конституційному рівні ст. 104 передбачено порядок вступу на пост Президента, за умови складання присяги народіві на урочистому засіданні Верховної Ради України [10]. Юридична сила та значення присяги Президента, полягає в тому, що відмова від її складання унеможливорює кандидата набрати відповідного статусу.

Присягу складають й інші категорії посадових осіб при прийнятті на публічну службу. Зокрема, поліцейські — при вступі на службу; особи, зараховані на посаду: начальницького складу НАБУ, ДБР, прокурора; особи, які вперше призначені на посаду судді; особи призначені на посаду члена Кабінету Міністрів України; громадяни України, які приймаються на службу цивільного захисту; члени Вищої Ради юстиції; Уповноважений Верховної Ради України з прав лю-

дини; судді Конституційного суду; особи, які призначаються на посаду державної служби.

Суб'єкт, якого вперше призначають на посаду державного службовця, відповідно до п. 3 ст. 21 Закону України “Про державну службу”, складає Присягу державного службовця [3]. Процедура прийняття присяги передбачає наявність державних символів, таких як Державний Герб України і Державний Прапор України, офіційну символіку чи емблему державного органу, до якого вступає на службу особа. У присутності керівника державного органу, працівника кадрового апарату та колективу структурного підрозділу державного органу, суб'єкт зачитує присягу та скріплює її текст власним підписом, чим засвідчує своє усвідомлення високої відповідальності за додержання даної клятви. Текст Присяги державного службовця є складовою його особової справи.

Відповідно до п. 4 ст. 36 Закону України “Про державну службу”, у разі відмови особи від складання присяги державного службовця вона вважається такою, що відмовилась від зайняття посади державної служби, і акт про її призначення на посаду скасовується суб'єктом призначення. У такому разі застосовується відкладене право другого за результатами конкурсу кандидата на зайняття вакантної посади державної служби. Якщо конкурсною комісією такого кандидата не виявлено, проводиться повторний конкурс [3].

Аналізуючи Закон України “Про державну службу”, можна стверджувати, що тільки за умови прийняття Присяги особа на правових підставах

набуває правового статусу державного службовця. Тобто громадянин України, який став переможцем у конкурсі на вакантну посаду державної служби набуває всіх прав і обов'язків, якими Закон України “Про державну службу” наділяє його відповідно до конкретної посади.

У Законі України “Про державну службу” закріплена присяга такого змісту: “Усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки” [3].

Таким чином, виходячи зі змісту Присяги державного службовця, присяга є зобов'язанням особи, яка її складає чітко й неухильно дотримуватися присяжних норм, закріплених у присязі державного службовця. У цьому контексті, присяга виступає як складова правового статусу державного службовця, наділеного певними правами та обов'язками.

Деякі науковці вважають, що момент переходу від звичайної людини до статусу особи, наділеної певними повноваженнями, — це правовий зміст присяги. А морально-етичний зміст присяги — це сутність присяги [15, с. 233]. З даним твердженням важко погодитись, оскільки присяга у своєму змісті містить обов'язки не тільки морального змісту: вірно служити народові України, з гідністю нести високе звання державного службовця, а й юридичного змісту:

дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи та законні інтереси людини і громадянина.

Присяжні норми, закріплені у змісті присяги державного службовця, ґрунтуються на принципах здійснення державної служби: верховенства права — забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави; законності — обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; патріотизму — відданість та вірне служіння українському народові; доброчесності — спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від переважання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень; ефективності — раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики; політичної неупередженості — недопущення впливу політичних поглядів надії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків; прозорості — відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України [3].

Таким чином зміст присяги державного службовця набуває юридичного значення і містить вихідні норми та оцінні поняття правового і морального характеру. Слід погодитися з авторами Науково-практичного коментаря до Закону України “Про державну службу” (2017 р.), які визначають Присягу державного службовця, як “урочисту клятву державного службовця на вірність Українському народу” [13]. Водночас громадянин України, який вступає на державну службу, складає присягу на вірність не лише народові України, а й Українській державі, чиї функції він уповноважений реалізовувати.

Прийняття Присяги державного службовця є юридичним фактом зміни його правового статусу, “одержавленням” цього статусу. Процедура прийняття Присяги особою, яка вступає на посаду державного службовця, є обов'язком, передбаченим чинним законодавством України. Текст Присяги державного службовця — це акт, який породжує настання юридичних наслідків, а в разі його порушення настає юридична відповідальність. Таким чином, з моменту складання Присяги державного службовця, громадянин набуває суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, а факт прийняття присяги такою особою, фіксує настання зміни правового статусу особи.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, Присяга державного службовця є спеціальним видом державно-управлінських відносин, зміст яких полягає в урочистій клятві громадянина, який вступає на державну службу для виконання

функцій держави, на вірність українському народові та державі.

Присяга державного службовця є невід'ємним елементом його правового та державно-управлінського статусу, точкою з якої громадянин України набуває всіх прав і обов'язків державного службовця, включаючи й обов'язок нести відповідальність за відмову від складання Присяги державного службовця, чи за її порушення. Відмова від складання Присяги суб'єктом, який вступає на посаду державного службовця, унеможливорює особу набуття суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які передбачені статусом державного службовця.

Поняття, зміст та сутнісні ознаки Присяги державного службовця регулюються системою чинного законодавства, а також етичними нормами публічної служби і традиціями відповідної державно-управлінської практики в Україні. У цьому сенсі можна погодитись із М. Цурканом, що присяга публічного службовця спонукає державного службовця не лише до виконання своїх обов'язків, а й щодо “дотримання морально-етичних вимог”, які є не просто бажаними, а й обов'язковими [3, с. 26].

Своєю чергою, Присяга державного службовця це складне державно-управлінське явище з функціональним та смисловим навантаженням, яке вимагає свого подальшого комплексного наукового дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Деякі питання реформування державного управління України: Розпо-

рядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р // Офіц. вісн. України. — 2016. — № 55. — Ст. 1919.

2. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р // Уряд. кур'єр. — Офіц. вид. — 2015. — № 63.
3. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Голос України. — 2015. — № 250.
4. Преображенский А. Г. Этимологический словарь русского языка / А. Г. Преображенский : в 2 т. — Т. 2. — М. : Гос. изд-во иностранных и нац. словарей, 1959. — 861 с.
5. Люблинский П. Энциклопедический словарь Русского библиографического института “Бр. Гранат и К.” / П. Люблинский. — Т. 33. — М.: Гос. изд-во иностранных и нац. словарей, 1954. — 690 с.
6. Юридичний словник / [за ред. Б. М. Бабія, Ф. Г. Бурчака, В. М. Корецького, В. В. Цветкова]. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К. : Гол. ред. Укр. Рад. енцикл., 1983. — 872 с.
7. Кравчук О. Л. Історичний розвиток поняття “присяга” / О. Л. Кравчук // Наук. вісн. Міжнар. гуманітарного ун-ту. — 2015. — № 13. — Т. 1. — С. 107–111. — (Серія “Юриспруденція”).
8. Словник української мови: в 11 т. — К.: Наук. думка, 1970–1980. — Т. 9. — К. : Наук. думка, 1978. — 916 с.
9. Никитин А. В. Правовые символы / А. В. Никитин: дис. ... канд. юрид. наук. — Н. Новгород, 1999. — 241 с.
10. Русакова Н. Г. Присяга как общеправовой феномен: монографія / Н. Г. Русакова. — Н. Новгород : НА МВД России, 2009. — 118 с.

11. *Конституція України* від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
12. *Тресов Н. А.* Круглый стол по теме “Институт присяги в России: состояние, проблемы и пути совершенствования” / Н. А. Тресов, А. Р. Лаврентьев // Юрид. наука и практика: Вест. Нижегород. акад. МВД России. — 2015. — № 2 (30). — С. 232–235.
13. *Науково-практичний коментар до Закону України “Про державну службу”* / [редкол. К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. А. Дерезь (відп. ред.)]. — К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. — 796 с.
14. *Цуркан М. І.* Присяга судді як невід’ємний структурний елемент його правового статусу / М. І. Цуркан // Вісн. Вищої ради юстиції. — 2010. — № 3. — С. 18–27.
5. *Ljublinskij P.* (1954), Jenciklopedicheskiy slovar’ Russkogo bibliograficheskogo instituta “Br. Granat i K.” [Encyclopedic Dictionary of the Russian Bibliographic Institute “Br. Granat and K.”], vol. 33, State Publishing House of Foreign and National Dictionaries, Moscow, Russian Federation.
6. *Babij B. M., Burchak F. H., Korets’kiy V. M. and Tsvietkov V. V.* (eds.) (1983), Yurydychnyj slovnyk [Legal dictionary], 2nd ed., Home edition of the Ukrainian Soviet Encyclopedia, Kyiv, Ukraine.
7. *Kravchuk O. L.* (2015), “Historical development of the concept of “oath”, Naukovyj visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seriia “Yurysprudentsiia”, vol. 13, issue 1, P. 107–111.
8. (1978), Slovnyk ukrains’koi movy: v 11 tomakh [Dictionary of the Ukrainian language: in 11 volumes], vol. 9, Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.
9. *Nikitin A. V.* (1999), “Legal symbols”, Abstract of Ph.D. dissertation, Theory of law and state; history of law and state; history of political and legal doctrines, Nizhny Novgorod Law Institute, Nizhny Novgorod, Russian Federation.
10. *Rusakova N. G.* (2009), Prisjaga kak obshhepravovoj fenomen [Oath as a general legal phenomenon], Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Nizhny Novgorod, Russian Federation.
11. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1996), Law of Ukraine “Constitution of Ukraine” of 28 June 1996, № 254к/96-ВР, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 30, p. 141.
12. *Tresov N. A. and Lavrent’ev A. R.* (2015), “Institute of the oath in Rus-

REFERENCES

1. *The Cabinet of Ministers of Ukraine* (2016), Decree “Some issues of reforming the state administration of Ukraine” of 24 June 2016, № 474-p, Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 55, p. 1919.
2. *The Cabinet of Ministers of Ukraine* (2015), Decree “On Approval of the Strategy for reforming the civil service and service in local self-government bodies in Ukraine for the period until 2017 and approval of the Action plan for its implementation” of 18 March 2015, № 227-p, Uriadovyj kur’ier, vol. 63.
3. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2015), Law of Ukraine “On civil service” of 10 December 2015, № 889-VIII, Holos Ukrainy, vol. 250.
4. *Preobrazhenskij A. G.* (1959), Jetimologicheskij slovar’ russkogo jazyka [Etymological dictionary of the Russian language], vol. 2, State Publishing House of Foreign and National Dictionaries, Moscow, Russian Federation.
5. *Ljublinskij P.* (1954), Jenciklopedicheskiy slovar’ Russkogo bibliograficheskogo instituta “Br. Granat i K.” [Encyclopedic Dictionary of the Russian Bibliographic Institute “Br. Granat and K.”], vol. 33, State Publishing House of Foreign and National Dictionaries, Moscow, Russian Federation.
6. *Babij B. M., Burchak F. H., Korets’kiy V. M. and Tsvietkov V. V.* (eds.) (1983), Yurydychnyj slovnyk [Legal dictionary], 2nd ed., Home edition of the Ukrainian Soviet Encyclopedia, Kyiv, Ukraine.
7. *Kravchuk O. L.* (2015), “Historical development of the concept of “oath”, Naukovyj visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seriia “Yurysprudentsiia”, vol. 13, issue 1, P. 107–111.
8. (1978), Slovnyk ukrains’koi movy: v 11 tomakh [Dictionary of the Ukrainian language: in 11 volumes], vol. 9, Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.
9. *Nikitin A. V.* (1999), “Legal symbols”, Abstract of Ph.D. dissertation, Theory of law and state; history of law and state; history of political and legal doctrines, Nizhny Novgorod Law Institute, Nizhny Novgorod, Russian Federation.
10. *Rusakova N. G.* (2009), Prisjaga kak obshhepravovoj fenomen [Oath as a general legal phenomenon], Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Nizhny Novgorod, Russian Federation.
11. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1996), Law of Ukraine “Constitution of Ukraine” of 28 June 1996, № 254к/96-ВР, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 30, p. 141.
12. *Tresov N. A. and Lavrent’ev A. R.* (2015), “Institute of the oath in Rus-

- sia: state, problems and ways of improvement: Round table proceedings”, *Juridicheskaja nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoj Akademii MVD Rossii*, vol. 2 (30), P. 232–235.
13. *Vaschenko K. O., Koliushko I. B., Tymoschuk V. P. and Derets’ V. A.* (editors) (2017), *Naukovo-praktychnyj komentar do Zakonu Ukrainy “Pro derzhavnu sluzhbu”* [Scientific and practical commentary on the Law of Ukraine “On Civil Service”], Publisher Moskalenko O. M., Kyiv, Ukraine.
14. *Tsurkan M. I.* (2010), “Oath of the judge as an integral structural element of his legal status”, *Visnyk Vyschoi rady iustytzii*, vol. 3, P. 18–27.



УДК: 614.841

Андрієнко Микола Васильович,
доктор наук з державного управління, доцент, начальник центру заходів цивільного захисту, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, 01011, Київ, вул. Рыбальська, 18, тел: (044) 280 18 01, e-mail: andnv@ukr.net

ORCID: 0000-0002-3239-8936

Андрієнко Николай Васильевич,
доктор наук по государственному управлению, доцент, начальник центра мероприятий гражданской защиты, Украинский научно-исследовательский институт гражданской защиты, 01011, Киев, ул. Рыбальская, 18, тел: (044) 280 18 01, e-mail: andnv@ukr.net

ORCID: 0000-0002-3239-8936

Andriyenko Nikolay Vasilievich,
Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Head of the Center for Civil Protection, Ukrainian Research Institute of Civil Protection, 01011, Kyiv, Str. Rybalska, 18, tel: (044) 280 18 01, e-mail: andnv@ukr.net

ORCID: 0000-0002-3239-8936



Гаман Петро Ілліч,
доктор наук з державного управління, доцент, провідний науковий співробітник, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, 01011, Київ, вул. Рыбальська, 18, тел: (044) 280 18 01, e-mail: gaman_pi@ukr.net

ORCID: 0000-0002-3239-8936

Гаман Петр Ильич,
доктор наук по государственному управлению, доцент, ведущий научный сотрудник, Украинский научно-исследовательский институт гражданской защиты, 01011,

Киев, ул. Рыбальская, 18, тел: (044) 280 18 01, e-mail: gaman_pi@ukr.net

ORCID: 0000-0002-3239-8936

Hamann Peter Ilyich,
Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Lead Researcher, Ukrainian Research Institute of Civil Protection, 01011, Kyiv, Str. Rybalska, 18, tel: (044) 280 18 01, e-mail: gaman_pi@ukr.net

ORCID: 0000-0002-3239-8936

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.79>

АНАЛІЗ ІСНУЮЧИХ МЕТОДІВ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. Досліджено основні принципи вибору методів для здійснення механізмів державного управління сферою пожежної безпеки. Розглянуто необхідні фактори, які слід враховувати при виборі принципів. Детально проаналізовано методи SAST (Strategic Assumption Surfacing and Testing) та MAI (метод аналізу ієрархії).

Визначено, що структурний підрозділ з вирішення питань пожежної безпеки у ДСНС має обирати ті методи, які доцільно використовувати для ефективного вирішення поставленого завдання чи розв'язання проблеми у сфері пожежної безпеки із урахуванням кожного етапу формування рішення. Таким чином, цей структурний підрозділ з питань пожежної безпеки має сформував документ (програму, план тощо), в якому будуть відображені графік і алгоритм вирішення завдання чи розв'язання проблеми, а для кожного етапу вирішення – результати оцінки його можливої тривалості та метод чи набір методів для кожного етапу вирішення завдання (розв'язання проблеми).

При цьому зазначено, що методи, раніше відібрані для кожного етапу вирішення завдання у сфері пожежної безпеки, не можна вважати догмою. Це обумовлено, у першу чергу, різноманітними змінами зовнішнього й внутрішнього середовища сфери пожежної безпеки, що відбуваються чи можуть відбуватися з часом. Врахування таких змін може призвести до заміни обраного спочатку методу для відповідного етапу вирішення завдання чи розв'язання проблеми на ефективніший із урахуванням умов, що склалися.

Обґрунтовано, що заміна методу на кращий під час розв'язання проблеми щодо пожежної безпеки чи вирішення завдання вимагає обов'язкового встановлення зворотного зв'язку, завдяки якому можна своєчасно виявляти менш ефективний метод, що не вважався таким до моменту появи непередбачених змін чи обставин, наприклад, складових зовнішнього середовища: політичні події, військові дії, зростання вартості енергоресурсів, економічна криза тощо.

Ключові слова: пожежна безпека, механізми та методи державного управління, апроксимація, антитерористична операція, динамічне програмування, “мозковий штурм”, догма, Державна служба надзвичайних ситуацій.

АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ МЕТОДОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация. Исследованы основные принципы выбора методов для осуществления механизмов государственного управления сферой пожарной

безопасности. Рассмотрены необходимые факторы, которые следует учитывать при выборе принципов. Осуществлен подробный анализ методов SAST (Strategic Assumption Surfacing and Testing) и МАИ (метод анализа иерархии).

Определено, что структурное подразделение по решению вопросов пожарной безопасности в ГСЧС должно выбирать те методы, которые целесообразно использовать для эффективного решения поставленной задачи или решения проблемы в сфере пожарной безопасности с учетом каждого этапа формирования решения. Таким образом, это структурное подразделение по вопросам пожарной безопасности должно сформировать документ (программу, план и т. п.), в котором будут отражены график и алгоритм решения задачи или решения проблемы, а для каждого этапа решения — результаты оценки его возможной продолжительности и метод или набор методов для каждого этапа решения задачи (решение проблемы).

При этом отмечено, что методы, ранее отобранные для каждого этапа решения задачи в сфере пожарной безопасности, нельзя считать догмой. Это обусловлено, в первую очередь, различными изменениями внешней и внутренней среды сферы пожарной безопасности, что происходит или могут происходить со временем. Учет таких изменений может привести к замене выбранного сначала метода для соответствующего этапа решения задачи или решения проблемы на более эффективный с учетом сложившихся.

Обосновано, что замена метода на лучший при решении проблемы в сфере пожарной безопасности или решения задачи требует обязательного установления обратной связи, благодаря которому можно своевременно выявлять менее эффективный метод, который не считался до момента появления непредвиденных изменений или обстоятельств, например, составляющих внешней среды: политические события, военные действия, рост стоимости энергоресурсов, экономический кризис и т. п.

Ключевые слова: пожарная безопасность, механизмы и методы государственного управления, аппроксимация, антитеррористическая операция, динамическое программирование, “мозговой штурм”, догма, Государственная служба чрезвычайных ситуаций.

ANALYSIS OF EXISTING METHODS IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC FIRE SECURITY MANAGEMENT

Abstract. The article analyzes the basic principles of the choice of methods for implementation of the mechanisms of state control of the field of fire safety. Considered the necessary factors to consider when choosing the principles. A detailed analysis of the SAST (Strategic Assumption Surfacing and Testing) and MAI (hierarchy analysis method) is carried out.

It is determined that the structural subdivision on the decision of the fire safety issues in the DSNC should choose those methods that should be used to effectively address the problem or solve the problem in the field of fire safety taking into account each stage of the decision-making process. Therefore, this structural unit on fire safety issues must formulate a document (program, plan, etc.), which

will reflect the schedule and algorithm for solving the problem or solving the problem, and for each stage of the decision — the results of evaluation of its possible duration and method or set methods for each stage of the solution of the problem (solution of the problem).

It is noted that the methods previously selected for each stage of the solution of the problem in the field of fire safety, can not be considered a dogma. This is due, first of all, to a variety of changes in the external and internal environment of the field of fire safety, which occur or may occur over time. Taking into account such changes may lead to the replacement of the chosen method first for the appropriate stage of the solution of the problem or the solution of the problem to more effective, taking into account the conditions.

It is substantiated that replacing the method with the best in the solution of the problem in the field of fire safety or solving the problem requires the obligatory establishment of feedback, which can be used in a timely manner to identify a less effective method that was not considered to be so before the unforeseen changes or circumstances, for example, of the external environment: political events, military actions, rising energy costs, economic crisis, etc.

Keywords: fire safety, mechanisms and methods of public administration, approximation, antiterrorist operation, dynamic programming, “brainstorming”, dogma, State Emergency Service.

Постановка проблеми. Реалізація організаційно-правових форм і механізмів державного управління загалом, у тому числі й сферою пожежної безпеки в Україні, звичайно, залежать не лише від сукупності управлінських технологій, а й від обраної конфігурації методів, використання яких дає можливість державним органам здійснювати управлінську діяльність, реалізуючи заходи щодо регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі складові сфери пожежної безпеки та суспільні відносини шляхом вироблення, ухвалення та реалізації найефективніших управлінських рішень.

Науковим підходом до визначення сукупності (набору) методів при реалізації механізмів державного управління сферою пожежної без-

пеки та їх можливої конфігурації, на нашу думку, має стати підхід, обґрунтований сукупністю принципів, використання яких буде об'єктивним і спрямованим на досягнення поставленої мети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На цьому питанні акцентували увагу вітчизняні й зарубіжні науковці та фахівці: В. Б. Авер'янов, О. С. Анісімов, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, М. П. Гандзюк, В. А. Доманський, В. Ц. Жидецький, Н. М. Мельтюхова, Г. Пономаренко, Г. П. Ситник, Ю. Г. Учитель, Т. О. Щерба та ін.

Результати проведеного дослідження наявної джерельної бази дають можливість стверджувати, що питання вибору методів державного управління в різних сферах людської

діяльності ще залишаються досить проблематичними внаслідок того, що значна увага фахівців і науковців зазначеної тематики звертає увагу більш на питання, пов'язані з умовами застосування конкретних методів управління, класифікацію наявних методів управління та методи формування управлінських рішень.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз існуючих методів при здійсненні державного управління сферою пожежної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Формуючи ту чи іншу сукупність або набір потрібних методів, органи державного управління саме таким чином мають обирати найкращий спосіб розв'язання проблеми або вирішення завдання, що виникають або можуть з'явитися на будь-якому етапі при реалізації механізмів державного управління сферою пожежної безпеки.

У зв'язку із зазначеним, обґрунтуємо склад принципів, використання яких забезпечить створення умов для формування необхідної сукупності методів для здійснення механізмів державного управління сферою пожежної безпеки. Важливість такого підходу зумовлена також і тим, що існує значна кількість напрацьованих методів як у теорії організаційного управління та менеджменту, так і державного управління зокрема.

Крім того, органам державного управління сферою пожежної безпеки, маючи конкретну проблему чи конкретне питання (завдання), а також сукупність комбінацій чи наборів можливих методів, необхідно визначатися з тією сукупністю мето-

дів, застосування яких може надати для умов, що склалися (складаються), найкращий результат. Наявність сформованої сукупності методів для здійснення механізмів державного управління має стати підставою для подальшого вибору з них і використання при вирішенні існуючих (поставлених) завдань на відповідних етапах управлінського процесу в межах сфери пожежної безпеки. При цьому необхідність отримання більш ефективнішого рішення вимагає вибору та конкретизації методичного інструментарію, який найкраще підходить для вирішення конкретного завдання чи розв'язання проблеми [1].

Як показує український досвід управлінської діяльності у сфері пожежної безпеки, може виникати також і тимчасове обмеження, сутність якого полягає в тому, що перед системою державного управління сферою пожежної безпеки може одночасно з'явитися значна кількість завдань (проблем), що, своєю чергою, вимагатиме оперативного їх вирішення (розв'язання): лісова пожежа; пожежа на великому підприємстві; пожежа в житловому чи адміністративному будинку тощо. Така ситуація може примусити керівництво ДСНС звернутися до застосування методів, які вимагають використання мінімум часу у зв'язку з дефіцитом наявного часу. Найкращим підтвердженням цьому можна вважати гасіння численних пожеж, що виникали одночасно на різних об'єктах в умовах бойових дій у ході антитерористичної операції на території південно-східного регіону нашої країни в житлових та адміністративних будинках,

заводських цехах, лікарнях, речових ринках і т. ін.

Фахівцям органів державного управління варто також фіксувати, які методи і для розв'язання яких проблем чи вирішення яких завдань у сфері пожежної безпеки вже використовувалися. Це дасть можливість на підставі отриманих даних і досвіду оцінити якість застосування методів, а також зробити висновок про те, наскільки застосовані методи були ефективні при вирішенні аналогічних завдань чи розв'язанні проблем у сфері пожежної безпеки. Застосування такого підходу спрямоване на створення бази знань у ДСНС, де буде накопичуватися необхідна інформація щодо завдань (проблем) і методів їх вирішення [2]. Це дозволить, на наше переконання, органам державного управління сферою пожежної безпеки значно ефективніше діяти. Підводячи підсумок, треба наголосити на тому, що доцільно звернути увагу на сукупність принципів (див. рис. 1).

Визначення сукупності принципів вибору методів для здійснення механізмів державного управління сферою пожежної безпеки можна вважати необхідною, але недостатньою умовою для здійснення такого вибору. Насамперед необхідно визначити стратегію та механізм вибору методів для здійснення державного управління сферою пожежної безпеки.

Доцільно розглянути кожний з існуючих методів більш детально. Одним із таких принципів має стати відомий принцип “практичної застосовності методу”. Згідно з цим принципом методи, що використовують-

ся для формування управлінських рішень у сфері пожежної безпеки, можуть бути ефективними лише за наявності чи створення відповідних умов, тому можливість їх застосування може бути, природно, звужена різноманітними обмеженнями.

Іншим впливовим принципом вибору методів для здійснення механізмів державного управління сферою пожежної безпеки можна вважати принцип “вартості застосування методу”. Згідно з його змістом вартість витрат на пошук найкращого рішення завдання чи розв'язання проблеми має завжди бути меншою за вартість результату (виходу), що з'являється унаслідок застосування того чи іншого методу або низки методів. Справді, щоб отримати таку порівняльну оцінку потрібно мати чітке уявлення як про собівартість використання методу (методів), так і про його (їхню) ефективність. Незважаючи на те, що, ймовірно, досить точну оцінку дати інколи буває складно, розумні межі її можливих значень встановити при цьому можна майже завжди [3].

Ще одним принципом, який доцільно прийняти до уваги, є принцип “ефективності знайденого рішення”. Якщо внаслідок вибору та застосування обраної сукупності методів для здійснення механізмів державного управління кінцевий результат дає краще рішення завдання чи розв'язання проблеми у сфері пожежної безпеки, то цю сукупність методів можна вважати такою, що задовольняє вимогам.

За умов, якщо вирішення завдання чи розв'язання проблеми буде вимагати від органів державного управ-

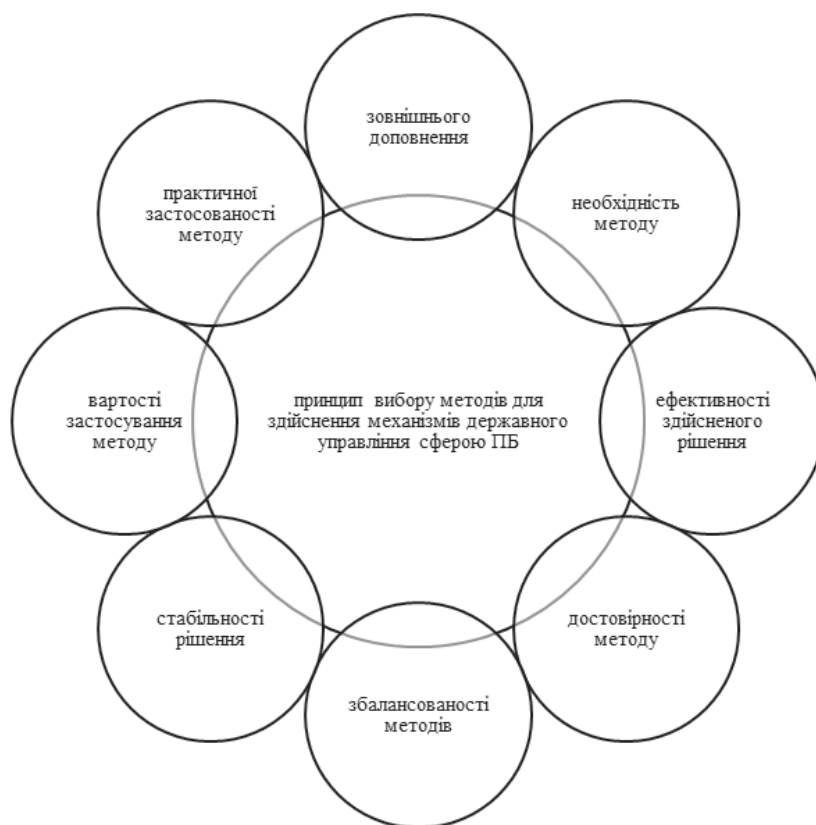


Рис. 1. Принципи вибору методів для здійснення механізмів державного управління сферою пожежної безпеки

Джерело: складено автором

ління сферою пожежної безпеки здійснення значних витрат, то навіть при невеликому збільшенні точності результатів і отриманні при цьому значного позитивного ефекту, це, на нашу думку, треба обов'язково робити, особливо в умовах, коли мають місце великі скупчення людей.

Як показує досвід, у загальному випадку доводиться задовольнятися, звичайно, раціональними рішеннями, оскільки при зростанні їх точності вартість потрібного для цього методу може зростати швидше, ніж будь-які вигоди, які можна очікувати чи передбачати у сфері пожежної безпеки. Якщо для досягнення невеликого зростання рівня ефективності рішення потрібні значні зусилля, то сумарний ефект застосування такого методу здійснення механізмів

державного управління буде досить незначним. Зрозуміло, що в таких умовах не треба ризикувати отриманням більших витрат тільки задля незначних (малозначних) покращень [4, с. 119–124].

Важливим принципом, який обов'язково, за нашим переконанням, потребує врахування при виборі методів, є принцип “достовірності методу”. Відомо, що рівень достовірності того чи іншого методу вимагає обов'язкової відповіді на питання про те, які помилки є допустимими при вирішенні завдання чи розв'язанні проблеми. При застосуванні будь-якого методу необхідно не тільки аналізувати, яким буде очікуваний ефект, а й наскільки достовірне таке оцінювання та якими можуть бути передбачувані межі його погрешності. Деякі

методи дають досить високу достовірність результатів, тож фахівець зі складу органу державного управління сферою пожежної безпеки, що вирішує завдання (розв'язує проблему), має бути впевнений, що отримані значення оцінок і фактичні значення будуть практично співпадати.

Таким чином, якщо фахівець органів державного управління буде мати справу з оцінюванням потенційних здобутків чи втрат у сфері пожежної безпеки, кращим підходом слід вважати той, що пов'язаний із відбором сукупності методів, застосування яких забезпечить найбільшу достовірність оцінки очікуваних здобутків.

Ще одним принципом вибору методів слід вважати принцип "стабільності рішення". Стабільність рішення при застосуванні того чи іншого методу, зазвичай, характеризується безпосередньо тривалістю використання цього рішення. Якщо вважається, що управлінське рішення буде використовуватися регулярно у сфері пожежної безпеки і протягом відносно тривалого часу, то здійснюється його стандартизація [5].

При виборі стабільності рішення необхідно обов'язково враховувати зміни структури взаємозв'язків чинників зовнішнього чи внутрішнього середовищ сфери пожежної безпеки, що може вимагати з часом модифікації управлінських рішень. У таких випадках, на нашу думку, ретельне відпрацьовування управлінського рішення може виявитися зайвим, тому що за той час, коли буде ухвалене рішення, ситуація, на яку воно було розраховане, може змінитися, а управлінське рішення, на розроб-

ку якого витрачено значні людські та матеріальні ресурси, не буде мати на той час сенсу. Тому, за наявності досить динамічної ситуації, задовільними можна буде вважати й грубі апроксимації.

Наступним принципом, який вимагає, на нашу думку, врахування при відборі методів для здійснення механізмів державного управління сферою пожежної безпеки, є принцип "збалансованості методів", застосування якого вимагає обов'язкового використання для кожного з етапів формування управлінського рішення сумісних методів [6].

Механізм формування управлінського рішення має завжди розглядатися загалом з урахуванням усіх взаємозв'язків, що пов'язано з тим, наскільки ефективно може бути застосований той чи інший метод на відповідному етапі цього механізму. Наприклад, якщо на етапі виявлення проблемної ситуації у сфері пожежної безпеки користуватися примітивними методами збору даних про зміни чинників її зовнішнього чи внутрішнього середовищ, то не має сенсу на наступних етапах використовувати більш складні методи регресійного чи кореляційного аналізу. При цьому слід враховувати, що якість управлінського рішення зумовлюється, насамперед, найменш ефективним етапом процесу формування такого рішення.

Одним із важливих принципів вибору методів пропонується вважати відомий принцип "необхідності методу". Сутність цього принципу виявляється в тому, що методи треба обирати з урахуванням тих проблем, які вимагають ухвалення управлін-

ського рішення, а не виходячи тільки з наявних можливостей керівників чи управлінців. Наявність, або відсутність, наприклад, у керівного складу — директор департаменту, начальник управління, начальник відділу та інші, досвіду використання управлінського методичного інструментарію чи мистецтва управління не повинне розглядатися керівництвом ДСНС як визначальний критерій для вибору кращих серед доступних методів чи відмови від них. За умов, якщо керівники (управлінці) є недостатньо підготовленими, треба обов'язково передбачити спеціальні фахові програми їхньої підготовки чи підвищення кваліфікації [7, с. 119–124].

Важливим треба вважати також і добір методів, що вимагає забезпечення відповідної повноти їхнього набору для розв'язання проблем чи вирішення питань (завдань) у сфері пожежної безпеки. Беручи до уваги відомий принцип “зовнішнього доповнення”, доречно звернути увагу на те, що повнота має відносний характер і залежить, зазвичай, від результатів різноманітних досліджень, що здійснюються як у цьому напрямі, так і в напрямі державного управління загалом, тривалості практичного досвіду й ефективності використання методів, а також досягнень науково-технічного прогресу. У цьому випадку має сенс наголосити на можливості формування квазіповної сукупності методів для здійснення механізмів державного управління сферою пожежної безпеки. Це зумовлено тим, що з часом у межах науково-технічного прогресу може з'явитися кращий за відомі метод

для вирішення того чи іншого завдання (питання) [8].

Основну ідею стратегії, як такої, вірно визначив Ю. Г. Учитель [9], який вважав, що вона полягає в розробленні правил, відповідно до яких застосовуються відповідні дії. На аналогічних позиціях знаходяться Г. Кунц і С. О. Доннел, розуміючи під стратегією загальну програму дій. Таким чином, визначення стратегії в нашому випадку пов'язане із знаходженням набору правил застосування сукупності визначених принципів вибору методів, якими слід керуватися державним органам при здійсненні механізмів державного управління сферою пожежної безпеки в інтересах забезпечення досягнення поставлених цілей.

Так, щоб забезпечити, досить високу достовірність управлінського рішення у сфері пожежної безпеки, треба буде погоджуватися зі значно вищими витратами ресурсів (інформаційних, фінансових, матеріальних тощо) на отримання такого рішення. Водночас вимоги практичної застосовності та збалансованості методів мають бути виконаними ще до того, як будуть розглянуті інші принципи. Це можна пояснити тим, що зазначені вимоги є фактично обмеженням щодо інших принципів. При цьому потрібно враховувати багато різноманітних факторів (див. рис. 2). Таким чином, забезпечення застосовності та збалансованості треба вважати необхідною умовою для переходу до розгляду інших шести принципів [10, с. 89–97].

Більш того, з часом у процесі розроблення та ухвалення управлінського рішення відносна значущість

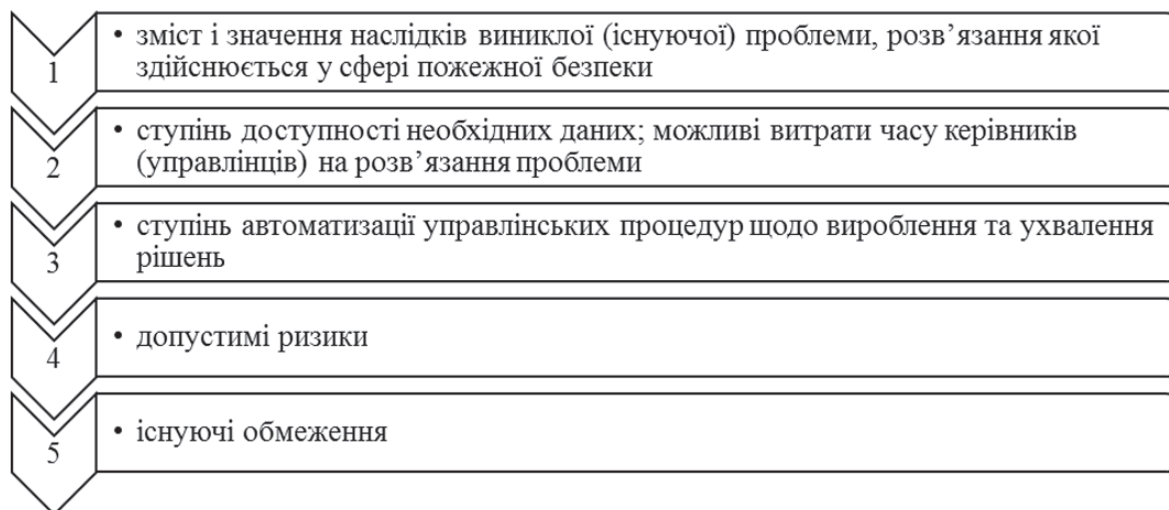


Рис. 2. Необхідні фактори, які треба враховувати при виборі принципу
Джерело: складено автором

(вага) зазначених факторів зі зміною вихідних умов може змінюватися. Наприклад, спочатку з боку керівництва ДСНС може бути обраний спрощений набір методів для здійснення механізмів державного управління сферою пожежної безпеки, а внаслідок погіршення ситуації та загострення проблеми (наприклад, зростання динаміки розповсюдження вогню за рахунок збільшення швидкості вітру під час лісової пожежі, пожежі на речовому ринку, пожежі на промисловому підприємстві з можливістю виникнення техногенної небезпеки), коли значення отримання позитивного результату може значно зрости, надважливою може стати вимога забезпечення достовірності очікуваного результату (динаміка гасіння пожежі, швидкість звільнення небезпечних приміщень від людей тощо).

Виходячи з цього, можна впевнено зробити висновок про відсутність існування універсальної стратегії вибору методів для здійснення механізмів державного управління сферою пожежної безпеки на підставі об-

ґрунтованої сукупності принципів. При цьому слід наголосити, що використання експертних методів може дозволити знайти приємну для ситуації, що склалася або що складається, стратегію вибору методів з числа існуючих на підставі запропонованої сукупності з восьми принципів.

Одним з таких методів вважається відомий метод Дельфі, суть якого полягає у встановленні експертних суджень на умовах анонімності експертів та їх фізичного розділення, а також наявності керованого зворотного зв'язку. Забезпечення підтримання анонімності та фізичного розділення зумовлено необхідністю уникнення деяких потенційних "пасток" групового прийняття рішення. При цьому призначення зворотного зв'язку полягає у наданні можливості кожному експерту ознайомитися з усередненою думкою інших експертів [11].

Разом із позитивними сторонами зазначений метод має деякі недоліки. До першого слід віднести те, що фізичне розділення експертів практично виключає появу нових підходів до

вирішення поставленого завдання чи розв'язання проблеми, які можуть бути вироблені та перевірені в процесі можливих дискусій, наприклад, шляхом “мозкового штурму”. Інший недолік пов'язаний зі способом побудови анкет, за допомогою яких здійснюється безпосереднє опитування експертів. За умов, якщо анкети побудовані не досить об'єктивно, то і сформовані висновки експертів за результатами відповідей на питання також не будуть відповідати вимогам об'єктивності внаслідок того, що висновки визначаються лише тими питаннями, що задаються.

Ще одним з відомих експертних методів для здійснення вибору вважається метод SAST (Strategic Assumption Surfacing and Testing), в основу якого покладено попереднє так зване “шліфування” припущень (усунення суперечливості), що в подальшому використовуються для вирішення завдань, та їх ранжирування. Метод добре пристосований до аналізу слабоструктурованих проблемних завдань, у яких вироблення рішення спирається на гостро конфліктуючі час від часу припущення. Здебільшого він вимагає залучення професійного арбітра, який добре володіє мистецтвом міжособистісного діалогу, а також є досвідченим у теорії групової динаміки. В іншому випадку застосування методу SAST може бути малоефективним. Більш того, використання методу вимагає залучення значної кількості досвідчених експертів [12].

Важливим і найбільш практичним, на нашу думку, можна вважати експертний метод вибору — метод аналізу ієрархії (далі — MAI). Суть

цього методу полягає в декомпозиції завдання оцінки та добору на прості складові, а потім здійснюється подальша обробка методами матричної алгебри послідовності суджень експертів, які здійснюють оцінювання при попарних порівняннях, починаючи від вихідних елементів і переходячи до верху від рівня до рівня, поки не буде отримана кінцева оцінка рішення завдання оцінки та вибору.

На відміну від методу Дельфі в рамках MAI створюються умови для підтримки групової взаємодії та дискусії. Отже, у процесі дослідження припущень, що покладені в основу індивідуальних рішень, з'являються нові й важливі знання. Раціональність такого підходу підтверджується і досвідом проведення ділових ігор у роки СРСР. При розбіжності суджень MAI не накладає штучний консенсус, бо в ньому не вилучаються, а враховуються думки, що випадають із загального русла при обчисленнях (значення величини не узгодженості, що припускається).

Проведене порівняння MAI із SAST призводить до висновку про їх схожість на етапі структурування завдання, яке необхідно вирішувати. При цьому не вимагається добре підготованого координатора, а також реальною виявляється відсутність можливості зриву вирішення завдання унаслідок зміни, наприклад, психологічної обстановки в середовищі експертів [13].

Таким чином, з проведеного аналізу можна зробити висновок про те, що метод аналізу ієрархій слід вважати найбільш прийнятним експертним методом, можливості якого треба використовувати для вибору

методів для здійснення державного управління сферою пожежної безпеки на підставі восьми запропонованих принципів такого вибору.

Висновки. Реалізація стратегії пов'язана з необхідністю конкретизації механізму вибору методів. Існує кілька можливостей щодо безпосередньої організації механізму вибору методів. Це можна зробити, наприклад, за допомогою структурного підрозділу або підсистеми, що забезпечують процес вирішення питань пожежної безпеки в ДСНС, безпосереднього керівника середньої ланки (директор департаменту, начальник управління ДСНС), чи цього керівника разом із зазначеним підрозділом або в межах відповідної підсистеми. Розглянемо варіант зі структурним підрозділом.

Структурний підрозділ з вирішення питань пожежної безпеки у ДСНС з урахуванням наведених вище принципів має обирати ті методи, які доцільно використовувати для ефективного вирішення поставленого завдання чи розв'язання проблеми у сфері пожежної безпеки з урахуванням кожного етапу формування рішення. Таким чином, цей структурний підрозділ з питань пожежної безпеки має сформулювати документ (програму, план тощо), в якому будуть відображені графік і алгоритм вирішення завдання чи розв'язання проблеми, а для кожного етапу вирішення — результати оцінювання його можливої тривалості та метод чи набір методів для кожного етапу вирішення завдання (розв'язання проблеми).

При цьому слід зауважити, що методи, раніше відібрані для кожно-

го етапу вирішення завдання у сфері пожежної безпеки, не можна вважати догмою. Це зумовлено, насамперед, різноманітними змінами зовнішнього та внутрішнього середовищ сфери пожежної безпеки, що відбуваються чи можуть відбуватися з часом. Врахування таких змін може призвести до заміни обраного спочатку методу для відповідного етапу вирішення завдання чи розв'язання проблеми на більш ефективний з урахуванням умов, що склалися.

Заміна методу на кращий під час розв'язання проблеми у сфері пожежної безпеки чи вирішення завдання вимагає обов'язкового встановлення зворотного зв'язку, завдяки якому можна своєчасно виявляти менш ефективний метод, що не вважався таким до моменту появи непередбачених змін чи обставин, наприклад, складових зовнішнього середовища: політичні події, військові дії, зростання вартості енергоресурсів, економічна криза тощо.

Якщо такий підхід до вибору методів для здійснення механізмів державного управління не впровадити у систему державного управління сферою пожежної безпеки в Україні, то досить сумнівним є те, що керівництво ДСНС буде отримувати ефективні результати у сфері пожежної безпеки і буде спроможним ефективно реалізовувати функцію контролю.

Деталізація інструментарію механізмів державного управління сферою пожежної безпеки при вирішенні завдань чи розв'язанні проблем у сфері пожежної безпеки вимагає дослідження процедурних аспектів механізмів державного управління цією сферою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Битяк Ю. П.* Адміністративне право України: [підручник] [Електронний ресурс] / Ю. П. Битяк. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — Режим доступу: http://ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/zmist.htm
2. *Пономаренко Г.* Пожежна безпека як елемент внутрішньої безпеки держави: поняття та систем заходів забезпечення [Електронний ресурс] / Г. Пономаренко. — Режим доступу: <http://www.VuzLib.com>
3. *Авер'янов В. Б.* Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В. Б. Авер'янов. — К.: Факт, 2003. — 384 с.
4. *Щерба Т. О.* Місце та роль державного управління у системі забезпечення пожежної безпеки / Т. О. Щерба, К. М. Пасинчук // Пожежна безпека: теорія і практика. — 2010. — № 6. — С. 119–124.
5. *Жидецький В. Ц.* Основи охорони праці: [підручник] / В. Ц. Жидецький. — [5-те вид. допов.]. — К.: Знання, 2014. — 378 с.
6. *Ситник Г. П.* Державне управління національною безпекою України: [монографія] / Г. П. Ситник. — К.: Вид-во НАДУ, 2004. — 408 с.
7. *Анисимов О. С.* Высшие формы профессионализма государственного мышления / О. С. Анисимов. — М.: ИПК Госслужбы, 2006. — 774 с.
8. *Мельтюхова Н. М.* Закони та принципи державного управління [Електронний ресурс] / Н. М. Мельтюхова // Актуальні проблеми держ. упр. — 2009. — № 1 (35). — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Аpdu/2009_1/
9. *Учитель Ю. Г.* Разработка управленческого решения / Ю. Г. Учитель, А. И. Терновой, К. И. Терновой. — [2-е изд.]. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. — 383 с.
10. *Гандзюк М. П.* Основи охорони праці: [підручник] / [М. П. Гандзюк, Є. П. Жалібо, М. О. Халімовський]; за ред. М. П. Гандзюка. — [5-те вид.]. — К.: Каравела, 2010. — 324 с.
11. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. — [3-е изд., доп.]. — М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. — 584 с.
12. *Доманський В. А.* Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / В. А. Доманський. — К., 2004. — 258 с.
13. *Бандурка О. М.* Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення: [підручник] / О. М. Бандурка. — Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. — 480 с.

REFERENCES

1. *Bytiak Yu. P.* (2005). *Administratyvne pravo Ukrainy*: [Administrative Law of Ukraine]. Kyiv: Yurinkom Inter. Retrieved from http://ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/zmist.htm [in Ukrainian].
2. *Ponomarenko H.* (2007). *Pozhezhna bezpeka yak element vnutrishnoi bezpeky derzhavy: poniattia ta system zakhodiv zabezpechennia* [Fire safety as an element of internal security of the state: concepts and systems of measures of protection]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Yurydychni nauky*. — Bulletin of the Taras Shevchenko National University of Kyiv. Law Sciences, 74–76, 47–50 [in Ukrainian].
3. *Averianov V. B.* (2003). *Derzhavne upravlinnia: problemy administratyvno-pravovoi teorii ta praktyky* [Public administration: problems of admini-

- nistrative-legal theory and practice]. Kyiv: Fakt [in Ukrainian].
4. *Shcherba T. O., Pasynchuk K. M.* (2010). Mistse ta rol derzhavnoho upravlinnia u systemi zabezpechennia pozhezhnoi bezpeky [The place and role of public administration in the fire safety system]. *Pozhezhna bezpeka: teoriia i praktyka. — Fire safety: theory and practice*, 6, 119–124 [in Ukrainian].
 5. *Zhydetskyi V. I.* (2014). Osnovy okhorony pratsi [Basics of labor protection]. (5th ed.). Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
 6. *Sytynik H. P.* (2004). Derzhavne upravlinnia natsionalnoi bezpekoii Ukrainy [State Administration of National Security of Ukraine]. Kyiv: Vyd-vo NADU [in Ukrainian].
 7. *Anisimov O. S.* (2006). Vysshie formy professionalizma gosudarstvennogo myshleniya [Higher forms of professionalism in state thinking]. Moscow: IPK Gossluzhby [in Russian].
 8. *Meltiukhova N. M.* (2009). Zakony ta pryntsypy derzhavnoho upravlinnia [Laws and Principles of Public Administration]. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia. — Current problems of public administration, 1(35). Retrieved from http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2009_1/ [in Ukrainian].
 9. *Uchitel Yu. G., Ternovoy A. I., Ternovoy K. I.* (2007). Razrabotka upravlencheskogo resheniya [Development of management decision]. (2nd ed.). Moscow: YUNITI-DANA [in Russian].
 10. *Handziuk M. P., Zhalibo Ye. P., Khalimovskyi M. O.* (2010). Osnovy okhorony pratsi [Basics of labor protection]. M. P. Hanzhziuk (Ed.). (5th ed.). Kyiv: Karavela [in Ukrainian].
 11. *Atamanchuk G. V.* (2005). Teoriya gosudarstvennogo upravleniya [Theory of public administration]. (3rd ed.). Moscow: OMEGA-L [in Russian].
 12. *Domanskyi V. A.* (2004). Derzhavne upravlinnia pozhezhnoi bezpekoii Ukrainy (orhanizatsiino-pravovyi analiz za materialamy diialnosti Derzhavnoho departamentu pozhezhnoi bezpeky) [State management of fire safety of Ukraine (organizational and legal analysis on the materials of the activity of the State Department of Fire Safety)]. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
 13. *Bandurka O. M.* (1998). Osnovy upravlinnia v orhanakh vnutrishnikh sprav Ukrainy: teoriia, dosvid, shliakhy udoskonalennia [Fundamentals of Management in the Internal Affairs Institutions of Ukraine: Theory, Experience, Ways of Improvement]. Kharkiv: University of Internal Affairs [in Ukrainian].



УДК: 35.077

Бельська Тетяна Валентинівна,

доктор наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту і адміністрування, Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова, 61002, Харків, вул. Маршала Бажанова, 17, тел.: (066) 450 62 12, e-mail: tanya_belska@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2792-4700

Бельская Татьяна Валентиновна,

доктор наук по государственному управлению, доцент кафедры менеджмента и администрирования, Харьковский национальный университет городского хозяйства имени А. Н. Бекетова, 61002, Харьков, ул. Маршала Бажанова, 17, тел.: (066) 450 62 12, e-mail: tanya_belska@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2792-4700

Bielska Tetiana Valentynivna,

Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor of the Department of Management and Administration, Kharkiv National University of Urban Economy named after O. M. Beketov, 61002, Kharkiv, Str. Marshala Bazhanova, 17, tel.: (066) 450 62 12, e-mail: tanya_belska@ukr.net

ORCID: 0000-0002-2792-4700



Хомайко Ксенія Олександрівна,

аспірант кафедри менеджменту і адміністрування, Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова, 61002, Харків, вул. Маршала Бажанова, 17, тел.: (098) 222 68 27, e-mail: kseniiakhomaiko@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3203-6185

Хомайко Ксения Александровна,

аспирант кафедры менеджмента и администрирования, Харьковский национальный университет городского хозяйства имени А. Н. Бекетова, 61002, г. Харьков, ул. Маршала Бажанова, 17, тел.: (098) 222 68 27, e-mail: kseniiakhomaiko@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3203-6185

Khomaiko Kseniia Oleksandrivna,

postgraduate student of the Department of Management and Administration, Kharkiv National University of Urban Economy named after O. M. Beketov, 61002, Kharkiv, Str. Marshala Bazhanova, 17, tel.: (098) 222 68 27, e-mail: kseniiakhomaiko@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3203-6185

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.80>

СПІВРОБІТНИЦТВО ОРГАНІВ ВЛАДИ З МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ ЯК ВАЖЛИВИЙ АСПЕКТ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розглядаються концептуальні підходи до питання співробітництва органів влади з міжнародними організаціями; відзначається, що Україна займає активну позицію на міжнародній арені та спрямовує свої зусилля на активну співпрацю з міжнародними організаціями. Співпраця органів влади з іноземними партнерами зображається як безперервний процес комунікацій, діалогу, зіставлення та взаємного пристосування незбіжних і навіть конфліктних інтересів та цінностей. Авторами акцентується увага на тому, що міжнародні міжурядові та неурядові організації все більш активно залучають представників органів влади та громадськості з різних регіонів України до реалізації спільних проектів. Реалізуючи проекти, міжнародні організації впливають на державну політику.

Акцентовано особливу увагу на тому, що питанням співробітництва органів влади України з міжнародними організаціями приділяється особлива увага та присвячена окрема група законодавчих та нормативно-правових документів, зокрема: Конституція України, Закони України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, “Про міжнародні договори України”, “Про транскордонне співробітництво”, “Про засади державної регіональної політики” та ін. Цього напрямку стосується й низка міжнародних нормативно-правових актів, зокрема: Європейська хартія місцевого самоврядування, а також окремі документи Європейського Союзу, що регулюють процедуру взаємодії ЄС з його сусідами. Тобто Україна має ґрунтовну нормативну базу з питань міжнародного співробітництва.

Доведено, що активізація міжнародного діалогу викликала багато питань щодо процесу управління та координації органами влади міжнародного співробітництва. Серед факторів, що визначають встановлення зовнішніх зв'язків на регіональному рівні, є складні внутрішні процеси демократичної трансформації, які впливають на напрями та суб'єкти побудови міжнародних відносин. Запропоновані в даній статті підходи до питання співробітництва органів влади з міжнародними організаціями спираються на аналіз накопиченого міжнародного досвіду, а саме вирішення системних конфліктів у сфері регулювання міжнародного співробітництва регіонів.

Ключові слова: співробітництво органів влади з міжнародними організаціями, міжнародні організації, міжнародні відносини, міжнародне співробітництво, органи державної влади.

**СОТРУДНИЧЕСТВО ОРГАНОВ ВЛАСТИ С МЕЖДУНАРОДНЫМИ
ОРГАНИЗАЦИЯМИ КАК ВАЖНЫЙ АСПЕКТ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ**

Аннотация. В статье рассматриваются концептуальные подходы к вопросу сотрудничества органов власти с международными организациями; отмечается, что Украина занимает активную позицию на международной арене и направляет свои усилия на активное сотрудничество с международными организациями. Сотрудничество органов власти с иностранными партнерами изображается как непрерывный процесс коммуникаций, диалога, сопоставления и взаимного приспособления несовпадающих и даже конфликтных интересов и ценностей. Авторами акцентируется внимание на том, что международные межправительственные и неправительственные организации все более активно привлекают представителей органов власти и общественности из разных регионов Украины для реализации совместных проектов. Реализуя проекты, международные организации влияют на государственную политику.

Акцентируется особое внимание на том, что вопросам сотрудничества органов власти Украины с международными организациями уделяется особое внимание и посвящена отдельная группа законодательных и нормативно-правовых документов, в частности: Конституция Украины, Законы Украины “Об основах внутренней и внешней политики”, “О международных договорах Украины”, “О трансграничном сотрудничестве”, “Об основах государственной региональной политики” и др. Этого направления касается и ряд международных нормативно-правовых актов, в частности: Европейская хартия местного самоуправления, а также отдельные документы Европейского Союза, регулирующих процедуру взаимодействия ЕС с его соседями. То есть Украина имеет основательную нормативную базу по вопросам международного сотрудничества.

Доказано, что активизация международного диалога вызвала много вопросов относительно процесса управления и координации органами власти международного сотрудничества. Среди факторов, определяющих установление внешних связей на региональном уровне, являются сложные внутренние процессы демократической трансформации, которые влияют на направления и субъекты построения международных отношений. Предложенные в данной статье подходы к вопросу сотрудничества органов власти с международными организациями опираются на анализ накопленного международного опыта, а именно решения системных конфликтов в сфере регулирования международного сотрудничества регионов.

Ключевые слова: сотрудничество органов власти с международными организациями, международные организации, международные отношения, международное сотрудничество, органы государственной власти.

COOPERATION OF AUTHORITIES WITH INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AS AN IMPORTANT ASPECT OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINE

Abstract. The article deals with conceptual approaches to the issue of cooperation of state authorities with international organizations; it is noted that Ukraine takes an active position on the international arena and directs its efforts to ac-

tive cooperation with international organizations. The cooperation of authorities with foreign partners is portrayed as an ongoing process of communication, dialogue, comparison and mutual adaptation of unmatched and even conflicting interests and values. The authors emphasize attention to the fact that international intergovernmental and non-governmental organizations are increasingly attracting representatives of government bodies and the public from different regions of Ukraine to implement joint projects. International organizations influence the state policy during projects' implementation.

Special attention is paid to the fact that the issue of cooperation between the Ukrainian authorities and international organizations is paid special attention and a separate group of legislative and regulatory documents is devoted, in particular: the Constitution of Ukraine, the Laws of Ukraine "On the Principles of Internal and Foreign Policy", "On International Treaties of Ukraine", "On Transfrontier Cooperation", "On the Principles of State Regional Policy" and others. A number of international legal acts, in particular: the European Charter of Local Self-Government, as well as certain documents of the European Union, regulating the procedure of cooperation between the EU and its neighbors, are also relevant in this direction. That is, Ukraine has a thorough regulatory framework for international cooperation.

It has been proved that the intensification of the international dialogue caused a lot of questions regarding the process of management and coordination of authorities of international cooperation. Among the factors that determine the establishment of external relations at the regional level are complex internal processes of democratic transformation that influence the directions and subjects of the construction of international relations. The approaches proposed in this article to the issue of cooperation between the authorities and international organizations are based on the analysis of the accumulated international experience, namely the resolution of systemic conflicts in the sphere of regulation of international cooperation of the regions.

Keywords: international organization; international; UN; international relations; international cooperation; public authorities.

Постановка проблеми. Процеси глобалізації та міждержавної інтеграції призводять до певних змін у світовій політиці, що спонукає до посилення ролі міжнародних організацій у міжнародних відносинах, зміцнення міжнародної кооперації, розвитку економічного, науково-технічного та культурного співробітництва із зарубіжними партнерами.

Регіональні міністерства та відомства різного профілю встановлюють

міжнародні контакти, що охоплюють низку питань, які постійно збільшуються: від обміну досвідом та узгодження дій у сфері регіонального розвитку, захисту навколишнього середовища, соціальної політики до реалізації спільних проектів у сфері економіки, освіти або спорту. Органи влади в Україні при укладанні міжнародних договорів, беруть на себе зобов'язання в рамках участі в союзі про надання організаціям можливо-

сті втручання у сферу інтересів нашої країни, що зафіксовано внутрішнім законодавством.

Активізація міжнародного діалогу викликала багато питань щодо процесу управління та координації органами влади міжнародного співробітництва. Серед факторів, що визначають встановлення зовнішніх зв'язків на регіональному рівні, є складні внутрішні процеси демократичної трансформації, які впливають на напрями та суб'єкти побудови міжнародних відносин. Запропоновані у цій статті підходи до питання співробітництва органів влади з міжнародними організаціями спираються на аналіз накопиченого міжнародного досвіду, а саме вирішення системних конфліктів у сфері регулювання міжнародного співробітництва регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню дослідження теоретичних та практичних аспектів стосовно співробітництва органів влади з міжнародними організаціями та розвитку зовнішньої політики присвячено багато праць відомих вітчизняних науковців, як-то: Ю. Аверьянов, Р. Агранофф, О. Амосов, Н. Сидоренко.

Окремі аспекти співробітництва України з міжнародними організаціями у митній сфері вивчали такі вітчизняні й зарубіжні науковці, як І. Бережнюк, Г. Борисов, О. Вотченікова, С. Галько, А. Духневич, М. Каленський.

Дослідження міжнародного співробітництва правоохоронних органів є предметом наукового аналізу у працях таких провідних учених-юристів: О. Бандурки, Ю. Битяка, О. Музичука, Д. Горбача, О. Кривен-

ка, Д. Савочкіної, О. Конопляника та ін. Однак проблеми, пов'язані з міжнародним співробітництвом органів влади з міжнародними організаціями потребують подальшого і більш глибокого вивчення та систематизації.

Мета статті полягає у комплексному дослідженні концептуальних підходів до питання співробітництва органів влади з міжнародними міжурядовими та неурядовими організаціями, а також формування перспектив розвитку та шляхів удосконалення міжнародного співробітництва.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі глобалізації співробітництво України з міжнародними організаціями є одним із пріоритетних напрямів формування стратегії розвитку зовнішньополітичної діяльності для кожної з країн світу.

Історія сучасних міжнародних відносин розпочинає свій відлік з періоду Пізнього Середньовіччя — зародження та розквіту національних держав й розколу християнського світу, Великих географічних відкриттів. Відносини між державами починали складатися за умов відсутності авторитету світської влади на наддержавному рівні, тому просування національних інтересів відбувалися в умовах міждержавної анархії, результатом чого стали війни та конфлікти між учасниками міжнародних відносин.

Осмищення міжнародної політики відбувалося в рамках філософії мислителів Нового часу (епохи Модерну), зокрема: Макіавеллі, Гуччардіні, Ботеро, Гроцієм, Рішельє, Гоббсом та ін. [1]. Однак у своїх фі-

лософських працях автори розглядають міжнародні відносини як аспект навколишнього світу. Згодом Гегель, Сен-Симон, Кант, праці яких окреслюють у дві філософські тенденції: історизм та доктрина “відкритої історії”, теоретично осмислюють міжнародні відносини. Із середини ХХ ст. міжнародні відносини виокремлюють із філософії. Для урегулювання відносин між країнами світу виникає поняття “міжнародне співробітництво”.

Дефініція “міжнародне співробітництво” відображає такий процес взаємодії двох або кількох держав, в якому виключається застосування збройного насильства та домінують пошуки реалізації спільних інтересів [2, с. 68]. Усупереч повсякденному розумінню, співробітництво — це не відсутність конфлікту, але й “позбавлення” від його крайніх, кризових форм. Ж. Деррієннєк зазначав, що “два учасники знаходяться у стані співробітництва, коли кожний з них може бути задоволений тільки в тому випадку, якщо задоволений й інший, тобто коли кожен з них може домогтися досягнення своєї мети тільки тоді, коли цього може домогтися й інший...” [3, с. 110]. Співробітництво передбачає двосторонню та багатосторонню дипломатію, результатом якої стає укладення різного роду угод, які передбачають спільне регулювання певних питань.

Міжнародне співробітництво засноване на розумінні сучасного світу як єдиного простору, структурованого різноманітними та все більш взаємозалежними мережами соціальних взаємодій, як процес поступового

формування глобального громадянського суспільства. Воно трактує зміни, що відбуваються нині у світі, як процес створення нової дійсності, для якої характерні тотальна взаємозалежність та фундаментальна зміна всіх основних параметрів міжнародних відносин.

У ХХ ст. міждержавне співробітництво стає багатостороннім. При цьому багатосторонність — це вияв різноманіття суб’єктів співробітництва: держав, транснаціональних фірм, банків, фінансових груп, комун, етносів, професійних об’єднань, які володіють різними спонукальними інтересами та можливостями [4]. Концептуальні підходи стосовно питання співробітництва органів влади з міжнародними організаціями є системою поглядів розуміння явищ і процесів, єдиний, визначальний задум щодо ключових моментів в організації співпраці органів влади з міжнародними організаціями.

“Британська школа” в міжнародних відносинах, яка пов’язана з іменами М. Бенкса (Banks, 1984), Х. Булла (Bull, 1977), Дж. Бертон (Burton, 1972), М. Уайта (Wight, 1966), уявляє міждержавне співробітництво як результат Вестфальського миру та створення в ньому міждержавних інституцій та міжнародних норм, які стали результатом зусиль держав з регулювання міжнародної діяльності.

О. Богатуров називає три основних підходи до тлумачення міжнародного устрою, з точки зору прикладного аналізу:

- *реалістичний* — акцент на співвідношення потенціалів між основними суб’єктами міжнародного співтовариства;

- *соціально-конструктивний* — інтерес до правил поведінки між суб'єктами міжнародного співтовариства;

- *інституційний* — спрямований на інструментарій регулювання, основою якого виступають міжнародні інститути як механізм міждержавного співробітництва, здатних надавати примирення та стримувати вплив на поведінку окремих країн на користь широкого кола загалом [5].

Щодо реалістичного підходу, який почали вивчати ще Г. Маргентау, Р. Арон та К. Уолтс, головною ідеєю було розуміння порядку як горизонтального часового зрізу міжнародних відносин, який увесь час визначався співвідношенням потенціалів між великими країнами. На противагу цьому Л. Міллер увів принцип міжнародного регулювання, який уперше був представлений В. Вільсоном у 1918 р. Цей принцип втілювався в політику Ліги націй, потім ООН [6].

Представники соціологічного підходу наголошують, що в умовах нової реальності аналіз міжнародного співробітництва буде недоцільним, якщо його не проводити в більш широкому масштабі глобальних транснаціональних зв'язків та взаємодій. Тому на сьогодні починають виникати “нові міжнародні відносини”, що вимагають підвищеної уваги до ролі соціальних норм та інститутів, групових цінностей та ідентичностей, культур і традицій, які не заперечують, але мотивують інтереси сторін, що беруть участь у співпраці.

Міжнародне співробітництво спрямовується на утвердження й розвиток України як незалежної де-

мократичної держави, на включення національного господарства у світову економічну систему, на поширення у світі образу України як надійного та передбачуваного партнера [6].

У сучасних умовах основними напрямками міжнародного співробітництва є:

- дотримання рішень Окінавської хартії глобального інформаційного суспільства (2000 р.), Женевського (2003 р.) та Туніського (2005 р.) всесвітніх самітів з питань інформаційного суспільства, Європейської стратегії взаємодії (2008 р.), рамкових європейських програм;

- участь у розробці міжнародних норм права та механізмів, що регулюють відносини в галузі використання глобальної інформаційної інфраструктури, включаючи питання управління мережею Інтернет;

- участь у міжнародному інформаційному обміні;

- участь у формуванні системи міжнародної інформаційної безпеки, вдосконалення взаємодії правоохоронних органів України та іноземних держав у галузі попередження, виявлення, припинення та ліквідації наслідків використання ІКТ у терористичних та інших злочинних цілях;

- участь України в міжнародних дослідницьких проектах за пріоритетними напрямками розвитку науки, технологій і техніки;

- участь у розробці міжнародних стандартів у сфері інформаційних і телекомунікаційних технологій, гармонізація національної системи стандартів та сертифікації в цій сфері з міжнародною системою;

- участь в європейських програмах з розвитку інформаційного су-

спільства та міжнародній ініціативі “Партнерство “Відкритий Уряд” [7].

Особливо слід акцентувати увагу на тому, що питанням співробітництва органів влади України з міжнародними організаціями приділяється особлива увага та присвячена окрема група законодавчих та нормативно-правових документів, зокрема: Конституція України, Закони України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, “Про міжнародні договори України”, “Про транскордонне співробітництво”, “Про засади державної регіональної політики” та ін. Цього напрямку стосується й низка міжнародних нормативно-правових актів, зокрема: Європейська хартія місцевого самоврядування, а також окремі документи Європейського Союзу, що регулюють процедуру взаємодії ЄЄ з його сусідами. Тобто Україна має ґрунтовну нормативну базу з питань міжнародного співробітництва.

Україна вже налагодила тісні взаємини з низкою міжнародних організацій. Зокрема, про високий авторитет нашої держави в ООН, однією з держав-співзасновниць якої Україна була в 1945 р., свідчить її неодноразове обрання до Ради Безпеки ООН.

Наша країна отримує значну технічну, консультативну та фінансову допомогу спеціалізованих установ ООН, її фондів і програм, зокрема у сферах демократичного врядування, подолання бідності, досягнення цілей сталого розвитку, підтримки державного управління, боротьби з ВІЛ/СНІД та іншими тяжкими хворобами, захисту довкілля. У червні 2001 р. Україна стала головним ініціатором скликання першої спецсесії

Генасамблеї ООН з проблеми ВІЛ/СНІД. Нині наша держава активно використовує можливості ООН для боротьби з ВІЛ/СНІД, зокрема із залучення проектної і технічної допомоги органів ООН. Так, протягом 2012–2017 рр. на ці цілі орієнтовно України виділено Глобальним фондом з протидії ВІЛ/СНІД близько 305 млн дол. США [8].

На 2017 р. продовжено термін дії Рамкової програми партнерства Уряду України — ООН на 2012–2016 рр. (понад 133 млн дол. США), а також програм співпраці України з Дитячим фондом ООН (ЮНІСЕФ) на 2012–2016 рр. (бюджет — понад 22 млн дол. США) та Фондом ООН у галузі народонаселення (ЮНФПА) на 2012–2016 рр. (бюджет — 6,5 млн дол. США). У контексті подолання гуманітарних наслідків агресії РФ проти нашої держави триває активна співпраця між Україною та організаціями системи ООН (УВКБ, УКГП, ПРООН, ВПП, МОМ, ВООЗ, ЮНФПА, ЮНІСЕФ та ін.) у гуманітарній сфері на Донбасі. Впродовж 2016 та 2017 рр. організації системи ООН реалізували в Україні щорічний План гуманітарного реагування ООН, у рамках якого на цілі гуманітарної допомоги, постраждалому населенню від військових дій на сході України, у 2016 р. було мобілізовано 97,5 млн дол. США. У 2017 р. — бюджет становив 214 млн дол. США. [8]. В рамках реалізації Плану гуманітарного реагування ООН тільки за останній рік допомогу отримало близько 2,6 млн осіб.

В Україні завдяки Програмі волонтерів ООН (ВОООН) рух волонтерів набув форми громадянської та

молодіжної співпраці в Україні та став невід'ємною частиною роботи ООН у країні. В рамках двох проєктів, які здійснювалися спільно з ПРООН у 2008–2011 рр. і 2012–2016 рр., ВООН допомогла підвищити діяльність 52 молодіжних центрів та добровольчих організацій України [9]. ВООН спільно з українськими громадськими організаціями-партнерами сприяла мобілізації сотень тисяч українців до участі у волонтерській діяльності. Офіс ООН в Україні забезпечує реалізацію проєктів Програми розвитку ООН в Україні (ПРООН), активно співпрацює з Міністерством економічного розвитку і торгівлі, Міністерством екології та природних ресурсів, Міністерством у справах сім'ї, молоді та спорту, іншими українськими відомствами. Крім ПРООН, Офіс координує діяльність в Україні Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), МАГАТЕ, МОП, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ), Об'єднаної програми ООН з питань ВІЛ/СНІД (ЮНЕЙДС), Управління ООН з наркотиків і злочинності, ЮНЕСКО та ЮНІСЕФ.

Міжнародна організація праці (МОП) протягом 25 років свого існування в Україні сприяє наданню роботи через розвиток соціального діалогу для підтримки економічних перетворень, інвестицій, підприємництва, розвитку навичок, створення робочих місць та забезпечення стабільних засобів до існування, охорони праці та охорони здоров'я, захисту прав на роботі та посилення соціального захисту.

Слід відзначити високу активність України в міжнародному спів-

робітництві у сфері охорони здоров'я. Так, Фонд Народонаселення ООН (UNFPA) протягом 20 років підтримує Україну щодо розроблення системи планування сім'ї, що призвело до зменшення материнської смертності та скорочення чисельності абортів більш як у 2 рази. Віднедавна Фонд Народонаселення ООН займається питаннями гендерної рівності та реагування на гендерно-зумовлене насильство. Станом на жовтень 2017 р. Фонд надав допомогу більш як 20 тис. людей, що пережили насильство [9]. Медикаменти та медичне обладнання, надане Фондом Народонаселення ООН, допомагають безпечному народженню дітей та сприяють збереженню здоров'я жінок.

З моменту відкриття офісу ЮНІСЕФ у Києві в 1997 р. ця організація сприяє реалізації прав дітей в Україні. З 2014 р. понад 270 тис. дітей та сімей з дітьми отримали психологічну підтримку, більш як 1,8 млн осіб отримали доступ до безпечної питної води в постраждалих від військового конфлікту районах. Доступ до освіти дітей, які проживають поблизу лінії зіткнення, підтримувався шляхом відновлення 70 шкіл [9]. Завдяки ЮНІСЕФ діти та їхні сім'ї отримали необхідні знання про безпечне поведіння з мінами та об'єктами, що не розірвалися, в зоні військових дій.

З набуттям нашою країною членства у СОТ у травні 2008 р. Україна бере участь у засіданнях Генеральної ради СОТ. Членство у СОТ відкрило для України можливість ведення переговорів про вільну торгівлю з ЄС та Європейською асоціацією

вільної торгівлі, посилило позицію нашої країни в імплементації чинних двосторонніх угод про вільну торгівлю.

Діяльність України в ОБСЄ забезпечує рівноправну участь нашої держави в обговоренні і вирішенні актуальних проблем міжнародної безпеки і співпраці. Серед головних напрямів співпраці України з ОБСЄ — активізація її участі у врегулюванні “заморожених” конфліктів.

На сьогодні найстарішою європейською організацією з питань регіональної політики є Асоціація європейських прикордонних регіонів (АЄПР). Одразу після утворення в 1971 р. АЄПР встановила тісні контакти з Радою Європи, Європейською комісією, Європейським Парламентом, Радою європейських муніципалітетів і регіонів (СЕМР), а також з численними прикордонними регіонами [10]. АЄПР є добровільною неурядовою асоціацією, її члени сплачують вступний і членський внески, водночас АЄПР отримує субсидії від Європейської Комісії і національних урядів [11]. Нині серед членів АЄПР налічується більш як 180 європейських прикордонних регіонів (євро-регіонів) Європи, в тому числі євро-регіони за участю областей України: Одеська область, є членом АЄПР як один з регіонів у складі Єврорегіону “Нижній Дунай”, Сумська область — засновник Єврорегіону “Ярославна”, Харківська область — член Єврорегіону “Слобожанщина” [12]. Із зазначеного можна зробити висновок, що Україна загалом є активним гравцем на міжнародній арені.

На сьогодні важливим кроком до формування міжнародного співро-

бітництва в Україні є впровадження реформи щодо децентралізації, яка сприятиме підвищенню ролі органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування набувають статусу суб'єктів міжнародного співробітництва та активно взаємодіють з містами-партнерами, міжнародними неурядовими організаціями, беруть участь у спільних проектах, що допомагає проаналізувати та вдосконалити шляхи власного розвитку.

Висновок. Співробітництво органів влади України з міжнародними організаціями є важливим аспектом стратегічного розвитку нашої країни. Стратегічні напрями зовнішньої діяльності визначають додаткові можливості щодо співпраці органів влади з міжнародними організаціями, а також забезпечують участь в їх діяльності. Співпраця із зазначеними міжнародними організаціями — це лише окремі приклади успішних міжнародних відносин, підходів, форм та принципів їх діяльності.

Слушно, що співпраця органів місцевої влади з міжнародними міжурядовими та неурядовими організаціями дає змогу долучитися до впровадження сучасного світового досвіду врядування. Реалізація різноманітних проектів за підтримки міжнародних організацій спрямована на активізацію регіонів України та орієнтує об'єднані територіальні громади на відповідальну участь в муніципальній діяльності.

Співробітництво органів влади України з міжнародними організаціями в сучасних умовах формується як пріоритетний напрям комунікацій, діалогу взаємного пристосуван-

ня конфліктних інтересів та цінностей в умовах глобалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Косминский Е. А.* Историография средних веков V в. — середины XIX в. / Е. А. Косминский. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1963. — 430 с.
2. *Мунтян М. А.* Основы теории международных отношений / М. А. Мунтян. — М. : Изд-во МАБиУ, 2006. — 164 с.
3. *Derriennic J.-P.* Esquisse de problematique pour une sociologie des relations internationales / J.-P. Derriennic. — Paris, 1977. — P. 110.
4. *Циганков П. А.* Міжнародні відносини / П. А. Циганков. — М. : Нова шк., 1996. — 320 с.
5. *Богатуров А. Д.* Современный международный порядок [Электронный ресурс] / А. Д. Богатуров // Междунар. процессы. — 2003. — Т. 1. — № 1. — Январь–апрель. — Режим доступа : <http://www.intertrends.ru/one/001.htm>
6. *Miller L. H.* Global Order : Values and Power in International Politics. Boulder, CO, 1994. — 115 p.
7. *Державне агентство з питань електронного урядування України* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dknii.gov.ua/content/mizhnarodna-diyalnist>
8. *Діяльність України в Організації Об'єднаних Націй* [Електронний ресурс] // Сайт Міністерства Закордонних справ України. — Режим доступу : <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/international-organizations/uno>
9. *25-річчя Організації Об'єднаних Націй в Україні: Разом заради людської гідності, миру та розвитку* [Електронний ресурс] // United Nation Ukraine. — Режим доступу : <http://un.org.ua/ua/informatsiinyi-tsentr/>

news/4225-25-richchia-orhanizatsii-obiednanykh-natsii-v-ukraini-razom-zarady-liudskoi-hidnosti-myr-ta-rozvytku

10. *History of Association of European Border Regions (AEBR)* [Електронний ресурс] // Association of European Border Regions. Official. — Режим доступу : <http://www.aebr.eu/en/profile/history.php>
11. *Profile* — Association of European Border Regions (AEBR) [Електронний ресурс] // Association of European Border Regions. Official. — Режим доступу : <http://www.aebr.eu/en/index.php>
12. *Ткач А. О.* Участь міжнародних міжурядових та неурядових організацій у процесі розвитку міжнародного співробітництва органів місцевої публічної влади в Україні [Електронний ресурс] / А. О. Ткач // Наук. пр. [Чорномор. держ. ун-ту ім. Петра Могили комплексу “Києво-Могилянська академія”]. Серія: Державне управління. — 2015. — Т. 263, Вип. 252. — С. 137–143. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2015_263_252_25

REFERENCES

1. *Kosminskii E. A.* (1963), Istoriografiya srednikh vekov V v. — serediny XIX v. [Historiography of the Middle Ages V century — mid XIX century], Izd-vo Moskovskogo universiteta, Moscow, Russia.
2. *Muntyan M. A.* (2006), Osnovy teorii mezhdunarodnykh otnosheniy [Fundamentals of the theory of international relations], Izd-vo MABiU, Moscow, Russia.
3. *Derriennic J.-P.* (1977), Esquisse de problematique pour une sociologie des relations internationales [Esquisse de problematique pour une sociologie des relations internationales], Paris, France.

4. *Tsigankov P. A.* (1996), *Mizhnarodni vidnosini* [International Relations], Nova shkola, Moscow, Russia.
5. *Bogaturov A. D.* (2003), "Modern international order", *Mezhdunarodnyye protsessy* [Online], T. 1, vol. 1, January-April, available at: <http://www.intertrends.ru/one/001.htm> (Accessed 24 Feb 2018).
6. *Miller L. N.* (1994), *Global Order: Values and Power in International Politics*, Boulder, CO.
7. *State Agency for E-Governance of Ukraine* (2018), "International activity" [Online], available at: <http://dknii.gov.ua/content/mizhnarodnadiyalnist> (Accessed 24 Feb 2018).
8. *Site of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine* (2017), "Ukraine's activities in the United Nations" [Online], available at: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/international-organizations/uno> (Accessed 24 Feb 2018).
9. *United Nation Ukraine* (2017), "United Nations 25th Anniversary in Ukraine: Together for the sake of human dignity, peace and development" [Online], available at: <http://un.org.ua/ua/informatsiinyi-tsentru/news/4225-25-richchia-orhanizatsii-obiednanykh-natsii-v-ukraini-razom-zarady-liudskoi-hidnosti-myrutarozyvtku> (Accessed 24 Feb 2018).
10. *Association of European Border Regions. Official* (2018), "History of the Association of European Border Regions (AEBR)" [Online], available at: <http://www.aebr.eu/en/profile/history.php> (Accessed 24 Feb 2018).
11. *Association of European Border Regions. Official* (2018), "Profile — Association of European Border Regions (AEBR)" [Online], available at: <http://www.aebr.eu/en/profile/history.php> (Accessed 24 Feb 2018).
12. *Tkach A. O.* (2015) "Participation of international intergovernmental and non-governmental organizations in the process of development of international cooperation of local public authorities in Ukraine" *Scientific Papers* [Chernomorsky State University named after Petro Mohyla of the Kyiv-Mohyla Academy complex]. Series: Public Administration, T. 263, Vol. 252. — P. 137–143.



УДК: 614.841

Бугайцов Сергій Георгійович,

доктор наук з державного управління, професор, головний науковий співробітник, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, 01011, Київ, вул. Рибальська, 18, тел.: (044) 280 18 01, e-mail: govmancz1@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9513-2510

Бугайцов Сергей Георгиевич,

доктор наук по государственному управлению, профессор, главный научный сотрудник, Украинский научно-исследовательский институт гражданской защиты, 01011, Киев, ул. Рыбальская, 18, тел.: (044) 280 18 01, e-mail: govmancz1@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9513-2510

Bugaytsov Sergey Georgiyovych,

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Chief Researcher, Ukrainian Research Institute of Civil Protection, 01011, Kyiv, Str. Rybalska, 18, tel.: (044) 280 18 01, e-mail: govmancz1@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9513-2510



Шойко Василь Анатолійович,

кандидат історичних наук, доцент, заступник начальника, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, 01011, Київ, вул. Рибальська, 18, тел.: (044) 280 18 01, e-mail: pom_mtz@ukr.net

ORCID: 0000-0001-8670-8779

Шойко Василий Анатольевич,

кандидат исторических наук, доцент, заместитель начальника, Украинский научно-исследовательский институт гражданской защиты, 01011, Киев, ул. Рыбальская, 18, тел.: (044) 280 18 01, e-mail: pom_mtz@ukr.net

ORCID: 0000-0001-8670-8779

Shoyko Vasyl Anatoliyovych,

Ph.D. in History, Associate Professor, Deputy Head, Ukrainian Research Institute of Civil Protection, 01011, Kyiv, Str. Rybalska, 18, tel.: (044) 280 18 01, e-mail: pom_mtz@ukr.net

ORCID: 0000-0001-8670-8779

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.81>

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ ЯК СКЛАДОВОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Анотація. Схарактеризовано об'єкти управлінських впливів з позиції розвитку сфери пожежної безпеки. Досліджено механізми державного управління сферою пожежної безпеки в Україні. Виділено основні причини пожеж в Україні. Внесено пропозиції щодо необхідних змін до Закону України "Про основи національної безпеки України". Запропоновано науково-теоретично засади механізмів здійснення державного управління сферою пожежної безпеки.

Визначено, що держава повинна завжди виступати надійним гарантом обов'язкового настання відповідальності організацій, що експлуатують небезпечні виробничі об'єкти, встановлювати критерії для визначення розміру фінансового забезпечення цивільної відповідальності за: шкоду, спричинену в результаті надзвичайної ситуації, пов'язаної з виникненням пожежі; впровадження науково обґрунтованих підходів щодо оцінювання збитку від пожеж із залученням незалежних експертних організацій; розвиток нормативно-правової бази з реалізації наглядових функцій і забезпечення персональної відповідальності керівників підприємств (установ, організацій) і органів виконавчої влади у сфері пожежної безпеки. При цьому обґрунтовано, що основними показниками в державному регулюванні слід вважати: частоту виникнення пожеж, збитки, затрати на заходи з попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, пов'язаних з виникненням пожежі, і відвернений збиток.

Конкретизовано, що не зовсім глибоке, на наш погляд, розуміння важливості пожежної безпеки як пріоритетної складової національної безпеки обумовлюється також і тим, що збитки, які виникають унаслідок виникнення пожеж, не завжди розраховуються належним чином. На нашу думку, розрахунки тільки сукупності відомих збитків не можуть покривати всіх витрат, які практично несе держава і суспільство за наслідками пожеж. Найпоказовішим прикладом можна вважати наслідки пожежі в лісі.

Ключові слова: пожежна безпека, державне управління, надзвичайна ситуація, техногенна катастрофа, механізми державного управління, національна безпека держави, ранжування небезпеки.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК СОСТАВЛЯЮЩЕЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация. Охарактеризованы объекты управленческих воздействий с позиции развития сферы пожарной безопасности. Исследованы механизмы государственного управления сферой пожарной безопасности в Украине. Выделены основные причины пожаров в Украине по мнению специалистов.

Внесены предложения по необходимым изменениям в Закон Украины “Об основах национальной безопасности Украины”. Предложены научно-теоретические основы механизмов осуществления государственного управления сферой пожарной безопасности.

Определено, что государство должно всегда выступать надежным гарантом обязательного наступления ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, устанавливать критерии для определения размера финансового обеспечения гражданской ответственности за: вред, причиненный в результате чрезвычайной ситуации, связанной с возникновением пожара; внедрение научно обоснованных подходов к оценке ущерба от пожаров с привлечением независимых экспертных организаций; развитие нормативно-правовой базы по реализации надзорных функций и обеспечению ответственности руководителей предприятий (учреждений, организаций) и органов исполнительной власти в сфере пожарной безопасности. При этом обосновано, что основными показателями в государственном регулировании следует считать: частоту возникновения пожаров, убытки, затраты на мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, связанных с возникновением пожара, и предотвращенный ущерб.

Конкретизировано, что не совсем глубокое, на наш взгляд, понимание важности пожарной безопасности как приоритетной составляющей национальной безопасности обуславливается также и тем, что убытки, которые возникают вследствие возникновения пожаров, не всегда рассчитываются должным образом. По нашему мнению, расчеты только совокупности известных убытков не могут разоблачать всех расходов, которые практически несет государство и общество по результатам пожаров. Самым наглядным примером можно считать последствия пожара в лесу.

Ключевые слова: пожарная безопасность, государственное управление, чрезвычайная ситуация, техногенная катастрофа, механизмы государственного управления, национальная безопасность государства, ранжирование опасности.

IMPROVEMENT OF MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN FIELD OF FIRE SAFETY AS A COMPLEX NATIONAL SECURITY

Abstract. The article describes the objects of administrative influences from the position of development of the sphere of fire safety. Mechanisms of state management of the fire safety sphere in Ukraine are investigated. The main causes of fires in Ukraine are identified according to experts. Proposals have been made on the necessary changes to the law of Ukraine “On the Fundamentals of National Security of Ukraine”. The proposed scientific and theoretical foundations of mechanisms for the implementation of state governance in the field of fire safety.

It was determined that the state should always act as a reliable guarantor of mandatory liability of organizations operating hazardous industrial facilities, establish criteria for determining the amount of financial security for civil liability for damage caused by an emergency situation related to the occurrence of a fire;

introduction of scientifically sound approaches to the assessment of fire damage with the involvement of independent expert organizations; development of the regulatory and legal framework for the implementation of supervisory functions and ensuring the responsibility of managers of enterprises (institutions, organizations) and executive authorities in the field of fire safety. At the same time, it is justified that the main indicators in the state regulation should be considered: the frequency of fires, losses, the costs of measures to prevent and eliminate emergencies associated with the occurrence of a fire and prevented damage.

It is specified that the understanding of the importance of fire safety as a priority component of national security is not very deep in our opinion, is also due to the fact that the losses that result from the occurrence of fires are not always properly calculated. In our opinion, the calculations of only a set of known losses can not expose all the costs that the state and society bear on the results of fires. The most obvious example is the consequences of a fire in the forest.

Keywords: fire safety, state administration, emergency situation, technogenic catastrophe, mechanisms of state administration, national security of the state, danger ranking.

Постановка проблеми. У сучасних умовах кризові явища вже досягли таких розмірів, що в найближчій перспективі, за низкою фахових показників і прогнозів західних експертів, економіка України не в змозі буде покривати втрати від пожеж, викликаних негативними процесами в природній і техногенній сферах.

Погіршує ці обставини критична ситуація в південно-східному регіоні нашої країни у зв'язку з триванням бойових дій по захисту території нашої держави, коли після артилерійських або ракетно-артилерійських обстрілів виникали та продовжують виникати пожежі в житлових районах та на підприємствах як наслідки влучення в них снарядів і ракет.

У таких складних умовах гармонійний, стабільний і безпечний розвиток українського суспільства стає практично проблематичним без цілеспрямованого підвищення рів-

ня та ефективності прогностичних, профілактичних і попереджувальних заходів, що мають зменшувати загрозу, масштаби та негативні соціально-економічні наслідки надзвичайних ситуацій, пов'язаних з виникненням пожеж.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблематики державного управління загалом та категорійно-понятійного апарату зокрема присвячено достатньо наукових праць.

Зокрема, це питання розглядали у своїх наукових працях такі вчені, як: М. В. Андрієнко, В. А. Доманська, Л. А. Жукова, Ю. Г. Королук, С. П. Тараненко, О. О. Труш, М. В. Удод, Г. П. Фердман, О. В. Федорчак та ін.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є аналіз існуючих механізмів державного управління та шляхи вдосконалення даних меха-

нізмів у сфері пожежної безпеки як складової національної безпеки.

Виклад основного матеріалу.

Стан будь-якого суспільства залежить від рівня державного управління, тому, на думку багатьох політиків, науковців і державних діячів, на перший план виходить проблема його ефективності. Особливо актуальним є таке твердження для України. Вирішення цієї проблеми — запорука й необхідна передумова розв'язання усіх інших проблем українського суспільства, яке переживає системну кризу управління. Основоположне значення має істотне поглиблення фундаментальних теоретико-методологічних досліджень проблематики державного управління, створення розвиненої теоретичної бази, що реалізована в наукових теоріях, концепціях, проектах.

Беручи до уваги не раз доведений світовим досвідом постулат про те, що управління є важливим інструментом досягнення цілей, поставлених перед суспільством, і забезпечення добробуту його членів, можна вважати, що підсумковим концентрованим відображенням діяльності суспільства й держави щодо генерування випереджаючих дій у межах державного управління в суспільному розвитку є процес удосконалення форм і способів реалізації механізмів державного управління [1].

Цільова орієнтація зміцнення механізмів державного управління сферою пожежної безпеки в Україні пов'язана, по-перше, з тим, щоб забезпечити максимальну відповідність управлінських впливів і координаційних дій органів державної влади та місцевого самоуправління існу-

ючим потребам і закономірностям функціонування сфери пожежної безпеки, а також відповідним тенденціям та сучасним умовам; по-друге, формувати найбільш раціональні та ефективні взаємозв'язки між усіма компонентами системи державного управління сферою пожежної безпеки з урахуванням співвідношень між об'єктами та суб'єктами управління; по-третє, підтримувати в раціональному (квазіоптимальному) і дієздатному стані організаційну структуру системи державного управління сферою пожежної безпеки для умов, що склалися чи складаються; по-четверте, сприяти динаміці поступового зменшення суспільних витрат на державне управління, використовуючи президентський курс на децентралізацію; по-п'яте, знаходити більш ефективні та гнучкі форми і способи, а також прогресивні за європейським та світовим досвідом напрями здійснення державного управління сферою пожежної безпеки, особливо в умовах можливого виникнення значних ризиків, небезпек і загроз у сфері пожежної безпеки (рис. 1) [2, с. 53–59].

Аналіз міжнародної статистики за останні десятиліття дозволяє зробити висновок про постійне зростання пожеж у переважній більшості країн світу. Встановлена закономірність того, що при зростанні чисельності населення на 1 % кількість пожеж збільшується приблизно на 5 %, а збитки від них зростають десь на 10 %. Якщо врахувати темпи зростання населення на нашій планеті: від 1,6 млрд осіб на початку XX ст. до 5,5 млрд — на початку XXI ст., то стають зрозумілими темпи зростання

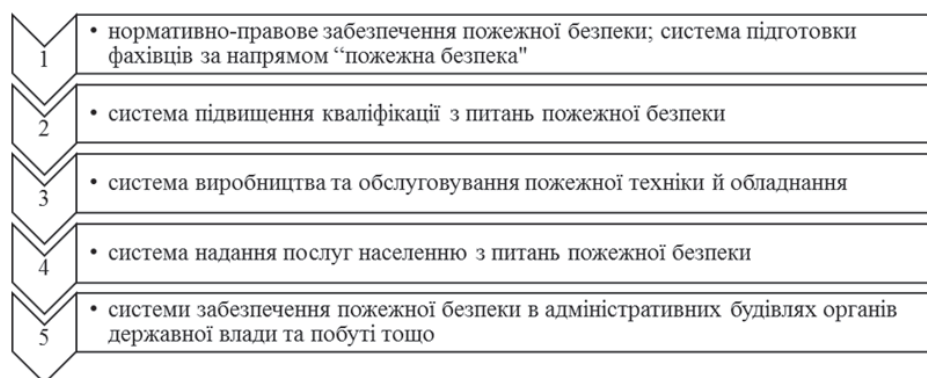


Рис. 1. Об'єкти управлінських впливів з позиції розвитку сфери пожежної безпеки
Джерело: складено автором на основі [3]

пожежної небезпеки, що зумовлено, насамперед, збільшенням масштабів господарської діяльності людини та негативними наслідками від використання людиною результатів науково-технічного прогресу. При цьому одночасно значно зростають сукупні збитки від пожеж, кількість жертв і не лише людських. Сьогодні навіть найрозвиненіші економічні країни відчують серйозні збитки від пожеж: тільки прямі збитки в середньому становлять 0,3–1 % ВВП [4].

Відповідно до прогнозів, зроблених на підставі пожежної статисти-

ки, у світі щорічно можуть гинути на пожежах майже 100 тис. осіб, більше 1 млн осіб — травмуватися, понад 4 млн осіб — отримувати важкі опікові травми. Матеріальні втрати від пожеж нараховують десятки мільярдів дол. США. Щорічно тільки на ліквідацію майже 6 млн пожеж на планеті потрібно близько 300 млн м³ води.

Крім того, доцільно звернути увагу, що для подальшого вдосконалення механізмів державного управління сферою пожежної безпеки можна умовно поділити на зовнішні та внутрішні цілі (рис. 2).

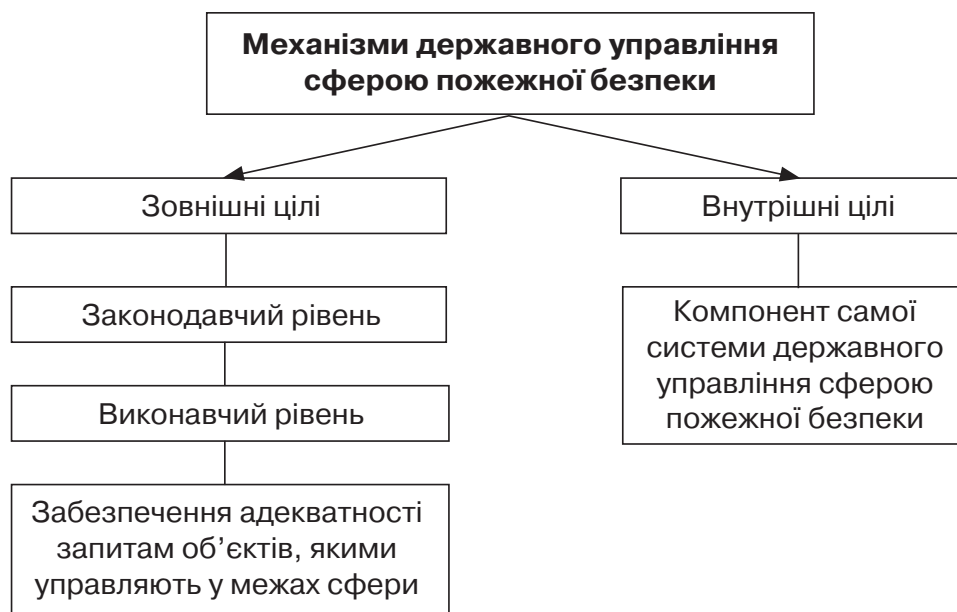


Рис. 2. Механізми державного управління сферою пожежної безпеки в Україні
Джерело: складено автором на основі [5]

Таким чином, чим більше та швидше розвивається світове суспільство, наука і техніка, чим динамічніші темпи приросту промисловості, тим актуальнішою постає і проблематика забезпечення потрібного рівня пожежної безпеки. Не є винятком у цьому випадку й наша країна, хоча кількість населення України, на жаль, згідно з даними щорічної статистики з кожним роком скорочується.

Однією з реальних причин виникнення пожеж у нашій країні вважається зростання техногенних катастроф, імовірність яких висока внаслідок максимального вичерпання ресурсів техніки та технологій, різних засобів та обладнання, виготовлених ще за часів Радянського Союзу і які використовуються для забезпечення життєдіяльності людини, а також негативного впливу людського фактору на стан пожежної безпеки. Про небезпеки виникнення різноманітних техногенних катастроф в Україні, починаючи з 2005 р., попереджував ще у 2000 р. (табл. 1) [6].

Сумними прикладами українських техногенних катастроф, що супроводжувалися пожежами, стали: пожежа на складах 275-ї бази зберігання артилерійських боєприпасів біля села Новобогданівка Запорізької області (2006), коли вогонь охопив площу близько трьох гектарів; загоряння 15 цистерн з жовтим фосфором, що слідували з Казахстану до Польщі (2007) і перекинулися біля села Ожидів у Львівській області; пожежа на станції зі зберігання отрутохімікатів “Отрадное” у Джанкойському районі в Криму (2009), у результаті якої згоріло близько 160 т

отрутохімікатів; пожежа у м. Світлодарськ Донецькій області на Угледорській теплоелектростанції ДАЕК “Центренерго” на другому блоці після вибуху (2013); тривала пожежа на нафтосховищі під м. Васильків (2015), вибухи на арсеналі боєприпасів Балаклія (2017), вибух снарядів під Вінницею (2017) [7].

Щодня у країні в середньому виникає близько 150 пожеж, а інколи й більше, унаслідок яких гинуть десять і одержують травми п'ятеро осіб, вогнем знищується 55 будинків і до 10 одиниць техніки. Переважна більшість лісових пожеж (90 %) штучного походження і припадає на приміські зони. При цьому треба наголосити, що вогонь вважається однією з відомих і дуже небезпечних світових стихій, якщо він виходить з-під контролю.

Поряд з цим Закон України “Про основи національної безпеки України” взагалі не визначає пожежну безпеку як складову національної безпеки. Цього не було зафіксовано свого часу і в Законі України “Про пожежну безпеку”, хоча людина, матеріальні та природні ресурси суспільства вважаються об'єктами національної безпеки України. Саме вони втрачаються через пожежі при одночасному погіршенні стану навколишнього середовища та загальної екологічної ситуації. Як показують реалії, забезпечення пожежобезпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства залишається невнесеним до пріоритетів національних інтересів нашої держави. При цьому слід звернути увагу на те, що навіть основні напрями державної політики з питань національної безпеки ніяким чином не

Основні причини пожеж в Україні на думку фахівців

№ пор.	Причини виникнення	Процентне відношення, %
1	Необережне поводження людини з вогнем	58–60
2	Порушення правил монтажу й експлуатації електроустаткування та побутових електроприладів	18–20
3	Приладів опалення	11–12
4	Бешкетництва дітей з вогнем	7–8
5	Підпали	2

Джерело: складено автором

зачіпляють питання пожежної безпеки [8, с. 80–84].

Унаслідок існування зазначеної ситуації, пожежна безпека сприймається більшістю українського суспільства лише на побутовому рівні як профілактика та гасіння пожеж, а пожежній безпеці, як найважливішій складовій національної безпеки, не приділяється належна увага з боку державних інституцій.

Не зовсім глибоке, на наш погляд, розуміння важливості пожежної безпеки як пріоритетної складової національної безпеки зумовлюється також і тим, що збитки, які виникають унаслідок виникнення пожеж, не завжди розраховуються належним чином. На нашу думку, розрахунки тільки сукупності відомих збитків не може викривати всіх витрат, які практично несе держава і суспільство за наслідками пожеж. Найбільш наочним прикладом можна вважати наслідки пожежі в лісі. За результатами пожежі розраховуються у грошовому еквіваленті тільки прямі збитки. Крім того, якщо порахувати всі витрати і збитки, то можуть бути отримані колосальні цифри, які перевищуватимуть у багато разів ті, офі-

ціальна фіксація яких здійснюється після кожної пожежі [9, с. 120–137].

У зв'язку із зазначеним треба наголосити, що питання пожежної безпеки як складової національної безпеки не нова, але й досі залишається без ефективних рішень, найперше на законодавчому рівні.

Нині не існують релевантні кількісні показники та критерії оцінювання рівня пожежної безпеки, невідзначені взаємозв'язки з показниками національної безпеки, кількісна основа яких, своєю чергою, також залишається не достатньо дослідженою, хоча наукових праць за цим напрямом опубліковано чимало [10].

Для виправлення ситуації пропонується знову повернутися до питання поновлення Закону України “Про пожежну безпеку” з урахуванням світового і європейського досвіду, а також внести до Закону України “Про основи національної безпеки України” зміни, що стосуються пожежної безпеки як окремої складової національної безпеки держави (див. табл. 2).

Здійснення механізмів державного управління у сфері пожежної безпеки з позиції національної безпеки потребує максимізації ступеня реа-

Необхідні зміни до закону України “Про основи національної безпеки України”

№ пор.	Стаття закону	Необхідні зміни
1	до абзацу 9 ст. 6 “Пріоритети національних інтересів”	внести зміни щодо врахування пожежобезпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства
2	до положень ст. 7 “Загрози національним інтересам і національній безпеці України”	додати новий абзац за напрямом сфери цивільного захисту такого змісту: погіршення стану протипожежного захисту об’єктів і зниження загального рівня пожежної безпеки у державі
3	до ст. 8 “Основні напрями державної політики з питань національної безпеки”	напрямом сфери цивільного захисту, що пов’язані з підвищенням рівня ефективності пожежної безпеки
4	до ст. 6 “Пріоритети національних інтересів”	забезпечення екологічно, пожежо- та техногенно-безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів
5	до ст. 7 “Загрози національним інтересам і національній безпеці України”	погіршення стану протипожежного захисту об’єктів і зниження загального рівня пожежної безпеки у державі
6	до ст. 8 “Основні напрями державної політики з питань національної безпеки”	підвищення рівнів екологічної, пожежної; ядерної та радіаційної безпеки до норм і стандартів у відповідній сфері, в тому числі перетворення об’єкта “Укриття” Чорнобильської АЕС на екологічно безпечну систему

Джерело: складено автором

лізації потенційних можливостей не лише об’єктів управління, а й безпосередньо системи державного управління сферою пожежної безпеки в Україні. Це вимагає з’ясування суті ефективності механізмів державного управління сферою пожежної безпеки. Під ефективністю механізму державного управління сферою пожежної безпеки пропонується розуміти ступінь його впливу на досягнення поставлених державою цілей у сфері пожежної безпеки або на ступінь використання потенціалу сфери пожежної безпеки при формуванні ситуаційних можливостей [11].

Показник ефективності K_{ef} механізму державного управління

сферою пожежної безпеки в узагальненому вигляді може бути формалізований як коефіцієнт корисної дії, що відображає ступінь використання потенціалу сфери пожежної безпеки:

$$K_{\text{ef}} = \text{СтМ} / \text{ПтС},$$

де СтМ — ситуаційні можливості, що реалізуються через відповідний механізм в умовах, які визначаються ситуацією, що склалася чи складається у сфері ПБ; ПтС — існуючий потенціал сфери ПБ на момент виникнення ситуації.

Ефективною буде вважатися діяльність органів державного управління з використанням відповідних

механізмів, що забезпечує: своєчасне вироблення й ухвалення оптимальних (раціональних) рішень, які найбільшою мірою відповідають конкретній ситуації у сфері пожежної безпеки, успішне впровадження останніх, досягнення високого ступеня реалізації ситуаційних можливостей у межах наявного потенціалу сфери пожежної безпеки.

Для забезпечення високого ступеня ефективності державного управління сферою пожежної безпеки воно має здійснюватися відповідно до вимог, які до нього висуваються, розвиватися з урахуванням притаманних йому специфічних законів і сучасних світових тенденцій. Це, своєю чергою, вимагає наявності як критеріїв оцінювання ефективності механізмів державного управління сферою пожежної безпеки, так і реалізації функції контролю для побудови інформаційного зворотного зв'язку [12].

До розуміння поняття “державне управління сферою пожежної безпеки” треба додати, на нашу думку, також і здатність керівництва, посадових осіб, інших ланок системи державного управління сферою пожежної безпеки якісно виконувати функції з керівництва й управління. Це викликає необхідність у формуванні сукупності вимог до якостей керівників (управлінців) у системі державного управління сферою пожежної безпеки.

Важливим аспектом удосконалення механізмів державного управління сферою пожежної безпеки є застосування системного підходу з метою поєднати комплекс заходів з попередження, виявлення та лік-

відації або пом'якшення небезпек у сфері пожежної безпеки і наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних з пожежами, незалежно від причин їх виникнення (табл. 3).

Водночас розроблення та практичне використання такого підходу не означає одночасного та повного усунення чи зм'якшення усіх факторів небезпек, що є неможливим, беручи до уваги обмеженість людських знань, технологій, а найголовніше — часу та ресурсів. Урахування цих обмежень означає необхідність ранжирування небезпек, виділення сукупності пріоритетних загроз у сфері пожежної безпеки.

Ефективне вирішення такого складного завдання можливе на засадах концепції прийнятного ризику. Сутність концепції виявляється у визначенні прийнятного ризику як компромісу, нерідко вимушеного, між трьома сторонами. По-перше, державними органами, які уповноважені ухвалювати рішення з питань пожежної безпеки. По-друге, населенням, яке часто інакше оцінює масштаби і серйозність ризиків, що виникають, або існуючих у тих чи інших регіонах і районах, і тому не завжди задовольняється діями згаданих державних органів. По-третє, бізнес-структурами та корпораціями, об'єкти чи діяльність яких становлять потенційну або реальну загрозу стану пожежної безпеки і які, зазвичай, мають значні можливості для лобіювання своїх інтересів в органах законодавчої та виконавчої влади [13].

На нашу думку, загалом концепція прийнятного ризику може бути покладена в основу формування дер-

Науково-теоретичні засади механізмів здійснення державного управління сферою пожежної безпеки

Науково-теоретичні засади механізмів здійснення державного управління сферою пожежної безпеки	Складові елементи	Основна характеристика	Методи дослідження
	Закони та теоретичні засади	Сукупність законів боротьби з вогнем під час пожеж; сукупність законів державного управління, специфічних для сфери пожежної безпеки; теоретичні підходи до рефлексії механізмів державного управління сферою пожежної безпеки; науково-теоретичні підходи до розроблення та ухвалення управлінських рішень у сфері пожежної безпеки	
	Принципи	Принципи реалізації механізмів державного управління сферою пожежної безпеки; принципи вибору методів; принципи формування управлінських рішень у сфері пожежної безпеки; механізм формування та реалізації управлінських рішень у сфері пожежної безпеки	
	Концепції, механізми, моделі	Стратегія і механізм вибору методів; концептуальний підхід до оцінювання ефективності механізмів державного управління сферою пожежної безпеки; модель самоуправління в системі державного управління сферою пожежної безпеки; концепція впровадження ISO 9001:2008 ДСНС	
	Термінологія	Пожежна безпека; сфера пожежної безпеки; державне управління сферою пожежної безпеки; механізм і принцип державного управління сферою пожежної безпеки; концепція формування вимог до якостей керівників у ДСНС щодо сфери пожежної безпеки; концептуальний підхід до розвитку механізмів сфери пожежної безпеки	

Джерело: складено автором

жавної політики не лише у сфері пожежної безпеки, а й в основу державної політики щодо захисту населення та території України від будь-яких надзвичайних ситуацій, що можна зробити у межах існуючої в Україні Єдиної державної системи цивільного захисту.

Разом з правовим, адміністративним і теоретико-методологічним інструментарієм удосконалення державного управління сферою пожежної безпеки в Україні дуже великого значення мають набувати відповідні економічні механізми. Важливість економічних механізмів

у вирішенні проблем пожежної безпеки виявляється не тільки в тому, щоб правильно порахувати чи спрогнозувати втрати від пожеж. Більш важливішим, на наш погляд, є введення у дію ефективних механізмів стимулювання практичної діяльності щодо профілактики та попередження виникнення надзвичайних ситуацій, пов'язаних з пожежами, а також залучення необхідних для цього інвестицій.

Висновки. Таким чином, удосконалення підходу до державного управління у сфері пожежної безпеки у нових умовах ринкового господарю-

вання та переходу значної кількості основних фондів у власність недержавних структур має здійснюватися, на нашу думку, за такими напрямками: впровадження економічних важелів, що сприяють реалізації захисних заходів, посиленню відповідальності та зацікавленості керівників потенційно небезпечних об'єктів у зменшенні ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, пов'язаних з виникненням пожеж; розроблення комплексу податкових пільг, пільгових кредитів банків, державних інвестицій, а також жорстких санкцій для підприємств (установ, організацій), що порушують вимоги пожежної безпеки; розвиток механізмів відшкодування населенню збитків від пожеж із фондів, що спеціально мають створюватися, і шляхом страхування.

Держава повинна завжди виступати надійним гарантом обов'язкового настання відповідальності організацій, що експлуатують небезпечні виробничі об'єкти, установлювати критерії для визначення розміру фінансового забезпечення цивільної відповідальності за шкоду, спричинену в результаті надзвичайної ситуації, пов'язаної з виникненням пожежі; впровадження науково обґрунтованих підходів щодо оцінювання збитку від пожеж із залученням незалежних експертних організацій; розвиток нормативно-правової бази по реалізації наглядних функцій і забезпеченню персональної відповідальності керівників підприємств (установ, організацій) і органів виконавчої влади у сфері пожежної безпеки.

При цьому основними показниками в державному регулюванні слід

вважати: частоту виникнення пожеж, збитки, затрати на заходи з попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, пов'язаних з виникненням пожежі і відвернений збиток.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Доманський В. А.* Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / В. А. Доманський. — К., 2004. — 258 с.
2. *Боделан В. Р.* Організаційно-функціональні структури: особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління // Публічне управління: теорія та практика. — 2013. — Вип. 3. — С. 53–59.
3. *Труш О. О.* Структурно-функціональне забезпечення територіального управління запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій (на прикладі Управління пожежної безпеки в Харківській області): автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / О. О. Труш. — Х., 2003. — 13 с.
4. *Аналіз загроз пожежовибухонебезпеки та системи реагування на них / Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2016 році* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mns.gov.ua/content/annual_report_2016.html
5. *Удод М. В.* Адміністративно-правове регулювання забезпечення пожежної безпеки в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право

- і процес; фінансове право; інформаційне право” / М. В. Удод. — Ірпінь, 2004. — 219 с.
6. Федорчак О. Зміст, структура та класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. Федорчак // Демократичне врядування : наук. вісник [Електронне наукове фахове видання]. — 2008. — Вип. 14/15. — Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Edu/2008_14_15/fail/Fedorchak.pdf
 7. Закон України “Про основи національної безпеки України” № 964-15 від 30.11.2017 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
 8. Королюк Ю. Г. До питань сутності та співвідношення понять “механізм” і “механізм управління” в галузі науки “державне управління” // Інвестиції: практика та досвід. — 2011. — № 7. — С. 80–84.
 9. Гур’єв С. О. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій: [монографія] / [С. О. Гур’єв, А. В. Терентьєва, П. Б. Волянський]; за заг. ред. С. О. Гур’єва. — К.: ІДУ у сфері ЦЗ МНС України, 2008. — 148 с.
 10. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект: дис. ... канд. наук держ. упр. : спец. 25.00.02 / Л. А. Жукова. — К., 2007. — 212 с.
 11. Закон України “Про Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України” : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 402/2011 // Офіц. вісн. України. — 2011. — № 29. — С. 1236.
 12. Андрієнко М. В. Закони державного управління, специфічні для сфери пожежної безпеки / М. В. Андрієнко // Інвестиції: практика та досвід. — 2015. — № 3. — С. 101–104.
 13. Тараненко С. П. Протипожежна діяльність органів місцевого управління в Південній Україні у другій половині XIX – початку XX ст. : історичний аспект : дис. ... канд. іст. наук: спец. 07.00.01 / С. П. Тараненко. — Черкаси, 2007. — 201 с.

REFERENCES

1. Domanskyi V. A. (2004). Derzhavne upravlinnia pozhezhnoiu bezpekoiu Ukrainy (orhanizatsiino-pravovyi analiz za materialamy diialnosti Derzhavnoho departamentu pozhezhnoi bezpeky) [State management of fire safety of Ukraine (organizational and legal analysis on the materials of the activity of the State Department of Fire Safety)]. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
2. Bodelan V. R. (2013). Orhanizatsiino-funktsionalni struktury: osoblyvosti vplyvu chynnykiv yikh pobudovy na efektyvnist funktsionuvannia orhanizatsiinoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia [Organizational-functional structures: peculiarities of the influence of factors of their construction on the efficiency of the functioning of the organizational mechanism of public administration]. Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka — Public Administration: Theory and Practice, 3, 53–59 [in Ukrainian].
3. Trush O. O. (2003). Strukturno-funktsionalne zabezpechennia terytorialnoho upravlinnia zapobihanniam ta likvidatsiiei nadzvychainykh sytuatsii (na prykladi Upravlinnia pozhezhnoi bezpeky v Kharkivskii oblasti) [Structural and functional support of the territorial management of prevention and liquidation of emergency situations (for example, the Department of Fire Safety in the Kharkiv region)].

- Extended abstract of candidate's thesis. Kharkiv [in Ukrainian].
4. *Analiz zahroz pozhezhovybukhonebezpeky ta systemy reahuvannia na nykh. Natsionalna dopovid pro stan tekhnohennoi ta pryrodnoi bezpeky v Ukraini u 2016 rotsi* [Analysis of fire and safety hazards and their response systems / National report on the state of man-made and natural safety in Ukraine in 2016]. (n.d.). mns.gov.ua. Retrieved from http://mns.gov.ua/content/annual_report_2016.html [in Ukrainian].
 5. *Udod M. V. (2004). Administratyvno-pravove rehuliuвання zabezpechennia pozhezhnoi bezpeky v Ukraini* [Administrative and Legal Regulation of Providing Fire Safety in Ukraine]. Candidate's thesis. Irpin [in Ukrainian].
 6. *Fedorchak O. (2008). Zmist, struktura ta klasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia* [Content, structure and classification of public administration mechanisms]. *Demokratychnе vriaduvannia: naukovyi visnyk – Democratic Governance: Scientific Bulletin*, 14/15. Retrieved from http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Edu/2008_14_15/fail/Fedorchak.pdf [in Ukrainian].
 7. *Zakon Ukrainy Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrain: vid 30 lystopada 2017 r., № 964-15* [The Law of Ukraine on the Fundamentals of National Security of Ukraine: from November 30 2017, № 964-15]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15> [in Ukrainian].
 8. *Koroliuk Yu. H. (2011). Do pytan sutnosti ta spivvidnoshennia poniat "mekhanizm" i "mekhanizm upravlinnia" v haluzi nauky "derzhavne upravlinnia"* [On the issues of the essence and correlation of concepts "mechanism" and "management mechanism" in the field of science "public administration"]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 7, 80–84 [in Ukrainian].
 9. *Huriev S. O., Terentieva A. V., Volianskyi P. B. (2008). Kryzovyi menedzhment ta pryntsypy upravlinnia ryzykamy v protsesi likvidatsii naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii* [Crisis management and risk management principles in the process of emergency response]. Kyiv: Institute of public administration in the field of civil protection of Ukraine [in Ukrainian].
 10. *Zhukova L. A. (2007). Derzhavne upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu v Ukraini: funktsionalno-strukturnyi aspekt* [Public administration in the field of civil protection in Ukraine]. Candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
 11. *Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro Polozhennia pro Ministerstvo nadzvychainykh sytuatsii Ukrainy: vid 6 kvitnia 2011 r., № 402/2011* [Decree of the President of Ukraine On the Regulations on the Ministry of Emergency Situations of Ukraine: from April 6 2011, № 402/2011]. (2011). *Ofits. visn. Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 29 [in Ukrainian].
 12. *Andriienko M. V. (2015). Zakony derzhavnoho upravlinnia, spetsyfichni dlia sfery pozhezhnoi bezpeky* [Laws of public administration specific to the field of fire safety]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 3, 101–104 [in Ukrainian].
 13. *Taranenko S. P. (2007). Protypozhezhna diialnist orhaniv mistsevoho upravlinnia v Pivdennii Ukraini v druhii polovyni XIX – pochatku XX st.: istorychnyi aspekt* [Fire-fighting activities of local government in southern Ukraine in the second half of the XIX – early XX centuries: historical aspect]. Candidate's thesis. Cherkasy [in Ukrainian].



УДК 351:378:796.011.3(477)

Вавренюк Сергій Анатолійович,

кандидат наук з державного управління,
викладач кафедри піротехнічної та спе-
ціальної підготовки, Національний універ-
ситет цивільного захисту України, 61023,
м. Харків, вул. Чернишевська, 94, тел.:
(057) 700 31 71, e-mail: nuczu@mns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-6396-9906

Вавренюк Сергей Анатольевич,

кандидат наук по государственному
управлению, преподаватель кафедры пи-
ротехнической и специальной подготовки,
Национальный университет гражданской
защиты Украины, 61023, г. Харьков, ул.
Чернышевская, 94, тел.: (057) 700 31 71,
e-mail: nuczu@mns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-6396-9906

Vavrenyuk Sergey Anatolievich,

PhD in Public Administration, lecturer of the
Department of pyrotechnic and special trai-

ning, National University of Civil Defense of Ukraine, 61023, Kharkiv, Str. Chernyshevskaya, 94,
tel.: (057) 700 31 71, e-mail: nuczu@mns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-6396-9906

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.83>

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ НАВЧАННЯ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ

Анотація. Стаття присвячена вивченню проблемних моментів викладання фізичної культури у вищих навчальних закладах. Розглядаються проблеми організації занять фізичного виховання, недоліки сучасної системи процесу освіти, а також розкривається необхідність впровадження нових методів і способів навчання студентської молоді для досягнення освітніх цілей, які сприяють збереженню і зміцненню здоров'я майбутнього покоління.

Визначено, що інтерактивне навчання являє собою форму організації пізнавальної діяльності, є способом пізнання, яке здійснюється в формі спільної діяльності викладача і студента, коли всі учасники взаємодіють один з одним, обмінюються інформацією, разом вирішують задачі, моделюють ситуації, оцінюють дії інших і свою власну поведінку тощо.

Передбачено, що основна мета інтерактивної форми проведення занять з фізичного виховання полягатиме в зануренні студентів у реальну атмо-

сферу ділового співробітництва, у вирішенні проблем, оптимальному виробленні навичок та якостей майбутнього спеціаліста. Однак існують труднощі використання даного методу в освітньому процесі, серед яких виділяють такі: незнання змісту методу, невміння використовувати його на практиці, нерозуміння його місця в структурі заняття, недовіра ефективності його використання у процесі навчання.

Доведено, що одним із перспективних напрямів удосконалення фізичного виховання студентів виступає розроблення наукових принципів моніторингу фізичного та рухового розвитку на основі залучення комплексу інформаційних і технологічних підходів, які будуть відповідати сучасному стану. Разом з цим принципові зміни розвитку цивілізації позначаються на змінах системи вимог, які висуваються як до спеціаліста, так і до системи освіти в цілому.

Ключові слова: фізичне виховання, інтерактивні методи навчання, здоровий спосіб життя, фізичний стан студентів.

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБУЧЕНИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЕ И СПОРТУ В ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЯХ

Аннотация. Данная статья посвящена изучению проблемных моментов преподавания физической культуры в высших учебных заведениях. Рассматриваются проблемы организации занятий физического воспитания, недостатки современной системы процесса образования, а также раскрывается необходимость внедрения новых методов и способов обучения студенческой молодежи для достижения образовательных целей, которые способствуют сохранению и укреплению здоровья будущего поколения.

Определено, что интерактивное обучение представляет собой форму организации познавательной деятельности, является способом познания, которое осуществляется в форме совместной деятельности преподавателя и студента, когда все участники взаимодействуют друг с другом, обмениваются информацией, вместе решают задачи, моделирующие ситуации, оценивают действия других и свое собственное поведение и т. п.

Предполагается, что основная цель интерактивной формы проведения занятий по физическому воспитанию будет заключаться в погружении студентов в реальную атмосферу делового сотрудничества, в решении проблем, оптимальном приобретении навыков и качеств будущего специалиста. Однако существуют трудности использования данного метода в образовательном процессе, среди которых выделяют следующие: незнание содержания метода, неумение использовать его на практике, непонимание его места в структуре занятия, недоверие эффективности его использования в процессе обучения.

Доказано, что одним из перспективных направлений совершенствования физического воспитания студентов выступает разработка научных принципов мониторинга физического и двигательного развития на основе привлечения комплекса информационных и технологических подходов, которые

будут отвечать современному состоянию. Вместе с этим принципиальные изменения развития цивилизации сказываются на изменениях системы требований, которые предъявляются как к специалисту, так и к системе образования в целом.

Ключевые слова: физическое воспитание, интерактивные методы обучения, здоровый образ жизни, физическое состояние студентов.

WAYS OF IMPROVING THE SYSTEM OF TRAINING OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS IN HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS

Abstract. This article is devoted to the study of the problem moments of teaching physical culture in higher educational institutions. He considers the problems of the organization of physical education, the shortcomings of the modern system of the educational process, as well as the need to introduce new methods and methods of teaching students to make educational goals that give to the preservation and strengthening of the health of the future generation.

It is determined that interactive learning is a form of organization of cognitive activity, is a method of knowledge, which is carried out in the form of a joint activity of the teacher and the student, when all participants interact with each other, exchange information, solve problems together, simulate situations, evaluate the actions of others and their own behavior, etc.

It is envisaged that the main goal of the interactive form of conducting physical education classes will be to immerse students in the real atmosphere of business cooperation, in solving problems, optimally developed skills and qualities of a future specialist. However, there are difficulties in using this method in the educational process, among which are the following: lack of knowledge of the content of the method, inability to use it in practice, misunderstanding of its place in the structure of the class, mistrust of the effectiveness of its use in the learning process.

It is proved that one of the perspective directions of improvement of physical education of students is the development of scientific principles of monitoring of physical and motor development on the basis of involving a complex of information and technological approaches that will meet the current state. At the same time, the fundamental changes in the development of civilization affect the changes in the system of requirements, which are presented to both the specialist and the education system as a whole.

Keywords: physical education, interactive methods of teaching, healthy lifestyle, physical condition of students.

Постановка проблеми. Соціально-економічні перетворення, які здійснюються в нашій країні в останні часи, мають прогресивний характер, однак породжують велику кількість

проблем, які негативно впливають на фізичний стан населення, зокрема на студентську молодь. Важливо зазначити, що фізичний стан і здоров'я населення будь-якої країни є важливим

критерієм її благополуччя. Даний показник стає основою збереження і посилення людського потенціалу в інтересах національної безпеки держави.

Питання удосконалення фізичного виховання у ВНЗ довгий час є увагою багатьох спеціалістів. На це звертає увагу той факт, що за останні десятиліття значно виросла кількість науково-дослідних робіт, які присвячені фізичному вихованню у навчальних закладах.

Слід також зазначити, що в існуючих умовах розвитку нашої держави спостерігається посилення соціальної значущості фізичної активності в суспільстві, підвищується її роль у здоровому способі життя. Визначено, що фізична активність помірної та високої інтенсивності прямо й опосередковано сприяє збереженню і зміцненню здоров'я. Водночас дані досліджень показують, що в Україні регулярно займаються спортом приблизно тільки 20–30 % молоді, тоді як в економічно-розвинених країнах становить близько 60 %. При цьому зниження рівня фізичної активності у ВНЗ, разом з підвищенням нерво-емоційного напруження, призводить до погіршення стану здоров'я.

Таким чином, актуальність вивчення проблемних моментів викладання фізичної культури та спорту у ВНЗ не викликає сумніву.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми вдосконалення фізичного виховання у ВНЗ протягом багатьох років є предметом пильної уваги провідних фахівців, серед яких слід назвати таких дослідників, як М. Д. Зубалій, А. С. Куц, С. М. Домбровська та ін.

Над різними питаннями в області професійної фізичної підготовки студентів вищих навчальних закладів плідно працювали Б. А. Ашмарін, Ю. П. Мічуда, Т. О. Лоза, А. О. Кухтій.

Однак реальна структура фізичного виховання студентів у ВНЗ, заснована на діючих організаційно-методичних програмах, перестала задовольняти вирішення головного завдання — ефективного оздоровлення та виховання студентів з позиції усвідомленої обов'язкової рухової діяльності, а також особистої зацікавленості у всебічному розвитку особистості молодого фахівця.

Таким чином, актуальність теми дослідження викликана необхідністю пошуку нових напрямів організації занять фізичною культурою і спортом студентів, які навчаються у вищому навчальному закладі.

Постановка завдання. Метою статті є визначення шляхів удосконалення системи навчання фізичної культури та спорту у вищих навчальних закладах, яка буде сприяти підвищенню мотиваційного та оздоровчого комплексу підготовки фахівців.

Виклад основного матеріалу. Науково-технічний прогрес негативно впливає на природну рухову активність і фізичний розвиток студентів. Комп'ютер не тільки активно використовується у навчальному процесі, а й займає майже весь час у молоді. Також спостерігається зниження рухової активності, яка, своєю чергою, знижує фізичні якості організму студентів, погіршує стан їхнього здоров'я і впливає на якість майбутніх спеціалістів.

У зв'язку з цим заняття фізичною культурою в межах навчального процесу займає важливе місце для підтримання рухової активності й фізичного здоров'я студентів.

Нині ми можемо спостерігати достатньо негативну ситуацію рівня здоров'я і фізичної підготовленості студентів, а масштабність цієї проблеми потребує кардинальних рішень. На практиці викладачі часто зіштовхуються з небажанням студентів активно займатися фізичними вправами та пропусками навчальних занять. Така проблема пов'язана з низьким рівнем зацікавленості студентів у цій дисципліні [1].

Крім цього, вплив засобів масової інформації не сприяє збільшенню любителів фізичної культури. Однак повноцінна пропаганда занять фізичною культурою може здійснюватися в кожному окремому навчальному закладі. На наш погляд, було б правильно у ВНЗ організувати трансляцію власного спортивного каналу, який висвітлюватиме навчально-тренувальні заняття, спортивні змагання і свята за участю спортсменів закладу. В місцях відведених для паління необхідно надавати наочну інформацію, в тому числі звукову, яка пояснюватиме про шкоду для здоров'я цієї пагубної звички.

Фізична культура завжди була сферою соціальної діяльності, яка спрямована на збереження і зміцнення здоров'я, а також сприяє розвитку психофізичних здібностей людини в процесі свідомо-рухової активності. Однак фізична культура в її сучасному вигляді не може сприяти формуванню здорового образу життя у студентів.

Ми припускаємо, що існують окремі недоліки фізичного виховання і розвитку студентів, які можна пояснити впливом таких чинників:

1. Відсутність у вищих навчальних закладах нашої країни необхідних умов для організації занять фізичним вихованням і спортом, які сприяють збереженню та зміцненню здоров'я.

2. Недостатня кількість занять фізичною культурою унаслідок зменшення кількості годин на дисципліну.

3. Відсутність матеріально-технічних умов і фінансових можливостей для організації самостійної фізичної діяльності та активного дозвілля.

4. Недоліки у використанні в навчальному закладі сучасних форм, методів і технологій фізичного виховання, здоров'я зберігаючих, інноваційних та інтерактивних технологій.

5. Зниження зацікавленості студентів до фізичного виховання, занять у спортивних секціях через вплив більш потужних факторів, серед яких телебачення, розваги та Інтернет.

6. Недостатнє число сучасних наукових та методичних розробок, які присвячені актуальним питанням розвитку фізичного виховання й масового спорту в освітніх організаціях.

7. Недостатній контроль за станом та результатами фізичного виховання, рухової активності фізичної підготовленості і впровадження здорового способу життя з боку викладачів та керівництва системи виховання.

8. Недостатня медична діагностика стану здоров'я студентів з боку медичних закладів.

9. Невідповідність між оплатою викладача фізичної культури і її ре-

зультатами, які приводять до зниження якості навчальної, організаційної та спортивно-масової роботи з фізичного виховання.

10. Зниження соціокультурних, спортивних, дозвільних та інших закладів, що мають забезпечувати виховання і проведення змістовного дозвілля молоді, об'єктів інфраструктури сприяння зайнятості студентів.

11. Ведення студентами нездорового способу життя: паління, вживання токсичних речовин, алкоголь тощо.

12. Недостатній рівень кадрового забезпечення місцевих і районних органів виконавчої влади з питань здорового способу життя серед дітей та молоді тощо.

Доречно зазначити, що одним із важливих компонентів, які складають структуру активності занять фізичною культурою і спортом виступає внутрішнє бажання і зацікавленість нею у кожній окремій людини. Тому формування у молоді потреб фізичної діяльності необхідно поставити в центр фізкультурно-оздоровчої роботи кожного освітнього закладу.

Одним із перспективних напрямів удосконалення фізичного виховання студентів виступає розроблення наукових принципів моніторингу фізичного та рухового розвитку на основі залучення комплексу інформаційних і технологічних підходів, які мають відповідати сучасному стану [2]. Водночас принципові зміни розвитку цивілізації позначаються на змінах системи вимог, які представляються як до спеціаліста, так і до системи освіти загалом.

Рівень сучасного виробництва викликає постійну необхідність удо-

сконалення системи вищої освіти та професійного рівня спеціалістів до обраної діяльності. У зв'язку з цим, на наш погляд, система виховання у вищих навчальних закладах потребує ретельного вдосконалення [3]. Тому виникає необхідність використання методів та засобів професійної і прикладної фізичної культури при розвитку фізичних якостей у формуванні та вдосконаленні рухових навичок, які сприяють ефективному та успішному оволодінню виробничими процесами, а також вихованню необхідних психофізичних якостей майбутніх спеціалістів. Необхідність такого напрямку, обґрунтовується тим, що основою механічного впливу занять фізичними вправами на успішність виробничої діяльності є перенесення навичок та вмінь, які були сформовані у процесі занять, на результати оволодіння навичками й уміннями в нових сферах.

Слід зауважити, що на сучасному етапі розвитку суспільства перед спеціалістами стоять вимоги високого рівня. Однак сьогодні ми можемо спостерігати тенденцію поступального зменшення частки м'язових зусиль при професійній діяльності. Це сприяє зниженню імовірності прямого "перенесення" ефекту занять фізичними вправами на сферу професійної діяльності. При цьому ми не виключаємо можливості іншого "перенесення", яке може виражатися в тому, що загальне підвищення рівня функціональних можливостей організму разом з індивідуальним здоров'ям та рівнем адаптаційного потенціалу, які досягаються засобами та методами фізичної культури, позитивно позначатимуться на про-

фесійній діяльності майбутніх спеціалістів.

Як уже зазначалося, на сьогодні ми маємо досить низький рівень здоров'я у молоді. Зростає кількість студентів, у яких відзначаються відхилення у стані здоров'я [4]. Як показує практика, чинна сьогодні методика викладання фізичної культури є ефективною не для всіх. Це пояснюється тим, що у навчальних групах об'єднані студенти з різним рівнем фізичної підготовленості, працездатності та здоров'я. Саме тому, на наш погляд, необхідно впроваджувати в освітній процес інтерактивні методи навчання, які будуть орієнтовані на значно ширшу взаємодію студентів не тільки з викладачем, а й між собою, включаючи тим самим активність студентів у процесі навчання до справ фізичного виховання.

Інтерактивним є таке навчання, яке ґрунтується на психології людських відносин та взаємодії [5]. У діяльності викладача головне місце займає група студентів, співзалежних між собою, які стимулюють і активізують один одного. Використання інтерактивних методів найбільше впливає на інтелектуальну активність духу змагання та суперництва, який з'являється при колективній взаємодії. Дія такого психологічного феномену подібна зараженню, коли один з учасників освітнього процесу здійснює мимовільний вплив на іншого. Інакше кажучи, студентів нового покоління потрібно готувати так, щоб вони могли ефективно й успішно оволодівати тією технікою, яка існує сьогодні, та передбачати можливу появу нової. Студенти мають бути підготовленими до по-

дальшого розвитку науки та техніки. Тому навчання і виховання молодого покоління повинно орієнтуватися на майбутнє [6].

Інтерактивні методи характеризуються врахуванням низки переваг, а саме [7]:

- потреб сучасних студентів;
- тенденції розвитку суспільства загалом;
- тенденцій розвитку вищих навчальних закладів;
- тенденцій розвитку методики викладання.

Для реалізації вказаних переваг інтерактивних методів викладання фізичної культури потрібно розробити нові програми, які будуть враховувати такі закономірності [8]:

- навчання має бути прямо пропорційним кількості отриманого задоволення від процесу навчання;
- правильна підготовка і практика повинні запобігати низькій продуктивності навчання;
- такі програми мають впливати на підвищення мотиваційного рівня студентів до занять, при цьому студенти повинні мати власну мотивацію, а не враховувати зовнішні фактори.

Таким чином, інтерактивне навчання становить форму організації пізнавальної діяльності, є способом пізнання, яке здійснюється у формі спільної діяльності викладача і студента, коли всі учасники взаємодіють один з одним, обмінюються інформацією, разом вирішують задачі, моделюють ситуації, оцінюють дії інших і свою власну поведінку тощо.

Ми передбачаємо, що основна мета інтерактивної форми проведення занять з фізичного виховання

буде полягати в зануренні студентів в реальну атмосферу ділового співробітництва, у вирішенні проблем, оптимальному вироблені навичок та якостей майбутнього спеціаліста. Однак існують труднощі використання цього методу в освітньому процесі, серед яких вирізняють такі: незнання змісту методу, невміння використовувати його на практиці, нерозуміння його місця у структурі заняття, недовіра ефективності його використання у процесі навчання [9].

Водночас стає очевидним, що використання інтерактивного методу навчання змінює роль викладача, підвищуючи його роль в організації навчального процесу. Так, він має завчасно підготовлювати необхідні завдання, створювати напрям заняття фізичного виховання, контролювати час і порядок виконання наміченого плану [10]. Все це говорить про те, що викладач повинен використовувати творчий підхід в організації та проведенні занять.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Умови розвитку сучасного суспільства припускають особливу важливість питань розвитку особистості, а також підготовки її до активної форми життєдіяльності. Разом з комунікативними ціннісно-орієнтованими і пізнавальними видами діяльності зростає роль фізичної і спортивної культури, яка допомагає особистості в її прагненні реалізувати себе, розкрити потенційні фізичні, психологічні і духовні сили і можливості.

За допомогою використання сучасних засобів і методів фізичного виховання і фізкультурно-оздоровчої роботи в усіх ланках освіти про-

тікає процес закладення основ для забезпечення і розвитку соціального і духовного здоров'я молодого покоління.

Проблеми зміцнення і збереження здоров'я, а також залученням до систематичних занять фізичною культурою студентів вищих навчальних закладів є запорукою збереження нації. Тільки спільними зусиллями державних інститутів, працівників освіти та охорони здоров'я їхнє рішення буде найбільш ефективним і успішним.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Андреева О.* Стан і напрями удосконалення системи підготовки кадрів з рекреації та оздоровчої фізичної культури / О. Андреева, О. Благій, Л. Фандикова // *Теорія і методика фізичного виховання і спорту.* — 2002. — № 2–3. — С. 24–26.
2. *Курашин Ю. Ф.* Методы обучения двигательным действиям и развития физических качеств. — К., 2015. — 285 с.
3. *Вавренюк С. А.* Роль виховних функцій фізичної культури і спорту серед студентської молоді: державноуправлінський аспект / С. А. Вавренюк // *Інвестиції: практика та досвід.* — К., 2015. — № 2. — С. 138–140.
4. *Гасюк І. Л.* Організаційна структура державного управління фізичною культурою і спортом в Україні / І. Л. Гасюк // *Університетські наукові записки: часопис ХУУП.* — Х.: Вид-во ХУУП, 2010. — № 3 (35). — С. 195–203.
5. *Круцевич Т.* Теория и методика физического воспитания / Т. Круцевич. Т. 2. — К.: Олимпийская литература, 2003. — 392 с.

6. *Palushka S. A., Schwenk T. L.* Physical Activity and Mental Health. Current Concepts / S. A. Palushka, T. L. Schwenk // Sports Med. — 2000. — V. 29. — № 3. — P. 167–180.
7. *Носко Н. А.* К вопросу о проблеме креативно-инновационной подготовки будущего специалиста по физической культуре / Н. А. Носко, Н. Н. Огиенко, Л. Л. Лисенко // Пути повышения качества профессиональной подготовки педагога: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Мозырь, 29–30 марта 2012). — Мозырь: УО МГПУ им. И. П. Шамякина, 2016. — С. 77–78.
8. *Селевко Г. К.* Современные образовательные технологии: учеб. пособие. — М.: Народное образование, 2017. — 256 с.
9. *Вавренюк С. А.* Роль виховних функцій фізичної культури і спорту серед студентської молоді: державноуправлінський аспект / С. А. Вавренюк // Інвестиції: практика та досвід. — К., 2015. — № 2. — С. 138–140.
10. *Castelli D. and J. E. Rink.* 2003. A comparison of high and low performing secondary physical education programs. Journal of Teaching in Physical Education 22(5):512.
1. *Andreeva O.* (2002), Stan i napryami udoskonalennya sistemi pidgotovki kadriv z rekreaciyi ta ozdorovchoyi fizichnoyi kulturi [Status and directions of improvement of the system of personnel training for recreation and recreational physical culture], The theory and methods of physical education and sport. 2(3), p. 24–26.
2. *Kuramshin Yu. F.* (2015), Metody obucheniya dvigatelnyim dejstviyam i razvitiya fizicheskikh kachestv [Methods of teaching motor actions and development of physical qualities], Kyiv, Ukraine.
3. *Vavrenyuk S. A.* (2015) Rol vihovnih funkcij fizichnoyi kulturi i sportu sered studentskoyi molodi: derzhavnoupravlinskij aspekt [The Role of Educational Functions of Physical Culture and Sports among Student Youth: State Management Aspect], Investments: Practice and Experience. 2, p. 138–140.
4. *Gasyuk I. L.* (2010), Organizaciynna struktura derzhavnogo upravlinnya fizichnoyu kulturoyu i sportom v Ukrayini [Organizational Structure of Public Administration of Physical Culture and Sports in Ukraine], University Scientific Notes: KhUUP Journal. 3 (35), p. 195–203.
5. *Krutskevich T.* (2003), Teoriya i metoda fizicheskogo vospitaniya [Theory and Methods of Physical Education], Olimpijskaya literatura, Kyiv, Ukraine.
6. *Palushka S. A., Schwenk T. L.* (2000), Physical Activity and Mental Health. Current Concepts. Sports Med. 29(3), p. 167–180.
7. *Nosko N. A.* (2016), K voprosu o probleme kreativno-innovacionnoj podgotovki budushhego specialista po fizicheskoy kulture [On the issue of the creative and innovative preparation of the future specialist in physical education], Ways to improve the quality of teacher's professional training: materials of the International Scientific-Practical Conference, UO MHPU them. I. P. Shamyakina, Mozyr, Ukraine.
8. *Selevko G. K.* (2017), Sovremennye obrazovatelnye tehnologii: ucheb. Posobie [Modern Educational Technologies: Textbook. Allowance], Public Education, Moscow, Russia.
9. *Vavrenyuk S. A.* (2015), Rol vihovnih funkcij fizichnoyi kulturi i sportu sered studentskoyi molodi: derzhavnoupravlinskij aspekt [The Role

REFERENCES

of Educational Functions of Physical Culture and Sports among Student Youth: State Management Aspect], Investments: Practice and Experience. 2, p. 138–140.

10. *Castelli D. and J. E. Rink* (2003), A comparison of high and low performing secondary physical education programs. *Journal of Teaching in Physical Education*. 22(5), p. 512.



УДК: 354

Гребень Світлана Євгенівна,
аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (068) 420 79 12, e-mail: cvetikus77@ukr.net

ORCID: 0000-0002-0432-9132

Гребень Светлана Евгениевна,
аспірант, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (068) 420 79 12, e-mail: cvetikus77@ukr.net

ORCID: 0000-0002-0432-9132

Greben Svitlana Evgenivna,
postgraduate, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kiev, Str. Frometivska, 2, tel.: (068) 420 79 12, e-mail: cvetikus77@ukr.net

ORCID: 0000-0002-0432-9132

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.84>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

Анотація. У статті узагальнено існуючі підходи до визначення терміна “фінансовий контроль”. Детально проаналізовано Закон України “Про освіту”, Положення “Про державну аудиторську службу” та Концепцію розвитку державного внутрішнього фінансового контролю. Досліджено стан та перспективи внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю у вищих навчальних закладах. Обґрунтовано, що за законність та правову обґрунтованість прийнятих рішень відповідає юридичний відділ, у штаті якого — бажана посада фахівця зі спеціальними знаннями у галузі діяльності бюджетної установи. На зазначену особу покладаються повноваження та обов’язки щодо отримання та використання коштів з бюджетів з досягненням максимального результату. В рамках здійснення внутрішнього фінансового контролю доцільною є побудова інформаційно-комунікаційної системи контролю та опрацювання єдиних методично-організаційних засад контролю через розроблення Положення про здійснення внутрішнього контролю, посадових інструкцій працівників та Методичних вказівок зі здійснення внутрішнього контролю.

Відзначено, що фінансовий контроль як окрема сфера досліджень завжди користувався попитом та викликав чималий інтерес. Враховуючи наскрізний характер фінансового контролю, логічними є його особливості та унікальність у різних сферах здійснення. Неможливо застосувати єдині уніфіковані знання з фінансового контролю — кожній галузі властиві свої нюанси.

Визначено, що фінансовий контроль посідає провідне місце у діяльності ВНЗ, й за умови якісного його здійснення результати перевершать усі сподівання. Наявність законодавчого масиву, який регламентує процедуру здійснення фінансового контролю, права та повноваження контролюючих органів не є запорукою успіху. Насамперед необхідно, щоб зазначені закони виконувалися та підконтрольні суб'єкти свідомо виконували вимоги законодавства не через страх настання негативних наслідків, а через бажання ефективного, економного використання коштів з метою досягнення найкращого результату.

Ключові слова: фінансовий контроль, правове регулювання, державний бюджет, неприбуткові організації, бюджетні установи, бізнес-проект, державне управління, асигнування на освіту.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ, ПО ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ

Аннотация. В статье обобщены существующие подходы к определению термина “финансовый контроль”. Осуществлен подробный анализ Закона Украины “Об образовании”, Положения “О государственной аудиторской службе” и Концепции развития государственного внутреннего финансового контроля. Исследовано состояние и перспективы внутреннего и внешнего финансового контроля в высших учебных заведениях.

Обосновано, что за законность и правовую обоснованность принятых решений отвечает юридический отдел, в штате которого — желаемая должность специалиста со специальными знаниями в области деятельности бюджетного учреждения. На указанное лицо возлагаются полномочия и обязанности по получению и использованию средств из бюджетов с достижением максимального результата. В рамках осуществления внутреннего финансового контроля целесообразно построение информационно-коммуникационной системы контроля и обработки единых методически-организационных основ контроля за разработку Положения об осуществлении внутреннего контроля, должностных инструкций работников и Методических указаний по осуществлению внутреннего контроля.

Отмечено, что финансовый контроль как особая сфера исследований всегда пользовался спросом и вызвал немалый интерес. Учитывая сквозной характер финансового контроля, логичными есть его особенность и уникальность в различных сферах осуществления. Невозможно применить единые унифицированные знания по финансовому контролю — каждой отрасли присущи свои нюансы.

Определено, что финансовый контроль занимает ведущее место в деятельности вуза, и при условии качественного его осуществления результаты превзойдут все ожидания. Наличие законодательного массива, регламентирующий процедуру осуществления финансового контроля, права и полномочия контролирующих органов не являются залогом успеха. Прежде всего необходимо, чтобы указанные законы выполнялись и подконтрольные субъекты сознательно выполняли требования законодательства не из-за страха наступления негативных последствий, а из-за желания эффективного, экономного использования средств с целью достижения наилучшего результата.

Ключевые слова: финансовый контроль, правовое регулирование, государственный бюджет, неприбыльные организации, учреждения, бизнес-проект, государственное управление, ассигнование на образование.

LEGAL REGULATION OF RELATIONS IN THE FIELD OF IMPLEMENTATION OF FINANCIAL CONTROL, ACTIVITIES OF HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS

Abstract. The article generalizes the existing approaches to the definition of the term “financial control”. A detailed analysis of the Law of Ukraine “On Education”, the Regulation “On State Audit Office” and the Concept of Development of State Internal Financial Control are carried out. The state and prospects of internal and external financial control in higher educational institutions are investigated.

It is substantiated that the legal department, in the state of which the specialist with special knowledge in the field of budget institution activity is desirable, is responsible for the legality and legal validity of the decisions taken. The specified person has the authority and responsibility for receiving and using funds from the budgets with the maximum achievement. In the framework of internal financial control, it is expedient to build an information and communication system for monitoring and processing of common methodological and organizational control principles through the development of the Regulations on the implementation of internal control, job descriptions of employees and the Guidelines for the implementation of internal control.

It is noted that financial control, as a separate field of research has always been in demand and caused considerable interest. Given the cross-cutting nature of financial control, it is logical that it is unique and unique in various areas of implementation. Uniform unified financial control knowledge can not be applied — each industry has its own nuances.

It is determined that financial control occupies the leading place in the activity of the University and, subject to its high quality, results will surpass all expectations. The existence of a legislative framework regulating the procedure for the implementation of financial control, the rights and powers of controlling bodies is not a guarantee of success. First of all, it is necessary that the specified laws be fulfilled and the controlling entities deliberately comply with the requirements of the legislation not because of the fear of negative consequences, but because

of the desire for effective, economical use of funds in order to achieve the best result.

Keywords: financial control, legal regulation, state budget, non-profit organizations, budgetary institutions, business project, state administration, allocations for education.

Постановка проблеми. Бажання стати невід’ємною частиною європейської спільноти потребує від України дотримання певних вимог та відповідність встановленим стандартам. Питання корумпованості державних органів неодноразово ставали перешкодою в досягненні запланованих цілей, причиною недовіри з боку міжнародних фінансових установ та зарубіжних інвесторів. Одним із виявів корумпованості є різноманітні протизаконні махінації з коштами державного бюджету, які спричиняють його неефективне та нецільове використання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правового регулювання відносин у сфері здійснення фінансового контролю, щодо діяльності вищих навчальних закладів ґрунтовно займалися зарубіжні та вітчизняні дослідники, такі як: С. О. Шохин, Л. І. Вороніна, Е. Ю. Грачева, Є. Д. Соколова, Т. А. Панкратова, О. М. Откаленко, Н. С. Черниш, О. В. Стадніченко, І. М. Трохимчук та ін. Проте це питання потребує подальшого дослідження.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз правового регулювання відносин у сфері здійснення фінансового контролю, щодо діяльності вищих навчальних закладів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Наша держава вже багато років намагається зайняти своє “місце під сонцем”, в якому буде добре всім її громадянам і кожний зможе задовольнити свої потреби, незважаючи на те, що у всіх вони різні. Ефективному управлінню держави насамперед мають передувати висококваліфіковані фахівці, які отримали якісну освіту і можуть конкурувати на ринку праці. Підвищення результативності надання послуг вищою школою потребує ефективного використання коштів, які виділяються державою або іншим джерелом фінансування. На сьогодні цей процес супроводжується різноманітними труднощами, викликаними недосконалістю нормативного та організаційного регулювання. У сучасному світі освітні послуги є важливим елементом економічних відносин і потребують бізнес-підходу для отримання фінансування та формування власних затрат, з метою досягнення максимального результату, який полягає в ефективному та економічному використанні коштів.

Фінансовий контроль як окрема сфера досліджень завжди користувався попитом та викликав чималий інтерес. Беручи до уваги наскрізний характер фінансового контролю, логічним є його особливість та унікальність у різних сферах здійснення.

Неможливо застосувати єдині уніфіковані знання з фінансового контролю — кожній галузі властиві свої нюанси.

Серед думок щодо визначення фінансового контролю ніколи не було однастайності. Кожний науковець мав своє власне бачення, яке намагався обґрунтувати з наукової точки зору. Л. А. Савченко визначає фінансовий контроль як діяльність державних органів і недержавних організацій, самих господарюючих суб'єктів чи їх структурних підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів; публічний фінансовий контроль — це регламентована правовими нормами діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, інших публічних суб'єктів і недержавних організацій, господарюючих суб'єктів чи їх структурних підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи певними правами, що спрямована на забезпечення законності й ефективності їх розподілу, перерозподілу і використання, а також законності, ефективності управління державним та комунальним майном [1, с. 44].

С. О. Шохін і Л. І. Вороніна розглядають фінансовий контроль як міжгалузеву систему нагляду, наділених контрольними функціями державних і громадських органів за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій з метою об'єктивної оцінки економічної ефективності цієї діяльності,

визначення законності і доцільності господарських і фінансових операцій і виявлення резервів доходів державного бюджету [2]. О. Ю. Грачева розглядає фінансовий контроль як діяльність уповноважених державою органів і організацій за дотриманням законності у процесі мобілізації, розподілу, перерозподілу і використання грошових фондів держави і муніципальних утворень з метою здійснення ефективної фінансової політики у суспільстві для забезпечення прав і свобод громадян [3, с. 14].

Не позбавлений особливостей і фінансовий контроль щодо діяльності вищих навчальних закладів. Його неможливо вивчити, не дослідивши законодавчий масив, який регламентує порядок здійснення та повноваження органів у зазначеній галузі.

Стаття 78 ЗУ “Про освіту” закріплює, що фінансування закладів, установ і організацій системи освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством. Аналогічну норму містить ЗУ “Про вищу освіту”, а саме ст. 71 закріплено, що фінансування державних закладів вищої освіти здійснюється за рахунок коштів державного бюджету на умовах державного замовлення на оплату послуг з підготовки фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів та за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством, з дотриманням принципів цільового та ефективного використання коштів, публічності та прозорості у прийнятті рішень; фінансування комунальних закладів вищої освіти здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел, не

заборонених законодавством; фінансування приватних ВНЗ здійснюється їх засновниками та з інших джерел, не заборонених законодавством. ВНЗ державної форми власності мають встановлювати стандарти якості та ефективності наданих послуг, адже такі установи існують за рахунок коштів платників податків, і є цілком зрозумілим, що вимоги, які висуваються до їх рівня, є більш жорсткими, а очікування більш високими.

Щорічно Законом про державний бюджет на відповідний рік встановлюється сума асигнувань на освіту, при цьому слід пам'ятати, що такі видатки є захищеними і їх розмір не може бути менше ніж 7 % ВВП і здійснюються вони за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством (ст. 78 ЗУ “Про освіту”). Джерело та розмір фінансування встановлюються профільними законами, чого, на жаль, не можна сказати про здійснення контрольних заходів за використанням фінансових ресурсів. В ЗУ “Про освіту” в ст. 69 міститься положення щодо здійснення державного нагляду (контролю) з метою реалізації єдиної державної політики у цій сфері та забезпечення інтересів суспільства щодо належної якості освіти та освітньої діяльності. Про інші контрольні заходи, в тому числі відносно фінансів, — не йдеться. З іншого боку, профільний закон і не повинен містити повноваження та обов'язки органів фінансового контролю, адже це окремі сфери державного управління, які регламентуються різним законодавчим масивом. З'ясування повноважень органів необхідно розпочати

з норм, закріплених у Бюджетному кодексі (БК) України.

ВНЗ, у своїй більшості, функціонують за рахунок коштів державного бюджету, хоча передбачена для них можливість фінансування і з місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством. Згідно зі ст. 22 БК України міністерства є головними розпорядниками коштів. Не є винятком і Міністерство освіти і науки. До повноважень головних розпорядників належать здійснення управління бюджетними коштами у межах встановлених бюджетних повноважень, забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів, організація та координація роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі; здійснення внутрішнього контролю за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів; забезпечення організації та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством.

Повноваження МОН у сфері фінансового контролю прямо передбачені Кодексом. Глава 17 БК України містить перелік органів з перерахуванням основних контрольних повноважень, які мають забезпечити дотримання бюджетного законодавства. ВРУ, як орган загальної компетенції, також наділена повноваженнями на здійснення фінансового контролю на всіх стадіях бюджетно-

го процесу, однак це не є її основною діяльністю. Тому пропонуємо більш детально розглянути повноваження органів спеціальної компетенції, про які згадано в кодексі.

Міністерство фінансів України здійснює фінансовий контроль, якому притаманні риси загального управління. Воно наділено повноваженнями на здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів. У разі виявлення порушень воно може зупиняти операції і в подальшому врахувати порушення під час включення бюджетного запиту до Державного бюджету. Положення про Міністерство фінансів містить перелік повноважень та прав на їх реалізацію, головним чином спрямованих на бюджетну та фінансову політику.

Повноваження Казначейства України, як органу спеціальної компетенції, спрямовані на контроль за виконанням вимог бюджетного законодавства. Фінансовий контроль ВНЗ державної форми власності взаємозумовлений та взаємопов'язаний з бюджетним контролем. Контрольні повноваження Державної казначейської служби реалізуються під час ведення бухгалтерського обліку надходжень і витрат державного та місцевих бюджетів, складання та подання розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів фінансової і бюджетної звітності. Казначейство контролює відповідність кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету, відповідність взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зо-

бов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі). Казначейська система виконання державного бюджету зумовлює повноваження зазначеного органу, які насамперед спрямовані на здійснення розрахунково-касових операцій розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

Правовідносини, що складаються між ВНЗ та Державною фіскальною службою досить опосередковані. Бюджетні установи не є платниками податку на прибуток підприємств, за умови внесення їх до Реєстру неприбуткових організацій. Однак вони залишаються податковими агентами працівників при сплаті податку на доходи фізичних осіб, єдиного соціального внеску, а також на ВНЗ покладений обов'язок справляння плати за землю.

Найтісніші взаємини у сфері здійснення фінансового контролю у ВНЗ складаються з Державною аудиторською службою та Рахунковою палатою. Правова природа зазначених контролюючих органів відрізняється, але мета їх створення та функціонування єдина — здійснювати контроль за використанням (а Рахункова палата — і за надходженням) коштів державного бюджету.

Державна аудиторська служба є центральним органом виконавчої влади, головним завданням якого є здійснення контролю за використанням та збереженням коштів державного бюджету. Реалізує свої повноваження шляхом проведення державного фінансового аудиту, інспектування, перевірки державних

закупівель та моніторингу закупівлі. Необхідна і мінімально достатня задача фінансового контролю полягає в розкритті відступів від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності, результативності та економічності управління ресурсами.

Наявність фінансового контролю в бюджетній установі (БНЗ) є обов'язковою умовою ефективної діяльності в освітній сфері з метою попередження, виявлення і припинення фінансових правопорушень [4, с. 337].

Положення Про Державну аудиторську службу закріплює основні її завдання, серед яких: забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю; здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінювання ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, досягнення економії бюджетних коштів; надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг. Діяльність координується Кабміном та про результати роботи служба звітує перед виконавчою владою. Повноваження аудиторської служби різноманітні, виявляються в різних напрямках, однак мета — це здійснення фінансового контролю. Орган фінансового контролю наділений юрисдикційними повноваженнями, що позитивно впливає на реалізацію його функцій, з подальшою можливістю притягнення правопорушників до відповідальності.

Єдиним органом спеціальної компетенції, повноваження на здійс-

нення фінансового контролю якого закріплені в Конституції України, є Рахункова палата. Неодноразово представниками наукової спільноти висловлювалися пропозиції створення єдиної системи державного фінансового контролю, на чолі з вищим органом фінансового контролю, який визнаний INTOSAI та EUROSAI — Рахунковою палатою. Обґрунтовувалась доцільність координації процесом фінансового контролю, створення єдиної інформаційно-комунікаційної системи з метою обміну інформацією про результати контрольних заходів, виявлено правопорушення, з подальшою можливістю відстеження заходів, прийнятих на їх припинення, ліквідацію та притягнення до відповідальності за здійснення. У ст. 98 Конституції України закріплено, що контроль від імені ВРУ за надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням здійснює Рахункова палата. Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів. Будь-яка сфера діяльності бюджетної установи щодо надходження коштів до державного бюджету та їх використання підконтрольна Рахунковій палаті. Під час проведення контрольних заходів орган зовнішнього фінансового контролю має можливість побачити стан справ з усіх боків, виявити бюджетні розтрата та недоїмки. Все було б добре, якби не відсутність наділення юрисдикційними повноваженнями. У результаті здійснення заходів контролю (аудиту) Рахун-

кова палата не може притягнути порушників до відповідальності, тому звітує та передає матеріали до ВРУ, а у разі виявлення правопорушень інформує про них правоохоронні органи. Відсутність можливості притягнення до відповідальності знижує у суспільстві авторитет Рахункової палати, nereагування правоохоронних органів на виявлені нею правопорушення спонукають до зловживання отримувачами та розпорядниками бюджетних коштів своїми правами та невиконання обов'язків.

Українське суспільство на сьогоднішній день не готове виконувати вимоги законодавства без відсутності санкцій за їх невиконання, ми обов'язково дійдемо до розповсюдження проведення аудиторських заходів з досягненням мети їх здійснення, однак це буде пізніше.

Заслуговує окремої уваги внутрішній фінансовий контроль у ВНЗ. Необхідність формування дієвої системи внутрішнього фінансового контролю ВНЗ зумовлена не лише тим, що вони є бюджетотримувачами, а й провадження освітньої діяльності фінансується із захищених видатків. Згідно зі ст. 55 Бюджетного кодексу України, захищеними видатками бюджету визнаються видатки загального фонду бюджету, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень та визначаються (в тому числі) на: підготовку кадрів вищими навчальними закладами I–IV рівнів акредитації.

Внутрішній фінансовий контроль становить самостійно організований процес перевірки виконання і забезпечення реалізації управлінських

рішень у сфері управління фінансами з метою досягнення стратегічних цілей і попередження кризових ситуацій [5]. Питанням організації та функціонування внутрішнього фінансового контролю ще у 2005 р. була присвячена Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 р., яка мала на меті зміцнення фінансової дисципліни, оптимізацію витрат та сприяння раціональному використанню бюджетних коштів, шляхом переходу від адміністративної до управлінської культури. Саме з цим, на наш погляд, пов'язана тенденція спроби використовувати аудит замість контрольно-ревізійних заходів (одним з найпоширеніших є ревізії).

Аудит має на меті виявлення недоліків та надання рекомендацій щодо їх усунення, на відміну від ревізії — головною метою якої є притягнення до відповідальності, шляхом застосування, звичайно, штрафних санкцій. Першочерговою метою внутрішнього контролю є забезпечення ефективності функціонування навчального закладу, шляхом раціонального та цільового використання належних йому коштів та майна, дотримуючись вимог законодавства, надаючи високоякісні освітні послуги та задовольняючи потреби покупців (набувачів вищої освіти). У вірогідності результатів внутрішнього контролю має бути зацікавлений насамперед керівник закладу. Вірогідна інформація за результатами здійснення контролю сприяє обґрунтованому прийняттю управлінських рішень, з урахуванням сучасних вимог менеджменту до планування діяльності ВНЗ як

бізнес-проекту, від якого очікуються досягнення певних цілей. Володіючи інформацією про стан бухгалтерського обліку та фінансової звітності можливо завчасно попередити багато фінансових правопорушень, які можуть призвести до небажаних результатів.

Систематичне здійснення внутрішнього фінансового контролю у навчальному закладі сприятиме встановленню та чіткому закріпленню функціональних прав та обов'язків для реалізації покладених повноважень. Для належної дієвості слід передбачити матеріальну та інші види відповідальності, передбачені законодавством.

У системі внутрішнього фінансового контролю окрім аудиту виділяють внутрішній адміністративний контроль, який на рівні розпорядника бюджетних коштів слід представити як систему організації та здійснення контрольних заходів, спрямованих на перевірку відповідності процесів, виконуваних операцій та/або прийнятих рішень розпорядчими документами установи, дорученням керівництва, повноваженням та відповідальності працівників [6, с. 189].

Висновки. Для досягнення мети внутрішнього фінансового контролю виконання перелічених вимог недостатньо. Основним критерієм успіху в забезпеченні ефективності діяльності розпорядників бюджетних коштів загалом та ВНЗ, зокрема, є суворе виконання вимог НПА, що регламентують зазначену сферу правовідносин. За законність та правову обґрунтованість прийнятих рішень відповідає юридичний відділ, у штаті якого бажана посада

фахівця зі спеціальними знаннями в галузі діяльності бюджетної установи. На зазначену особу покладаються повноваження та обов'язки щодо отримання та використання коштів з бюджетів з досягненням максимального результату. В рамках здійснення внутрішнього фінансового контролю доцільною є побудова інформаційно-комунікаційної системи контролю та опрацювання єдиних методично-організаційних засад контролю через розроблення Положення про здійснення внутрішнього контролю, посадових інструкцій працівників та Методичних вказівок зі здійснення внутрішнього контролю.

Фінансовий контроль посідає провідне місце у діяльності ВНЗ та за умови якісного його здійснення результати перевершать усі сподівання. Наявність законодавчого масиву, який регламентує процедуру здійснення фінансового контролю, права та повноваження контролюючих органів не є запорукою успіху. Насамперед необхідно, щоб зазначені закони виконувалися та підконтрольні суб'єкти свідомо відповідали вимогам законодавства не через страх настання негативних наслідків, а через бажання ефективного, економного використання коштів з метою досягнення найкращого результату.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Правові основи фінансового контролю* : навч. посіб. / Л. А. Савченко. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 504 с.
2. *Шохин С. О., Воронина Л. И.* Бюджетно-финансовый контроль и аудит.

- Теория и практика применения в России: науч.-метод. пособие. — М.: Финансы и статистика, 1997. — 240 с.
3. *Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д.* Финансовое право: учеб. пособие. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Юриспруденция, 2000. — 304 с.
 4. *Панкратова Т. А.* Финансовый контроль высших учебных заведений / Т. А. Панкратова // Экономика. — № 6 (2). — 2014. — С. 336–339.
 5. *Откаленко О. М., Черниш Н. С.* Элементы внутреннего контроля у ВНЗ / О. М. Откаленко, Н. С. Черниш [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://sophus.at.ua/publ/2015_06_4_5_kam_podils/sekcija
 6. *Стадніченко О. В.* Контроль за виконанням захищених статей видатків бюджету у ВНЗ та шляхи його оптимізації / О. В. Стадніченко // Вісн. Запорізь. нац. ун-ту. — № 1 (5). — 2010. — С. 188–191.
 7. *Трохимчук І. М.* Державний фінансовий контроль у вищій школі / І. М. Трохимчук // Наук. пр. НДФІ. — № 2 (55). — 2011. — С. 130–137.
- ## REFERENCES
1. *Savchenko L. A.* (2008), *Pravovi osnovy finansovoho kontrolyu* [Legal basis of financial control], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
 2. *Shokhin S. O. and Voronina L. I.* (1997), *Byudzhethno-fynansovyy kontrol' y audyt. Teoryya y praktyka prymenyenyya v Rossyy* [Budget and financial control and audit. Theory and practice of application in Russia], Fynansi y statystyka, Moscow, Russia.
 3. *Gracheva E. Yu. and Sokolova E. D.* (2000), *Finansovoe pravo* [Financial right], Jurisprudenciya, Moscow, Russia.
 4. *Pankratova T. A.* (2014), “Financial control of higher educational institutions”, *Jekonomika*, vol. (2), p. 336–339.
 5. *Elements of internal control in universities* (2011), available at: http://sophus.at.ua/publ/2015_06_4_5_kam_podils/sekcija (Accessed 4 January 2018).
 6. *Stadnichenko O. V.* (2010), “control over the implementation of protected articles of budget expenditures at universities and ways of its optimization”, *Visnyk Zaporiz'koho natsional'noho universytetu*, vol. 1(5), p. 188–191.
 7. *Trokhimchuk I. M.* (2011), “State financial control in high school”, *Naukovi pratsi NDFI*, vol. 2 (55), p. 130–137.

УДК: 35.077

Дирів Анатолій Борисович,
аспірант кафедри парламентаризму та
політичного менеджменту, Національна
академія державного управління при Пре-
зидентові України, 04050, м. Київ, вул. Пу-
гачова, 12/2, тел.: (067) 925 00 73, e-mail:
dyrivab@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5688-0831

Дыри́в Анато́лий Бори́сович,
аспирант кафедры парламентаризма и
политического менеджмента, Националь-
ная академия государственного управле-
ния при Президенте Украины, 04050, г. Ки-
ев, ул. Пугачева, 12/2, тел.: (067) 925 00 73,
e-mail: dyrivab@ukr.net

ORCID: 0000-0002-5688-0831

Dyriv Anatolii Borysovych,
Postgraduate student of the Department
of Parliamentarism and Political Management, National Academy of Public Administra-
tion at the President of Ukraine, 04050, Kiev, Str. Pugacheva, 12/2, tel.: (067) 925 00 73,
e-mail: dyrivab@ukr.net



ORCID: 0000-0002-5688-0831

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.85>

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ОСНОВНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ

Анотація. У статті визначено та проаналізовано теоретичні аспекти децентралізації як складової демократичної моделі управління; узагальнено сучасні підходи до децентралізації влади як важливої складової демократичних реформ в Україні; проаналізовано законодавчу базу проведення реформи; вказано на проблеми децентралізації в Україні та запропоновано рішення для удосконалення демократичних реформ; визначено, що впровадження децентралізаційних процесів сприятиме подальшому розвитку демократії в державі та стабілізації соціально-економічної ситуації.

Відзначено, що децентралізація полягає у наданні місцевим органам влади максимальної кількості повноважень та бюджетних надходжень, що стане міцним підґрунтям стабільного розвитку об'єднаних територіальних громад, сприятиме зростанню відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання взятих на себе зобов'язань щодо розвитку громади та забезпечить дотримання законодавчих документів. Обґрунтовано, що процес децентралізації органів влади — це поштовх, який можливий при певних

кількісних змінах у суспільстві, результат трансформації державної влади, поділу влади, демократизації суспільства, забезпечення населення нових політичних прав та свобод.

Доведено, що на сьогодні виникла значна кількість передумов у соціально-економічній, політичній, культурній сферах життя українського суспільства, які можуть стати фундаментом для децентралізації органів влади.

Визначено, що для подальшого розвитку необхідною умовою є взаємоузгодження різних законодавчо-нормативних документів стосовно питань розширення територіальних громад, самостійності та відповідальності у вирішенні завдань життєзабезпечення та розвитку територій міст, селищ та інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки за рахунок ефективного децентралізаційного процесу з боку органів виконавчої влади.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, публічне управління, глобалізація, демократичні реформи.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ: ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ПОНЯТИЮ

Аннотация. В статье определены и проанализированы теоретические аспекты децентрализации как составляющей демократической модели управления; обобщены современные подходы к децентрализации власти как важной составляющей демократических реформ в Украине; проанализирована законодательная база проведения реформы; указано на проблемы децентрализации в Украине и предложены решения для совершенствования демократических реформ; определено, что внедрение децентрализационных процессов будет способствовать дальнейшему развитию демократии в государстве и стабилизации социально-экономической ситуации.

Отмечено, что децентрализация заключается в предоставлении местным органам власти максимального количества полномочий и бюджетных поступлений, станет прочной основой стабильного развития объединенных территориальных общин, будет способствовать повышению ответственности органов местного самоуправления за выполнение взятых на себя обязательств по развитию общества и обеспечит соблюдение законодательных документов. Обосновано, что процесс децентрализации органов власти — это толчок, который возможен при определенных количественных изменениях в обществе, результат трансформации государственной власти, разделения властей, демократизации общества, обеспечения населения новых политических прав и свобод.

Доказано, что сегодня возникло значительное количество предпосылок в социально-экономической, политической, культурной сферах жизни украинского общества, которые могут стать фундаментом для децентрализации органов власти.

Определено, что для дальнейшего развития необходимым условием является взаимоувязка различных законодательно-нормативных документов

по вопросам расширения территориальных общин, самостоятельности и ответственности в решении задач жизнеобеспечения и развития территорий городов, поселков и других населенных пунктов с учетом местной специфики за счет эффективного децентрализационного процесса со стороны органов исполнительной власти.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, общественное управление, глобализация, демократические реформы.

DECENTRALIZATION: THE MAIN THEORETICAL APPROACHES TO THE CONCEPT

Abstract. The article defines and analyses the theoretical aspects of decentralization as a component of a democratic model of governance; summaries general approaches to decentralization of power as an important component of democratic reforms in Ukraine; analyses the legislative basis for reform conduction; points to the problems of decentralization in Ukraine and proposes solutions for the improvement of democratic reforms; it is determined that the introduction of decentralization processes will contribute to the further development of democracy in the state and the stabilization of the social and economic situation.

It is noted that decentralization is to provide local authorities with the maximum amount of authority and budget revenues that will become a solid foundation for the stable development of the joint territorial communities, will increase the responsibility of local self-government bodies for fulfilling their commitments on community development and ensure compliance with legislative documents. It is grounded that the process of decentralization of government bodies is a push which is possible with certain quantitative changes in society, the result of the transformation of state power, division of powers, democratization of society, provision of the population of new political rights and freedoms.

It has been proved that today a considerable number of preconditions have emerged in the socio-economic, political, and cultural spheres of life of Ukrainian society, which can become the basis for decentralization of government.

It has been determined that for the further development the necessary condition is the mutual co-ordination of various legislative and normative documents concerning issues of territorial communities expansion, independence and responsibility in solving problems of life support and development of territories of cities, settlements and other settlements taking into account local specifics due to effective decentralization process on the part of bodies executive.

Keywords: decentralization, local self-government, public administration, globalization and democratic reforms.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку української незалежної держави стратегія розвитку

місцевого самоврядування уособлює в собі один з пріоритетних напрямів формування державної політики, то-

му значна увага приділяється такій найбільш масштабній демократичній реформі, яка повністю змінить систему управління та сприятиме її удосконаленню, — децентралізації. Це питання досить гостро та широко обговорюється в наукових колах, експертами та громадськістю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Існує безліч підходів до визначення дефініції “децентралізація”. Певні аспекти щодо здійснення місцевого управління розглядалися у працях О. Батанова, С. Березовської, І. Бондаренко, О. Бориславської, Ю. Глущенко, М. Їжи, І. Литвина, Ю. Торохтія, А. Ткачука, М. Хонди та ін.

Упродовж тривалого часу питання децентралізації вивчали як один із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади не лише вітчизняні науковці та експерти (І. Грицяк, М. Долішній, І. Коліушко, І. Козюра, О. Копиленко, С. Максименко, Н. Плахотнюк, М. Харитончук та ін.), а й зарубіжні (М. Кітінг, С. Ліпсет, М. Портер, В. Роккан, Е. Томпсон та ін.).

М. Бутко, С. Писаренко, С. Пухир, О. Хомик, С. Шульц акцентували увагу на необхідності узгодження стратегічних пріоритетів державної політики в Україні з євроінтеграційним вектором суспільного розвитку, наголошували на формуванні засад нової політики.

Проблемам місцевих бюджетів присвятили свої дослідження такі науковці, як А. Буряченко, О. Василик, І. Волохова, В. Дем’янишин, В. Кравченко, Т. Рева та ін. У своїх працях вони розглядали процес формування, виконання місцевих

бюджетів, а також проблеми міжбюджетних відносин.

Набуває актуальності та потребує висвітлення і вирішення питання чіткого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Метою статті є детальний аналіз поняття “децентралізація”, з’ясування впровадження цього процесу на території України та визначення рішень щодо вдосконалення системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. До найважливіших документів міжнародного права стосовно місцевого самоврядування зараховують Європейську хартію місцевого самоврядування. Цей документ є одним із головних джерел муніципального права європейських держав.

Реформа місцевого самоврядування, що проводиться в Україні, покликана зробити систему управління більш спроможною. В основу реформування закладено такі принципи місцевого самоврядування, як [1]:

- принцип *децентралізації*, найперше фінансової, відповідно до якого більшість повноважень та фінансів на їх здійснення передаються на рівень громад;
- принцип *повсюдності*, який означає, що місцеве самоврядування має здійснюватися на всій території України, тобто відсутні території, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад;
- принцип *субсидіарності*, який передбачає вирішення конкретних проблем на найближчому до повсякденних потреб людей щаблі влади.

Субсидіарність — це організаційний і правовий принцип, згідно

з яким спільнота вдається до будь-яких заходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях (виняток становлять сфери виняткової компетенції Спільноти); один з основоположних принципів Європейського Союзу. Означає постійне оцінювання обґрунтованості дій ЄС з погляду наявних можливостей на національному, регіональному та місцевому рівнях [2, с. 17].

Принцип субсидіарності — це розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача [3].

У пункті 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування принцип субсидіарності сформульовано таким чином: “Муніципальні функції, звичайно, здійснюються переважно тією владою, яка має найтісніший контакт з громадянином. При наданні будь-яких інших функцій органом влади, необхідно враховувати обсяг та характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економічної стабільності”.

Основою для проведення реформи є законодавча база, тому 1 квітня 2014 року була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4], що стала стартом реформи, яка отримала назву “децентралізація”. Концепцією визначаються напрями, механізми, етапи та очікувані результати проведення ре-

форми та передбачається створення системи надання доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Існує кілька різних підходів до поняття “децентралізація”, зокрема:

- децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань та функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня [5];

- децентралізація — це сукупність принципів або інституціональних механізмів, встановлених на рівні законів, які передають (делеґують) деякі урядові повноваження нижчим органам влади, місцевим об’єднанням або децентралізованим одиницям [6, с. 28];

- децентралізація — система управління, протилежна централізації, тобто розширення мереж ведення і влади місцевих адміністративних органів і установ суспільного самоврядування [7, с. 752];

- децентралізація — це спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень з визначених питань або у визначеній сфері структурам локального чи регіонального рівня, що не входять у систему виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [8];

- децентралізація як делегування повноважень — це тимчасова передача повноважень одними органами

державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям [9, с. 54];

- під децентралізацією часто розуміється перерозподіл владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту на місцевий рівень у частині здійснення заздальгідь окреслених і гарантованих державою функцій [10];

- децентралізація пов'язана з реструктуризацією або реорганізацією влади, внаслідок чого налагоджується система співвідповідальності між інститутами управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях відповідно до принципу субсидіарності, таким чином, підвищуючи загальну якість і ефективність системи управління, одночасно сприяючи посиленню влади та можливостей субнаціональних рівнів [11, с. 5].

Проаналізувавши різні підходи до обґрунтування поняття, можна зробити такий висновок: децентралізація — це вихідна умова для формування дієвих напрямів регіонального розвитку та впровадження ефективних реформ на місцевому, регіональному та державному рівні.

Мета децентралізації полягає у “підвищенні ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів та муніципалітетів на засадах демократії, а показниками такої ефективності й активізації є повноцінне забезпечення прав, законних інтересів та обов'язків місцевого населення, структурованого в комунально-муніципальні та регіональні

колективи, а також органи територіальної самоорганізації” [12, с. 140].

Децентралізація за означенням розподіляється на два типи:

- адміністративна децентралізація — означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які діють у межах цієї компетенції самостійно і до певної міри незалежно від центральної влади;

- демократична децентралізація — передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, коли місцеві справи вирішуються не представниками центрального уряду, а особами, обраними місцевим населенням [13, с. 152].

За суб'єктами та сферами впливу виокремлюють такі основні види децентралізації:

- предметна децентралізація — професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади;

- територіальна децентралізація — формування органів публічної адміністрації, що забезпечують урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно та незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням;

- функціональна децентралізація — визнання самостійних та незалежних спеціалізованих організацій суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у

визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком [14, с. 15].

На думку О. Бориславської, децентралізація — це доволі складне поняття, яке можна розкривати через його вплив на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів.

Відомий німецький учений Ш. Бланкарт стосовно децентралізації стверджував: “Структура демократичної держави має сприяти максимальній реалізації преференцій і пріоритетів громадян, що проживають на її території. З огляду на це доцільно дослідити, за яких умов колективні рішення відповідають преференціям громадян: коли вони приймаються на рівні величезної унітарної держави або численних невеличких адміністративно-територіальних одиниць” [15, с. 74].

Децентралізація державного управління включає в себе передавання частини повноважень національного рівня управління на місцевий рівень. Певні зміни у сфері місцевого самоврядування спрямовані на необхідність реалізації права громадян на участь в управлінні та створенні ефективної системи державної влади на усіх рівнях. В іншому випадку місцева влада є неефективною, структура її не відповідає потребам місцевого населення, завдяки чому сповільнюється процес реформування.

Слід зазначити, що органи влади кожного року намагаються досягти балансу та запровадити ефективну систему управління за допомо-

гою законодавчих документів. Так, 17 червня 2014 р. схвалено Закон України “Про співробітництво територіальних громад” — перший документ щодо реалізації реформи, що надає можливість територіальним громадам рухатися в напрямі посилення власної спроможності.

Наступним кроком є ухвалення Верховною Радою України змін до Податкового та Бюджетного кодексів України. Внесені зміни визначають нову фінансову стратегію органів місцевого самоврядування, встановлюють новий розподіл загальнодержавних податків та запроваджують нові місцеві податки.

Подальшими документами стали Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII (основний документ, що дозволяє провести укрупнення громад без внесення змін до Конституції України) [16], Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад” від 8 квітня 2015 р. № 214 та схвалення Верховною Радою України змін до Конституції щодо децентралізації влади від 31 серпня 2015 р.

Відповідно до ст. 133 Конституції України [17] систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Львівська, Миколаївська, Одеська,

Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України. В Донецькій та Луганській області відповідно до Закону України “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей” запроваджується особливий порядок. Таким чином, в Україні функціонує трирівнева система адміністративно-територіального устрою України.

Станом на червень 2017 року [18], згідно з Реєстром договорів про співробітництво територіальних громад було укладено 84 договори про співробітництво між територіальними громадами України. Зазвичай ці договори стосуються досить локальних проектів співробітництва, хоча є й деякі проекти про створення та утримання спільного полігону для твердих побутових відходів. Загалом цей закон буде найактивніше застосовуватися в зоні впливу великих міст на навколишні громади.

Станом на 15 липня 2017 р. в Україні вже було 413 об’єднаних територіальних громад, що мали сформовані органи місцевого самоврядування, ще понад 120 очікували на призначення виборів. В об’єднаних територіальних громадах проживає на даний момент 3,6 млн громадян, частка території яких становить 16,7 % від усієї суверенної території України. Такі рішення органів виконавчої влади сприяють зростанню довіри людей до місцевої влади. На сьогодні місцева влада користу-

ється значно більшою довірою, ніж влада центральна: Президенту довіряють 7 %, Уряду — 3 %, Верховній Раді — 2 %, місцевій владі — 12 %, експертам і науковцям — 11 %. Найвищий рівень довіри має влада у невеликих територіальних громадах селищного чи міського типу (за даними соціологічного опитування, проведеного Радою Європи у грудні 2016 р.) [19].

Впровадження системи децентралізованого управління — складний та довготривалий процес, який має бути чітко та ретельно визначеним. Реформа децентралізації вимагає постійної уваги та коригування, політичної та технічної підтримки з боку уряду. Слід звернути увагу, що в світовій практиці ще досі немає єдиної моделі децентралізованого управління, яку можна було б рекомендувати для застосування в усіх країнах.

Населення країни має усвідомлювати сутність та значення своєї діяльності, бачити кінцевий результат своєї праці, розуміти, що від кожного залежить добробут, стабільний економічний розвиток територіальних одиниць, їх фінансове забезпечення, виконання програм соціально-економічного розвитку [20].

Висновки. В сучасних умовах становлення України як незалежної демократичної країни процес децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування передбачає формування нової ефективної системи управління на державному, регіональному та місцевому рівнях. Децентралізація полягає у наданні місцевим органам влади максимальної кількості повноважень та бюджетних надходжень, що стане

міцним підґрунтям стабільного розвитку об'єднаних територіальних громад, сприятиме зростанню відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання взятих на себе зобов'язань щодо розвитку громади та забезпечить дотримання законодавчих документів.

Процес децентралізації органів влади — це поштовх, який можливий при певних кількісних змінах у суспільстві, результат трансформації державної влади, поділу влади, демократизації суспільства, забезпечення населення нових політичних прав та свобод.

На сьогодні виникла значна кількість передумов в соціально-економічній, політичній, культурній сферах життя українського суспільства, які можуть стати фундаментом для децентралізації органів влади.

На підставі розглянутої проблеми для подальшого розвитку необхідною умовою є взаємоузгодження різних законодавчо-нормативних документів стосовно питань розширення територіальних громад, самостійності та відповідальності у вирішенні завдань життєзабезпечення та розвитку територій міст, селищ та інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки за рахунок ефективного децентралізаційного процесу з боку органів виконавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Децентралізація* дає економічне зростання громад і регіонів / Сайт Децентралізація влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1964>
2. *Розвиток системи управління в ЄС: досвід для України : наук. розробка* / [О. Я. Красівський, О. С. Киричук та ін.]; за заг. ред. О. Я. Красівського. — К. : НАДУ, 2013. — 56 с.
3. *Бюджетний кодекс України* // ВВР України. — 2010. — № 50–51. — С. 572.
4. *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
5. *Борденюк В.* Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // *Право України*. — 2010. — № 1. — С. 21–25.
6. *Турусин С. В.* Централизация-децентрализация: управленческий аспект // *Основы экономики, управления и права*. — № 1. — 2013. — С. 27–29.
7. *Капустіна Н. Б.* Децентралізація влади та її повноважень // *Вопросы философии*. — № 3. — 2001. — С. 752–754.
8. *Мартиненко П. Ф.* Децентралізація у здійсненні державної влади як конституційний принцип в Україні / П. Ф. Мартиненко // *Укр.-європ. журн. міжнар. та порівняльного права*. — 2001. — Т. 1. — Вип. 2. — С. 23.
9. *Юридична енциклопедія* / [ред. Ю. С. Шемшученко]. — Т. 2. — К. : Вид-во “Укр. енцикл.”, 1999. — 744 с.
10. *Лелеченко А. П.* Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 / А. П. Лелеченко. — К., 2006. — С. 7–8.
11. *Decentralization: A Sampling Of Definitions* (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-

- Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance). — 1999. — October. — 37 p. — Режим доступу: http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF
12. *Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання*. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. — 413 с.
 13. *Політологічний енциклопедичний словник* / [відп. ред. Ю. С. Шемшученко, упоряд. В. П. Горбатенко]. — 2-ге вид., допов. і переробл. — К.: Генеза, 2004. — 735 с.
 14. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України* / [О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.]; Центр політико-правових реформ. — К.: ФОП Москаленко О. М., 2012. — 212 с.
 15. *Бланкарт III*. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / III. Бланкарт. — К.: Либідь, 2000. — 654 с.
 16. *Про добровільне об'єднання територіальних громад*: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
 17. *Конституція України* : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
 18. *Ткачук А.* Реформа місцевого самоврядування (децентралізація) [Електронний ресурс] / А. Ткачук // The Reforms Guide. — Режим доступу : <http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/українська-реформа-місцевого-самовр/>
 19. *Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати другої хвилі соціологічного дослідження: аналітичний звіт*, 2016 [Електронний ресурс] // Сайт Ради Європи. — Режим доступу: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Analitychnyi_zvit_Detsentralizatsia_2-Khvylya.pdf
 20. *Гамбург Л. С.* Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави [Електронний ресурс] / Л. С. Гамбург // Вісн. Запорізьк. нац. ун-ту. — 2014. — № 4 (I). — С. 134–145. — Режим доступу: <http://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-4-2014-1/20.pdf>

REFERENCES

1. *Decentralization* gives economic growth of communities and regions (2016), “Decentralization of government site”, available at: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1964> (Accessed 22 February 2018)
2. *Krasivsky O. Ya., Kirichuk O. S. and others* (2013), Rozvytok systemy upravlinnya v YES: dosvid dlya Ukrayiny [The development of a management system in the EU: experience for Ukraine], NADU, Kyiv, Ukraine.
3. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2010), “The Budget Code of Ukraine”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (Accessed 22 February 2018).
4. *Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine* (2014), “On Approval of the Concept of Reform of Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (Accessed 22 February 2018).
5. *Bordenyuk V.* (2010), Decentralization of state power and local self-government: concept, essence and forms (types), *Pravo Ukrayiny*, vol. 1, p. 21–25.

6. *Turysin S. V.* (2013), Centralization-decentralization: management aspect. *Osnovy ékonomyy, upravlenyya y prava*, vol. 1, p. 27–29.
7. *Kapustina N. B.* (2001), Decentralization of power and its powers // *Voprosy fylosofyy*, vol. 3, pp. 752–754.
8. *Martynenko P. F.* (2001), Decentralization in the exercise of state power as a constitutional principle in Ukraine, *Ukrayins'ko-yevropeys'kyi zhurnal mizhnarodnoho ta porivnyal'noho prava*, T. 1, vol. 2. — P. 23.
9. *Yurydychna entsyklopediya* [Legal Encyclopedia] (1999), T. 2., editor YU. S. Shemshuchenko, Ukrainian Encyclopedia, Kyiv, Ukraine.
10. *Lelechenko A. P.* (2006), “Decentralization in the system of public administration in Ukraine: theoretical and methodological analysis”, Abstract of Ph.D. dissertation, Public Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine, P. 7–8.
11. *Decentralization: A Sampling Of Definitions* (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance) (1999), [Online], October, P. 37, available at: http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF
12. *Detsentralizatsiya v Ukrayini: zakonodavchi novatsiyi ta suspil'ni spodi-vannya* [Decentralization in Ukraine: legislative innovations and public expectations] (2015), Instytut zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, Kyiv, Ukraine.
13. *Politolohichnyy entsyklopedychnyy slovnyk* [Political Science Encyclopedic Dictionary] (2004), editor Yu. S. Shemshuchenko, conductor V. P. Horbatenko], 2nd ed., Heneza, Kyiv, Ukraine.
14. *Boryslavskaya O. M., Zaverukha I. B., Shkolyk A. M., etc.* (2012), *Detsentralizatsiya publichnoyi vlady: dosvid yevropeys'kykh krayin ta perspektyvy Ukrayiny* [Decentralization of public authority: experience of European countries and prospects of Ukraine], FOP Moskalenko, Kyiv, Ukraine.
15. *Blankart Sh.* (2000), *Derzhavni finansy v umovakh demokratiyi: Vstup do finansovoyi nauky* [Public Finances in Democracy: Introduction to Financial Science], Lybid', Kyiv, Ukraine.
16. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2015), The Law of Ukraine “Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (Accessed 22 February 2018)
17. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1996), The Law of Ukraine “Konstytutsiya Ukrayiny”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
18. *Tkachuk A.* (2017), Local Self-Government Reform (Decentralization), The Reforms Guide, available at: <http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/українська-реформа-місцевого-самовр/>
19. *The Council of Europe* (2016), Decentralization and Local Self-Government Reform: Results of the second wave of sociological research, available at: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Analitchnyi_zvit_Detsentralizatsia_2-Khvylya.pdf
20. *Hamburg L. S.* (2014) Theoretical issues of decentralization of state power in the system of public authority of a unitary state, *Visnyk Zaporiz'koho natsional'noho universytetu*, vol. 4 (I), p. 134–145, available at: <http://law.journalsofznu.zp.ua/archive/visnik-4-2014-1/20.pdf>.



УДК: 351

Єлінська Валентина Василівна,
здобувач, Міжрегіональна Академія
управління персоналом, 03039, м. Київ,
вул. Фрометівська, 2, тел.: (066) 168 18
88, e-mail: yna2004@ukr.net
ORCID: 0000-0002-9084-1078

Елинская Валентина Васильевна,
соискатель, Межрегиональная Академия
управления персоналом, 03039, г. Киев,
ул. Фрометовская, 2, тел.: (066) 168 18
88, e-mail: yna2004@ukr.net
ORCID: 0000-0002-9084-1078

Yelinskaya Valentina Vasilievna,
applicant, Interregional Academy of Per-
sonnel Management, 03039, Kyiv, Str. Fro-
metievskaya, 2, tel.: (066) 168 18 88, e-mail:
yna2004@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9084-1078

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.86>

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ, ТЕХНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ТА ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті детально розкрито взаємозв'язок публічного управління як елементу децентралізації влади в Україні та особливості впровадження публічного управління в Україні. Розглянуто особливості нашої країни, які відрізняють її від європейських країн, які мають досвід впровадження публічного управління та контролю. Розглянуто основні технологічні інструменти, які можуть використовуватися для впровадження публічного управління в Україні. Акцентовано увагу на публічному управлінні як на основному інструменті реалізації державної стратегії децентралізації.

Обґрунтовано, що розгляд нормативної бази стосовно проведення децентралізації чітко вказує на необхідність виділення публічного управління, як основний момент залучення суспільства до державного керування на рівні територіальних громад. Стратегічно держава зробила усі необхідні кроки проведення відповідних реформ. Проте між стратегічним плануванням та практичною реалізацією досі існує нерегульована невизначеність, оскільки

на рівні як держави, так і територіальних громад існує невизначеність з інструментами досягнення поставлених цілей.

У статті акцентовано увагу на публічному управлінні як на основному інструменті реалізації державної стратегії децентралізації. Розглянуто основні відмінності нашої країни від європейських країн, які вже успішно реалізували можливості публічного управління та шляхи подолання цих відмінностей.

Останній розділ статті присвячений безпосередньо сучасним технологічним можливостям, що можуть використовуватися для ефективної реалізації публічного управління на рівні територіальних громад. Розглянуто основні існуючі інструменти та шляхи їх використання, а також найперспективніші напрями реалізації публічного управління й умови їх ефективного впровадження за підтримки держави і органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: публічне управління та адміністрування, технологічне впровадження, децентралізація, територіальні громади, публічний контроль, впровадження публічного управління.

ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ЭЛЕМЕНТ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ, ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ И ОСОБЕННОСТИ ВНЕДРЕНИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье подробно раскрыта взаимосвязь публичного управления как элемента децентрализации власти в Украине и особенности внедрения публичного управления в Украине. Рассмотрены особенности нашей страны, которые отличают ее от европейских стран, которые имеют опыт внедрения публичного управления и контроля. Рассмотрены основные технологические инструменты, которые могут использоваться для внедрения публичного управления в Украине. Акцентируется внимание на публичном управлении как на основном инструменте реализации государственной стратегии децентрализации.

Обосновано, что рассмотрение нормативной базы по проведению децентрализации четко указывает на необходимость выделения публичного управления, как основной момент привлечения общества к государственному управлению на уровне территориальных общин. Стратегически государство сделало все необходимые шаги проведения соответствующих реформ. Однако между стратегическим планированием и практической реализацией до сих пор существует нерегулируемая неопределенность, поскольку на уровне не как государства, так и территориальных общин существует неопределенность с инструментами достижения поставленных целей.

В статье акцентируется внимание на публичном управлении как на основном инструменте реализации государственной стратегии децентрализации. Рассмотрены основные отличия нашей страны от европейских стран, которые уже успешно реализовали возможности публичного управления и пути преодоления этих различий.

Последний раздел статьи посвящен непосредственно современным технологическим возможностям, которые могут использоваться для эффективной реализации публичного управления на уровне территориальных общин. Рассмотрены основные существующие инструменты и пути их использования, а также более перспективные направления реализации публичного управления и условия их эффективного внедрения при поддержке государства и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: публичное управление и администрирование, технологическое внедрение, децентрализация, территориальные общины, публичный контроль, внедрение публичного управления.

PUBLIC ADMINISTRATION AS AN ELEMENT OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE: THE THEORETICAL, TECHNOLOGICAL ASPECT AND PECULIARITIES OF THE INTRODUCTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

Abstract. The article details the relationship between public administration as an element of the decentralization of power in Ukraine and the peculiarities of the implementation of public administration in Ukraine. The peculiarities of our country that distinguish it from the European countries with experience of implementation of public administration and control are considered. The main technological tools that can be used to implement public administration in Ukraine are considered. The emphasis is on public administration as the main instrument for implementing the state decentralization strategy.

It is substantiated that consideration of the regulatory framework for decentralization clearly indicates the need for the allocation of public administration as the main point of involving society in state governance at the level of territorial communities. Strategically, the state has taken all necessary steps to implement the relevant reforms. However, there is still unregulated uncertainty between strategic planning and practical implementation, as there is uncertainty at the level of both the state and territorial communities about the instruments for achieving the goals.

The article focuses on public administration as the main instrument for implementing the state decentralization strategy. The main differences between our country and the European countries, which have already successfully implemented the possibilities of public administration and ways to overcome these differences, are considered.

The last section of the article is devoted directly to modern technological capabilities that can be used for the effective implementation of public administration at the level of territorial communities. The main existing tools and ways of their use are considered. Separately, the most perspective directions of realization of public administration and conditions of their effective implementation with support of the state and local self-government bodies are considered.

Keywords: public administration and administration, technological implementation, decentralization, territorial communities, public control, implementation of public administration.

Постановка проблеми. Відповідно до законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) децентралізація та делегування влади у сферу відповідальності місцевих громад є одним з найголовніших шляхів реформування державного устрою. Відповідно до цього законодавчого акта було змінено низку нормативних документів, що стосувалися керування органами місцевого самоврядування, бюджетного управління та керування органами влади на місцях.

Метою цієї реформи є поширення прямого впливу територіальних громад на розвиток власного регіону та перерозподілення коштів. Втім одразу після прийняття цих законів постало питання реалізації прав та вимог місцевих громад в практичній площині. Яким чином пов'язати законодавчі ініціативи на рівні держави з діяльністю активної частки громади безпосередньо в кожному окремому регіоні.

Серед багатьох можливих варіантів розвитку регіональної децентралізації відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального управління на період до 2020 року” [1–32] публічне адміністрування було обрано як основний елемент, завдяки якому державна програма повинна втілюватися у життя.

У Конституції України [28] (ст. 5) чітко зазначено, що “народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”. Отже, коли ми говоримо про публічну владу, то маємо

на увазі владу, джерелом якої є народ. Коли ми говоримо про публічне управління, то, відповідно, маємо на увазі управління, участь у якому бере народ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основними розробниками стратегії публічного управління в західній літературі є: Д. Кетлі [8], Д. Осборн [9], Л. Отул [11], Т. Пітерс [10], Д. Фельдман [5] та ін.

Детальний інтерес до феномену публічного управління викликав увагу з боку українських вчених, серед яких можна виділити: В. Авер'янова [21], В. Бакуменка [15; 16], О. Забужко [23], Ю. Ковбасюка [24; 29], А. Колодій [22], І. Кресіної [31], В. Трощинського [24] та ін.

Виходячи з цього, основна ідея статті полягає в обґрунтуванні використання публічного управління як якісно нової моделі реалізації державного управління в умовах децентралізації влади.

Процес еволюції соціально-економічної системи сприяв поступовій трансформації системи державного управління, що було закріплено у постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального управління на період до 2020 року” [30].

Мета статті. Розкрити взаємозв'язок публічного управління, як елементу децентралізації влади в Україні та особливості впровадження публічного управління в Україні. Розглянути особливості нашої країни, які відрізняють її від Європейських країн, які мають досвід впровадження публічного управління та контролю, основні технологічні інструменти, які можуть використовувати

ватися для впровадження публічного управління в Україні.

Акцентовано увагу на публічному управлінні як на основному інструменті реалізації державної стратегії децентралізації.

Акумулювати накопичений світовий досвід для виділення основних аспектів втілення реформи децентралізації влади в Україні через посилення впливу територіальних громад завдяки інструменту публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основні кроки проведення реформи децентралізації. Використання публічного управління на кожному з етапів проведення реформи. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального управління на період до 2020 року” [30] передбачено 5 кроків впровадження реформи і передачі повноважень та бюджетів від державних органів влади органам місцевого самоврядування:

1. Визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

2. Розмежування повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів.

3. Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади.

4. Визначення обсягів ресурсів для кожного з рівнів самоврядування.

5. Підзвітність органів місцевого самоврядування перед виборцями і державою.

Використання публічного управління на кожному з етапів являє со-

бою сукупність дій по залученню територіальних громад до процесу Державного управління.

На *першому етапі* — Визначення територіальної основи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади проводиться створення трирівневої системи адміністративно територіального устрою в Україні. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України передбачено створення 27 регіонів, 120–150 районів, в яких проводить активну діяльність 1500–1800 громад.

На цьому етапі передбачається публічне управління на рівні інформаційного розмежування активної частини місцевих громад і залучення їх до відповідних рівнів місцевого самоврядування.

На *другому етапі* — Розмежування повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів, передбачається передача найбільш важливих для людей повноважень на найближчий до них рівень влади. Публічне управління на цьому рівні окрім інформаційної функції переходить до створення можливості місцевим громадам безпосередньо керувати процесами забезпечення найбільш важливих на місцевому рівні функцій, пов'язаних із забезпеченням роботи місцевих органів самоврядування стосовно найбільш важливих для місцевих громад питань.

На *третьому етапі* — Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, передбачається передача основних повноважень місцевих державних адміністрацій органам місцевого самоврядування. При цьому державній владі повинно деле-

гуватися лише право контролю за роботою місцевих органів самоврядування.

На цьому етапі передбачено активний діалог між місцевими органами самоврядування та територіальними громадами з метою визначення основних інструментів та процесів прийняття рішень стосовно управління процесами на рівні місцевих органів самоврядування. Завдяки проведенню двох попередніх етапів очікується, що активною частиною територіальних громад вже буде сформовано основні механізми та варіанти співпраці з місцевими органами самоврядування, завдяки чому ефективність публічного управління буде досягати максимально можливого рівня. Закріплення основних умов співпраці на рівні місцевих процесів забезпечить подальшу плідну співпрацю територіальних громад з органами місцевого самоврядування.

На *четвертому етапі* — Визначення обсягів ресурсів для кожного з рівнів самоврядування, передбачається створення бюджетів територіальних громад. При цьому завдяки основним інструментам співпраці між органами місцевого самоврядування та територіальною громадою публічне управління буде полягати в безпосередньому визначенні спрямування фінансових потоків місцевого рівня на потреби, найбільш важливі для цієї територіальної громади. Другим важливим елементом публічного управління є співпраця громад на рівні районів (регіонів) для об'єднання зусиль кількох громад при роботі над проектами районного (регіонального) значення.

На *п'ятому етапі* — Підзвітність органів місцевого самоврядування перед виборцями і державою, передбачається публічне управління у вигляді створення системи звітів та пояснень, що, з одного боку, будуть виконувати функцію звіту (зворотного зв'язку) місцевих органів самоврядування по виконанню ними проектів перед територіальною громадою, з іншого — місцеві органи самоврядування звітуватимуть перед державою в розрізі забезпечення нею функцій контролю за використанням державних коштів.

Публічне управління в класичному розумінні визначається як вплив суб'єкта управління (що володіє публічною владою) на об'єкт — суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього суспільно значущих функцій і повноважень [18]. Тобто публічне управління виникає як результат певного суспільного договору між державою і суспільством, коли владними повноваженнями наділяються відповідні органи і посадові особи [15, с. 25].

Суб'єктом і одночасно об'єктом публічного управління є громадянське суспільство, недержавні організації (різні самоврядні структури (громадські організації, об'єднання та їх органи), органи державної влади [4].

Безпосередньо управлінською ланкою суб'єктів управління є органи публічного управління: інституції, обрані шляхом прямих виборів, та їх виконавчі структури; посадові та службові особи, обрані шляхом прямих виборів; посадові та службові особи, призначені інституціями, та їх виконавчі структури.

Таким чином, саме завдяки публічному управлінню реформа децентралізації державної влади, передбачена постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального управління на період до 2020 року” [30], має шанс переведення з теоретичної в практичну площину.

Особливості впровадження публічного управління в Україні. При переході до моделі публічного адміністрування необхідно брати до уваги ряд особливостей, що відрізняють територіальні громади в Україні від європейських країн, що вже пройшли шлях зі створення ефективних систем публічного управління:

- значні розміри території країни — за розмірами території Україна займає друге місце у Європі, при цьому деякі області та міста переважають за розмірами навіть європейські країни. Відповідно до цього публічне адміністрування при впровадженні потребуватиме врахування географічного (територіального) аспекта в сукупності з аспектом заселеності територій і вікового розподілу наявного населення;

- наявність застарілої інфраструктури по всій території країни — більшість матеріальних активів у розпорядженні територіальних громад створені ще за часів СРСР, що відповідним чином позначається на їх стані і потребує модернізації одночасно практично за усіма напрямками, відповідно до чого публічне управління ресурсами бюджетів потребуватиме створення державної програми модернізації інфраструктури, що підтримується і контролюється на місцях органами місцевого самовря-

дування за допомогою інструментів публічного управління;

- наявність поляризації суспільства завдяки існуючій історичній ситуації. На сьогоднішній день соціальні опитування свідчать про наявність у суспільства чітко протилежних поглядів як на розвиток країни в цілому, так і щодо менш важливих питань. Відповідна поляризація значно ускладнює процес налагодження публічного управління. За цим аспектом публічне управління потребуватиме акцентування уваги на процесах, що об’єднує територіальну громаду (освіта, медицина, забезпечення соціального захисту тощо). Водночас ряд питань, що стосуються курсу держави загалом повинні прийматися згідно із загальнодержавною стратегією, не зважаючи на вимоги частини суспільства, що мають протилежну думку;

- наявність значної кількості корупційних процесів, що виникли упродовж років існування попередньої системи державного управління. Відповідно до світових рейтингів, Україна входить до однієї з найбільш корумпованих країн. Тому публічне управління повинно взяти на себе додаткову функцію публічного контролю за корупційними процесами через мережу громадських активістів та організацій. Іншим важливим елементом є необхідність зміни виборчого законодавства у бік більшої відповідальності представників влади перед територіальними громадами, що їх обирають.

Врахування означених відмінностей потребує принципової зміни існуючого європейського досвіду побудови публічного управління

при проведенні децентралізації в Україні.

Іншим аспектом, на який необхідно звертати увагу при впровадженні публічного управління, є наявність фіксованого розподілу суспільства за аспектами соціальної активності за наступними критеріями:

- соціально активна частина населення. Ця частина населення становить близько 10 % від загальної кількості людей. При цьому за віковим та соціальним статусом саме ця частина населення акумулює найбільший відсоток податкових надходжень до бюджетів територіальних громад;

- пасивна частина населення. Це інші 90 % населення і включає в себе практично весь спектр соціально-незахищеної частини суспільства (діти, пенсіонери, інваліди, безробітні тощо).

Основною метою інструментів публічного управління при цьому є:

- залучення якомога більшої частки соціально активної частини населення до процесів публічного управління у галузі антикорупційної діяльності, прийнятті публічних рішень і акумуляції соціально активної частки населення в одному місці завдяки якісній інформаційній політиці та надання цій частці населення інструментів впливу на діяльність місцевих органів самоврядування;

- залучення якомога більшої частки пасивної частини населення через надання інструментів впливу на процеси, безпосередньо пов'язані з життям територіальної громади (освіта, медичне забезпечення, соціальне забезпечення тощо).

Врахування зазначених особливостей при перетворенні теоретич-

них основ державної стратегії децентралізації у практичну площину дасть змогу перетворити публічне управління в ефективний інструмент керування державою.

Технологічний аспект впровадження публічного управління. Досвід Європейських країн у галузі впровадження публічного управління у сукупності з швидким розвитком інформаційних технологій надає безмежний ряд можливостей для практичної реалізації публічного управління.

Сучасний рівень розвитку інформаційних технологій дає змогу використовувати низку інструментів для впровадження публічного управління:

- **соціальні мережі (Facebook)** — згідно з проведеними опитуваннями на сьогодні обсяг української аудиторії в мережі Facebook становить майже 12 млн осіб (майже 1/4 населення країни). При цьому віковий та соціальний статус користувачів цієї мережі свідчить про належність її користувачів до найактивнішої частини населення. Відповідно до цього, починаючи з 2014 року, проводиться процес активного залучення користувачів даної мережі до публічного управління. Проте разом із охопленням аудиторії існує і ряд факторів, що ускладнюють публічне управління за допомогою цього ресурсу:

- складність прив'язки окремого користувача до територіальної громади, до якої він належить за місцем проживання;

- складність використання типових елементів соціальної мережі Facebook при публічному управлінні окремої територіальної громади че-

рез відсутність належного типового функціоналу соціальної мережі;

- складність розширення кола осіб, що приймають рішення у публічному управлінні через специфічну політику ідентифікації у соціальній мережі і належність цього ресурсу комерційній структурі іншої країни.

Проте, не дивлячись на ці мінуси, Facebook може стати чудовим джерелом інформації для осіб, що бажають брати участь у публічному управлінні завдяки використанню його як електронного засобу масової інформації та джерела інформаційних повідомлень для представників територіальної громади. Виходячи зі співвідношення ціна-якість дане джерело інформації охоплюватиме значно більше потенційних читачів і користувачів, ніж регіональні друковані видання місцевих органів самоврядування, які використовувались ними ще за часів Радянського Союзу.

Іншим широким за обсягом і оперативним інструментом інформування територіальної громади може стати **Twitter**, який, маючи істотні недоліки у вигляді обмеження в кількості друкованих символів у повідомленні, має плюси у вигляді невибагливості до ресурсів мобільного пристрою, завдяки якому учасник публічного управління може отримувати доступ до необхідної йому інформації. Як окремий інструмент інформування громади Twitter використовуватися не може, проте як допоміжний елемент до інформаційної політики органу місцевого самоврядування при використанні мережі Facebook як основного джерела інформування цьому інструменту не має рівних.

Історичний досвід активних дій із самоврядування громади на території нашої країни за часів Революції гідності та боротьби з військовою агресією Росії довів ефективність саме такого поєднання джерел інформації при роботі з громадою.

Наступним технологічним інструментом публічного управління, що може використовуватися, виходячи із сучасного розвитку технологій, може стати **використання мобільних додатків на базі Android**. На сьогодні в Україні функціонує понад 20 млн пристроїв на базі Android, що забезпечує технологічний рівень охоплення населення на рівні від 40 до 50 %. Іншим плюсом використання саме такого інструменту публічного управління є технічна можливість створення функціоналу, що включатиме усі необхідні інструменти для всіх аспектів публічного управління: прийняття управлінських рішень, затвердження витрат, антикорупційна діяльність та інші процеси. І наостанок — саме цей інструмент публічного управління забезпечує максимально чітку ідентифікацію, що унеможливить штучне накручення голосів і махінацій з волевиявленням голосу громади при прийнятті управлінських рішень у галузі публічного управління та адміністрування.

Перевагою такого інструмента перед загальнонаціональними багаторівневими веб-сервісами полягає у “роздробленні” аналогічних мобільних додатків по кожній територіальній громаді окремо. Таким чином, впровадження інструменту не буде зустрічати настільки великого спротиву з боку бюрократичного корупційного апарату порівняно із

загальнонаціональним впровадженням.

Водночас існування єдиного сервісного центру, що відповідає за розроблення та обслуговування типового мобільного додатку та встановлення екранів-стендів стає загальнодержавною справою, оскільки виходить за межі функціонування та оплати розроблення мобільного додатку.

Отже, використання цього інструменту має і певні недоліки:

- необхідність просування виготовленого мобільного додатку серед потенційних користувачів, що можливо тільки за умов існування державної програми просування цього інструменту публічного управління. Використання подібної державної програми надаватиме додаткові пільги учаснику територіальної громади при його згоді використовувати мобільний додаток. Такий метод розширення мережі користувачів потребує як правильного технічного виконання (створення доступного і працездатного інтерфейсу), так і істотних зусиль по акумуляції даних з різних загальнодержавних баз та інструментів. Проте при виконанні необхідних умов за охопленням аудиторії та ефективності роботи цьому інструменту публічного управління не буде рівних.

Останній інструмент публічного управління є **функціонуванням веб-сервісів з питань, що пов'язані з публічним управлінням**. На сьогодні Україна вже має позитивний досвід впровадження подібних онлайн-ресурсів, найбільш ефективним з яких є загальнодержавна система закупівель “Prozorro”. Функціонал та

ідентифікація, що забезпечується цим видом інструменту публічного управління фактично відповідає аналогічним плюсам мобільних додатків, проте існують і мінуси, які характерні для цього типу інструменту публічного управління та контролю:

- підвищені порівняно з мобільними додатками вимоги до безпеки (особливо, виходячи з великої імовірності кібератак з боку Російської Федерації);

- необхідність значного розміру капіталовкладень;

- необхідність затвердження впровадження цього програмного продукту через протидію бюрократичного механізму.

Таким чином, на сьогоднішній день рівень розвитку інформаційних технологій дає можливість здійснити перехід до публічного управління у процесі проведення реформування децентралізації влади в країні за відносно незначний за часом період з максимальною ефективністю.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Нині перед нашою країною стоїть важливе питання переходу до демократичної системи управління країною і вибору європейського вектору розвитку. Тож, беручи до уваги, що це питання, з урахуванням військової агресії Російської Федерації, виходить за рамки політичного чи економічного змісту і стає питанням виживання нашої країни.

Розгляд нормативної бази щодо проведення децентралізації чітко вказує на необхідність виділення публічного управління як основного моменту залучення суспільства до державного керування на рівні

територіальних громад. Стратегічно держава зробила усі необхідні кроки проведення відповідних реформ. Проте між стратегічним плануванням та практичною реалізацією досі існує нерегульована невизначеність, оскільки на рівні як держави, так і територіальних громад, існує невизначеність з інструментами досягнення поставлених цілей.

У статті акцентовано увагу на публічному управлінні як основному інструменті реалізації державної стратегії децентралізації. Розглянуто основні відмінності нашої країни від європейських країн, які вже успішно реалізували можливості публічного управління та шляхи подолання цих відмінностей.

Останній розділ статті присвячений безпосередньо сучасним технологічним можливостям, що можуть використовуватися для ефективної реалізації публічного управління на рівні територіальних громад. Розглянуто основні існуючі інструменти та шляхи їх використання. Окремо розглянуто найбільш перспективні напрями реалізації публічного управління і умови їх ефективного впровадження за підтримки держави та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, розглянуто повний алгоритм впровадження децентралізації при керуванні державою за допомогою технічного впровадження публічного управління з боку територіальних громад.

Напрямами подальших досліджень буде безпосередній детальний розгляд сучасних технологій для публічного управління органами місцевого самоврядування з боку гро-

мад та пошуком найоптимальніших варіантів за співвідношенням “ціна-якість” і найлегшими можливостями для впровадження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Bouckaert G.* Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda [Text] / G. Bouckaert. — Berlin: Duncker&Humblot, 2002. — P. 26.
2. *Castelazo J. R.* Administración Pública: Una Visión de Estado [Text] / J. R. Castelazo. — México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2007. — P. 16.
3. *Detterbeck S.* Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht [Text] / S. Detterbeck. — 4. Auflage. — München: Verlag C. H. Beck, 2006. — 612 s.
4. *Keeling D.* Management in Government [Text] / D. Keeling. — London: Allen&Unwin, 1972. — P. 15.
5. *Feldman D.* The limits of law: Can laws regulate public administration / D. Feldman // Handbook of Public Administration, ed. B. G. Peters, J. Pierre. — L. : Sage, 2003. — P. 279–291.
6. *Management* / Michael H. Mescon, Michael Albert, Franklin Khedouri. — 3rd ed. — Cambridge, MA [etc.], 1988. — 349 p.
7. *Mary P. Follett.* Creating Democracy, Transforming Management, Tonn, Joan C., New Haven: Yale University Press, 2003. — 366 p.
8. *Kettl D. F.* Building lasting reform: Enduring questions, missing answers / D. F. Kettl // In Inside the Reinventing Machine, ed. D. F. Kettl, J. J. DiIulio. — Washington DC: Brookings, 1995. — P. 9–80.
9. *Osborne D.* Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / David

- Osborne and Ted Gaebler. — Reading, Mass. : Addison-Wesley Pub. Co., 1992. — 405 p.10.
10. *Peters Thomas J.* In search of excellence: lessons from America's best-run companies / by Thomas J. Peters and Robert H. Waterman. — N.-Y. : HarperBusiness Essentials, 2004.
 11. *O'Toole L. J., Jr.* The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World / L. J. O'Toole, Jr. // *Journal of Public Administration Research and Theory*. — 1997. — Vol. 7. — P. 443–459.
 12. *Peter F. Drucker.* The Practice of Management, Butterworth-Heinemann, 1999. — 399 p.
 13. *Pollitt C.* Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. — Oxford : University-Press, 2004. — 240 p.
 14. *Rensis Likert,* Management System Theory [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.learn-management2.com/likert.htm>
 15. *Бакуменко В. Д.* Теоритичні та організаційні засади державного управління: навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. — К.: Міленіум, 2003. — 256 с.
 16. *Бакуменко В. Д.* Тенденции и факторы влияния трансформаций государственного управления на принятие государственно-управленческих решений.
 17. *Глосарій* Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>
 18. *Державне управління:* навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко]; за ред. А. Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — 343 с.
 19. *Державне управління:* словник-довідник / [уклад.: В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.); Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін.; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка]. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.
 20. *Державне управління та державна служба :* словник-довідник / [уклад. О. Ю. Оболенський]. — К.: КНЕУ, 2005. — 480 с.
 21. *Державне управління в Україні:* навч. посіб. / В. Авер'янов. — 1999.
 22. *Державне будівництво і місцеве самоврядування:* навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. — К.: Юрінком Інтер, 2001.
 23. *Забужко О.* Notre Dame d'Ukraine: Українка в конфлікті міфологій. — 2007.
 24. *Енциклопедичний словник з державного управління* / [уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна]. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.
 25. *Етимологічний словник української мови:* у 7 т. / [ред. кол.: О. С. Мельничук (уклад. Р. В. Болдирєв та ін., ред. т. 6 В. Т. Коломієць, В. Г. Складенко)]. — К.: Наук. думка, 1983. — Т. 4. — Н-П. — 2003. — 656 с. — (Словники України).
 26. *Кілієвич О.* Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. — К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2003. — 510 с.
 27. *Конституція України* [Текст] : [Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996] / Українська Правнича Фондація. — К.: Право, 1996. — 124 с.
 28. *Конституція України* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
 29. *Ковбасюк Ю.* Енциклопедія державного управління.
 30. *Постанова Кабінету Міністрів України* "Про затвердження Державної стратегії регіонального управління на період до 2020 року".

31. "Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід: монографія" (у співавт., 2011) / І. Кресіна.
32. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни "Публічне адміністрування" [Текст] / С. І. Чернов, С. О. Гайдученко; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. — Х.: ХНУМГ, 2014. — С. 7.

REFERENCES

1. Bouckaert G. (2002). Modernizing the Rechts staat: Paradoxes of the Management Agenda. Berlin: Duncker & Humblot [in English].
2. Castelazo J. R. (2007). Administración Pública: Una Visión de Estado. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. [in Spanish].
3. Detterbeck S. (2006). Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht (4 Auflage). München: Verlag C. H. Beck [in German].
4. Keeling D. (1972). Management in Government. London: Allen & Unwin [in English].
5. Feldman D. (2003). The limits of law: Can laws regulate public administration. Handbook of Public Administration. B. G. Peters, J. Pierre (Eds.). (p. 279–291). London: Sage [in English].
6. Mescon M. H., Albert M., Khedouri F. (1988). Management (3rd ed.). Cambridge, MA [in English].
7. Tonn J. C. (2003). Mary P. Follett: Creating Democracy, Transforming Management. New Haven: Yale University Press [in English].
8. Kettl D. F. (1995). Building lasting reform: Enduring questions, missing answers. In Inside the Reinventing Machine. D. F. Kettl, J. J. DiIulio (Eds.). (p. 9–80). Washington DC: Brookings [in English].
9. Osborne D., Gaebler T. (1992). Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co. [in English].
10. Peters T. J., Waterman R. H. (2004). In search of excellence: lessons from America's best-run companies. New-York: Harper Business Essentials [in English].
11. O'Toole L. J., Jr. (1997). The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World. Journal of Public Administration Research and Theory, 7, 443–459 [in English].
12. Drucker P. F. (1999). The Practice of Management. Butterworth-Heinemann [in English].
13. Pollitt C., Bouckaert G. (2004). Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: University Press [in English].
14. Likert R. (n. d.). Management System Theory. www.learnmanagement2.com. Retrieved from <http://www.learnmanagement2.com/likert.htm> [in English].
15. Bakumenko V. D., Nadolishnii P. I. (2003). Teorytychni ta orhanizatsiini zasady derzhavnoho upravlinnia [Theoretical and organizational principles of public administration]. Kyiv: Millennium [in Ukrainian].
16. Bakumenko V. D. (2007). Tendentsii i faktory vliyaniya transformatsiy gosudarstvennogo upravleniya na prinyatie gosudarstvenno-upravlencheskikh resheniy [Trends and factors of the influence of transformations of state administration on the adoption of state-management decisions]. Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyy vestnik — Public administration. Electronic Herald, 11. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/tendentsii-i-factory-vliyaniya-transformatsiy-gosudarstvennogo-upravleniya-na-prinyatie-gosudarstvenno-upravlencheskikh-resheniy> [in Russian]

17. *Hlosarii* Prohramy rozvytku OON [Glossary of the UN Development Program] (n. d.). [www.unpan.org](http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary). Retrieved from <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary> [in Ukrainian].
18. *Melnyk A. F., Obolenskyi O. Yu., Vasi-na A. Yu., Hordiienko L. Yu.* (2003). *Derzhavne upravlinnia* [Public administration]. Kyiv: Znannia-Pres [in Ukrainian].
19. *Bakumenko V. D., Beznosenko D. O., Varzar I. M.* (2002). *Derzhavne upravlinnia: slovnyk-dovidnyk* [Public administration: dictionary-guide]. V. M. Kniaziev, V. D. Bakumenko (Eds.). Kyiv: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].
20. *Obolenskyi O. Yu.* (Ed.). (2005). *Derzhavne upravlinnia ta derzhavna sluzhba: slovnyk-dovidnyk* [Public administration and public service: dictionary-guide]. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
21. *Averianov V.* (1999). *Derzhavne upravlinnia v Ukraini* [Public administration in Ukraine]. n. p. [in Ukrainian].
22. *Kolodii A. M., Olinyk A. Yu.* (2001). *Derzhavne budivnytstvo i mistseve samovriaduvannia* [State construction and local self-government]. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
23. *Zabuzhko O.* (2007). *Notre Dame d'Ukraine: Ukrainka v konflikte mifologiy* [Notre Dame d'Ukraine: Ukrainian woman in the conflict of mythologies]. Kyiv: Fakt [in Russian].
24. *Surmin Yu. P., Bakumenko V. D., Mykhnenko A. M.* et al. (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. Yu. V. Kovbasiuk, V. P. Troshchynskyi, Yu. P. Surmin (Eds.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
25. *Melnychuk O. S., Boldyriev R. V.* et al. (2003). *Etymolohichniy slovnyk ukrainskoi movy* [The etymological dictionary of the Ukrainian language]. (Vols. 4. N–P.). Kyiv: Nauk. Dumka [in Ukrainian].
26. *Kiliievych O.* (2003). *Anhlo-ukrainskyi hlosarii terminiv i poniat z analizu derzhavnoi polityky ta ekonomiky* [An English-Ukrainian Glossary of Terms and Concepts on the Analysis of State Policy and Economy]. Kyiv: Vyd-vo Solomii Pavlychko "Osnovy" [in Ukrainian].
27. *Konstytutsiia Ukrainy* [Constitution of Ukraine]. (1996). Kyiv: Pravo [in Ukrainian].
28. *Sait Konstytutsii Ukrainy* [Site of Constitution of Ukraine]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
29. *Kovbasiuk Yu.* et al. (2011). *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedia of Public Administration]. Odesa [in Ukrainian].
30. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnoho upravlinnia na period do 2020 roku: vid 6 serpnia 2014 r., № 385* [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the State Strategy of Regional Management for the Period till 2020": from August 6 2014, № 385]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].
31. *Kresina I.* et al (2011). *Reformuvannia administratyvno-terytorialnoho ustroiu: ukrainskyi ta zarubizhnyi dosvid* [Reforming the administrative-territorial system: Ukrainian and foreign experience]. n. p. [in Ukrainian].
32. *Chernov S. I., Haiduchenko S. O.* (2014). *Tekst leksii z dystsypliny "Publichne administruvannia"* [Text of lectures on discipline "Public administration"]. Kharkiv: KhNUMH [in Ukrainian].



УДК: 336.71

Коваль Яна Сергіївна,

аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (096) 484 50 87, e-mail: koval_y.s@ukr.net

ORCID: 0000-0001-6578-2996

Коваль Яна Сергеевна,

аспірант, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (096) 484 50 87, e-mail: koval_y.s@ukr.net

ORCID: 0000-0001-6578-2996

Koval Yana Sergeevna,

postgraduate, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kiev, Str. Frometivska, 2, tel.: (096) 484 50 87, e-mail: koval_y.s@ukr.net

ORCID: 0000-0001-6578-2996

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.87>

СТРЕС-ТЕСТУВАННЯ КОМПЛАЄНС-РИЗИКІВ У БАНКІВСЬКІЙ СИСТЕМІ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Досліджено основні методи антикризового управління фінансовою діяльністю банків. Виділено складові елементи для розроблення програми фінансового оздоровлення банків України при державному антикризовому управлінні. Описано типологію стрес-тестування за функціональною спрямованістю (сферою використання). Схарактеризовано типи стрес-тестування ризиків у банківській системі як інструменту державного антикризового управління. Запропоновано базові методи проведення стрес-тестування в банківській системі як інструменту державного антикризового управління. Акцентовано увагу на факторах, за яких стрес-тестування є ефективним.

Визначено, що критеріями успішного виходу банківської установи з кризи, крім виконання, можна вважати такі результати використання певних методів антикризового управління фінансовою діяльністю банку: припинення відтоку коштів клієнтів; створення достатнього запасу ліквідних коштів; досягнення оптимального балансу між активами і зобов'язаннями за строками; досягнення домовленості про реструктуризацію з усіма або абсолютною більшістю кредиторів; відсутність простроченої заборгованості банку перед

контрагентами; позитивні тенденції у поверненні боргів позичальниками, збільшення частки стандартних кредитів; стійка тенденція до скорочення збитків і згодом — зростання рівня прибутковості роботи; підвищення капіталізації з достатнім буфером капіталу на випадок стресових подій і стійкого перевищення регулятивного капіталу над статутним; стабілізація керівного складу на рівні правління та ключових підрозділів; закриття нерентабельних або неперспективних і довгострокових проектів розвитку бізнесу банку; завершення реструктуризації філійної мережі банку.

Ключові слова: антикризове управління, стрес-тестування, банківські ризики, фінансова криза, державне управління, банківська система, держава.

СТРЕСС-ТЕСТИРОВАНИЕ КОМПЛЕКС-РИСКОВ В БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Исследуются основные методы антикризисного управления финансовой деятельностью банков. Выделены составляющие элементы для разработки программы финансового оздоровления банков Украины при государственном антикризисном управлении. Описана типология стресс-тестирования по функциональной направленности (сферой использования). Охарактеризованы типы стресс-тестирования рисков в банковской системе как инструмент государственного антикризисного управления. Предложены основные методы проведения стресс-тестирования в банковской системе как инструмент государственного антикризисного управления. Акцентируется внимание на факторах, при которых стресс-тестирование является эффективным.

Определено, что критериями успешного выхода банковского учреждения из кризиса, кроме выполнения, можно считать такие результаты использования определенных методов антикризисного управления финансовой деятельностью банка: прекращение оттока средств клиентов; создание достаточного запаса ликвидных средств; достижение оптимального баланса между активами и обязательствами по срокам; достижение договоренности о реструктуризации со всеми или абсолютным большинством кредиторов; отсутствие просроченной задолженности банка перед контрагентами; положительные тенденции в возвращении долгов заемщиками, увеличение доли стандартных кредитов; устойчивая тенденция к сокращению убытков и впоследствии — рост уровня прибыльности работы; повышение капитализации с достаточным буфером капитала на случай стрессовых событий и устойчивого превышения регулятивного капитала над уставным; стабилизация руководящего состава на уровне правления и ключевых подразделений; закрытие нерентабельных или неперспективных и долгосрочных проектов развития бизнеса банка; завершение реструктуризации филиальной сети банка.

Ключевые слова: антикризисное управление, стресс-тестирования, банковские риски, финансовый кризис, государственное управление, банковская система, государство.

STRESS-TESTING OF COMPLEX RISKS IN THE BANKING SYSTEM, AS AN INSTRUMENT OF STATE ANTI-CRISIS MANAGEMENT

Abstract. In the article the basic methods of crisis management of financial activity of banks are investigated. The constituent elements for the development of the program of financial rehabilitation of Ukrainian banks under the state anti-crisis management have been identified. The typology of stress-testing according to the functional orientation (sphere of use) is described. The types of stress-testing of risks in the banking system, as an instrument of state crisis management, are described. The basic methods of stress testing in the banking system as a tool of state crisis management are offered. The emphasis is on the factors in which stress testing is effective.

Determined that the criteria for a successful exit from the crisis of the banking institutions, in addition to these results can be considered the use of certain methods of crisis management financing activities Bank: stop outflow of customers; creation of sufficient reserve of liquid assets; Achieving an optimal balance between assets and liabilities by maturity; reaching an agreement on restructuring with all or an absolute majority of creditors; absence of arrears of the bank before contractors; positive tendencies in returning debts by borrowers, increase of share of standard loans; stable tendency to reduce losses and subsequently — increase of the level of profitability of work; raising capitalization with a sufficient buffer of capital in the event of stress events and a steady excess of regulatory capital over statutory; stabilization of the management at the level of government and key units; closure of unprofitable or unpredictable and long-term business development projects of the bank; completion of the restructuring of the bank's affiliate network.

Keywords: crisis management, stress testing, bank risks, financial crisis, public administration, banking system, state.

Постановка проблеми. Сучасна економічна та фінансова криза, яка вибухнула останнім часом, розорює компанії, банки, страхові організації, підприємства, які закриваються і звільняють робітників, позбавляючи широкі верстви населення праці й засобів до існування. Водночас економічна криза в Україні почалася з проблем у банківському секторі.

Таким чином, антикризове управління має готуватися ще тоді, коли банк знаходиться у нормальному стані, аби швидко “включити” ава-

рійний механізм порятунку, а не проводити експерименти з трансформаціями. Актуальним є дослідження системи антикризового управління на основі стрес-тестування, адже управління представляє набір управлінських рішень та їх реалізацію з метою відновлення нормального стану, усунення внутрішніх причин кризи та забезпечення готовності банку до нових випробувань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями побудови моделей, вибору ризик-факторів,

розробки сценаріїв, кількісними вимірами стрес-тестування ґрунтовно займалися такі зарубіжні дослідники як К. Боріо, М. Дрехманн, Т. Ояма, Р. Ребонато та К. Цацароніс В Україні над цією проблематикою працюють П. Є. Житний, І. Б. Івасів, Т. Д. Косова, Р. С. Лисенко, А. В. Максимова, В. І. Міщенко, С. В. Науменкова, С. М. Шаповалова та ін. У зв'язку з появою нових функцій стрес-тестування після світової фінансової кризи невелика кількість досліджень присвячена вивченню ролі означеного інструменту для забезпечення фінансової стійкості банківських систем у сучасних умовах. Тому це питання потребує більш детального дослідження.

Формулювання цілей статті.

Метою дослідження є оцінювання стрес-тестування комплаєнс-ризиків у банківській системі як інструменту державного антикризового управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливою умовою розвитку економік є стабільність і надійність банківського сектору. За сучасних умов, які є наслідком розгортання фінансово-економічної кризи в нашій країні, гостро постали питання неефективного антикризового менеджменту, а інколи – взагалі його відсутності.

Антикризове управління можна вважати багатофункціональною та багатоаспектною системою, яка включає в себе велику кількість різноманітних взаємопов'язаних елементів, що перебувають у певних відношеннях і утворюють єдине ціле [1].

Крім того, з огляду на погіршення фінансового стану та збиткову діяль-

ність багатьох установ банків, низький рівень капіталізації та ліквідності, а також значне погіршення якості їх активів, існує об'єктивна потреба у розробленні належних заходів антикризового управління, спрямованих на поліпшення фінансової діяльності банків та стабілізацію їх функціонування загалом. Доцільно більш детально розглянути методи антикризового управління фінансовою діяльністю банку (див. табл. 1).

Таким чином, функціонування банківських установ пов'язано з необхідністю постійного уникнення негативних наслідків ризиків, які зумовлені їх поточною діяльністю та взаємозв'язком із зовнішнім середовищем. Виходячи з цього, Національний банк України повинен не тільки ідентифікувати ризики, а й виявити можливі для використання менеджментом банку альтернативи подолання наслідків настання несприятливих подій. Ефективним інструментом вирішення цієї проблеми виступає проведення стрес-тестування, яке дає можливість надати кількісну оцінку ризиків, а також акцентувати увагу керівництва банку на найбільш витратних аспектах діяльності банківської установи в розрізі її фінансової безпеки.

Крім того, стрес-тестування дає змогу оцінити, наскільки конкретний банк або банківська система загалом є стійкими до “виняткових, але ймовірних шоків”. Воно покликане дати уявлення про наявні несприятливі сценарії, пов'язані з різними ризиками, та розмір капіталу, необхідний для поглинання збитків у випадку настання шокового сценарію [2].

Методи антикризового управління фінансовою діяльністю банків

№ пор.	Основні методи антикризового управління	Характеристика існуючих методик антикризового управління
1	Нормативно-правові	розроблення внутрішніх нормативно-правових документів з антикризового управління фінансовою діяльністю банку
2	Інформаційно-аналітичні	попередня діагностика та прогнозування кризових процесів; проведення стрес-тестування; розроблення програм фінансового оздоровлення, планів антикризового управління ліквідністю; оцінювання якості активів і пасивів
3	Організаційно-управлінські	розроблення і впровадження систем ризик-менеджменту; процедури реструктуризації; аутсорсинг; бенчмаркінг; скорочення персоналу; формування позитивного іміджу банку; закриття неприбуткових філій; відмова від неперспективних напрямів бізнесу
4	Фінансові	диверсифікація ресурсної бази та активів; встановлення внутрішніх фінансових нормативів і лімітів; залучення довгострокових ресурсів у вигляді інструментів капіталу та на умовах субординованого боргу; реструктуризація фінансової заборгованості; продаж активів; впровадження нових методів управління прибутком

Джерело: складено автором

Якщо банки перебувають у фазі кризи, яка загрожує подальшому їх існуванню і потребує негайного проведення фінансового оздоровлення, яке полягає у відновленні платоспроможності банку та приведення фінансових показників його діяльно-

сті відповідно до діючих вимог. Для цього необхідно розробити програму фінансового оздоровлення (рис. 1).

Стрес-тестування — це загальний термін, що поєднує групу методів оцінювання впливу на фінансове становище організації несприятливих

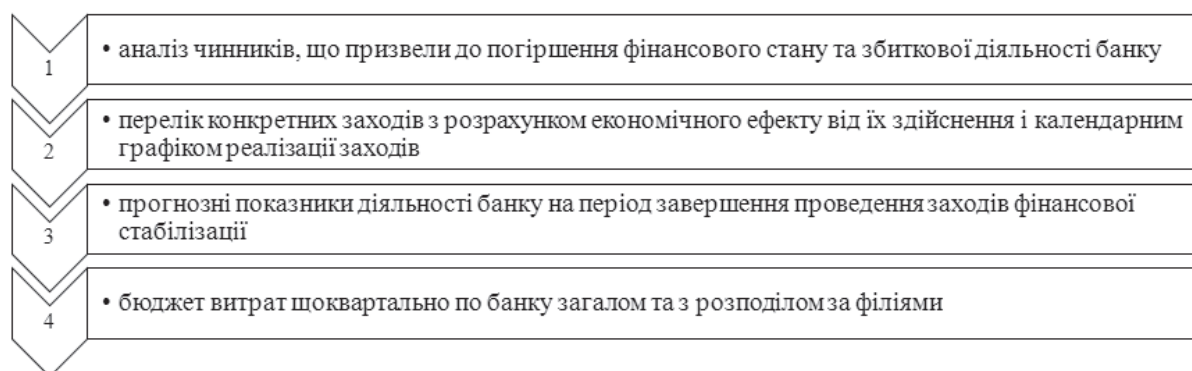


Рис. 1. Основні складові елементи для розроблення програми фінансового оздоровлення банків України при державному антикризовому управлінні

Джерело: складено автором

подій, зумовлених як “виняткові, але можливі” (в англійському варіанті “exceptional but plausible”) [3].

Фактично це тестування чутливості або сценарне тестування з метою оцінки готовності страховика до можливих кризових ситуацій.

Стрес-тестування широко використовується для оцінювання ризику ліквідності, валютного ризику та ризику зміни процентної ставки.

Відповідно до українського законодавства стрес-тестування — це метод кількісної оцінки ризику, який полягає у визначенні величини неузгодженої позиції, яка наражає банк на ризик, та у визначенні шокової величини зміни зовнішнього фактора [4].

За допомогою стрес-тестування визначаються особливо вразливі місця окремих сфер діяльності банків. При цьому очевидна доцільність комплексного підходу до стрес-тестів повинна сприяти формуванню єдиного підходу до управління різними ризиками, адже у кризовій ситуації одночасно реалізуються і взаємно підсилюються різноманітні ризики: коливання валютних курсів і котирувань збігаються із кризою міжбанківського ринку, затримками платежів по корпоративних кредитах і масовому вилученні клієнтських ресурсів, що створює екстремальне навантаження на банківську систему.

Для визначення ролі стрес-тестування у сучасному фінансовому просторі вважаємо за доцільне розділити різні цілі цієї методики. Різноманітність підходів до стрес-тестування відображається в типології, запропонованій МВФ (див. табл. 2) [5].

Здатність банку вчасно долати тимчасові та триваліші труднощі із фінансуванням деяких або всіх видів своєї діяльності з обґрунтованим рівнем витрат може залежати від адекватності його офіційних антикризових планів. Антикризовий план для подолання проблем із ліквідністю повинен складатися із кількох компонентів, які передбачають управлінську координацію.

В антикризовому плані повинні описуватися процедури забезпечення вчасності та безперервності запасу готівки чи інших високоліквідних активів, який дасть можливість управляти тимчасовим, неочікуваним дефіцитом грошових коштів. Іншими компонентами антикризового плану мають бути збереження клієнтських відносин із держателями зобов'язань, позичальниками, а також торговими та позабалансовими контрагентами [7].

Загалом доцільно виділити чотири типи стрес-тестів, враховуючи їх кінцеву мету (див. табл. 3).

Кожен банк може розробити власну процедуру проведення стрес-тестування та запровадити свої моделі для аналізу впливу різних факторів ризику на фінансовий результат з урахуванням індивідуальності ризикового портфеля та специфіки своєї діяльності. Світова практика передбачає проведення стрес-тестування щоквартально. Беручи до уваги те, що в сучасних умовах спостерігається швидке поширення кризових подій та прискорений розвиток екстремальних ситуацій, банкам доцільно здійснювати оперативне стрес-тестування. Тому впровадження методик стрес-тестування для кожного банку

**Типологія стрес-тестування за функціональною спрямованістю
(сферою використання)**

Характеристики	Макро- пруденційний підхід	Мікро- пруденційний підхід	Антикризове управління	Внутрішня система управління ризиками
Мета стрес-тестування	Виявити дже-рела систем-ного ризику та чутливі місця системи	Оцінити стій-кість окремої інституції для регуляторних цілей	Надати під-ґрунтя для рекапіталізації, реструктуриза-ції і т. ін.	Управляти ризиками існуючого порт-феля
Організатор	Центральні банки, макро-пруденційні органи, МВФ	Регуляторний орган (мікро-пруденційний)	Мікро- та макропруден-ційні органи	Фінансові інституції
Досліджувані шоки	Системні шоки, або події імовірні для певного сектору, групи установ	Специфічні для інституції з урахування макроеконо-мічних прогно-зів	Поточний системний ризик з особ-ливою увагою на ризики неплатоспро-можності	Специфічний або системний ризик (залежно від інституції)
Об'єкт дослідження	Фінансовий сектор, банків-ська система, системно важ-ливі інституції	Окремі фінан-сові інституції	Фінансові інституції, які опинилися у стані кризи	Окрема фінан-сова інституція
Приклади	Програма з оцінювання фінансового сектору (FSAP), Звіт з глобаль-ної фінансової стабільності (GFSR)	Стрес-тести за Базельським підходом, Комплексний аналіз капіталу та огляду в США (CCAR), Стрес-тести ЄС (CEBS/EBA)	Програма з оцінювання капіталу нагля-довими органами США (SCAP), Стрес-тести ЄС (CEBS/EBA)	Модель VAR від Дж. П. Морган (J. P. Morgan)

Джерело: складено автором на основі [6]

окремо має стати об'єктивною необхідністю, а не обов'язковою нормою НБУ [9].

Крім того, звертаючи увагу на європейський досвід, можна виокремити чотири базові методи проведення стрес-тестування (див. табл. 4).

Доцільно акцентувати увагу, що найпоширенішими методами здійс-

нення стрес-тестування в Україні є сценарний аналіз і аналіз чутливості. Сценарій стрес-тестування — це модель можливого розвитку подій під впливом різних факторів ризику. Сценарії стрес-тестування мають охоплювати всі передумови, виникнення яких може завдати серйозних ударів по фінансовій стабільності банку [10].

Таблиця 3

Типи стрес-тестування ризиків у банківській системі як інструмент державного антикризового управління

№ пор.	Типи	Характеристика складових
1	Стрес-тестування як інструмент внутрішнього управління ризиками	Фінансові установи використовують стрес-тестування для оцінювання та управління ризиками власних інвестицій. Одним із перших був J. P. Morgan, який запровадив у середині 90-х років використання вартості під ризиком (VaR) для оцінювання ринкового ризику
2	Мікропруденційний аналіз (Microprudential analysis)	У рамках стандартизованого підходу Базель II потребує від банків проведення стрес-тестів ринкового ризику і, в деяких випадках, кредитного ризику, з метою визначення мінімального капіталу на їх покриття
3	Макропруденційний аналіз (Macroprudential analysis)	За останні два десятиліття багато країн почали використовувати стрес-тести для аналізу загальносистемних ризиків. Цей аналіз дає змогу постійно проводити комплексний моніторинг стану фінансової системи, її внутрішніх взаємозв'язків, взаємодії з реальним сектором, бюджетною сферою, а також із тенденціями розвитку світових фінансових і товарних ринків з метою забезпечення стабільного її функціонування
4	Стрес-тестування під час антикризового управління	Після світової фінансової кризи 2008–2009 рр., використання стрес-тестів стало особливо необхідне для того, щоб оцінити, якою мірою ключові фінансові установи країн потребують рекапіталізації та державну допомогу

Джерело: складено автором на основі [8]

Таблиця 4

Базові методи проведення стрес-тестування в банківській системі, як інструменту державного антикризового управління

№ пор.	Базові методи проведення стрес-тестування	Коротка характеристика існуючих методів проведення стрес-тестування
1	2	3
1	Метод еластичностей	призначений для аналізу чутливості, що оцінює ризик як результат стандартної зміни ринкових показників, коли неможливо дати ймовірно визначену кількісну оцінку, що дала б змогу статистично визначити необхідну величину капіталу, резервів та ін.
2	Метод оцінювання втрат	пов'язаний з аналізом найбільш імовірних подій, або визначенням втрат унаслідок реалізації економічних ризиків. У цьому випадку оцінювання ризику називають очікуваним ризиком, що на рівні окремої події може виглядати парадоксально. Проте очікуваним ризиком є найважливіша статистична характеристика позиції, а тому вона є основою для прийняття багатьох управлінських рішень

1	2	3
3	Метод сценаріїв	полягає в аналізі помірно-несприятливих подій, що дає змогу виявити максимальний розмір збитку, якого може зазнати інвестор за певний період часу за заданої імовірності та демонструє зміну вартості інвестиційного портфеля
4	Індексний метод або “індекси ризику”	Динаміка встановлених за результатами стрес-тесту значень індексів залежить від сукупного впливу основних ризиків, які на сьогодні вважаються істотними і впливають на стійкість

Джерело: складено автором

Якщо історичні сценарії не можуть врахувати певних факторів ризику, то доцільно використовувати гіпотетичні сценарії. Перевагами такого виду сценаріїв є можливості гнучкішого формулювання можливих криз. Зазначені сценарії можуть застосовуватися для виявлення подій, відносно яких портфель банківських активів найбільш уразливий. Обов'язково потрібно передбачати те, щоб зазначені сценарії були ймовірними та правдоподібними і відображали реальні факти історичних подій. Вибір сценаріїв залежить від багатьох факторів та має враховувати взаємозв'язок між історичною подією та конкретним банківським

портфелем. Тому необхідно врахувати низку факторів, при яких сценарії стрес-тестування повинні мати позитивний результат (рис. 2) [11].

Незважаючи на те, що зазначеному методу бракує історичного та економічного змісту, що, водночас, може обмежувати його корисність для прийняття стратегічних рішень, тестування чутливості є украй важливим методом проведення оперативного стрес-тестування, результати якого важко переоцінити під час підготовки певних заходів щодо зменшення рівня ризику. Прикладом стрес-тестування чутливості можуть бути негативні зміни відсоткових ставок за кредитами та/або депозитами на

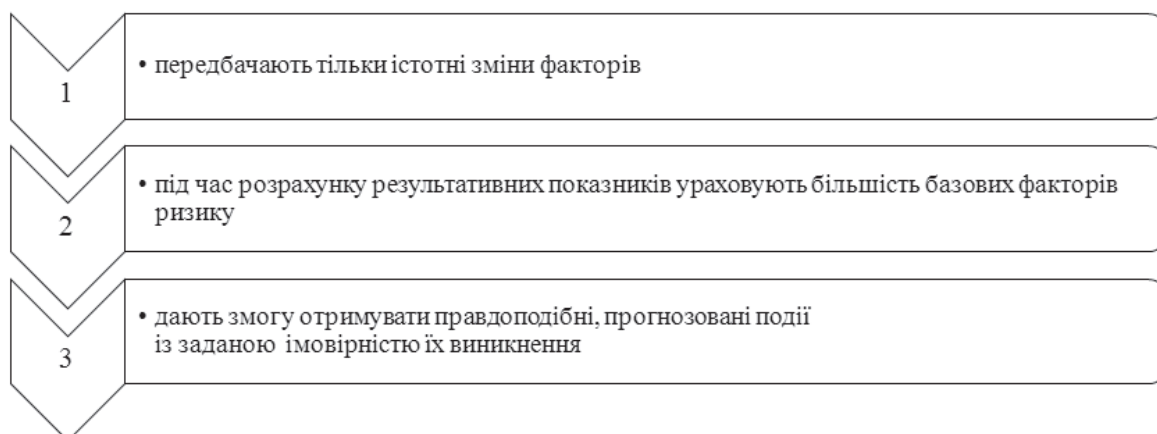


Рис. 2. Фактори, за яких стрес-тестування є ефективним

Джерело: складено автором

певну кількість базисних пунктів або зниження рівня дохідності [12].

Таким чином, велика ймовірність виникнення кризових явищ у фінансовій діяльності банків зумовлює необхідність впровадження спеціалізованих заходів антикризового управління (нормативно-правових, інформаційно-аналітичних, організаційно-управлінських та фінансових), спрямованих на захист та нейтралізацію цих явищ. Такі заходи повинні мати комплексний характер і сприяти стабільності роботи банку та відновленню довіри до нього. Це дасть змогу створити гнучку систему управління, яка своєчасно реагуватиме на негативні зміни внутрішнього і зовнішнього середовища, а також сприятиме відновленню позитивних тенденцій у розвитку установи банку.

Критеріями успішного виходу банківської установи з кризи, крім виконання, можна вважати такі результати використання певних методів антикризового управління фінансовою діяльністю банку: припинення відтоку коштів клієнтів; створення достатнього запасу ліквідних коштів; досягнення оптимального балансу між активами і зобов'язаннями за строками; досягнення домовленості про реструктуризацію з усіма або абсолютною більшістю кредиторів; відсутність простроченої заборгованості банку перед контрагентами; позитивні тенденції у поверненні боргів позичальниками, збільшення частки стандартних кредитів; стійка тенденція до скорочення збитків і згодом — зростання рівня прибутковості роботи; підвищення капіталізації з достатнім буфером капіталу на випадок стресових подій і стійкого

перевищення регулятивного капіталу над статутним; стабілізація керівного складу на рівні правління та ключових підрозділів; закриття нерентабельних або неперспективних і довгострокових проектів розвитку бізнесу банку; завершення реструктуризації філійної мережі банку.

Висновки. Таким чином, в Україні необхідно більш детально вивчити та запровадити у повсякденну практику моніторингу діяльності банків. Адже українській банківській системі потрібно перейняти світовий досвід у проведенні стрес-тестування як ефективного державного інструменту запобігання системним кризам, притаманним банківській діяльності в умовах посилення волатильності фінансових ринків. Це, своєю чергою, сприятиме підвищенню ефективності оцінювання і управління фінансовою стійкістю як окремих банків, так і підвищення рівня надійності, а, як наслідок, і стабільності банківської системи України загалом. Крім того, вплив держави на банківський сектор необхідно здійснювати шляхом формування прийнятної нормативної бази діяльності банків і функціонування ринку фінансових послуг, а також контролю за виконанням вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Вовк В.* Діагностування кризи з боку центральних банків: зарубіжний та вітчизняний досвід / В. Вовк, Ю. Дмитрик // Вісник Нац. банку України. — 2013. — № 3. — С. 20–25.
2. *Коваленко В.* Доцільність побудови системи аналізу економіч-

- ної ефективності банку на основі використання методу DATA ENVELOPMENT ANALYSIS в механізмі управління прибутком [Електронний ресурс] / В. Коваленко, О. Лисянська // "Ефективна економіка". — 2013. — № 10. — Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua>
3. *Житний П.* Світова практика стрес-тестування у банках України / П. Житний, С. Шаповалова, Г. Карамішева // Вісн. Укр. акад. банківської справи НБУ. — 2011. — № 1. — С. 30.
 4. *Ящук Є.* Прибуток банківської діяльності як основа її стабільності / Є. Ящук // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. пр. / ДВНЗ УАБС. — Суми. — 2012. — № 36. — С. 319–327.
 5. *Житний П. Є., Шаповалов С. М., Карамішева Г. М.* Світова практика стрес-тестування у банках України / П. Є. Житний, С. М. Шаповалов, Г. М. Карамішев // Вісн. Укр. акад. банківської справи. — 2011. — № 1 (30). — С. 67–72.
 6. *Прийдун Л.* Стрес-тестування кредитного ризику банку: загальна характеристика та особливості практичного застосування / Л. Прийдун // Вісн. ТНЕУ. — 2011. — № 2. — С. 67–74.
 7. *Асаулюк С.* Суть та роль стратегічного управління прибутком в умовах фінансової нестабільності / С. Асаулюк // Наук. вісн. Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки: Серія Економічні науки. — 2010. — № 5. — С. 87–92.
 8. *Івасів І. Б.* Макроекономічне стрес-тестування банків: сутність, підходи та основні етапи [Електронний ресурс] / І. Б. Івасів, А. В. Максимова // Фінанси, облік і аудит. — 2011. — № 18. — С. 76. — Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal / soc_gum/foa/2011_18/18_08.pdf/
 9. *Шульженко Г.* Методичні засади управління прибутком банку на основі мережевого планування / Г. Шульженко // Вісн. укр. акад. банківської справи. — 2014. — № 2 (37). — С. 50–62.
 10. *Науменкова С.* Стрес-тестування як інструмент діагностики фінансової стійкості банків / С. Науменкова, С. Міщенко // Вісник Нац. банку України. — 2008. — № 5. — С. 18–23.
 11. *Барановський О.* Проблемні банки : виявлення й лікування / О. Барановський // Вісн. Нац. банку України. — 2009. — № 11. — С. 18–31.
 12. *Дубков С.* Стресс-тестирование — инструмент оценки банковских рисков / С. Дубков // Банкаўскі веснік. — 2010. — № 5.
- ## REFERENCES
-
1. *Vovk V., Dmytryk Yu.* (2013). Diahnostuvannia kryzy z boku tsentralnykh bankiv: zarubizhnyi ta vitchyzniani dosvid [Diagnosis of the crisis by central banks: foreign and domestic experience]. Visnyk Natsionalnoho banku Ukrainy — Bulletin of the National Bank of Ukraine, 3, 20–25 [in Ukrainian].
 2. *Kovalenko V., Lysianska O.* (2013). Dotsilnist pobudovy systemy analizu ekonomichnoi efektyvnosti banku na osnovi vykorystannia metodu DATA ENVELOPMENT ANALYSIS v mekhanizmi upravlinnia prybutkom [The expediency of building a system for analyzing the bank's economic efficiency based on the use of the DATA ENVELOPMENT ANALYSIS method in the profit management mechanism]. Efektyvna ekonomika — Effective economy, 10. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua> [in Ukrainian].

3. *Zhytnyi P., Shapovalova S., Karamysheva H.* (2011). Svitova praktyka stres-testuvannia u bankakh Ukrainy [World practice of stress testing in banks of Ukraine]. *Visnyk Ukrainskoi akademii bankivskoi spravy NBU — Bulletin of the Ukrainian Academy of Banking of the NBU*, 1 (30), 67–72 [in Ukrainian].
4. *Yashchuk Ye.* (2012). Prybutok bankivskoi diialnosti yak osnova yii stabilnosti [Profit of banking activity as the basis of its stability]. *Problemy i perspektyvy rozvytku bankivskoi systemy Ukrainy — Problems and prospects of development of the banking system of Ukraine*, 36, 319–327 [in Ukrainian].
5. *Zhytnyi P. Ye., Shapovalov S. M., Karamysheva H. M.* (2011). Svitova praktyka stres-testuvannia u bankakh Ukrainy [Worldwide practice of stress testing in banks of Ukraine]. *Visnyk Ukrainskoi akademii bankivskoi spravy — Bulletin of the Ukrainian Academy of Banking*, 1 (30), 67–72 [in Ukrainian].
6. *Pryidun L.* (2011). Stres-testuvannia kredytnoho ryzyku banku: zahalna kharakterystyka ta osoblyvosti praktychnoho zastosuvannia [Stress testing of bank credit risk: a general characteristic and peculiarities of practical application]. *Visnyk TNEU — Bulletin of TNEU*, 2, 67–74 [in Ukrainian].
7. *Asauliuk S.* (2010). Sut ta rol stratehichnoho upravlinnia prybutkom v umovakh finansovoi nestabilnosti [The essence and role of strategic profit management in the conditions of financial instability]. *Naukovyi visnyk Volynskoho natsionalnoho universytetu imeni Lesi Ukrainky: Serii Ekonomichni nauky — Scientific Bulletin of the Volyn National University named after Lesia Ukrainka: Series Economic Sciences*, 5, 87–92 [in Ukrainian].
8. *Ivasiv I. B., Maksymova A. V.* (2011). Makroekonomichne stres — testuvannia bankiv: sutnist, pidkhody ta osnovni etapy [Macroeconomic Stress - Testing of Banks: Essence, Approaches and Main Stages]. *Finansy, oblik i audyt — Finance, accounting and auditing*, 18, 75–85. Retrieved from http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/foa/2011_18/18_08.pdf/ [in Ukrainian].
9. *Shulzhenko H.* (2014). Metodychni zasady upravlinnia prybutkom banku na osnovi merezhevoho planuvannia [Methodological Principles of Bank Profit Management Based on Network Planning]. *Visnyk ukrainskoi akademii bankivskoi spravy — Bulletin of the Ukrainian Academy of Banking*, 2 (37), 50–62 [in Ukrainian].
10. *Naumenkova S., Mishchenko S.* (2008). Stres-testuvannia yak instrument diahnostyky finansovoi stiikosti bankiv [Stress testing as an instrument for diagnosing financial sustainability of banks]. *Visnyk Natsionalnoho banku Ukrainy — Bulletin of the National Bank of Ukraine*, 5, 18–23 [in Ukrainian].
11. *Baranovskyi O.* (2009). Problemni banky: vyiavlennia y likuvannia [Problem banks: detection and treatment]. *Visn. Nats. banku Ukrainy — Bulletin of National Bank of Ukraine*, 11, 18–31 [in Ukrainian].
12. *Dubkov S.* (2010). Stress-testirovanie — instrument otsenki bankovskikh riskov [Stress testing — a tool for assessing banking risks]. *Bankavski vesnik — Bank Bulletin*, 5, 17–23 [in Russian].



УДК: 303.832.32

Колісніченко Наталя Миколаївна,
кандидат наук з державного управління,
доцент, завідувач кафедри української
та іноземних мов, Одеський регіональний
інститут державного управління Націо-
нальної академії державного управління
при Президенті України, 65009, м. Оде-
са, вул. Генуезька, 22, к. 300, e-mail: ird@
ukr.net, тел.: (066) 254 91 12

ORCID: 0000-0003-1083-7990

Колисниченко Наталья Николаевна,
кандидат наук по государственному
управлению, доцент, заведующий кафе-
дрой украинского и иностранных языков,
Одесский региональный институт госу-
дарственного управления Национальной
академии государственного управления
при Президенте Украины, 65009, г. Оде-
са, ул. Генуэзская, 22, к. 300, e-mail: ird@
ukr.net, тел.: (066) 254 91 12

ORCID: 0000-0003-1083-7990

Kolisnichenko Natalya Nikolayevna,
PhD in Public Administration, Associate Pro-
fessor, Head of Department of Ukrainian
and Foreign Languages, Odessa Regional
Institute of Public Administration of the Na-
tional Academy of Public Administration un-
der the President of Ukraine, 65009, Odessa,
Str. Genuiezka, 22, office 300, e-mail: ird@
ukr.net, tel.: (066) 254 91 12

ORCID: 0000-0003-1083-7990

Яцун Євгенія Матвіївна,
старший викладач кафедри української
та іноземних мов, Одеський регіональний
інститут державного управління Націо-
нальної академії державного управління
при Президенті України, 65009, м. Оде-

са, вул. Генуезька, 22, к. 300, e-mail: Harpugoluck.j@gmail.com, тел.: (097) 649 08 80

ORCID: 0000-0002-8259-4425

Яцун Евгения Матвеевна,
старший преподаватель кафедры украинского и иностранных языков, Одесский регио-
нальный институт государственного управления Национальной академии государст-
венного управления при Президенте Украины, 65009, г. Одесса, ул. Генуэзская, 22, к. 300,
e-mail: Harpugoluck.j@gmail.com, тел.: (097) 649 08 80

ORCID: 0000-0002-8259-4425

Yatsun Yeovgeniya Matveyevna,

Senior Lecturer of Department of Ukrainian and Foreign Languages, Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 65009, Odessa, Str. Genuevka, 22, office 300, e-mail: Happygoluck.j@gmail.com, tel.: (097) 649 08 80

ORCID: 0000-0002-8259-4425

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.88>

ЧОТИРИ ОСНОВНІ МЕТОДИКИ ВИКЛАДАННЯ АНГЛІЙСЬКОЇ МОВИ В ХРОНОЛОГІЧНОМУ ПОРЯДКУ ЇХ РОЗВИТКУ: ЗАСТОСУВАННЯ В СИСТЕМІ ПІДГОТОВКИ З ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Стаття присвячена порівняльному аналізу основних методик викладання англійської мови у хронологічному порядку їх розвитку. Вивчаються такі методи викладання: граматико-перекладний, прямий, аудіо-лінгвальний, комунікативний. Досліджуються специфічні риси кожного методу, їхні позитивні і негативні характеристики. Розглядаються особливості їхнього застосування в системі підготовки з публічного управління.

Визначено, що підготовка в галузі державного управління відповідає діяльності тих, хто навчається, а саме — публічному управлінню як з точки зору тематики, так і мовного змісту та діяльності з вивчення мови. Загалом викладання/вивчення іноземної мови не є основним, тому викладачі та студенти/слухачі повинні виділяти лише певні аспекти іноземної мови. Таким чином, загальне навчання мови повинно поєднуватися з професійним навчанням. У групах з достатнім рівнем володіння мовою ефективно відразу починати спеціальне професійно-орієнтоване навчання. І, навпаки, у групах з низьким та середнім рівнем володіння англійською мовою необхідно зосередити увагу насамперед на загальній мовній підготовці, а потім на професійно-спрямованій. Граматичний матеріал завжди повинен бути розроблений і відпрацьований в усній мові.

Відзначено, що важливу роль у вивченні іноземних мов відіграє асиміляція професійного словника. Асиміляція лексичних одиниць здійснюється з метою розвитку навичок усного спілкування та спрямована на реалізацію комунікативних навичок та адекватної відповіді у типових ситуаціях професійного спілкування — як словесного (для складання повідомлень з професійної тематики), так і письмового (вміння писати резюме, будь-які документи тощо). Адже володіння робочою або офіційною мовою спільноти надає на практиці широкі можливості отримати міжнародний досвід державного управління, пройти стажування, працювати в міжнародних проектах тощо. В умовах широких міжнародних зв'язків з іншими країнами важливо спілку-

ватися з іноземними спеціалістами, розвивати професійно-ділові й особисті контакти із зарубіжними партнерами, колегами, читати різні видання мовою оригіналу.

Ключові слова: граматико-перекладний метод, прямий метод, аудіолінгвальний метод, комунікативний метод.

ЧЕТЫРЕ ОСНОВНЫЕ МЕТОДИКИ ПРЕПОДАВАНИЯ АНГЛИЙСКОГО ЯЗЫКА В ХРОНОЛОГИЧЕСКОМ ПОРЯДКЕ ИХ РАЗВИТИЯ: ПРИМЕНЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПОДГОТОВКИ ПО ПУБЛИЧНОМУ УПРАВЛЕНИЮ

Аннотация. Статья посвящена сравнительному анализу основных методик преподавания английского языка в хронологическом порядке их развития. Изучаются такие методы преподавания: грамматико-переводной, прямой, аудиолингвальный, коммуникативный. Исследуются специфические черты каждого метода, их положительные и отрицательные характеристики. Рассматриваются особенности их применения в системе подготовки по публичному управлению.

Определено, что подготовка в области государственного управления соответствует деятельности учащихся, а именно — публичному управлению как с точки зрения тематики, так и языкового содержания и деятельности по изучению языка. В целом преподавание/изучение иностранного языка не является основным, поэтому преподаватели и студенты/слушатели должны выделять только некоторые аспекты иностранного языка. Таким образом, общее обучение языку должно сочетаться с профессиональным обучением. В группах с достаточным уровнем владения языком эффективно сразу начинать специальное профессионально-ориентированное обучение. И, наоборот, в группах с низким и средним уровнем владения английским языком необходимо сосредоточить внимание прежде всего на общей языковой подготовке, а затем на профессионально-направленной. Грамматический материал всегда должен быть разработан и отработан в устной речи.

Отмечено, что важную роль в изучении иностранных языков играет ассимиляция профессионального словаря. Ассимиляция лексических единиц осуществляется с целью развития навыков устного общения и направлена на реализацию коммуникативных навыков и адекватного ответа в типичных ситуациях профессионального общения — как словесного (для составления сообщений с профессиональной тематики), так и письменного (умение писать резюме, любые документы и т. п.). Ведь владение рабочим или официальным языком сообщества оказывает на практике широкие возможности получить международный опыт государственного управления, пройти стажировку, работать в международных проектах и т. п. В условиях широких международных связей с другими странами важно общаться с иностранными специалистами, развивать профессионально-деловые и личные контакты с зарубежными партнерами, коллегами, читать различные издания на языке оригинала.

Ключевые слова: грамматико-переводной метод, прямой метод, аудио-лингвальный метод, коммуникативный метод.

FOUR BASIC METHODS OF TEACHING ENGLISH IN A CHRONOLOGICAL ORDER OF THEIR DEVELOPMENT: APPLICATION IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION TRAINING

Abstract. The article is devoted to the comparative analysis of the basic methods of teaching English in chronological order of their development. The following teaching methods are studied: grammar translation method, direct method, audio-linguistic method, communicative teaching method. The specific features of each method, their positive and negative characteristics are revealed. The peculiarities of their application in the system of training in public administration are considered.

It is determined that training in the field of public administration corresponds to the activities of those who study, namely, public administration, both in terms of subject matter and linguistic content and language learning activities. In general, teaching/learning a foreign language is not essential, so teachers and students/students should only focus on certain aspects of a foreign language. Thus, general language learning should be combined with professional training. In groups with a sufficient level of language proficiency, it is immediately possible to begin a special vocational-oriented training. And, conversely, in groups with low and average English proficiency it is necessary to focus first of all on general language training, and then on professionally oriented. Grammatical material should always be developed and used in oral language.

It is noted that an important role in the study of foreign languages is given to the assimilation of professional vocabulary. Assimilation of lexical units is carried out in order to develop the skills of oral communication and is aimed at the implementation of communication skills and an adequate response in typical situations of professional communication, both verbal (for compilation of messages on professional subjects) and written (ability to write resume, any documents, etc.). After all, the possession of the working or official languages of the community provides in practice wide opportunities for obtaining international experience in public administration, undergo internships, work in international projects, etc. In the context of broad international relations with other countries, it is important to communicate with foreign specialists, to develop professional-business and personal contacts with foreign partners, colleagues, to read different editions in the original language.

Keywords: grammar-translation method, direct method, audio-lingual method, communicative teaching method.

Постановка проблеми. Сучасні методики підготовки з іноземної мови спрямовані, найперше, на роз-

виток комунікативних навичок тих, хто навчається. Незалежно від кількості методик та їхніх схожих рис,

кожна з методик має свої специфічні характеристики. Саме завдяки їм ці методики і відрізняються одна від одної і стають окремим, самостійним явищем в методології викладання. Найпоширенішими у різні часи були граматико-перекладний, прямий, аудіо-лінгвальний, комунікативний методи. На сьогодні не існує універсального методу викладання, оскільки ефективність того чи іншого із них залежить від багатьох факторів. На сучасному етапі відбувається інтеграція методів. Можна сказати, що почалося утворення комплексного методу, який вбирає в себе кращі елементи різних методів. Особливого значення набуває визначення того чи іншого методу у процесі професійного навчання з публічного управління, оскільки система підготовки публічних службовців, з огляду на євроінтеграційний курс України та державні завдання, повинна активно сприяти процесу мінімізації відокремленості українських державних службовців від ЄС мовним бар'єром. Адже володіння робочою або офіційною мовами спільноти надає на практиці широкі можливості отримати міжнародний досвід державного управління, пройти стажування, працювати в міжнародних проектах тощо. В умовах широких міжнародних зв'язків з іншими країнами важливо спілкуватися з іноземними спеціалістами, розвивати професійно-ділові й особисті контакти із зарубіжними партнерами, колегами, читати різні видання мовою оригіналу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Різні аспекти граматико-перекладного методу були дослі-

джені Д. Нунаном [1], Дж. Річардсом, Т. Роджерсом [2–4] та ін.; специфічні характеристики прямого методу стали метою дослідження С. Краузе [5], В. Литлвуда [6], Дж. Річардса [7] та ін.; К. Фріс [8], Дж. Річардс, Т. Роджерс [9] та інші вивчали застосування аудіолінгвального методу викладання/навчання іноземних мов; комунікативний метод викладання мови досліджувався у працях С. Бакса [10], К. Брандла [11], С. Брумфіта [12], П. Хейпа [13] та ін. Серед українських вчених методи викладання іноземної мови вивчали С. Гапонова [14], О. Казачинер [15], Л. Кравчук [16], В. Леган [17], С. Сошенко і Коломієць [18] та ін.

Формулювання цілей (мети) статті. Мета статті — розглянути чотири основні методи викладання іноземної мови в їх розвитку, висвітлити їхні особливості в контексті підготовки з публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Протягом усієї історії вивчення мов були випробувані різні методи навчання та методології, деякі з них набули більшої популярності та стали ефективнішими, ніж інші. Звичайно, існує безліч методів, але жоден із них не є найкращим у всіх контекстах, і жоден із них, по суті, не перевершує інші. Крім того, неможливо для всіх тих, хто навчається, застосовувати один і той самий метод, адже усі вони мають різні цілі, умови та вимоги щодо викладання. Необхідно застосовувати найбільш підходящий метод для реалізації конкретних завдань навчання. Кожен метод викладання виходить з певного розуміння мови та навчального процесу, часто з використанням спеціальних методів та

матеріалів, які застосовуються в заданій послідовності.

У науковій літературі методи вивчення іноземної мови поділяються залежно від: аспекту мови, що переважає у навчанні (граматичний або лексичний); ролі, яку відіграє рідна мова та переклад у викладанні іноземних мов (перекладені та неперекладені або прямі); мети (усний метод і метод читання); техніки роботи з мовою (аудіовізуальний та візуальний); принципу організації (традиційний та метод програмного навчання) тощо.

Кожен метод має свої пріоритети і, досліджуючи підготовку з публічного управління, ми розглянемо:

1) граматико-перекладний метод — класичний метод вивчення англійської мови;

2) прямий метод — з'ясування важливості говоріння;

3) аудіолінгвалізм — один з перших сучасних методів;

4) комунікативний метод викладання як сучасний стандартний метод.

ГраMATИКО-ПЕРЕКЛАДНИЙ МЕТОД є класичною методикою вивчення англійської мови. В основі цього методу лежить вивчення граматики. Головний засіб викладання мови — дослівний переклад. ГраMATИКО-ПЕРЕКЛАДНИЙ метод є одним із найбільш традиційних методів з кінця XIX та початку XX ст. Спочатку він використовувався для навчання “мертвих мов”, таких як латинська та грецька. Основною характеристикою цього методу є вивчення граMATИЧНИХ правил та їх застосування при перекладі тексту з рідної мови на іноземну. Протягом всієї своєї історії метод

граматичного перекладу неодноразово піддавався критиці прихильниками більш “прямих” методів, в яких стверджувалося, що мови мають вивчатися шляхом говоріння та слухання, а не простого їх заучування. Деякі критики намагалися стверджувати, що граMATИКО-ПЕРЕКЛАДНИЙ метод спрямований на те, щоб “знати все про речі, а не про саму річ”. Тим не менше, граMATИКО-ПЕРЕКЛАДНИЙ метод продовжував залишатися одним з основних методів, що використовувався в американській системі викладання, хоча частково був заміщений так званим “методом читання”, який замінив класичні тексти граMATИЧНОГО перекладу текстами, написаними спеціально для студентів, які вивчають іноземну мову, на основі вивчення часто уживаних слів, і заохочує тих, хто навчається, уникати усвідомленого перекладу того, що вони читають. Оскільки цей метод не підходив для навчання усній іноземній мові, він використовувався як метод навчання читанню та перекладу класичних текстів [19].

Відповідно до цього методу знання мови — це знання певної кількості слів і знання граматики. Той, хто навчається, послідовно вивчає різні граMATИЧНІ схеми і поповнює свій словниковий запас. Текстовий навчальний матеріал — це так званий штучний текст, в якому невелике значення того, що говориться, а важливо, як говориться.

Цей метод навчання іноземних мов є дещо застарілим, він вважається досить нудним, важким, і результат досягається занадто довго (багато нудних і складних граMATИЧНИХ правил, купа слів, які потрібно засвоїти,

нецікаві тексти, які потрібно читати і перекладати, а іноді переказувати). Крім того, головним недоліком традиційного методу є те, що він створює ідеальні умови для виникнення мовного бар'єра, оскільки людина не говорить, а просто поєднує слова з граматичними правилами. Навчальні сесії проводяться за схемою: читай — перекладай, читай — перекладай. Очевидно, що ця техніка значно зменшує мотивацію та інтерес до навчання.

Проте, незважаючи на всі недоліки, традиційний метод має свої плюси: він дає можливість тим, хто навчається, досягати високого рівня знання граматики, крім того, цей метод добре підходить для людей з високорозвиненим логічним мисленням, які здатні сприймати мову як набір граматичних формул [20].

На сьогодні традиційний метод, хоча і сильно змінився, не здав своїх позицій і продовжує успішно існувати у формі сучасного лексико-граматичного методу, за допомогою якого працюють відомі мовні школи. Сучасний лексико-граматичний метод спрямований на викладання мови як системи, що складається з 4 основних компонентів — говоріння (усна мова), слухання (аудіювання), читання і письмо. Найбільша увага приділяється аналізу текстів, написанню творів, висловлюванням та диктантам. Крім того, ті, хто навчається, повинні вивчати структуру та логіку іноземної мови, бути в змозі проводити паралелі з рідною мовою, розуміти, у чому між ними схожість і відмінності. Це неможливо без серйозного вивчення граматики і без практики двостороннього перекладу.

Прямий метод. Прямий метод (ПМ) викладання був розроблений наприкінці 1800-х років як виклик граматико-перекладному методу. На відміну від граматико-перекладного методу, прямий метод використовує об'єкти та дії для вживання слів іноземною мовою [21, с. 93]. Він називається “прямим”, оскільки означає, що об'єкти і дії повинні безпосередньо передаватися іноземною мовою. Відповідно до нового міжнародного словника Вебстера [22] прямий метод є методом викладання іноземної мови, особливо сучасної, шляхом спілкування, обговорення та читання іноземною мовою, без використання мови як такої (для роз'яснення), без перекладу та без вивчення формальної граматики. Отже, основна увага приділяється гарній вимові, спонтанному використанню мови, без перекладу та невеликому аналізу граматики.

Прихильники прямого методу стверджують, що “іноземну мову можна вивчити, якщо її значення буде передано без перекладу або використання рідної мови того, хто навчається, безпосередньо через демонстрацію та дію” [23].

Прямий метод викладання також називається: природний метод, метод реформи, антиграматичний метод, фонетичний метод, метод Берліца.

Як природний підхід, прямий метод (як стверджує професор С. Крашен) вказує на подібність між вивченням рідної (першої) та іноземної (другої) мов. Не існує виправлення помилок. Навчання відбувається під впливом мови, яка є зрозумілою або “робиться” зрозумілою для тих, хто навчається.

Як метод реформ, прямий метод належить до реформ у вивченні мови. Реформи, пов'язані з викладанням мов наприкінці XIX ст., були спрямовані на вдосконалення викладання мов. Головним бажанням було не відкидати того, що було зроблено раніше. Швидше за все, метою була подальша допомога у вдосконаленні викладання мов. Метод реформ включав ідеї реформування системи старої школи. Викладання англійської мови як другої мови стало основним поштовхом [234, с.173].

Як антиграматичний метод, прямий метод розроблявся, за визначенням К. В. Рао, “як реакція проти граматико-перекладного методу” [25, с. 106]. Основні постулати цього методу суперечили граматико-перекладному методу. Відтак прямий метод розглядається як реакція проти граматико-перекладного методу з чітким відхиленням від граматики [26, с. 127–128].

Як фонетичний метод, прямий метод обстоює такі поняття та практики: розмовна форма мови є основною, тому саме вона насамперед має вивчатися і застосовуватися; до викладання мови треба застосовувати правила фонетики; ті, хто навчає, повинні мати міцну підготовку з фонетики; ті, хто навчається, мають володіти фонетичною підготовкою, щоб розвивати хороші мовні звички.

Метод Берліца (як приємний розмовний стиль викладання) був розроблений вчителем мови Максиміліаном Берліцем у 1878 році [27]. За допомогою цього методу всі розмови і обговорення під час занять відбуваються іноземною мовою. Лекції використовують розмовний підхід,

заснований на слуханні та говорінні. Актуалізується практичний словник та граматики в контексті реальних ситуацій. Дослідження доповнюється відповідними вправами з читання та письма. Існують різні рівні вивчення прямого методу Берліца, що включає в себе певне початкове оцінювання, щоб визначити рівень підготовки тих, хто навчається [28]:

1. Функціональний рівень: обмежує спілкування простими фразами як усно, так і шляхом слухання.
2. Середній рівень: спілкування англійською мовою та розуміння знайомих тем обговорення.
3. Просунутий середній рівень: компетентне спілкування англійською мовою з професійної та особистої тематики.
4. Високий рівень: добре володіння англійською мовою.
5. Вільне володіння: природне (на рівні носія) володіння англійською мовою або на професійному рівні.

Взагалі викладання, яке ґрунтується на методі прямої методики, означає [29, с. 212]:

- викладання спочатку розмовної мови;
- безпосередня прив'язка нових слів до їх аналогів у зовнішньому світі;
- практикування;
- наполеглива праця, щоб отримати та зберегти інтерес того, хто навчається.

Оскільки за допомогою цього методу ті, хто навчається, безпосередньо вивчають другу мову (L2) без використання їхньої рідної мови, прямий метод є поступовим та обмеженим процесом, який вважає правильний переклад найбільш важливим.

Цей метод виступає за набуття навичок усної мови за рахунок традиційної мети викладання мов. Мета того, хто навчає, полягає в тому, щоб навчити здобувачів освіти спілкуватися і думати іноземною мовою (викладач намагається досягти того, щоб студенти “асоціювали значення іноземною мовою”). Відомі вже слова можна застосовувати для вивчення нових слів, використовуючи міміку, малюнки та дії; значення слів демонструвати через реальність. Викладач керує навчальною діяльністю; відносини “той, хто навчає – той, хто навчається” більше схожі на партнерство. Викладач реагує на помилки, намагаючись залучити аудиторію до самовиправлення, коли це можливо. У прямому методі той, хто навчає, повинен контролювати аудиторію, але це не означає, що він або вона повинні панувати над аудиторією і вести себе дуже строго [30, с. 30].

Студентам дається нове слово, і ніколи не дається еквівалент з рідної мови. Вони багато говорять іноземною мовою та спілкуються з тематики реальних ситуацій. У прямому підході вивчення граматики відбувається на основі індуктивно-чіткого граматичного правила, яке можна не надавати, тому що слово превалує над граматиною. Крім того, пріоритет надається усному спілкуванню; читання та письмо засновані на темах з усної практики.

Таким чином, характеристиками прямого методу є:

- заняття проходять винятково іноземною мовою;
- акцент на повсякденній лексиці;
- для вивчення лексики використовуються наочні засоби;

- особлива увага приділяється точності вимови і граматики;

- розроблено системний підхід до розуміння та усного вираження.

Техніками прямого методу є:

- читання вголос (ті, хто навчаються, почергово читають діалоги, абзаци, п'єси тощо; наприкінці цього виду діяльності викладач використовує жести, малюнки тощо, щоб надати значення);

- практика запитань та відповідей (повними реченнями);

- розмовна практика (запитання до тих, хто навчається про них самих, щоб вони використовували нову граматичну структуру або лексику);

- диктанти (спочатку викладач читає абзац у нормальному темпі, потім він/вона читає абзац, сповільнюючись, щоб аудиторія могла зробити нотатки, нарешті, викладач читає знову, щоб аудиторія могла перевірити свої записи).

Серед переваг цього методу варто зазначити такі: з його використанням вивчення англійської мови є цікавим та жвавим, встановлюється прямий зв'язок між словом і його значенням; психологічно цей метод означає рух від конкретного до абстрактного; цей метод корисно використовувати від початкового до старшого класу; за допомогою цього методу належним чином розвивається вільне мовлення, хороша вимова та сила вираження.

Його недоліки полягають у такому: існує безліч абстрактних слів, які не можуть англійською мовою тлумачитися однозначно і прямо, намагання зробити це є марною тратою часу; цей метод ґрунтується на принципі, що аудіонавчання є ефек-

тивнішим, ніж візуальне (хоча є діти з більш візуальним, ніж аудіорозумінням); метод ігнорує систематичну письмову роботу та читання та не приділяє належної уваги читанню та письму [31].

Чи ефективно використовувати прямий метод у підготовці державних службовців та майбутніх менеджерів? По-перше, щодо змісту матеріалу варто пам'ятати про абстрактні слова. По-друге, щодо рівня володіння мовою тих, хто навчається, варто пам'ятати, що цей метод може не мати успіху в групах з вищим рівнем підготовки, де краще застосовувати метод перекладу. По-третє, щодо кількості наповнюваності груп, варто пам'ятати, що у більших класах цей метод не ефективно застосовувати, і навчання за цим методом не відповідає потребам окремих студентів у великих класах. Прямий метод вимагає взаємодії зі студентами, а через велику кількість студентів у групі зробити це нелегко (а їх у групі зазвичай багато). Знову ж таки важко оцінити кожного, коли тим, хто навчається, дається завдання (і вони змушені у цьому випадку відповідати колективно). По-четверте, згідно з Дж. Річардом та Т. Роджерсом, "прямий метод" вимагає більш підготовлених викладачів, навчального обладнання та він складний у тестуванні [32, с. 12]. Під час реалізації цього підходу необхідно переконатися, що матеріал дає можливість тим, хто навчається, розвиватися за власними темпами навчання та за різними стилями. Крім того, цей матеріал надає можливості для самостійного вивчення та використання, а також для самооцінки та прогресу. Прямий ме-

тод повинен бути максимально конкретним у своєму дизайні. Матеріал повинен бути сугестивним та оціненим з урахуванням його складності. Крім того, він повинен бути ретельно структурованим таким чином, щоб забезпечити одноманітність у різних групах, а також має підтримувати те, що було вивчено та закласти основи для подальшого навчання.

Прямий метод продовжує викликати інтерес та ентузіазм сьогодні, але це не проста методологія для використання у групі. Він вимагає невеликі за наповнюваністю групи та високої мотивації тих, хто навчається, а в штучному середовищі навчальної аудиторії складно генерувати природні ситуації розуміння, гарантувати достатню практику для кожного.

Аудіолінгвальний підхід до вивчення мови має багато спільного з прямим методом. Обидва розглядалися як реакція на недоліки граматично-перекладного методу, як відмова від використання рідної мови, обидва наголошують на тому, що компетенції говоріння та слухання передують компетенціям читання та письма. Але є і деякі відмінності. Прямий спосіб підкреслює вивчення слів, а аудіолінгвальний підхід зосереджено на граматичних вправах.

Метою аудіолінгвального методу є точна вимова та граматики, здатність швидко й точно реагувати в мовних ситуаціях та достатнє знання слів для використання в граматичних моделях.

Аудіо-лінгвальний метод є оновленою модифікацією прямого методу. Деякими характеристиками цього методу є:

- вправи використовуються для вивчення структурних моделей;
- встановлені фрази запам'ятовуються з акцентом на інтонацію;
- граматичні пояснення зводяться до мінімуму;
- слова вивчаються у контексті;
- зосередження на вимові;
- правильні відповіді негайно позитивно зміцнюються [33].

Ті, хто навчаються, опановують мову, освоюючи мовні структури — вокальні стандарти, тобто спеціально розроблені діалоги, які читаються, завчаються напам'ять, в парній роботі, а потім їх окремі структури відпрацьовуються шляхом інтенсивного навчання. Використовуються такі вправи, як часте повторення, заміщення слів, перетворення структур на певну діаграму [34].

Серед останніх технологій аудіолінгвального методу можна назвати:

1. Зосередьтесь на практичній вимові. Аудіолінгвальний підхід, заснований на мовній структурі, природним чином розглядає звуки мови як важливі будівельні блоки для побудови висловлювань, тобто змістовних рядків звуків. Усі мови означають промовляння. Індивідуальні звуки можна ізолювати. Незалежно від того, скільки звуків у мові, потрібно мати базові уявлення про те, які це звуки, як вони промовляються і поєднуються разом для створення висловлювань. Щоб усвідомити це і застосовувати у навчанні, важливо:

- визначити звукову систему. Викладач допомагає студентам:
- промовляти, а потім виокремлювати найбільш необхідні звуки;
- уникати використання складних графічних уявлень цих звуків;

- скористатися легко відомими символами, які студенти використовують у рідній мові;
- утримуватися у використанні подібних звуків;
- уникати непривабливості індивідуальних звуків при практикуванні речень;
- використовувати скоромовки для побудови артикуляції та посилення вимови (використання відомих скоромовок).

2. Структурні вправи. У аудіолінгвальному методі це виявилось у вправах з побудови речень. Структурні вправи корисні з багатьох причин: вони посилюють голосовий апарат для майбутньої побудови речення; створюють звички у структурних маніпуляціях; формують автоматичні реакції у щоденних розмовах. Найбільш базовий тип структури речення включає в себе заміну конкретного слова іншим, що логічно має знаходитися в тому самому місці у реченні. У найпростішому виді замін, студент просто замінює одне слово словами, які надає викладач. Жодна інша модифікація не відбудеться в межах речення [35]. У навчанні з публічного управління, наприклад:

викладач: місцеві адміністрації реалізують свої управлінські функції у сфері економіки. Освіта;

слухачі: місцеві адміністрації реалізують свої управлінські функції у сфері освіти. Культура;

викладач: місцеві адміністрації реалізують свої управлінські функції у сфері культури. Туризм;

студенти: місцеві адміністрації реалізують свої управлінські функції у сфері туризму тощо.

Практика трансформації передбачає дещо складнішу заміну, в якій зміна одного слова вимагає змін в інших словах. Потрібним є узгодження “підмет–дієслово”. Повторення викладачем речення, що надається студентами, виконує кілька цілей: за допомогою цього повторення викладач може правильно наголосити будь-який звук або артикуляцію, які для студентів є проблематичними; повторення посилює аудіоаспект мови, дозволяючи студентам негайно розпізнавати речення, яке вони щойно вимовили [36].

Вправи можуть стати регулярною діяльністю як щодо вокального “розігрівання”, так і індуктивного введення у певні структури або словниковий запас за тематикою заняття. З іншого боку, година вправ на початку заняття може використовуватися один або два рази протягом семестру, але, мабуть, не повинно бути основною структурою навчального заняття.

3. Діалогова практика (діалог як обмін інформацією між двома та більше людьми). Структурні лінгвісти виявили, що багато розмовних обмінів йдуть за основними структурами, які можна вивчати та яким можна навчитися. Щоденні діалоги — це, мабуть, найбільш відомі приклади оригінального аудіо-лінгвального методу. Більшість сучасних мовних текстів включають діалоговий матеріал та вправи, які часто є основним текстом презентації в розділі, особливо у текстах, спрямованих на використання мови, а не на вивчення мови для перевірки [37].

Діалоги можна поділити на різні категорії:

- стандартні повсякденні діалоги (такий тип усного обміну, який ми, звичайно, повторюємо у повсякденному житті, що включає основні привітання та прощальні побажання, діалоги щодо покупок та інформаційні запити, тощо);

- імпровізаційні діалоги (ті, які можуть почати стандарт розмови, але які будуть непередбачуваними через особисту взаємодію людей, які спілкуються — дебати, дискусії, аргументи та обмін думками). Щоденний діалог може легко виникнути з практики структури попередніх речень. Викладач може представити цей діалог у будь-якій кількості моделей: від друкованої роздатки до зображень, від ляльок, зроблених зі шкарпеток, до вправ з повторення, незалежно від того, що означає його стиль викладання [38]. Ці типи діалогів, які природно призводять до більш складної рольової гри, пропонують тему студентам і надають їм більше свободи у використанні мови. Презентація цих діалогів обов’язково буде дещо складнішою. Цей спосіб вимагає певних дій від викладача, а саме: мати картки персонажів, підготовлені заздалегідь; насамперед відпрацювати слова; скласти схему діалогу; працювати парами [39].

Переваги цього методу включають:

- спрямування на розвиток умінь слухати та розмовляти, що відрізняє його від граматико-перекладного методу;

- використання візуальних засобів довело свою ефективність у навчанні лексики;

- студенти практикують мову із самих перших занять;

- краща вимова та більше залучення у результаті виконання вправ;
- використання візуальних сигналів, які допомагають розвивати словниковий запас [40].

З іншого боку, є деякі недоліки:

- надмірна увага приділяється викладачеві, який обмежений лише поданням механічних аспектів мови;
- скорочення словникового запасу на користь структури.

Звичайно, матеріал, розроблений на основі аудіолінгвального методу, може бути досить корисним у будь-якій навчальній групі на будь-якому рівні.

Метод комунікативного викладання мови є природним підсумком реакції (протягом 70-х років) на попередні методи, що акцентувалися на викладанні граматичних структур та речень-шаблонів, і які мало чи взагалі не надавали значення тому, як практично використовується мова.

Комунікативний метод вивчення мови має різні ознаки, які відрізняють його від попередніх методів:

- розуміння відбувається через активну взаємодію студентів при спілкуванні іноземною мовою;
- викладання відбувається за допомогою автентичних англійських текстів;
- студенти не тільки вивчають другу мову, а й вчать стратегії розуміння;
- велике значення набуває особистий досвід та ситуації, які розглядаються як безцінний внесок у зміст занять;
- використання нової мови в неперевіреніх контекстах створює можливості для навчання поза навчальної аудиторії.

Сутність цього методу полягає в тому, що основні мовні навички (говоріння, слухання, читання та письмо) розвиваються одночасно в процесі реального спілкування. Основне завдання методу — навчити спілкуватися мовою. На відміну від граматико-перекладного методу, основні вправи спрямовані на спілкування (усне та письмове). Особливу популярність мають розмовні ігри, дискусії, сценарії, близькі до реальних ситуацій [41].

Серед переваг цього методу варто зазначити такі:

- розвиток розмовної мови: навчальна мета — навчити людину легко та відносно правильно говорити та висловлювати ідеї іноземною мовою. Граматика вивчається у процесі спілкування — немає необхідності “вчитися” за допомогою складних правил;
- відсутність мовного посередника: заняття, які побудовані відповідно до комунікативного методу, не вимагають від студента перекладу — важливо уміти застосовувати знання в реальній ситуації (придбання квитка, інтерв'ю, чат);
- подолання лінгвістичного бар'єра: завдяки комунікативним вправам студенти спілкуються з викладачем та один з одним;
- студенти застосовують іноземну мову незалежно та без перекладу, коли вони почуваються досить впевненими, щоб це зробити.

До недоліків методу належать:

- граматика: мало уваги приділяється правилам та структурі мови;
- переклад: комунікативний підхід не дозволяє достатнім чином розвинути навички письмової мови

(у тому числі письмовий переклад);

- викладання “від нуля”: у більшості випадків викладання проходить без посередника мови, що дуже важко для людей без знання словника та граматики (багато незрозумілих слів та структур, інших фонетичних звуків тощо);

- важлива роль викладача, які виконують різні ролі: викладач, організатор спілкування (аніматор), спікер, опонент у дискусіях та ін.

Ідея такого підходу полягає в тому, щоб допомогти тим, хто навчається, спілкуватися більш ефективно та правильно в реалістичних ситуаціях, в яких вони можуть опинитися. Цей тип навчання передбачає зосередження уваги на важливих функціях, таких як пропозиція, подяка, запрошення, скарга та запит тощо [42].

Підготовка в галузі державного управління відповідає діяльності тих, хто навчається, а саме — публічному управлінню, як з точки зору тематики, так і мовного змісту та діяльності з вивчення мови. Загалом, викладання/вивчення іноземної мови не є основним, тому викладачі та студенти/слухачі повинні виділяти лише певні аспекти іноземної мови. Таким чином, загальне навчання мови має поєднуватися з професійним навчанням. У групах з достатнім рівнем володіння мовою ефективно відразу починати спеціальне професійно-орієнтоване навчання. І, навпаки, у групах з низьким та середнім рівнем володіння англійською мовою необхідно зосередити увагу насамперед на загальній мовній підготовці, а потім на професійно-спрямованій. Граматичний матеріал завжди повинен

бути розроблений і відпрацьований в усній мові.

Важливу роль у вивченні іноземних мов надається асиміляції професійного словника. Асиміляція лексичних одиниць здійснюється з метою розвитку навичок усного спілкування та спрямована на реалізацію комунікативних навичок та адекватної відповіді у типових ситуаціях професійного спілкування, як словесного (для складання повідомлень з професійної тематики), так і письмового (вміння писати резюме, будь-які документи тощо).

Було б справедливим сказати, що, якщо існує якийсь “парасольковий” (комплексний) підхід до вивчення мов, який став прийнятною “нормою” у навчанні іноземної мови, то це має бути комунікативний підхід. Мета комунікативного підходу розширюється щодо створення комунікативної компетенції порівняно з попередніми методами, що сповідують одну й ту саму мету. Навчання студентів, як використовувати мову, вважається, принаймні, таким самим важливим, як вивчення самої мови [43]. Отже, серед аналізованих методів комунікативний метод є ключовим, оскільки комунікативна компетенція є дуже важливою для публічних управлінців. Викладання англійської мови для студентів/слухачів спеціальності публічного управління передбачає розвиток їх необхідної професійної компетентності. Досягнення цієї мети здійснюється за допомогою спеціальних методів навчання, спрямованих на освоєння та розроблення нового лексичного та граматичного матеріалу. Професійно орієнтовані “тематичні

дослідження” повинні бути невід’ємною частиною більшості занять для навчання словесної комунікації.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Наш світ, наше суспільство, наша свідомість в умовах сьогодення швидко змінюються. Зміни у всіх сферах ведуть до нововведень у системі освіти. Нині ті, хто навчають, повинні підготувати тих, хто навчається, до роботи в умовах змін, застосовувати нетрадиційні підходи до вирішення різних ситуацій, організовувати свою діяльність на творчій основі. Усі описані до цього часу методи символізують прогрес у вивченні ідеології іноземної мови в минулому столітті. Це були методи, які з’являлися і зникали, впливали або породжували нові методи — цикл, який можна було б описати лише як конкуренцію між методами або навіть примху у методологічній теорії, що лежить в основі вивчення іноземної мови. І, нарешті, до середини 80-х років ця сфера розвинулася та просунулася до концепції широкого “підходу” до вивчення мов, охопила різні методи, мотиви для вивчення англійської мови, типи викладачів та потреби окремих класних навчальних аудиторій і самих студентів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Nunan D.* (1991), *Language teaching methodology*, Hemel Hempstead: Prentice Hall International, UK.
2. *Richards J. C., Rodgers T. S.* (2014), *Approaches and methods in language teaching*, Cambridge Language Teaching Library, UK.
3. *Richards, J. and Rodgers T.* (1982), “Method: Approach, design and procedure”, *TESOL Quarterly*, № 16, p. 153–68.
4. *Richards J. and Rogers T.* (1986), *Approaches and methods in language teaching*, Cambridge: Cambridge University Press, UK.
5. *Krause C. A.* (1916), *The Direct Method in Modern Languages*, New York, USA.
6. *Littlewood W.* (1981), *Communicative Language Teaching*, Cambridge: Cambridge University Press, UK.
7. *Richards J.* (2006), *Communicative Language Teaching Today*, Cambridge: Cambridge University Press, UK.
8. *Fries C.* (1961), *Foundations for English Teaching*, Tokyo: Kenkyusha, Japan.
9. *Richards, J. and Rodgers T.* (1987), “The Audio-lingual Method”, *Approaches and Methods in language teaching*, Reino Unido: Cambridge University Press, p. 44–63.
10. *Bax S.* (2003), “The end of CLT: A context approach to language teaching”, *ELT Journal*, № 57 (3), p. 278–287.
11. *Brandl K.* (2008), *Communicative language teaching in action: Putting principles to work*, Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, USA.
12. *Brumfit C.* (1984), *Communicative methodology in language teaching: The roles of fluency and accuracy*, Cambridge: Cambridge University Press, UK.
13. *Hiep P.* (2007), “Communicative language teaching: Unity within diversity”, *ELT Journal*, № 61 (3), p. 193–201.
14. *Gaponova S.* (2010), “An overview of foreign methods of teaching foreign languages in the twentieth century”, *Inozemni movy*, № 1, p. 11–15.
15. *Kazachiner O.* (2014), *Author’s methods of teaching a foreign language*, Kharkiv: Osnova, Ukraine.
16. *Kravchuk L.* (2011), “Historical development of methods of education of fo-

- reign languages in the second half of the XXth century”, Visnyk LDU BZhD, № 5, p. 154–158.
17. *Legan V.* (2011), “To problem of methods of teaching foreign language”, Naukovyi visnyk Uzhgorodskogo natsionalnogo universitetu. vol. 23, p. 72–74.
 18. *Soshenko S., Kolomiyets B.* (2014) “Evolution of methods for teaching foreign language”, Pedagogichniy protsess: teoriya i praktyka, vol. 1, p. 22–27.
 19. *Kazachiner O.* (2014), Author’s methods of teaching a foreign language, Kharkiv: Osnova, Ukraine.
 20. *Kazachiner O.* (2014), Author’s methods of teaching a foreign language, Kharkiv: Osnova, Ukraine.
 21. *The Direct Method* (2011), available at: http://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/13029/11/11_chapter%203.pdf
 22. *Webster’s New International Dictionary* (1934), 2nd edition, G. & C. Merriam Company, Publishers, USA.
 23. *Nath Baiju K.* (2011), Direct method and translation method in teaching of English, available at: http://www.academia.edu/10886801/direct_method_and_translation_method_in_teaching_of_english
 24. *Tamura E. T.* (2006), “Concepts on The Methodology of Teaching English”, The Economic Journal of Takasaki City University of Economics, vol. 48, № 3, p. 169–188.
 25. *Rao K. V.* (2004), Methods of Teaching English, Hyderabad: Neelkamal Publication, India.
 26. *Methods and approaches of English language teaching in India*, available at: http://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/20567/10/10_chapter%203.pdf
 27. *Stieglitz G. J.* (1955), “The Berlitz Method”, Modern Language Journal, vol. 39, № 6 (October), p. 300–310.
 28. *Second Language Learning Methods – Direct Method* (2009), available at: <http://blog.innovativelanguage.com/2009/06/16/second-language-learning-methods-direct-method-berlitz/>
 29. *Howatt A., Widdowson H.* (2004), A History of English Language Teaching, OUP Oxford, UK.
 30. *Sumaiya P.* (2015), An experience of teaching English by using Direct Method and Grammar Translation Method, Department of English and Humanities, Brac University, Bangladesh.
 31. *Nath Baiju K.* (2011), Direct method and translation method in teaching of English, available at: http://www.academia.edu/10886801/direct_method_and_translation_method_in_teaching_of_english
 32. *Nath Baiju K.* (2011), Direct method and translation method in teaching of English, available at: http://www.academia.edu/10886801/direct_method_and_translation_method_in_teaching_of_english
 33. *Brown H. D.* (2000). Principles of language learning and teaching (4th ed.). New York: Longman
 34. *Rao K. V.* (2004), Methods of Teaching English, Hyderabad: Neelkamal Publication, India.
 35. *Harold B. Allen, Campbell R.* (1972), Teaching English as a Second Language, New York: McGowan-Hill, Inc., USA.
 36. *Harold B. Allen, Campbell R.* (1972), Teaching English as a Second Language, New York: McGowan-Hill, Inc., USA.
 37. *Rhalmi M.* (2017), The Audiolingual, available at: <http://www.myenglishpages.com/blog/the-audiolingual-approach/>
 38. *Passov E.* (1991), Kommunikativnyi metod obucheniya inoyazychnomu govorenuyu [Communicative method of teaching speaking foreign language], Moscow, Russia.

39. *Richards J. and Rogers T.* (1986), *Approaches and methods in language teaching*, Cambridge: Cambridge University Press, UK.
40. *Arroway R.* (2016) "3 Fresh Ways to Use the Audio-lingual Method in Your Class", available at: <https://www.fluentu.com/blog/educator/audio-lingual-method/>
41. *Arroway R.* (2016) "3 Fresh Ways to Use the Audio-lingual Method in Your Class", available at: <https://www.fluentu.com/blog/educator/audio-lingual-method/>
42. *Passov E.* (1991), *Kommunikativnyi metod obucheniya inoyazychnomu govoreniyu* [Communicative method of teaching speaking foreign language], Moscow, Russia.
43. *Brown H. D.* (2000). *Principles of language learning and teaching* (4th ed.). New York: Longman.

REFERENCES

1. *Nunan D.* (1991), *Language teaching methodology*, Hemel Hempstead: Prentice Hall International, UK.
2. *Richards J. C., Rodgers T. S.* (2014), *Approaches and methods in language teaching*, Cambridge Language Teaching Library, UK.
3. *Richards J. and Rodgers T.* (1982), "Method: Approach, design and procedure", *TESOL Quarterly*, № 16, p. 153–68.
4. *Richards J. and Rogers T.* (1986), *Approaches and methods in language teaching*, Cambridge: Cambridge University Press, UK.
5. *Krause C. A.* (1916), *The Direct Method in Modern Languages*, New York, USA.
6. *Littlewood W.* (1981), *Communicative Language Teaching*, Cambridge: Cambridge University Press, UK.
7. *Richards J.* (2006), *Communicative Language Teaching Today*, Cambridge: Cambridge University Press, UK.
8. *Fries C.* (1961), *Foundations for English Teaching*, Tokyo: Kenkyusha, Japan.
9. *Richards J. and Rodgers T.* (1987), "The Audio-lingual Method", *Approaches and Methods in language teaching*, Reino Unido: Cambridge University Press, p. 44–63.
10. *Bax S.* (2003), "The end of CLT: A context approach to language teaching", *ELT Journal*, № 57 (3), p. 278–287.
11. *Brandl K.* (2008), *Communicative language teaching in action: Putting principles to work*, Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, USA.
12. *Brumfit C.* (1984), *Communicative methodology in language teaching: The roles of fluency and accuracy*, Cambridge: Cambridge University Press, UK.
13. *Hiep P.* (2007), "Communicative language teaching: Unity within diversity", *ELT Journal*, № 61 (3), p. 193–201.
14. *Gaponova S.* (2010), "An overview of foreign methods of teaching foreign languages in the twentieth century", *Inozemni movy*, № 1, p. 11–15.
15. *Kazachiner O.* (2014), *Author's methods of teaching a foreign language*, Kharkiv: Osnova, Ukraine.
16. *Kravchuk L.* (2011), "Historical development of methods of education of foreign languages in the second half of the XXth century", *Visnyk LDU BZhD*, № 5, p. 154–158.
17. *Legan V.* (2011), "To problem of methods of teaching foreign language", *Naukovyi visnyk Uzhgorodskogo natsionalnogo universitetu*. vol. 23, p. 72–74.
18. *Soshenko S., Kolomiyets B.* (2014) "Evolution of methods for teaching foreign language", *Pedagogichniy protsess: teoriya i praktyka*, vol. 1, p. 22–27.
19. *Kazachiner O.* (2014), *Author's methods of teaching a foreign language*, Kharkiv: Osnova, Ukraine.
20. *Kazachiner O.* (2014), *Author's methods of teaching a foreign language*, Kharkiv: Osnova, Ukraine.

21. *The Direct Method* (2011), available at: http://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/13029/11/11_chapter%203.pdf
22. *Webster's New International Dictionary* (1934), 2nd edition, G. & C. Merriam Company, Publishers, USA.
23. *Nath Baiju K.* (2011), Direct method and translation method in teaching of English, available at: http://www.academia.edu/10886801/direct_method_and_translation_method_in_teaching_of_english
24. *Tamura E. T.* (2006), "Concepts on The Methodology of Teaching English", *The Economic Journal of Takasaki City University of Economics*, vol. 48, № 3, p. 169–188.
25. *Rao K. V.* (2004), *Methods of Teaching English*, Hyderabad: Neelkamal Publication, India.
26. *Methods and approaches of English language teaching in India*, available at: http://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/20567/10/10_chapter%203.pdf
27. *Stieglitz G. J.* (1955), "The Berlitz Method", *Modern Language Journal*, vol. 39, № 6 (October), p. 300–310.
28. *Second Language Learning Methods – Direct Method* (2009), available at: <http://blog.innovativelanguage.com/2009/06/16/second-language-learning-methods-direct-method-berlitz/>
29. *Howatt A., Widdowson H.* (2004), *A History of English Language Teaching*, OUP Oxford, UK.
30. *Sumaiya P.* (2015), *An experience of teaching English by using Direct Method and Grammar Translation Method*, Department of English and Humanities, Brac University, Bangladesh.
31. *Nath Baiju K.* (2011), Direct method and translation method in teaching of English, available at: http://www.academia.edu/10886801/direct_method_and_translation_method_in_teaching_of_english
32. *Nath Baiju K.* (2011), Direct method and translation method in teaching of English, available at: http://www.academia.edu/10886801/direct_method_and_translation_method_in_teaching_of_english
33. *Brown H. D.* (2000). *Principles of language learning and teaching* (4th ed.). New York: Longman.
34. *Rao K. V.* (2004), *Methods of Teaching English*, Hyderabad: Neelkamal Publication, India.
35. *Harold B. Allen; Campbell R.* (1972), *Teaching English as a Second Language*, New York: McGowan-Hill, Inc., USA.
36. *Harold B. Allen, Campbell R.* (1972), *Teaching English as a Second Language*, New York: McGowan-Hill, Inc., USA.
37. *Rhalmi M.* (2017), *The Audiolingual*, available at: <http://www.myenglishpages.com/blog/the-audiolingual-approach/>
38. *Passov E.* (1991), *Kommunikativnyi metod obucheniya inoyazychnomu govoreniyu* [Communicative method of teaching speaking foreign language], Moscow, Russia.
39. *Richards J. and Rogers T.* (1986), *Approaches and methods in language teaching*, Cambridge: Cambridge University Press, UK.
40. *Arroway R.* (2016) "3 Fresh Ways to Use the Audio-lingual Method in Your Class", available at: <https://www.fluentu.com/blog/educator/audio-lingual-method/>
41. *Arroway R.* (2016) "3 Fresh Ways to Use the Audio-lingual Method in Your Class", available at: <https://www.fluentu.com/blog/educator/audio-lingual-method/>
42. *Passov E.* (1991), *Kommunikativnyi metod obucheniya inoyazychnomu go-*

voreniyu [Communicative method of teaching speaking foreign language], Moscow, Russia.

43. *Brown, H. D.* (2000). Principles of language learning and teaching (4th ed.). New York: Longman.

УДК: 351:37. 77(7.097)

Лебедева Надія Анатоліївна,

аспірант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (063) 481 52 95, e-mail: vsesvit894@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4095-2631

Лебедева Надежда Анатольевна,

аспирант кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (063) 481 52 95, e-mail: vsesvit894@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4095-2631

Lebiedieva Nadiia Anatoliivna,

post-graduate student of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (063) 481 52 95, e-mail: vsesvit894@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4095-2631

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.89>



ВИКОРИСТАННЯ ЗАСОБІВ КІНОМИСТЕЦТВА ЯК ІНСТРУМЕНТУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АМАТОРСЬКОГО МИСТЕЦТВА НАЦІОНАЛЬНО- ПАТРІОТИЧНИМ ВИХОВАННЯМ НАСЕЛЕННЯ

Анотація. У статті схарактеризовано використання засобів кіномистецтва як інструменту державного управління аматорського мистецтва національно-патріотичним вихованням населення. Вперше описано аматорські кінороботи, що несуть у своєму змісті духовно-просвітницьку цінність, та державно-управлінську підтримку у створенні згаданих кінострічок.

Визначено, що держава повинна впливати на процеси виховання, враховуючи майбутній економічний і соціально-політичний розвиток, забезпечувати стабільний правопорядок з метою обороноздатності. Виховання повинно базуватися на філософсько-теоретико-методологічному аналізі всього виховного процесу та сучасних культурних досягненнях. Державі мистецтво необхідне для заощадження і розвитку кращих вітчизняних традицій, оскільки воно здатне виховувати найкращі людські якості, розвивати найсвітліші душевні почуття громадян, тобто сприяти кращому суспільному розвитку не тільки в Україні, а й за її межами, збагачуючи

своїм змістом європейську культуру в цілому. Мистецтво як засіб культурної комунікації в системі державного управління займає провідну роль та особливе місце, потребує більшої уваги та фінансування. Підтримка національного продукту, що створений не з метою масовості культури, а збереження культурної спадщини України, є великою цінністю для заощадження кращих традицій, характерних нашому народові. А популяризація вітчизняних кіноробіт на міжнародному рівні сприяє мистецькому збагаченню людства. Тому перемоги зразків нашого професійного й аматорського мистецтва на різноманітних міжнародних форумах сприяють підняттю іміджу країни, що дуже важливо в сучасному складному соціально-політичному становищі.

Обґрунтовано, що формування професійного та аматорського мистецтв у системі державного управління повинно відбуватися через процес розуміння аспектів індивідуальної і групової поведінки, процедури системного аналізу, методів планування, мотивування і контролювання, кількісних методів і прийняття рішень. Застосовуючи державно-управлінський підхід до досліджуваної проблеми, доведено, що здорове суспільство неможливо уявити без мистецтва.

Ключові слова: аматорське, мистецтво, кіно, державне управління, патріотичне виховання.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ КИНОИСКУССТВА КАК ИНСТРУМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ АМАТОРСКОГО ИСКУССТВА НАЦИОНАЛЬНО- ПАТРИОТИЧЕСКИМ ВОСПИТАНИЕМ НАСЕЛЕНИЯ

Аннотация. В статье охарактеризовано использование средств киноискусства как инструмента государственного управления аматорским искусством в контексте национально-патриотического воспитания населения. Впервые описаны любительские киноработы, несущие в своем содержании духовно-просветительскую ценность и государственно-управленческую поддержку в создании упомянутых кинолент.

Определено, что государство должно влиять на процессы воспитания, учитывая будущее экономическое и социально-политическое развитие, обеспечивать стабильный правопорядок в целях обороноспособности. Воспитание должно основываться на философско-теоретико-методологическом анализе всего воспитательного процесса и современных культурных достижениях. Государству искусство необходимо для сбережения и развития лучших отечественных традиций, поскольку оно способно воспитывать лучшие человеческие качества, развивать самые светлые душевные чувства граждан, то есть способствовать лучшему общественному развитию не только в Украине, но и за ее пределами, обогащая своим содержанием европейскую культуру в целом. Искусство как средство культурной коммуникации в системе государственного управления занимает ведущую роль и особое место, требует большего внимания и финансирования. Поддержка

национального продукта, создаваемого не с целью массовости культуры, а сохранения культурного наследия Украины, является большой ценностью для сбережения лучших традиций, характерных нашему народу. А популяризация отечественных киноработ на международном уровне способствует художественному обогащению человечества. Поэтому победы образцов нашего профессионального и любительского искусства на различных международных форумах способствуют поднятию имиджа страны, что очень важно в современном сложном социально-политическом положении.

Обосновано, что формирование профессионального и любительского искусства в системе государственного управления должно происходить через процесс понимания аспектов индивидуального и группового поведения, процедуры системного анализа, методов планирования, мотивации и контроля, количественных методов и принятия решений. Применяя государственно-управленческий подход к исследуемой проблеме, доказано, что здоровое общество невозможно представить без искусства.

Ключевые слова: аматорское, искусство, кино, государственное управление, патриотическое воспитание.

USE OF MOVIE AS A TOOL OF THE STATE ADMINISTRATION FOR THE AMATEUR ART IN NATIONAL PATRIOTIC PUBLIC INFLUENCE

Abstract. The article describes the use of movie means as an instrument of state administration of amateur art in national-patriotic education of the population. The novelty of this article is that amateur film works have been described for the first time that bear the spiritual and educational value and its state management support for the movie in its content.

It is determined that the state should influence the processes of education, taking into account future economic and socio-political development, to ensure a stable order of law for the purpose of defense capability. Education should be based on a philosophical theoretical and methodological analysis of the entire educational process and contemporary cultural achievements. The state needs art to save and develop the best domestic traditions, because it is able to bring up the best human qualities, to develop the brightest feelings of the citizens, that is, to promote better social development, not only in Ukraine, but also abroad, enriching the European culture as a whole with its content. Art as a means of cultural communication in the system of public administration plays a leading role and a special place, requires more attention and funding. The support of a national product, created not for the purpose of mass culture, but the preservation of the cultural heritage of Ukraine, is of great value for saving the best traditions characteristic of our people. And the popularization of domestic cinema works at the international level contributes to the artistic enrichment of humanity. Therefore, the victory of samples of our professional and amateur art in various international forums contribute to raising the image of the country, which is very important in today's complex socio-political situation.

It is substantiated that the formation of professional and amateur arts in the system of public administration should take place through the process of understanding the aspects of individual and group behavior, system analysis procedures, planning methods, motivation and control, quantitative methods and decision making. Applying the state-management approach to the problem under study, it is proved that a healthy society can not be imagined without art.

Keywords: amateur, art, movie, state administration, patriotic education.

Постановка проблеми. Спостерігаючи розвиток сучасного українського суспільства і держави, важко не погодитися з думкою відомої української вченої, доктора наук державного управління Радмилою Василівною Войтович про те, що “здебільшого сьогодні відбувається своєрідна деградація масової культури у світі, яка безумовно зачіпає і Україну. Це передусім стосується кіно, телебачення та літератури, які є засобом впровадження нової релігії, яка стає визначальною для розвитку окремих країн у світі” [1, с. 306]. Як нам відомо, засобами культури втілюється вплив на людське суспільство і формується певна духовна течія, що пронизує інтелектуальний шар держави загалом. “Засилля американських кінофільмів, літератури стандартизує за американськими мірками український стиль життя, регламентуючи тим самим і суспільну свідомість громадян. Саме тому, одним із шляхів подолання певних деструктивних виявів процесів глобалізації в Україні має стати державна політика перспективного розвитку, яка б включала реалізацію Державної програми попередження глобальних ризиків” [1, с. 307]. Отже, **актуальність** розгляду використання засобів кіномистецтва як інструмен-

ту державного управління з точки зору впливу на духовний шар населення набуває неабиякої ваги.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато існує якісних і повноцінних наукових досліджень у сфері патріотичного впливу на громадськість.

Так, українська дослідниця Ірина Карпова у своїй роботі “Національно-патріотичне виховання молоді в сучасних умовах” розглянула різноманітні засади національного виховання молоді [2]. Військово-патріотичному вихованню, як предмету педагогічного дослідження, присвячено збірку наукових праць Військового гуманітарного інституту Національної академії оборони України [3]. Українські науковці Микола Борищак та Ірина Кузенко описали засоби та способи національно-патріотичного виховання з точки зору військово-фізичного аспекту [4]. Василь Сухомлинський розмірковував про виховання засобом бесід про громадянськість [5].

Мета статті — на основі аналізу наукових досліджень сучасних українських науковців, особистої участі автора статті в підготовці презентацій документальних фільмів у м. Херсоні, обґрунтувати особливості використання засобів кіномис-

тецтва як інструменту державного управління аматорського мистецтва національно-патріотичним вихованням населення.

Виклад основного матеріалу. 17 червня 2017 р. в кіноконцертному залі “Ювілейний” міста Херсона зібралося багато глядачів. Були присутні радник голови Херсонської обласної державної адміністрації, учасник бойових дій в Афганістані Валентина Січова, голова Херсонської обласної організації Української спілки ветеранів Афганістану Володимир Пилипович Столяр, заслужений діяч мистецтв України, член національної спілки письменників, поет, телеведучий Валерій Павлович Кулик, художник Ростислав Швець, почесний громадянин міста Херсона і головний архітектор В’ячеслав Михайлович Громикін [6].

Таврійський край завжди славився інтелектуальним і творчим потенціалом своїх жителів. Федора Загороднюка — почесного громадянина міста Херсона називають “видатним херсонським художником” [6]. 13 березня 2017 р. цей талановитий чоловік пішов із життя у віці 95-ти років, зробивши шляхетний і безкорисливий вчинок — подарувавши місту Херсону свої картини.

Життя Федора Загороднюка багатогранне і складне, становить приклад для наслідування сучасниками і нащадками. Саме з такою метою — зберегти живим учасника Другої світової війни, що добився запаморочливого успіху в мирний час і залишити його розповідь про життя і творчість, був створений документальний фільм за сприянням Херсонської обласної організації Україн-

ської спілки ветеранів Афганістану, “Фонду інвалідів Чорнобиля +” і всіх небайдужих людей — “Моє життя на полотні”.

Автори фільму, заслужений діяч культури України Віктор Бикодир і учасник бойових дій в Афганістані Олександр Єлагін відзначили, що працювали над фільмом кілька місяців, намагалися якомога яскравіше показати, розповісти і передати всю багатогранність особистості художника, його творчість і людські якості. Покоління, яке звільнило наше місто від фашизму, поступово йде, але зберегти розповіді з перших вуст — головне завдання, яке ставили перед собою автори. Це безкорислива і безкоштовна робота, яка спрямована на збереження історичних фактів херсонського краю.

Федір Іванович Загороднюк вважав себе дуже щасливою людиною, хоча йому довелося багато чого пережити — голод, холод, війну, хвороби, заздрість і втрату близьких. Однак це тільки загартувало його, допомогло в роботі стати переможцем. Народився Федір Іванович в селі Гунчі Гайсинського району Вінницької області, в сім’ї селянина. Батько був дуже працьовитою і творчою людиною, самостійно сконструювавши ткацький верстат, почав ткати полотно, з якого шили одяг для маленьких дітей. Мама Федора була вчителькою молодших класів, вона добре малювала. Її батько був священиком, він малював у церкві картини на релігійну тематику. Саме мама головного героя фільму навчила його малювати.

Пішовши до школи, Федір почав зображати з натури своїх товаришів по навчанню. У травні 1941 р.

він прийняв присягу і був направлений проходити службу в 63-й стрілецький полк, охороняв склади зі зброєю та боєприпасами, супроводжував колони вантажівок. 2 лютого 1942 р. Федір Загороднюк, під час бою за звільнення села П'ятихатки, був важко поранений, контужений. Після піврічного курсу лікування у липні 1942 р. його направили у військово-піхотне училище молодших командирів в місто Орджонікідзе. В училищі, за короткий термін рядовий Загороднюк досконало освоїв кулемет Дегтярьова, отримав військову професію кулеметника і був направлений під Сталінград. Тут улітку 1942 р. розпочалася одна з кровопролитних воєнних операцій Другої світової війни — Сталінградська битва.

Розповідь героя фільму про участь у військових діях дуже емоційна і докладна, що не може залишити байдужим глядача. Від снаряду, що розірвався поруч, Федора Івановича важко контузило. Разом з іншими пораненими його відправили до Сталінграда. Але складна обстановка не дозволила пройти курс лікування. У важкому стані рядовий Загороднюк виконував обов'язки зв'язкового артилерійської батареї — передавав дані стрільби батареї, відновлював телефонний зв'язок з командним пунктом.

Федір Іванович був поранений осколками в шию, голову і плече. У медсанбаті йому зробили операцію і відправили у госпіталь до Томська. Проходячи лікування, він був комісований за інвалідністю. У госпіталі Загороднюк не сидів склавши руки, він писав портрети своїх однополчан, героїв війни, епізоди бою на фронті,

проводив і брав участь у художніх виставках.

Після госпіталю Федір Загороднюк став працювати художником у військово-технічній академії зв'язку імені Будьонного в Новосибірську. Після війни, у 1950 р. він закінчив Київський Державний Художній інститут. Був інвалідом війни.

Війна продовжує жити в картинах Федора Івановича. Він написав багато портретів своїх побратимів, а також відображав те, що бачив і пережив. Галерея портретів учасників Другої світової війни, уродженців Херсонщини і тих, хто відзначився в боях за наш Таврійський край, стала гордістю і надбанням культури міста Херсона. Картини Федора Івановича — це літопис відваги і мужності воїнів. Ним написано близько 400 малюнків для газети “Наддніпрянська правда”.

Гонорар художник віддавав до фонду миру. Кожна картина Федора Івановича написана професійно, тому що в кожному з них він вкладав своє тепло і доброту. Визнанням його таланту стало членство в Національній спілці художників України, Національній Спілці журналістів України. Федору Загороднюку присвоєно звання “Заслужений художник України”, “Почесний громадянин міста Херсона”. Він проводив виставки, лекції, екскурсії, зустрічі в школах та військових частинах, надавав допомогу в оформленні кімнат бойової слави. Всього ним створено понад півтори тисячі робіт.

Після перегляду кінострічки на сцену виходили почесні гості, які добре знали героя фільму. Так, представник державної влади Валентина

Січова відзначила хорошу творчу роботу авторів фільму, подякувавши всім присутнім за увагу і пам'ять. “Я глибоко впевнена в тому, що поки людина не втратила інтерес до життя, поки людина хоче пізнавати щось, поки людина цікавиться чимось — вона живе! Я Вам дуже-дуже вдячна тому, що такі люди-титани, як Загороднюк, як автори цього фільму, вони, напевно, живуть для того, щоб інші люди, як ми, що сидять у залі, про них знали. Художники — це унікальні люди, але не кожний з них здатний на те, щоб свої роботи просто так подарувати місту, для того щоб залишити пам'ять. Федір Загороднюк залишив про себе таку пам'ять, але він залишив її роботою О. Єлагіна і В. Бикодира, яким потрібно було б знімати комерційні фільми, а вони свій талант, свої гроші, свій час витрачають на те, щоб подібні “перлини” відшукати серед простих людей і зберегти їх для потомків” [записано на диктофон автором статті] [6].

Голова Херсонської обласної організації ветеранів Афганістану Володимир Столяр зазначив копітку і безкорисливу працю авторів фільму, а також важливість створення подібних робіт в умовах розвитку сучасного суспільства. Такі фільми важливі насамперед для виховання молоді. Наші діти повинні знати про тих, хто захищав і творив Херсон, знати своїх героїв. Якщо цього не робити, то обов'язково знайдеться якась ідеологія ззовні, яка стане сприяти розтлінню нашої молоді з метою захоплення території.

Слово було надане синові героя фільму — Володимирі Федоровичу Загороднюку. Він був зворушений

до глибини душі увагою і пам'яттю городян, вказавши на відмінну роботу авторів фільму. Також розповів історії з життя батька, які практично нікому не відомі. Їх йому розповідав брат Федора Загороднюка — Дмитро. Це історії про те, як вдалося вижити під час голоду, про те, як ворожа куля летіла у серце майбутнього художника, а він в цю секунду прикрився рукою, і як автомат противника дав осічку при зустрічі віч-на-віч, як він вижив під час вибуху, як у розпал творчої діяльності не був зломлений заздрісниками. “Він був щасливий чоловік — займався улюбленою справою. 30 сюжетних картин — це багато” — підсумував свій цікавий виступ Володимир Загороднюк і щиро подякував творцям фільму [запис з диктофона автора статті].

В'ячеслав Михайлович Громікін, головний архітектор міста Херсон, почесний громадянин протягом двадцяти трьох років сказав: “Фільм — зі сльозами на очах. Особливо, після виступу сина ... Як він доносив усе це від сім'ї, від душі, його розуміння — він теж художник — як він відгукнувся про батька ... Я думаю, що цей фільм потрібно показувати молодому поколінню, в кінотеатрах, тому що, на жаль, ми забуваємо тих героїв, які повинні жити вічно. Це людина, яка, маючи таку багату душу, її залишила майбутнім поколінням. Дякую Вам, творці фільму” [запис з диктофона автора статті].

Викладач Херсонського музичного училища, музикант і поет Василь Миколайович Олексій також наголосив на важливості цієї кінострічки для молоді і необхідності показу фільму в кінотеатрах, школах, ВНЗ.

Учень Федора Загороднюка, архітектор Сіменчук Анатолій Юхимович говорив про те, що Федір Іванович був відмінним педагогом, пояснюючи матеріал дуже зрозуміло, дохідливо: “Рівного йому я не зустрічав у житті ні до ні після інституту” [запис з диктофону автора статті].

За словами художника, який особисто знав Федора Загороднюка, Євгенія Герасимовича Ланолікого, фільм зроблено відмінно, дуже правдиво. Надія Миколаївна Столетова, яка пережила Велику вітчизняну війну, зазначила: “Нам, нашому поколінню важко згадувати, тому що ми все це пережили. Історія не повинна забуватися. Дякую. Молодь повинна знати історію з перших вуст” [запис з диктофона автора статті].

Фільм цінний своєю документальністю. Почесний громадянин нашого міста і сьогодні живе з нами, але вже у своїх картинах і на екрані кінотеатру. Напевно, це і є безсмертя.

Вважаємо презентацію кінострічки, виробленої 2018 року, що описується вперше, важливим інструментом державного управління аматорським мистецтвом у контексті національно-патріотичного виховання населення. 19 лютого 2018 р. о 12.00 у кіноконцертній залі “Ювілейний” м. Херсона відбулася презентація фільму ще про одного героя Другої світової війни — Володимира Петровича Казначеева — почесного громадянина міста Херсона. Кіноробота є короткометражною стрічкою, створеною на базі дитячо-юнацької кіностудії “Кінокімерія” Союзу кінематографістів України, за сприянням Херсонської обласної орга-

нізації Української спілки ветеранів Афганістану та “Фонду інвалідів Чорнобиля Плюс” [7]. Фільм розпочинається з кадрів, які зображують Володимира Казначеева, який прогулюється по парку нашого міста. “Я нагороджений сімома орденами і медалями. Найдорожча для мене медаль — партизану “Вітчизняної війни”, першого ступеня, і Орден Леніна за підлив ворожих ешелонів на залізниці Брест–Ковель у 1943 р. (час Орловсько-Курської дуги)” — розповідає головний герой. Його слова супроводжуються кадрами мирного життя. Володимир Петрович народився 26 липня 1928 року в селі Солов’янівка, Клетнянського району, Брянської області. “До початку війни я закінчив 5 класів, і війна застала мене на рибалці. Увечері прийшов до дому, а мама каже: “Володю, почалася війна”. Я, як патріот, сказав, що фашистів ми розгромимо швидко. Але війна затягнулася. Німці окупували наш район, і партизани розпочали свою діяльність. 6 жовтня карателі схопили мою матір і жорстоко стратили, змусивши її копати собі могилу. Це нещастя врізалось до моєї пам’яті. Я мати любив і присягнув помститися фашистам. Партизани зупинялися у нас тому, що хата була на околиці села. Я щоб потрапити до партизан, пішов слідом за ними” [8].

Хлопчика залишили в загоні. Коли він почув, що готується партизанська група, то пішов до командира і попросився у підрильники. “До цього часу я відзначився в боях, мене викликали в штаб і сказали: “Ми тебе зараховуємо до групи підрильників, але якщо ти здаси іспити на відмінно”. У кожній групі був офіцер, який

навчав мінній справі,” — говорить головний герой фільму. Далі глядач дізнається за допомогою голосу за кадром і зорового ряду, побудованого завдяки художньо-ігровим кадрам, що були використані із відкритого доступу мережі Інтернет про те, що група з підричників і командир (призначався офіцер і два бійці), тобто 4 людей, підходили до залізниці. Чекали, доки буде перерва між проходом патрулів. Вони йшли на зустріч один до одного і розходилися, це займало 30 хвилин. За цей проміжок часу треба було поставити тол 10 г і ящик з міною, яка називалася МУД (міна уповільненої дії). “Коли неможливо було міну поставити, ставили як ми говорили, на “паличку” [8]. Паровоз збивав паличку і відбувався вибух. Головне — щоб в ешелонах було якомога більше знищено живої сили, а також з танків та гармат. “Німці виходили з двох сторін ремонтували дорогу, висвітлювали її ракетами — було видно, як удень, протягом 4 годин відремонтували полотна, прибрали потяг. Командир групи Белов мені каже: “Володю, ми не поставимо міну”. Я кажу: “Михайло Іванович, давайте почекаємо”. Німці відремонтували дорогу, пустили контрольний поїзд, ми почекали. Вже займався світанок. Я кажу: “Піду, підірву ешелон, на “паличку”. Я поставив, але не розрахував, мені здалося, що ешелон пройшов, і міна не вибухнула. І в цю мить — вибух. Мене вибуховою хвилею вдарило, і я впав без свідомості. Хлопці мене підхопили та винесли. Отямився я через 4 години, під сосною, ми відходили. Хлопці кажуть: “Володя живий”. Зайшли до лісника, наш зв’язковий, напоїв мене

молоком. На наступну ніч я знову пішов на диверсію. Важливо було, щоб ти залишився непоміченим” [8].

Дуже цікава для глядача розповідь про дружбу хлопчика і колишнього шкільного вчителя. Іван Рябцев, який підірвався на міні, до війни працював вчителем. “Він настільки прив’язався до мене, що ми подружилися. І завжди десь на привалі або на снігу, він якось намагався зігріти мене, захистити від негоди. Навіть (я був ще хлопчиськом) він розповідав про свою любов. Була вчителька в школі, яку він сильно любив. Вони одружилися б, якби не війна” [8].

Йдучи на диверсію, коли вчитель підірвався, він попросив Володю змонтувати йому міну. Говорив, що загине в той день. “Я бачив сон, я одружився на своїй любові, а це передбачає смерть”, — сказав учитель хлопчикові. “Були певні забобони і, дійсно, в цю ніч він загинув. Як він загинув? Мінер помиляється один раз”.

“Німці хитрили — сідає засідка на ешелон, йде ешелон малою швидкістю, і вони з іншого боку висаджуються. Щоб ми їх не бачили. У мене був такий випадок: ешелон йде, і я бачу, що вистрибує засідка. Довелося йти в інше місце, закладати міну. Але якщо засідка сіла, то будуть рідко ходити патрулі. Був офіцерський патруль з 12 осіб, з кулеметами і сержантський, з ним йшли 3 людини. Вони трималися 50–70 метрів один від одного” [8].

“Звикав я сам до патруля, виходив вночі, маскувався і чекав патруль. Вони проходили у 20–30 метрах. Звикав, це надавало сили, що я все-таки поставлю міну. Таких ви-

падків було багато. Було таке: бачили в сутінках, сідає засідка. Я їй кажу, що засідка, відійдемо, потім я ставив міну” [8].

“На залізниці, яка йшла від Бреста до Ковеля і дуже сильно охоронялася, мені вдалося підірвати 10 ешелонів противника. Загін підірвав 41 ешелон. Втрати були великі з 15 підіривників залишилося в живих тільки п’ять чоловік” [8].

Головний герой фільму був представлений до нагороди “Герой Радянського Союзу”, але вплинув вік, і його нагородили орденом Леніна. У березні 1944 року хлопця було відправлено до Святошино в школу партизанського руху України. Після перемоги 9 травня, Володимира Петровича направили до Москви продовжувати навчання радиста, а потім на Памір. “Ми були першими, хто встановив зв’язок там. Я приїхав у відпустку до Херсона. У Скадовську працювала моя сестра. В Херсоні мені сказали, що Олексій Федорович Федоров у місті працює першим секретарем, мій бойовий наставник” [8].

Так і вступив Володимир Казначеев до мореходного училища м. Херсона, яке закінчив з відзнакою. Потім поїхав працювати до Балтійського пароплавства. Працював у Херсонському порту. “У 1965 р. мене направили до Алжиру працювати в торговому представництві при Міністерстві морського флоту 4 роки. Повернувся до Херсона на свою стару посаду. Я люблю це місто. У 1972 р. викликали в Москву і відправили до Франції для створення акціонерного товариства. У Парижі я відпрацював 7 років. “Орденом Трудового Червоного Прапора” був

нагороджений за працю у Франції в 1973 р. Мені вдалося в той час створити акціонерне товариство, це було важко, але я створив. Орденом “Знак пошани” був нагороджений за роботу в Алжирі. Українська нагорода — “За заслуги” III ступеня і “За Мужність”. Я був і залишаюся почесним курсантом мореходного училища. У 1985 р. отримав звання “Почесний працівник транспорту України” [8]. Зараз Володимиру Казначееву присвоєно звання — “Почесний громадянин міста Херсона”.

“Багато пройшло часу, багато було зроблено для користі нашої держави. Витрачено сил, безсонних ночей, здоров’я, але найдорожчі мені роки — це роки, проведені в партизанському загоні. Коли я хлопчиськом, у 14 років, пускав під укис ворожі ешелони, війна, безсонні ночі. Боявся я? Коли виконував завдання, страшно було, але йшов і робив усе, що треба було робити для Перемоги!” [8].

Після перегляду фільму було відзначено, що Херсонська обласна організація ветеранів Афганістану увічніює пам’ять героїв Другої світової війни, створюючи документальні фільми, серед яких три роботи: “Зенітниця” [9], “Моє життя на полотні” і “Партизан”.

На сцену запросили голову ХОО УСВА Володимира Пилиповича Столяра, який сказав: “15 лютого ми відзначили 29 річницю виведення військ з Афганістану. Наші побратими, автори цього фільму, учасники бойових дій Віктор Бикодир і Олександр Єлагін вже багато років працювали над створенням документальних кіноробіт, що увічніюють подвиг

наших хлопців в Афганістані, а тепер вони відображають героїв Другої світової, яких з кожним роком стає все менше. Наша організація сприяє тому, щоб наша молодь брала приклад з героїв. Ціла серія фільмів “Афганські долі” була гідно представлена авторами на міжнародних кінофестивалях і відзначена високими нагородами” [запис з диктофона автора статті].

Голова міської організації Спільки ветеранів Володимир Якович Куций зазначив, що в місті Херсоні Володимир Петрович Казначеев проводить величезну роботу з військово-патріотичного виховання, розповідаючи в школах та інших навчальних закладах про своє життя. В. П. Казначеев — Почесний ветеран України, а його ім'я занесено до книги “Почесних ветеранів України”. “Сьогодні “афганці” роблять дуже багато для військово-патріотичного виховання. Володимир Казначеев — це гордість нашої ветеранської організації”, — сказав у своїй промові Володимир Куций і подякував усім, хто готував цей культурний захід [запис з диктофона автора статті].

З Почесним ветераном у мореходному училищі вчився батько нинішнього заступника училища Херсонської державної морської Академії Ірини Володимирівни Карплюк. Вона прийшла на презентацію фільму з величезним букетом троянд, у супроводі курсантів мореходного училища. Слова подяки за стійкість і героїзм, за приклад мужності, який демонструє на зустрічах з молоддю В. Казначеев, були сказані зі сцени Іриною Карплюк головному герою фільму.

Висновки і пропозиції. Отже, практично доведено, що з викорис-

танням емпіричного методу дослідження, на прикладі вперше описаних автором статті культурних заходів, аматорське мистецтво поки що локального рівня, яке підготовлено якісно, маючи у своєму змісті великий просвітницький сенс. Це може бути дієвим механізмом у системі державного управління патріотичним вихованням населення як молоді, так і середнього віку. Презентації, в організації яких автор цієї наукової роботи брала особисту активну участь, показують, що діяльність громадської організації, яка тісно співпрацює і підпорядковується державній адміністрації, є дієвим механізмом упровадження патріотичного виховання сучасного населення цієї територіальної області засобами кіномистецтва.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Войтович Р. В.* Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): монографія / Р. В. Войтович. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — 680 с.
2. *Карпова І. Г.* Національно-патріотичне виховання молоді в сучасних умовах / І. Г. Карпова // Проблеми соц. роботи: філософія, психологія, соціологія. — 2013. — № 1. — С. 226–229.
3. *Збірник* наукових праць Військового гуманітарного інституту Національної академії оборони України / ред.: Л. А. Ріпа. — Вип. 6 (31). — К., 2002. — 76 с.
4. *Борищак М., Гузенко І.* Національно-патріотичне і військово-фізичне виховання студентів та курсантів в Україні / М. Борищак, І. Гузенко // Педагогіка, психологія та мед.-біол.

пробл. фіз. виховання і спорту. — 2003. — № 17. — С. 71–77.

5. *Сухомлинський В. А.* Избранные произведения: в 5 т. / [редкол. А. Г. Дзеве́рин (пред.) и др.]. — К.: Рад. шк., 1979. — Т. 1. — 1979. — 686 с.
6. *Презентація* фільму “Мое життя на полотні” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: URL: <http://usva.ks.ua/news/19-07-17.php>
7. 19 лютого 2018 року в ККЗ “Ювілейний” відбулась презентація документального фільму “Доля партизана” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: URL: <http://usva.ks.ua/news/19-02-2018.php>
8. *Елагин А., Быкодир В.* Судьба партизана [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Me9LeM9-i1I>
9. *Фильмы* Херсонцева признаны победителями! [Электронный ресурс]. — Режим доступа: URL: <http://usva.ks.ua/news/04.10.2017.php>

REFERENCES

1. *Voytovych R. V.* (2007) Vplyv hlobalizatsiyi na systemu derzhavnoho upravlinnya (teoretyko-metodolohichnyy analiz): monohrafiya [Impact of globalization on the system of public administration (theoretical and methodological analysis): monograph], Vyd-vo NADU, Kyiv, Ukraine.
2. *Karpova I. G.* (2013) “National patriotic upbringing of youth in mo-

dern conditions”, Problemi soc. roboti: filosofiya, psixologiya, sociologiya, vol. 1., p. 226–229.

3. “*Zbirnik* naukovix prac vijskovogo humanitarnogo institutu nacionalnoï akademii oboroni ukraïni” (2002) [Collection of scientific works of the Military Humanitarian Institute of the National Academy of Defense of Ukraine], vol. 6 (31), Kyiv, Ukraine.
4. *Borishhak M., Guzenko I.* (2003), “National-patriotic and military-physical education of students and cadets in Ukraine”, Pedagogika, psixologiya ta med.-biol. probl. fiz. vixovannya i sportu, vol. 17, p. 71–77.
5. *Suxomlinskij V. A.* (1979), Yzbrannyye proyzvedenyya: V 5-ty t., [Selected Works: In 5 vol.], vol. 1, Radyansks shkola, Kyiv, Ukraine
6. *Prezentaciya* filmu “Мое zhittya na polotni” (2017), available at: <http://usva.ks.ua/news/19-07-17.php> (Accessed 15.02.2018).
7. 19 lyutogo 2018 roku v kkz “yuvilejnyj” vidbulas prezentaciya dokumentalnogo filmu “dolya partizana” (2018), available at: <http://usva.ks.ua/news/19-02-2018.ph> (Accessed 25.02.2018).
8. *Elahyn A., Bykodyr V.* Sud’ba partyzana (2018), available at: <https://www.youtube.com/watch?v=Me9LeM9-i1I> (Accessed 25.02.2018).
9. *Filmy* xersoncev priznany pobeditelyami! (2017), available at: <http://usva.ks.ua/news/04.10.2017.php> (Accessed 15.02.2018).

УДК: 351.331

Масик Марія Зіновіївна,

провідний науковий співробітник Проблемної науково-дослідної лабораторії соціальних досліджень ринку праці, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, 03038, м. Київ, вул. Нововокзальна, 17, тел.: (097) 445 67 61, e-mail: marichka85@ukr.net

ORCID: 0000-0001-6935-6695

Масик Мария Зиновьевна,

ведущий научный сотрудник Проблемной научно-исследовательской лаборатории социальных исследований рынка труда, Институт подготовки кадров государственной службы занятости Украины, 03038, г. Киев, ул. Нововокзальная, 17, тел.: (097) 445 67 61, Email: marichka85@ukr.net

ORCID: 0000-0001-6935-6695

Masik Mariya Zinovievna,

Leading researcher of the Problem Research Laboratory for Social Studies in the Labor Market, Institute of Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine, 03038, Kyiv, Str. Novovokzalna, 17, tel.: (097) 445 67 61, e-mail:marichka85@ukr.net

ORCID: 0000-0001-6935-6695

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.90>



ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ ДПП-ПРОЕКТІВ

Анотація. Стаття присвячена з'ясуванню особливостей управління ризиками під час реалізації ДПП-проектів. Автором виокремлено сукупність ризиків для приватного партнера, бізнес-ризиків ДПП-проектів та основних ризиків, пов'язаних з протестами населення, а також громадських та міжнародних організацій. Наведено типові ризики проектів ДПП, серед яких: форс-мажорні обставини, політичні ризики, ризики прибутковості, операційні, будівельні, фінансові ризики, а також ризик дефолту. Наведено світовий досвід розподілу ризиків між партнерами. Також названо основні методи оцінювання ризиків ДПП-проектів.

Визначено, що істотними є умови, щодо яких сторони мають дійти згоди для того, щоб договір був укладений. Управління ризиками можливо реалізу-

увати в межах істотних умов розподілу ризиків. Однак положення законодавства передбачають розподіл лише тих ризиків, які виявлені за результатами проведення аналізу ефективності проекту ДПП. Законодавство прямо не визначає, яким чином можуть розподілятися ризики, виявлені в процесі переддоговірних переговорів (або навіть на пізнішому етапі), але не враховані при аналізі ефективності. Наприклад, пропозиції щодо умов договору про партнерство як частина конкурсної пропозиції претендента можуть містити пропозиції щодо механізмів управління ризиками. Не визначено й не може бути повною мірою визначено можливі способи управління ризиками з огляду на їх специфіку для конкретного проекту. Для цього доцільно передбачити період ознайомлення з проектом конкурсної документації та можливість внесення змін до неї за результатами зауважень, отриманих від потенційних учасників конкурсу. Також доцільно передбачити випадки, в яких можливий перегляд окремих умов договору без проведення конкурсу.

Обґрунтовано, що законодавство не обмежує можливості передбачити особливі умови договору про реалізацію проекту ДПП або укласти додаткові (допоміжні) договірні інструменти (наприклад, інвестиційний договір). Водночас при викладенні умов, не передбачених законодавством, необхідно враховувати обсяг компетенції державного партнера. Також для забезпечення принципу рівності умов державний партнер має передбачити такі додаткові умови в конкурсній документації.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, державний партнер, оцінювання ризиків, приватний партнер, ризики ДПП.

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ГЧП-ПРОЕКТОВ

Аннотация. Статья посвящена выяснению особенностей управления рисками при реализации ГЧП-проектов. Автором выделены совокупность рисков для частного партнера, бизнес-рисков ГЧП-проектов и основных рисков, связанных с протестами населения, а также общественных и международных организаций. Приведены типичные риски проектов ГЧП, среди которых: форс-мажорные обстоятельства, политические риски, риски доходности, операционные, строительные, финансовые риски, а также риск дефолта. Приведен мировой опыт распределения рисков между партнерами. Также названы основные методы оценки рисков ГЧП-проектов.

Определено, что существенными являются условия, по которым стороны должны прийти к согласию для того, чтобы договор был заключенным. Управление рисками возможно реализовать в рамках существенных условий распределения рисков. Однако положения законодательства предусматривают распределение только тех рисков, которые выявлены по результатам проведения анализа эффективности проекта ГЧП. Законодательство прямо не определяет, каким образом могут распределяться риски, выявленные в процессе преддоговорных переговоров (или даже на более позднем этапе), но не учтены при анализе эффективности. Например, предложения

об условиях договора о партнерстве как часть конкурсного предложения претендента могут содержать предложения по механизмам управления рисками. Не определены и не могут быть в полной мере определены возможные способы управления рисками, учитывая их специфику для конкретного проекта. Для этого целесообразно предусмотреть период ознакомления с проектом конкурсной документации и возможность внесения изменений в нее по результатам замечаний, полученных от потенциальных участников конкурса. Также целесообразно предусмотреть случаи, в которых возможен пересмотр отдельных условий договора без проведения конкурса.

Обосновано, что законодательство не ограничивает возможности предусмотреть особые условия договора о реализации проекта ГЧП или заключить дополнительные (вспомогательные) договорные инструменты (например, инвестиционный договор). В то же время при изложении условий, не предусмотренных законодательством, необходимо учитывать объем компетенции государственного партнера. Также для обеспечения принципа равенства условий государственный партнер должен предусмотреть такие дополнительные условия в конкурсной документации.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственный партнер, оценки рисков, частный партнер, риски ГЧП.

FEATURES OF RISK MANAGEMENT AFTER REALIZING PPP PROJECTS

Abstract. The article is devoted to the clarification of the peculiarities of risk management during the implementation of PPP projects. The author identifies a set of risks for a private partner, business risks of PPP projects and the main risks associated with the protests of the public, as well as public and international organizations. The typical risks of PPP projects are presented, including force majeure, political risks, profitability risks, operational, construction, financial risks, and the risk of default. The world experience of sharing risks between the partners is presented. Also named are the main methods for assessing the risks of PPP projects.

It has been determined that the conditions on which the parties should reach agreement in order for the contract to be concluded are essential. Risk management can be implemented within the framework of the essential conditions for the allocation of risks. However, the provisions of the law provide for the allocation of only those risks identified by the results of an analysis of the effectiveness of the PPP project. Legislation does not directly determine how risks can be allocated to the risks identified during the pre-contract negotiations (or even at a later stage), but not taken into account in the analysis of efficiency. For example, suggestions on the terms of the partnership agreement as part of the bidding proposal may include suggestions on risk management mechanisms. There are no definite and can not be fully defined possible ways of managing risks in view of their specificity for a particular project. For this purpose, it is advisable to provide for a period of familiarization with the draft tender documentation and the

possibility of making changes to it based on the findings received from potential contestants. It is also advisable to foresee cases in which it is possible to review certain terms of the contract without a competition.

It is substantiated that the law does not restrict the possibility of foreseeing specific terms of an agreement on the implementation of the PPP project or to conclude additional (auxiliary) contractual instruments (for example, an investment agreement). At the same time, when laying down conditions not provided for by law, it is necessary to take into account the scope of competence of the state partner. Also, in order to ensure the principle of equality of conditions, the state partner should provide such additional conditions in the tender documentation.

Keywords: public-private partnership, state partner, risk assessment, private partner, PPP risks.

Постановка проблеми. Система відносин держави з приватним підприємницьким сектором у формі ДПП є одним із виявів змішаної економіки, яка за певних умов може дати позитивний ефект для суспільства загалом, забезпечуючи економіку більш якісними товарами. Саме управління ризиками знизить імовірність провалу ДПП-проектів і сприятиме розвитку цього виду співпраці держави з приватним бізнесом.

Аналіз останніх публікацій. Питанням управління ризиками під час реалізації ДПП-проектів присвячували свої праці такі провідні науковці, як Н. М. Бондар, І. А. Брайловський, А. В. Мостепанюк, Є. Л. Черевиков та ін. Проте у зв'язку з актуальністю запровадження державно-приватного партнерства у господарську діяльність держави це питання потребує постійного вивчення, що зумовило вибір теми означеної наукової статті.

Мета статті — з'ясувати особливості управління ризиками під час реалізації ДПП-проектів.

Виклад основного матеріалу. Результативність державно-приватного партнерства розглядається з точки зору кожного з партнерів. Якщо для приватного сектору достатньо застосувати стандартні методи оцінювання результативності, які придатні для будь-якої фірми, то для держави завдання стоїть складніше. Завдання, які держава намагається вирішити за допомогою державно-приватного партнерства, не можуть бути оцінені тільки кількісним способом. В остаточному підсумку всі подібні проекти націлені на вирішення стратегічних державних завдань, на зниження гостроти соціальних суперечностей. Дієвих механізмів оцінювання результативності у прийнятті рішень подібного роду не існує. Однак можна з упевненістю припустити, що чітке планування таких проектів і максимальне оцінювання ризиків для них значно підвищують шанс на досягнення поставлених цілей обома сторонами [1].

Потенційні вигоди використання державно-приватного партнерства можуть складатися з того, що такий

формат взаємовідносин бізнесу і влади може забезпечити:

- більшу ефективність, а також економію часу при реалізації проектів і здійсненні робіт — за рахунок використання учасниками партнерства своїх найбільш сильних сторін;
- різноманітність у підходах до розроблення і подальшого здійснення проектів — за рахунок використання різних методів і розширення числа можливих варіантів;
- більш високу якість економіко-управлінських рішень при реалізації спільних проектів, забезпечувану кваліфікацією представників бізнесу, і найповніше урахування суспільних потреб і соціальної значущості, яку забезпечують представники органів управління;
- інтеграцію суб'єктів бізнесу в громадське життя — за рахунок його безпосереднього залучення в реалізацію значущих соціально зумовлених проектів;
- підвищення якості надаваних товарів і послуг — за рахунок установлення більш жорсткого державного контролю;
- зниження соціальної напруги і негативного ставлення до бізнесу з боку населення — за рахунок визнання його внеску у вирішення соціальних проблем.

Ефективно використовуючи і розвиваючи державно-приватне партнерство, держава може додатково залучати кошти приватного інвестора з метою розвитку об'єктів громадської інфраструктури в пріоритетні інноваційні проекти для реконструкції, модернізації, будівництва транспортних споруд, ліній електропередач, гідротехнічних си-

стем, ліній зв'язку, інформаційних систем; об'єктів соціального значення у сфері освіти, науки, культури, охорони здоров'я, туризму і т. ін.; муніципальних об'єктів господарства: комунальні послуги, громадський транспорт, житлові об'єкти, благоустрій території тощо.

Сукупність ризиків для приватного партнера можна розподілити на чотири великі групи [2, с. 188]:

- 1) ризики, зумовлені діяльністю державних органів влади;
- 2) ризики, пов'язані з участю держави як партнера у проектах державно-приватного партнерства;
- 3) бізнес-ризики проектів державно-приватного партнерства;
- 4) ризики, пов'язані з протестами населення, громадських та міжнародних організацій.

Категорія ризиків відіграє значну роль у відносинах державно-приватного партнерства. Як і будь-який вид економічної діяльності, ДПП в процесі своєї реалізації може зазнавати тих чи інших впливів, які можуть негативно позначитися на кінцевих результатах проекту. Ключовими факторами при оцінюванні ризиків є: імовірність їх виникнення та ступінь наслідків (впливу) ризиків, якщо вони мають місце. На нашу думку, необхідне формування особливого підходу до оцінювання ризиків проектів державно-приватного партнерства, особливо — з точки зору держави [3, с. 22].

Серед ризиків, зумовлених діяльністю державних органів влади, слід виокремити [2, с. 188]:

- високий рівень корумпованості на всіх рівнях державної влади. На жаль, цей ризик властивий навіть

ринково розвиненим та економічно успішним країнам;

- велику бюрократію державних органів влади, що призводить до затягування вирішення питань, пов'язаних із затвердженням та реалізацією проекту;

- зміну нормативно-правової бази у сфері реалізації проекту. Такі зміни можуть запровадити нові податки та збори, вимоги щодо додаткових вкладень, пов'язаних із захистом навколишнього середовища, обмеження у ціноутворенні, у правилах ведення бізнесу тощо. У кінцевому підсумку це може призвести до втрати приватним інвестором очікуваних прибутків.

- зміни пріоритетів у соціально-економічній політиці на державному або муніципальному рівні. Такі зміни можуть призвести до припинення державної підтримки проекту, зменшення бюджетних дотацій, зменшення очікуваної рентабельності проекту тощо;

- конфіскація (націоналізація) вкладеного приватним інвестором капіталу;

- зміна політичного устрою у країні.

До бізнес-ризиків проектів державно-приватного партнерства належать звичайні підприємницькі ризики, а саме [4]:

- неправильне оцінювання платоспроможного попиту. Це призводить до помилкового схвалення проекту як прибуткового та нераціонального вкладання інвестицій;

- непередбачене підвищення цін на обладнання та матеріали, необхідні для реалізації проекту. На стадії розроблення проекту неможливо

врахувати всі можливі варіанти підвищення цін на ресурси, енергоносії тощо, що матимуть місце протягом періоду реалізації проекту. Це може призвести до недостатності затвердженого обсягу інвестицій для реалізації проекту;

- неправильне оцінювання вартості проекту (підвищення вартості під час його реалізації). У цьому разі існує імовірність отримання приватним інвестором незначних прибутків або навіть і збитків від реалізації проекту;

- помилки технічного проектування та реалізації проекту;

- неправильне оцінювання рентабельності та терміну окупності проекту. Такі ризики пов'язані зі зміною вимог щодо ціноутворення, зростанням поточних витрат, зниженням попиту тощо;

- неефективне управління проектом. Має місце через недостатність досвіду управлінського персоналу компанії — приватного інвестора;

- ризик зміни валютного курсу (для контрактів в іноземній валюті);

- форс-мажорні обставини (стихійні лиха, громадянські заворушення тощо).

До основних ризиків, пов'язаних з протестами населення, громадських та міжнародних організацій, належать [4]:

- негативний вплив проекту на навколишнє середовище;

- недостатній рівень технічної безпеки проекту;

- неприйняття проекту суспільством через релігійні, моральні, історико-архітектурні та інші мотиви;

- порушення прав людини або національних меншин.

Серед типових ризиків реалізації проектів механізмами ДПП є і форс-мажорні обставини, і політичні ризики, і ризики прибутковості, операційні, будівельні, фінансові ризики, а також ризик дефолту (таблиця).

У світовій практиці державно-приватного партнерства вже набуто досвід розподілу ризиків між партнерами. Основними принципами розподілу ризиків є [2, с. 191]:

1) ризик повинен передаватись тому з партнерів, який має кращі можливості для контролю подій, що можуть зумовити виникнення ризику;

2) ризики повинні певним чином визначатись, розумітись та оціню-

ватись усіма сторонами, що беруть участь у проекті;

3) партнер, що приймає ризик повинен мати технічні або управлінські можливості для управління ризиком;

4) партнер повинен мати фінансовий потенціал, що дасть змогу пережити наслідки ризику або запобігти виникненню ризику;

5) партнер повинен мати бажання прийняти на себе ризик.

Управління ризиками проекту ДПП здійснюється на етапі укладення договору щодо реалізації проекту ДПП між державним і приватним партнером. Це зводить управління ризиками до дуже короткого проміж-

Типові ризики проектів ДПП та їх гіпотетичне розміщення

Категорія ризику	Приклад	Кращий партнер для управління ризиком
Форс-мажорні обставини	Втрати від стихійного лиха	Державний партнер
Політичні ризики	Перенесення термінів затвердження проектів, придбання земельних ділянок, зміна закону, що впливає на дохід	Державний партнер
Ризик прибутковості/ попиту	Недостатній дохід через низький обсяг руху або нижче ціни за еластичність попиту	В основному державний – іноді приватний партнер
Дизайнерські/технічні ризики	Інженерські або дизайнерські помилки	Приватний партнер
Будівельні ризики	Збільшення витрат за затримання з несправною технікою	Приватний партнер
Операційні ризики	Видаткові операції та підтримка життєвого циклу	Приватний партнер
Ризики в галузі навколишнього середовища	Відшкодування збитків, компенсаційні витрати/погашення зобов'язань за завдання шкоди довкіллю	Приватний партнер
Фінансові ризики	Витрати, що виникають через невідповідність хеджування доходів та управління боргом	В основному приватний партнер – іноді державний
Ризик дефолту	Банкрутство проекту через будь-які/всі названі факти	Розділені державний/ приватний партнер

Складено автором на основі [5]

ку часу до початку реалізації проекту. Окрім того, можливості щодо механізмів управління ризиками значною мірою залежать від положень конкурсної документації, затвердженої для проведення конкурсу із визначення приватного партнера.

Законодавство не передбачає простого шляху зміни умов ДПП. Зокрема невизначено, які зміни можуть потребувати повторного проведення конкурсу з визначення приватного партнера.

У зв'язку з цим, ефективні механізми управління ризиками державі необхідно передбачати на етапі проведення конкурсу з визначення приватного партнера та остаточно закріплювати в договорі з реалізації проекту ДПП.

При цьому слід відмітити, що істотні умови договору про ДПП визначені в Порядку проведення конкурсу з визначення приватного партнера для здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів державної, комунальної власності, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 р. № 384. Істотними умовами договору є [6]:

- найменування державного партнера та об'єкта державно-приватного партнерства;

- зобов'язання сторін, у тому числі обсяг і форма фінансової участі державного та приватного партнерів у здійсненні зазначеного партнерства;

- перелік, обсяги і строки виконання передбачених договором робіт;

- вимоги до якості товарів, робіт послуг, що виконуються згідно з договором;

- розподіл ризиків, виявлених за результатами проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства між партнерами та форми управління такими ризиками;

- порядок та умови отримання переможцем конкурсу права на користування земельною ділянкою для здійснення державно-приватного партнерства (за потреби);

- умови, розмір і порядок внесення платежів, якщо такі передбачено умовами здійснення зазначеного партнерства;

- порядок та умови розподілу між сторонами договору про партнерство доходу та/або продукції, якщо такий розподіл передбачено умовами здійснення зазначеного партнерства;

- вимоги щодо повернення після припинення дії договору про партнерство об'єкта державно-приватного партнерства та земельних ділянок, що надані для потреб, пов'язаних із здійсненням такого партнерства;

- зобов'язання щодо відшкодування витрат на проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства та/або екологічної експертизи;

- умови внесення змін до договору про партнерство;

- відповідальність сторін за його невиконання;

- порядок розгляду спорів;

- строк дії договору про партнерство, дата, місце підписання та порядок набрання ним чинності.

Суттєвими є умови, за яких сторони мають дійти згоди для укладення договору. Управління ризиками можливо реалізувати в межах істотних

умов розподілу ризиків. Однак положення законодавства передбачають розподіл лише тих ризиків, які виявлені за результатами проведення аналізу ефективності проекту ДПП. Законодавство прямо не визначає, яким чином можуть розподілятися ризики, виявлені у процесі переддоговірних переговорів (або навіть на пізнішому етапі), але не враховані при аналізі ефективності. Наприклад, пропозиції щодо умов договору про партнерство як частина конкурсної пропозиції претендента (п. 25 Порядку) можуть містити пропозиції щодо механізмів управління ризиками. Не визначено й не може бути повною мірою визначено можливі способи управління ризиками з огляду на їх специфіку для конкретного проекту. Для цього доцільно передбачити період ознайомлення з проектом конкурсної документації та можливість внесення змін до неї за результатами зауважень, отриманих від потенційних учасників конкурсу. Також доцільно передбачити випадки, в яких можливий перегляд окремих умов договору без проведення конкурсу.

Законодавство не обмежує можливості передбачити особливі умови договору про реалізацію проекту ДПП або укласти додаткові (допоміжні) договірні інструменти (наприклад, інвестиційний договір). Водночас при викладенні умов, не передбачених законодавством, необхідно враховувати обсяг компетенції державного партнера. Також для забезпечення принципу рівності умов, державний партнер має передбачити такі додаткові умови в конкурсній документації.

Під час оцінювання ризиків може використовуватися один або кілька з таких методів [7, с. 356]:

1. Метод доцільності затрат, орієнтований на ідентифікацію потенційних зон ризику за проектом. За цієї методики узагальненим чинником ризику вважається перевитрата коштів порівняно із запланованим обсягом. При цьому врахування різних чинників реалізації проектів забезпечує можливість поділу процесу на окремі стадії, оцінки зони ризику, в яку потрапляє проект на кожній стадії, і відповідно гарантує захист державного та приватного партнера від критичного та катастрофічного ризиків, оскільки на кожній стадії інвестор може прийняти рішення щодо припинення асигнувань за проектом [7, с. 356].

2. Метод експертних оцінок, який використовується тоді, коли оцінити ризики іншим способом неможливо або існує багато формальних ризиків, які математично оцінити складно. Застосування цього методу полягає у використанні інтелекту людей та їх здатності знаходити рішення формалізованих завдань. Методика проведення експертного оцінювання передбачає формування мети оцінювання, постановку завдань, створення групи оцінювання, опис форми отримання необхідних результатів, відбір експертів та визначення їх компетентності. При цьому відбір експертів має здійснюватися таким чином, щоб фахівці, які ввійшли до групи, по-перше, були обізнані з особливостями здійснення ДПП; по-друге, мали уявлення про специфіку роботи певної галузі (сфери діяльності підприємства); по-третє, не

були зацікавлені в результатах оцінювання. Компетентність експертів об'єктивно визначається ступенем їх кваліфікації у певній галузі знань шляхом аналізу професійної, наукової та іншої діяльності [7, с. 358].

Управління ризиками триває протягом усього життя проекту та проходить п'ять етапів [8]:

1) *ідентифікація ризиків*. Процес виявлення усіх ризиків, які мають відношення до проекту;

2) *оцінювання ризиків*. Визначення імовірності виявлених ризиків і величини наслідків у разі їх виникнення;

3) *розподіл ризиків*. Розподіл відповідальності між сторонами ДПП за проект із виявленням та оцінкою наслідків кожного ризику для кожної зі сторін за контрактом або погодження сторін мати справу з ризиками за допомогою вказаного механізму, який може включати в себе обмін ризиками;

4) *зниження ризиків*. Спроба знизити ймовірність ризику й ступеня його наслідків для сторін;

5) *моніторинг та аналіз*. Моніторинг та аналіз виявлених ризиків і нових ризиків із розвитком проекту та зміною його навколишнього середовища. Цей процес триває протягом усього терміну дії договору.

Аналіз практики реалізації проектів державно-приватного партнерства засвідчує, що система управління ризиками повинна включати такі основні процедури [7, с. 358]:

- виявлення ризиків;
- оцінювання ризиків та можливості їх настання;
- характеристика ризиків;
- моніторинг (контроль) ризиків, зокрема можливості поновлення ризику;

- аналіз наслідків від настання ризику;

- розроблення методів управління ризиками.

Ключовим у ефективному розподілі ризиків є принцип, відповідно до якого певні види ризиків мають закріплюватися за тими учасниками, які найбільш пристосовані до оцінювання, контролю та управління ризиками. Якщо держава прагне перекласти на приватну компанію певні додаткові ризики, якими вона неспроможна управляти, це збільшить тривалість переговорів та винагороду компанії. Якщо ж приватна сторона намагається зняти із себе відповідальність за технічні, комерційні та фінансові ризики, то має ставитися під сумнів корисність контракту чи компетенція приватної компанії [9, с. 49].

Порядок визначення розподілу ризику має такі кроки [8]:

Крок 1: Слід визначити всі ризики проекту. Вони включають у себе загальні ризики державно-приватного партнерства, а також ризики конкретних проектів (наприклад, ризик для здоров'я населення у проекті водопостачання).

Крок 2: Визначення основних послуг, які будуть надаватися державою і для яких ризики не можуть бути віднесені до приватного партнера.

Крок 3: Необхідно перевірити кожен із ризиків, які залишилися і виявити такі, у яких:

- уряд знаходиться у найкращому положенні для управління ними;
- приватний партнер знаходиться в найкращому положенні для управління ними;
- жодна зі сторін не має контролю;

- відповідно до цього визначити оптимальний розподіл ризиків.

Крок 4: Визначити, чи існують будь-які ризики з тих, що залишилися, і як вони повинні бути розподілені відповідно до умов певного ринку або специфічних факторів, пов'язаних із проектом.

Крок 5: Остаточний розподіл ризиків державно-приватного партнерства з огляду на кроки 3 і 4 і використання договору для розв'язання проблем будь-якого дисбалансу між сторонами.

Висновки. На сьогодні особливо важливим для успішної реалізації ДПП-проектів питанням є розподіл ризиків між державним і приватним партнером. Це питання досить широко представлене в дослідженнях, тому можна зробити висновок, що універсальної схеми розподілу ризиків на сьогодні не існує. Водночас більшість невдалих прикладів реалізації проектів ДПП пов'язано з недотриманням сторонами домовленостей про розподіл можливих ризиків (або окремі ризики не розподілені між учасниками зовсім), коли кожний учасник проекту ДПП намагається перекласти відповідальність на партнера. Особливо високі окремі ризики в проектах ДПП у сфері транспортної інфраструктури, які характеризуються високою капіталомісткістю і труднощами у прогнозуванні транспортних потоків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. База даних проектів державно-приватного партнерства у світі // Світовий банк [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ppi.worldbank.org/index.aspx>
2. Бондар Н. М. Державно-приватне партнерство у розвитку інфраструктурних галузей регіонів України: ризики учасників та їх ефективний розподіл // Формування ринкової економіки: зб. наук. пр.: у 2 ч. / Мінво освіти і науки, молоді та спорту України, ДВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана"; [відп. ред. О. О. Беляєв]. — Київ: КНЕУ, 2011. — Спец. вип.: Регіональний розвиток України: проблеми та перспективи / [відп. ред. С. Фіялка]. — Ч. 2. — С. 188–196.
3. Брайловський І. А. Засоби держави стосовно зниження ризиків проектів державно-приватного партнерства / І. А. Брайловський // Інноваційна економіка. — 2013. — № 5. — С. 21–23.
4. Бондар Н. М. Дослідження переваг та ризиків учасників проектів державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://business-consultant.com.ua/ukr/publicaciidpp303.html>
5. Public Private Partnership: A Guide for Local Government. May 1999, p. 9. British Columbia. Ministry of Municipal Affairs [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/policy_rcsarch/library/public_privatc_partnrshps.pdf
6. Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 р. № 384 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-%D0%BF>
7. Мостепанюк А. В. Ризики реалізації проектів державно-приватного партнерства: причини виникнення та механізм управління / А. В. Мостепанюк // Зб. наук. пр. Нац. ун-ту держ. податкової служби України. — 2011. — № 1. — С. 356–367.

8. *Брайловський І.* Управління ризиками проектів державно-приватного партнерства [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://skhid.com.ua/article/view/18952/16747>
9. *Черевиков Є. Л.* Управління ризиками проектів державно-приватного партнерства / Є. Л. Черевиков, Т. А. Єрофеева // Наук. пр. НДФІ. — 2010. — Вип. 4. — С. 48–53.

REFERENCES

1. *World Bank.* (n.d.). Baza danykh proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva u sviti [Database of public-private partnership projects in the world]. ppi.worldbank.org. Retrieved from <http://ppi.worldbank.org/index.aspx> [in English].
2. *Bondar N. M.* (2011). Derzhavno-pryvatne partnerstvo u rozvytku infrastrukturykh haluzei rehioniv Ukrainy: ryzyky uchashnykiv ta yikh efektyvnyi rozpodil [Public-Private Partnership in the Development of Infrastructure Industries of Ukraine's Regions: Participants' Risks and Their Effective Distribution]. *Formuvannya rynkovoï ekonomiky. Spets. vyp.: Rehionalnyi rozvytok Ukrainy: problemy ta perspektyvy* — Formation of a Market Economy. Special issue: Regional development of Ukraine: problems and perspectives (Vols. 2). (p. 188–196). Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
3. *Bondar N. M.* (2009). Doslidzhennia perevah ta ryzykiv uchashnykiv proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva [Investigation of advantages and risks of participants in public-private partnership projects]. business-consultant.com.ua. Retrieved from <http://business-consultant.com.ua/ukr/publicaciidpp303.html> [in Ukrainian].
4. *Brailovskyi I. A.* (2013). Zasoby derzhavy stosovno znyzhennia ryzykiv proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva [State resources in relation to risk reduction of public-private partnership projects]. *Innovatsiina ekonomika — Innovative economics*, 5, 21–23 [in Ukrainian].
5. *Brailovskyi I.* (2013). Upravlinnia ryzykamy proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva [Risk Management of Public-Private Partnership Projects]. skhid.com.ua. Retrieved from <http://skhid.com.ua/article/view/18952/16747> [in Ukrainian].
6. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy pro Deiaki pytannia orhanizatsii zdiisnennia derzhavno-pryvatnoho partnerstva: vid 11.04.2011, № 384* [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on Some issues of the organization of public-private partnership: from April 11 2011, № 384]. [zakon5.rada.gov.ua](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-%D0%BF). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-%D0%BF> [in Ukrainian].
7. *Mostepaniuk A. V.* (2011). Ryzyky realizatsii proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva: prychny vynyknennia ta mekhanizm upravlinnia [Risks of realization of public-private partnership projects: reasons for the emergence and management mechanism]. *Zbirnyk naukovykh prats Nats. universytetu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy* — Collection of scientific works of the National University of State Tax Service of Ukraine, 1, 356–367 [in Ukrainian].
8. *Cherevykov Ye. L., Yerofeieva T. A.* (2010). Upravlinnia ryzykamy proektiv derzhavno-pryvatnoho partnerstva [Managing the Risks of Public-Private Partnership Projects]. *Naukovi pratsi NDFI — Scientific Papers of NDFI*, 4, 48–53 [in Ukrainian].
9. *Ministry of Municipal Affairs.* (1999). *Public Private Partnership. A Guide for Local Government.* Retrieved from http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/policy_research/library/public_private_partnerships.pdf [in English].

УДК 351.851:005.332.3

Семенець-Орлова Інна Андріївна,
кандидат політичних наук, доцент кафе-
дри соціології та політології, Національний
авіаційний університет, 03058, м. Київ,
пр. Космонавта Комарова, 1, тел.: (044)
406 71 53, e-mail: innaorlova@ukr.net
ORCID: 0000-0001-9227-7426

Семенец-Орлова Инна Андреевна,
кандидат политических наук, доцент
кафедры социологии и политологии, На-
циональный авиационный университет,
03058, г. Киев, просп. Космонавта Ко-
марова, 1, тел.: (044) 406 71 53, e-mail:
innaorlova@ukr.net
ORCID: 0000-0001-9227-7426

Semenets-Orlova Inna Andriivna,
PhD (Politics), lecturer, Department of So-
ciology and Politology, National Aviation
University, 03058, Kyiv, Str. Kosmonavta
Komarova, 1, tel.: (044) 406 71 53, e-mail: innaorlova@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9227-7426

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.91>



ТЕНДЕНЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ ОСВІТНЬОЇ СИСТЕМИ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИЙ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТИ

Анотація. Стаття присвячена аналізу оновленого нормативно-правово-го забезпечення розвитку освітньої галузі, яким визначаються особливості впровадження освітніх змін у сучасній Україні. У контексті даної проблематики значну увагу приділено дослідженню готовності освітньої системи до ініційованих змін, розуміння учасниками змін усіх нових можливостей розвитку, що потенційно з'являються внаслідок реформаторських перетворень. Автор визначає, що в сучасній Україні освітні зміни носять переважно структурний (трирівневість школи, створення опорних шкіл, автономія освітніх закладів, нові можливості для їхнього організаційного розвитку) та змістовий (нові програми та державні стандарти) характери. Автор обґрунтовує критичну потребу успішного закінчення реформи децентралізації влади, забезпечення реальної автономії закладів освіти в сучасній Україні, що створить органічну основу для здійснення реформи середньої освіти та впровадження інших масштабних освітніх змін.

Визначено, що оновлене нормативно-правове забезпечення освітньої галузі водночас розширює межі професійної свободи вчительства і звідси встановлює високі вимоги до професіоналізму педагогів. Зміну фокусу освітньої діяльності новачками задекларовано у бік практики, інтерактивності та функціональності. Учитель тепер створюватиме освітні та навчальні програми відповідно до потреб учнів і локальних громад, облаштовуватиме відкрите навчальне середовище, враховуючи потенціал школи і залучаючи до освітнього процесу партнерів.

Однак доведено, що визначені в оновленому нормативному забезпеченні освіти в Україні методики діяльнісного та проблемно-пошукового підходу вимагають відповідних умов навчально-виховного процесу. Активний учень стає активним громадянином; школа, шкільне оточення та клас стають мікророспусільством. Як і саме суспільство, шкільне середовище не позбавлене конфліктів чи проблемних ситуацій. Саме в таких умовах для учнів з'являється можливість навчитися свідомо визначати власні інтереси та отримати досвід громадянської активності.

Ключові слова: освітня зміна, публічне управління освітніми змінами, освітня інновація, оновлення освіти, освітня реформа.

ТЕНДЕНЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЫ: ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация. Статья посвящена анализу усовершенствованного нормативно-правового обеспечения развития сферы образования, которое влияет на особенности внедрения образовательных изменений в современной Украине. В контексте данной проблематики автор анализирует состояние и готовность образовательной системы к внедрению изменений, понимание участниками изменений всех новых возможностей развития, которые появляются в результате реформаторских преобразований. Автор определяет, что в современной Украине образовательные изменения носят преимущественно структурный (трехуровневость школы, создание опорных школ, автономия образовательных учреждений, новые возможности для организационного развития образовательных учреждений) и содержательный (новые программы и государственные стандарты) характер. Автор обосновывает критическую потребность успешного окончания реформы децентрализации власти, обеспечение реальной автономии учебных заведений в современной Украине. Это может создать органическую основу для осуществления реформы среднего образования и внедрения других масштабных образовательных изменений.

Определено, что обновленное нормативно-правовое обеспечение образования одновременно расширяет рамки профессиональной свободы учителя и отсюда устанавливает высокие требования к профессионализму педагогов. Изменение фокуса образовательной деятельности новачками задекларировано в сторону практики, интерактивности и функциональности.

Учитель теперь будет создавать образовательные и учебные программы в соответствии с потребностями учащихся и локальных общин, обустривать открытую учебную среду, учитывая потенциал школы и привлекая к образовательному процессу партнеров.

Однако доказано, что определенные в обновленном нормативном обеспечении образования в Украине методики деятельностного и проблемно-поискового подхода требуют соответствующих условий учебно-воспитательного процесса. Активный ученик становится активным гражданином; школа, школьное окружение и класс становятся микрообществом. Как и само общество, школьную среду не лишено конфликтов или проблемных ситуаций. Именно в таких условиях для учащихся появляется возможность научиться сознательно определять собственные интересы и получить опыт гражданской активности.

Ключевые слова: образовательное изменение, публичное управление образовательными изменениями, образовательная инновация, обновления образования, реформа образования.

TENDENCIES IN REFORMING THE EDUCATIONAL SYSTEM OF MODERN UKRAINE: NATIONAL AND REGIONAL ASPECTS

Abstract. The author has analyzed the problem aspects of public administration of educational change in modern Ukraine. Special frameworks of public administration of educational change in an information society have been determined. The author has analyzed the categories of the implementation process of educational change. The author has explored the key features of external environment of such activity, formed by regulatory acts for settling relations in a particular area. The author has highlighted a set of contradictions of public management of educational change and recommendations for state agencies regarding the organization of an effective process of implementation of educational change as a social and political process with an emphasis on peculiar properties of the educational change.

It is determined that the updated legal and regulatory framework of the educational sector, at the same time, extends the scope of professional freedom of teaching and, hence, sets high requirements for the professionalism of teachers. The change in the focus of educational activity by innovations is declared in terms of practice, interactivity and functionality. The teacher will now create educational and training programs tailored to the needs of students and local communities, will create an open learning environment, taking into account the potential of the school and involving the partners in the educational process.

However, it has been proved that the methods of active and problem-searching approach defined in the updated normative provision of education in Ukraine require appropriate conditions for the educational process. An active student becomes an active citizen; school, school environment and class become a micro-society. Like the society itself, the school environment is not devoid of conflicts or

problem situations. It is in these conditions that students have the opportunity to learn to consciously identify their own interests and gain experience in civic activity.

Keywords: educational change, public management of educational change, education innovation, education renovation, education reform.

Постановка проблеми. Оскільки переважна більшість положень Закону України “Про освіту” (1991 р.) вичерпала свій регуляторний ресурс і не відповідає сучасним завданням повноцінного розкриття потенціалу кожної людини, розбудови України як демократичної, конкурентоспроможної європейської держави, 5 вересня 2017 р. було прийнято новий Закон України “Про освіту” [1]. Закон набрав чинності 28 вересня 2017 р. і декларував низку важливих новацій:

1) трирівневість школи — поділ об’єднаних раніше загальноосвітніх шкіл I–III ступенів на: початкову школу (4 роки навчання, вводиться з 2018 р.), основну школу (гімназії, 5 років навчання, вводиться з 2022 року); профільну середню школу — 3 роки (ліцеї та заклади професійної середньої освіти, вводиться з 2027 року);

2) перехід до компетентного підходу навчання — визначення компетентностей, якими повинні володіти школярі (у тексті Закону вони визначені, як: вільне володіння державною мовою; здатність спілкуватися рідною (у разі відмінності від державної) та іноземними мовами; математична компетентність; компетентності в галузі природничих наук, техніки і технологій; інноваційність; екологічна компетентність; інфор-

маційно-комунікаційна компетентність; навчання впродовж життя; громадянські та соціальні компетентності, пов’язані з ідеями демократії, справедливості, рівності, прав людини, добробуту та здорового способу життя, з усвідомленням рівних прав і можливостей; культурна компетентність; підприємливість та фінансова грамотність; інші компетентності, передбачені стандартом освіти) [1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Численні вітчизняні та зарубіжні [2] вчені привертають увагу до питання нововведень. Варто відзначити статті таких українських учених, як В. Кремень, С. Ніколаєнко, В. Громовий, Т. Фініков, Л. Паращенко, та західних теоретиків освітніх змін, таких як М. Барбер, Д. Блейз [3], Л. Бьорк [3], К. Ворли [4], Т. Гумінс [4], Т. Ковальський, П. Макларен, Ф. Раймерс, С. Сарасон, Т. Сержіованні, Т. Тімар. Фактори ефективності освітніх змін, особливо процедурні аспекти процесу їх успішної реалізації, стали предметом робіт, написаних М. Фулланом, Г. Стенлі [5]. У цій роботі ми розглянемо нормативно-правовий механізм управління освітніми змінами.

Мета дослідження — здійснити концептуальний аналіз вітчизняної практики публічного управління освітніми змінами, визначити особливості нормативно-правового за-

безпечення розвитку освітньої галузі в Україні.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Закон України “Про освіту” задекларував такі інституційні зміни:

1) автономія шкіл (школа наділяється повноваженнями ухвалювати навчальний план);

2) накладено обмеження на перебування на посаді директора школи максимум на дві каденції, по 6 років кожна. Директора тепер обиратиме на посаду спеціальна незалежна комісія, куди увійдуть директори державних та приватних шкіл, громадські представники, викладачі педагогічних вишів, представники районних державних адміністрацій;

3) перевіряти навчальні заклади буде Агентство забезпечення якості освіти, а не місцеві органи управління освіти, як це було досі [1].

У новому Законі України “Про освіту” чіткіше окреслена відповідальність органів місцевого самоврядування за забезпечення якості освіти у відповідних регіонах (ст. 66) [1], чого не було в попередньому Законі. Ця норма, звісно, витребувана етапом реалізації реформи з децентралізації влади в сучасній Україні. Повноваження органів місцевого самоврядування в галузі освіти щодо розвитку мережі навчальних закладів та установ, розвитку мережі спеціальних закладів освіти для осіб з особливими освітніми потребами у новому Законі істотно доповнено, що теж більше відповідає гарантіям забезпечення права на освіту у її доступності, рівному доступі та якості [1]. Якщо попередній Закон України “Про освіту” досить вузько окреслю-

вав зміст конституційного права на освіту з виокремленням таких його компонентів, як рівні умови доступу до освіти та безоплатна освіта у державних і комунальних навчальних закладах, то новий додав до перерахованих компонент якості та безперервності освіти. Окрім того, у новому Законі України “Про освіту” законодавець задекларував у переліку засад державної політики у сфері освіти та принципів освітньої діяльності такі позиції — формування поваги до прав і свобод людини, нетерпимості до приниження її честі та гідності; формування громадянської культури та культури демократії.

Обласні ради, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська та Севастопольська міські ради, згідно з новим Законом України “Про освіту”, відповідають за забезпечення доступності повної загальної середньої освіти та професійної освіти; районні, міські ради та ради об’єднаних територіальних громад — за забезпечення доступності дошкільної, початкової та базової середньої освіти, позашкільної освіти; сільські, селищні ради — за забезпечення доступності дошкільної та початкової освіти [1]. Це важливе уточнення розмежовує межі відповідальності щодо адміністративного обслуговування освіти в регіонах у контексті створення об’єднаних територіальних громад в Україні.

В оновленому нормативному забезпеченні освіти з’являються нові ролі, які потрібно планувати і втілювати. Зокрема, ролі взаємодії школи з громадою, адвокації, комунікації. Новий Закон України “Про освіту”

наділяє освітні заклади роллю центрів громад [1].

У контексті реалізації реформи з децентралізації влади і посилення інституційної спроможності об'єднаних територіальних громад, що почала реалізовуватися з кінця 2014 р., в Україні почали створюватися опорні школи [6]. У цьому контексті середня освіта постала основою для об'єднання територіальних громад, адже була однією з основних делегованих державою функцій громад.

Опорні школи створювалися з метою значно покращити рівень освіти, зокрема, у сільській місцевості. Виходячи з пояснень, наданих у “Методичних рекомендаціях з розроблення положення про структурний підрозділ освіти виконавчого органу об'єднаної територіальної громади” (лист Міністерства освіти і науки України від 30.12.2015 р. № 1/9-633), передбачається, що управління та фінансування позашкільних, дошкільних навчальних закладів, початкової та базової шкіл (до 9-го класу) передаються на рівень об'єднаних громад. Управління старшою профільною школою мало б здійснюватися на рівні вище, ніж об'єднана громада (у Польщі — це рівень повіту). Однак, оскільки в Україні децентралізаційні процеси не передбачають створення повітів, а школи I, II, III ступенів поки не відокремлені по всій території країни — старша школа поки управлятиметься теж громадою. На рівні області передбачається здійснення управління професійною школою.

Управління освітою органом місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади суттєво

відрізняється від адміністрування мережею освітніх закладів з боку районних державних адміністрацій у попередній системі управління. По-перше, орган управління освітою ОТГ має повноваження, окрім операційного (забезпечення поточної діяльності освітньої мережі громади), і ще на стратегічному (планування і прогнозування розвитку системи освіти в ОТГ) рівнях. По-друге, якщо керівника органу адміністративного обслуговування освітою в ОТГ призначає голова ОТГ, який обирається громадою ОТГ, то завідувача районного відділу освіти призначав на посаду керівник районної державної адміністрації, призначений, своєю чергою, Президентом (без участі громади). Звідси, орган управління освітою, як і вся система місцевої влади в ОТГ, насамперед, підзвітна громаді, і діє в її інтересах. Також адміністративне обслуговування мережі закладів освіти в ОТГ спрямоване на максимальне делегування навчально-методичних повноважень на рівень самих навчальних закладів. Тобто йдеться про розширення автономії шкіл [7].

Об'єднані територіальні громади отримали більші повноваження і ресурси, але, з іншого боку, опиняються перед великими викликами, зокрема тим, як загосподарювати освітню мережу в умовах демографічної кризи й обмеженого фінансування. Це породжує додатковий запит на відповідальних та компетентних місцевих лідерів.

Згідно з чинним законодавством, об'єднана територіальна громада може утворити власний або спільний з кількома іншими громадами орган

управління освітою чи делегувати відповідні повноваження одному із суб'єктів співробітництва [7]. Важливим елементом створення ефективної системи адміністративного обслуговування освіти об'єднаної громади є делегування адміністративних повноважень на рівень навчальних закладів у поєднанні з належним управлінням усередині самого закладу. Це, через оптимізацію структури виконавчих органів громади, дає змогу істотно зекономити кошти.

Формування об'єднаних територіальних громад створює більше можливостей місцевим жителям для безпосереднього впливу на надання якісних освітніх послуг, зокрема вирішувати питання матеріально-технічного забезпечення навчальних закладів. Об'єднані територіальні громади самостійно вирішують питання мережі дошкільних навчальних закладів, шкіл (які громади матимуть змогу утримувати), тобто йдеться про створення найоптимальнішої для громади мережі закладів освіти. Для фінансування шкіл (поточні видатки) об'єднана територіальна громада отримує з державного бюджету України освітню субвенцію, що розраховується за кількістю учнів з урахуванням низки коефіцієнтів. Капітальні видатки шкіл мають бути профінансовані з бюджету об'єднаної територіальної громади, однак і кошти субвенції можуть бути спрямовані на капітальні видатки, якщо не буде боргів за захищеними статтями. Так само, за наявної можливості, поточні видатки шкіл можуть дофінансовуватись з бюджетів громад. Залишки коштів субвенції наприкінці бюджетного року зали-

шаються у школах і можуть використовуватися на забезпечення капітальних видатків.

Перший конкурс на створення опорних шкіл в регіонах відбувся навесні 2015 р. Наразі кожна ОТГ самостійно вирішує питання про створення опорних шкіл, що відіграють своєрідну функцію центру освітнього округу, який включає заклади освіти ОТГ. Кожна ОТГ повинна мати філії, якими можуть бути початкові школи або школи II ступеня (основна школа). Станом на 01.11.2017 р. в Україні налічувалося 450 шкіл та 900 їх філій [6].

Щодо змістовних перетворень освіти, то розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 р. № 988-р “Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти “Нова українська школа” на період до 2029 р.” було затверджено План заходів щодо запровадження Концепції Нової української школи у ЗНЗ I ступеня на 2017–2018 рр. Відповідно до Плану з вересня 2017 р. в Україні запрацювало 100 шкіл, які пілотують Нову українську школу з використанням проекту нового Державного стандарту початкової загальної освіти та методики “навчання дією”, закладеного у його зміст. На підставі цього пілотування та громадського обговорення, готується фінальна версія Державного стандарту початкової загальної освіти. Зміст початкової освіти, виходячи з нового стандарту, розроблено на основі компетентнісного підходу. Стандарт передбачає інтегроване навчання у початковій школі, партнерство вчителя та учня в освітньому процесі.

Важливо, що серед ключових компетентностей, визначених у концепції “Нова українська школа”, є соціальні та громадянські компетентності.

Із січня 2018 р. в Україні вчителі початкових класів шкіл, які набиратимуть першокласників у 2018 р., проходять спеціальну тренінгову підготовку для того, щоб почати впровадження підходів Нової української школи з 2018 р. по всій Україні та працювати з використанням нового Державного стандарту початкової загальної освіти.

Ще у серпні 2016 року Колегія Міністерства освіти і науки України схвалила зміни, внесені до 13 навчальних програм для школярів початкових класів, що надають більшу свободу вчителю, а індивідуальність учня визначають основним фактором освітньої діяльності. Проект нового Державного стандарту початкової загальної освіти, що наразі перебуває на етапі громадського обговорення, містить окрему спеціальну “громадянську та історичну” освітню галузь зі змістовими лініями, що передбачають формування громадянських компетентностей. Відповідно до означених освітніх змін, у червні 2017 р. було оновлено навчальні програми для 5–9 класів (основна школа). З метою ефективного поєднання кількох освітніх завдань у процесі викладання усіх шкільних предметів було введено чотири наскрізні тематичні лінії, зокрема і “громадянську відповідальність”. Робота з оновлення програм здійснювалась за принципом “від предметоцентризму до дитиноцентризму”, забезпечивши зрівноваження знаннєвого і компетентнісного компонентів змісту освіти. Оновлен-

ня навчальних програм стало дієвим інструментом для запровадження інноваційних методик навчання.

Серед виховних напрямів у сучасній Україні найактуальнішими виступають національно-патріотичне, громадянське виховання як основоположні, що відповідають нагальним вимогам і викликам сучасності та закладають підвалини для формування свідомості нинішніх і прийдешніх поколінь. Відповідно, наказом МОН України “Про затвердження Концепції національно-патріотичного виховання дітей і молоді” від 16.06.2015 № 641 було затверджено власне Концепцію, а також “Заходи щодо реалізації Концепції національно-патріотичного виховання дітей і молоді та методичні рекомендації щодо національно-патріотичного виховання у загальноосвітніх навчальних закладах”. Наразі на етапі обговорення знаходиться проект нової Концепції громадянської освіти в Україні

Висновки та перспективи подальших досліджень. Ініційовані освітні зміни в сучасній Україні носять структурний (новий Закон України “Про освіту”, створення опорних шкіл, Концепція “Нова українська школа”) та змістовий (нові програми та державні стандарти) характер.

Водночас оновлене нормативно-правове забезпечення освітньої галузі розширює рамки професійної свободи вчительства і, звідси, встановлює високі вимоги до професіоналізму педагогів. Зміну фокусу освітньої діяльності новаціями задекларовано у бік практики, інтерактивності та функціональності. Учитель тепер буде створювати освітні та навчальні програми відпо-

відно до потреб учнів та локальних громад, облаштовуватиме відкрите навчальне середовище, беручи до уваги потенціал школи і залучаючи до освітнього процесу партнерів.

Однак визначені в оновленому нормативному забезпеченні освіти в Україні методики діяльнісного та проблемно-пошукового підходу вимагають відповідних умов навчально-виховного процесу. Наприклад, прийнявши виклик інтегрувати освіту для демократичного громадянства та з прав людини у систему навчання, школа стає перед необхідністю перебудувати шкільне життя на демократичних засадах та створити нову навчальну модель для здійснення демократичної освіти. Якщо учні набувають знань через пасивні форми навчання, то компетентностей — лише через пізнавальні форми (демонстрація, практика і тренування). Активний учень стає активним громадянином; школа, шкільне оточення та клас стають мікросуспільством. Як і саме суспільство, шкільне середовище не позбавлене конфліктів чи проблемних ситуацій. Саме в таких умовах для учнів з'являється можливість навчитися свідомо визначати власні інтереси та отримати досвід громадянської активності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Про освіту*: Закон України від 5 вересня 2017 р. [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
2. *Educational changes* [Internet Resources] / University of Newcastle. —

Mode to access : <http://www.slide-share.net/Rayedish/theories-of-educational-change>

3. *Blase J.* The Micropolitics of Educational Change and Reform: Cracking Open the Black Box [Internet Resources] / J. Blase & L. Björk // In A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan, & D. Hopkins (Eds.), *Second International Handbook of Educational Change*. — London, New York: Springer, 2010. — P. 237–58). — Mode to access : <http://dx.doi.org/10.1007/978-90-481-2660-6>
4. *Cummings T.* Organization development and change / T. Cummings, C. Worley. — Mason : Cengage Learning, 2009. — 792 p.
5. *Stanley G.* Seven Principles for Change Management [Internet Resources] / Gordon Stanley // Paper presented at 'Sustainable Leadership in Education', Faculty of Education and Social Work, University of Sydney (22.09.2006). — 10 p. — Mode to access : http://sydney.edu.au/education_social_work/professional_learning/resources/papers/StanleyG_06_SustainableLeadership.pdf
6. *Опорні школи* : презентація [Електронний ресурс] / Міністерство освіти і науки України. — Режим доступу: <http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/oporni-shkoli.html>
7. *Про затвердження* Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. [Електронний ресурс] // Офіційний портал Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

REFERENCES

1. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2017), The Law of Ukraine "On edu-

- cation", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (Accessed 19 December 2017).
2. *Educational changes* (2015), University of Newcastle, available at: <http://www.slideshare.net/Rayedish/theories-of-educational-change> (Accessed 15 December 2017).
3. *Blase J., & Björk L.* (2010). The Micropolitics of Educational Change and Reform: Cracking Open the Black Box. In A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan, & D. Hopkins (Eds.), *Second International Handbook of Educational Change* (p. 237–58). London, New York: Springer <http://dx.doi.org/10.1007/978-90-481-2660-6>
4. *Gummings T. and Worley C.* (2009), *Organization Development and Change*, South-Western Cengage Learning, Mason.
5. *Stanley G.* (2006). *Seven Principles for Change Management*. Retrieved May 18, 2016, from Faculty of Education and Social Work University of Sydney website, http://sydney.edu.au/education_social_work/professional_learning/resources/papers/StanleyG_06_SustainableLeadership.pdf
6. *Basic Schools* [Електронний ресурс] / Ministry of Education and Science of Ukraine, available at: <http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/oporni-shkoli.html> (Accessed 15 December 2017).
7. *Cabinet* of Ministers of Ukraine (2015), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Methods of formation of capable territorial communities", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (Accessed 19 December 2017).

УДК: 351.7

Терент'єва Анна Валеріївна,

доктор наук з державного управління,
професор, старший науковий співробітник,
завідувач кафедри державної служби
управління та навчання за міжнародними
проектами, Інститут державного управ-
ління у сфері цивільного захисту, 04074,
м. Київ, вул. Вишгородська, 21, тел.: (044)
468 91 84, e-mail: teren_a@ukr.net

ORCID: 0000-0003-3881-5865

Терентьева Анна Валериевна

доктор наук по государственному управ-
лению, профессор, старший научный со-
трудник, заведующий кафедрой государ-
ственной службы управления и обучения
по международным проектам, Инсти-
тут государственного управления в сфе-
ре гражданской защиты, 04074, г. Киев,
ул. Вышгородская, 21, тел.: (044) 468 91
84, e-mail: teren_a@ukr.net

ORCID: 0000-0003-3881-5865

Terentieva Anna Valeriiivna,

Doctor of Public Administration, Full Professor, Senior Researcher, Head of the Department
of public service, administration and training on the international projects, Institute of Public
Administration in the Sphere of Civil Protection, 04074, Kyiv, Str. Vyshhorodska, 21, tel.: (044)
468 91 84, e-mail: teren_a@ukr.net

ORCID: 0000-0003-3881-5865

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.92>



ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Анотація. Сучасна система державного управління, наділена адміністративно-правовими повноваженнями, не повною мірою виконує покладені на неї завдання щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій (НС), тому актуальним є її удосконалення у сфері запобігання та ліквідації НС.

Державні службовці та особи, які приймають політичні рішення, змушені визнати той факт, що конфлікти та кризи потенційно можуть мати місце в будь-якій сфері їх відповідальності. Кризові ситуації вимагають з їх боку послідовних дій, спрямованих на відновлення суспільної довіри та цілісності управлінських механізмів, тоді як НС можуть також потребувати зусиль, що мають обмежити масштаби збитків для людей, їхньої власності та навко-

лишнього середовища. Історичний досвід показує, що НС легко перетворюються у політичні кризи та, своєю чергою, в політичні конфлікти там, де влада втрачає контроль з розвитком подій.

Ризики виникнення НС природного і техногенного характеру є фактором, що визначає якість життя у регіонах будь-якої країни. На жаль, для України ці ризики є достатньо високими, що зумовлює нагальну потребу докладного опрацювання організаційно-управлінських підходів до вирішення цієї комплексної проблеми. Усе викладене зумовлює визнання того, що традиційні підходи до управління подоланням комплексних наслідків НС, як доводить досвід їх застосування, часто призводять до незадовільних результатів. Також серйозною проблемою організації ефективного управління за умов НС є реальне ускладнення або відсутність координації дій офіційних урядових, відомчих і неурядових органів. Традиційні підходи до управління НС, як доводить досвід їх застосування, часто призводять до незадовільних результатів.

Зменшення часу на розроблення, прийняття та реалізацію управлінських рішень, зростання невизначеності та ризику, необхідність залучення з резервів додаткових ресурсів, наявність різних режимів функціонування системи державного управління в умовах НС свідчать про те, що державне управління у цій сфері має певні особливості. Їх урахування в діяльності органів державного управління в умовах НС надасть можливість зменшити вірогідність прийняття неадекватних управлінських рішень, сприятиме економії ресурсів та часу на ліквідацію наслідків НС, зменшенню збитків.

Системний підхід до управлінської діяльності припускає, що вона може бути досліджена як з точки зору змісту, так і з точки зору форм її вияву. Цілі, функції і методи управління в комплексі характеризують зміст діяльності і можуть мати різні аспекти. Визначальним може бути методологічний аспект, що відображає сукупність принципів, закономірностей і законів, реалізованих у процесі управління, які дозволяють визначити, з якою метою, на що і як варто впливати для одержання бажаного результату, у тому числі у виробленні управлінських рішень в умовах НС.

Ключові слова: державне управління, управління, цивільний захист, надзвичайна ситуація, управлінське рішення.

ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Аннотация. Современная система государственного управления, наделенная административно-правовыми полномочиями, не может полностью выполнить возложенные на нее задачи по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (ЧС), поэтому актуальным является ее совершенствование в сфере предупреждения и ликвидации ЧС.

Государственные служащие и лица, принимающие политические решения, вынуждены признать тот факт, что конфликты и кризисы могут иметь место в любой сфере их ответственности. Кризисные ситуации требуют с их стороны последовательных действий, направленных на восстановление об-

публичного доверия и целостности управленческих механизмов, в то время как ЧС могут также потребовать усилий, должны ограничить масштабы убытков для людей, их собственности и окружающей среды. Исторический опыт показывает, что ЧС легко превращаются в политические кризисы и, в свою очередь, в политические конфликты там, где власть теряет контроль над развитием событий.

Риски возникновения ЧС природного и техногенного характера является фактором, определяющим качество жизни в регионах любой страны. К сожалению, для Украины эти риски достаточно высоки, что приводит к необходимости детальной проработки организационно-управленческих подходов к решению этой комплексной проблемы. Все изложенное обуславливает признание того, что традиционные подходы к управлению преодолением комплексных последствий ЧС, как показывает опыт их применения, часто приводят к неудовлетворительным результатам. Также серьезной проблемой организации эффективного управления в условиях ЧС является реальное осложнение или отсутствие координации действий официальных правительственных, ведомственных и неправительственных органов. Традиционные подходы к управлению ЧС, как показывает опыт их применения, часто приводят к неудовлетворительным результатам.

Уменьшение времени на разработку, принятие и реализацию управленческих решений, рост неопределенности и риска, необходимость привлечения из резервов дополнительных ресурсов, наличие различных режимов функционирования системы государственного управления в условиях ЧС свидетельствуют о том, что государственное управление в этой сфере имеет определенные особенности. Их учет в деятельности органов государственного управления в условиях ЧС позволит уменьшить вероятность принятия неадекватных управленческих решений, способствовать экономии ресурсов и времени на ликвидацию последствий ЧС, уменьшению убытков.

Системный подход к управленческой деятельности предполагает, что она может быть исследована как с точки зрения содержания, так и с точки зрения форм ее проявления. Цели, функции и методы управления в комплексе характеризуют содержание деятельности и могут иметь различные аспекты. Определяющим аспектом может быть назван методологический, отражающий совокупность принципов, закономерностей и законов, реализованных в процессе управления и позволяющие определить, с какой целью, на что и как следует воздействовать для получения желаемого результата, в том числе в выработке управленческих решений в условиях ЧС.

Ключевые слова: государственное управление, управления, гражданская защита, чрезвычайная ситуация, управленческое решение.

ADMINISTRATION DECISION-MAKING UNDER THE CONDITIONS OF EMERGENCY

Abstract. The current system of public administration which has administrative and legal power can not fully fulfill its mandated tasks on ensuring the pro-

tection of population and territories from emergencies, thus improvement of this system in the field of emergency prevention and liquidation is regarded as an urgent issue.

Public servants and policy makers have to recognize the fact that conflicts and crises can potentially occur in any areas of their responsibility. Crisis situations require their consistent efforts to restore public confidence and integrity of administration mechanisms, while emergencies may also require efforts to limit the extent of damage to people, their property and the environment. Historical experience shows that the emergency is easily transformed into political crises and, in turn, into political conflicts during which authorities lose control of the development of events.

The risks of natural and man-made emergencies are considered as a factor determining the quality of life in regions of any country. Unfortunately, for Ukraine these risks are high enough, there is therefore a critical need for detailed elaboration of organizational and administration approaches to solving this complex problem. All of the above lead to the recognition that traditional approaches to administrating the overcoming of complex effects of emergencies often generate bad outcomes, that is proved by the experience. Also, the serious problem of effective emergency administration is the real complication or lack of coordination between official governmental, departmental and non-governmental bodies.

The reduction of time for the developing, making and implementing administration decisions, the growth of uncertainty and risk, the need for mobilizing extra resources from the reserves, the availability of different modes of operation of the state administration system in the event of emergency indicate that public administration in this area has certain features. Taking them into consideration by the state administration bodies in the event of emergency will reduce the likelihood of inadequate administration decisions, contribute to saving resources and time to eliminate the consequences of emergency, and reduce losses.

A systemic approach to administration suggests that it can be investigated both in terms of content and forms of its expression. Goals, functions and methods of administration in an integrated manner characterize the content of the activity and can have different aspects. The defining aspect can be called methodological one reflecting a set of principles, patterns and laws implemented into the administration process. They can determine the purpose, affected objects and ways to influence for the desired results as well as outcomes of administration decision-making under the conditions of emergency.

Keywords: public administration, administration, civil protection, emergency, administration decision.

Постановка проблеми. На сьогодні у сфері цивільного захисту, одній із складових національної безпеки України, існує необхідність вирішен-

ня нагальної проблеми розроблення методологічних підходів обґрунтування прийняття управлінських рішень при комплексній дії факторів

надзвичайних ситуацій (НС), що мають невизначений характер.

Сучасна система державного управління, що наділена адміністративно-правовими повноваженнями, не може виконати усі покладені на неї завдання щодо забезпечення захисту населення і територій від НС, у зв'язку з чим є актуальним її удосконалення у сфері запобігання та ліквідації НС.

Життєво важливими є процеси прийняття управлінського рішення у НС, наприклад при виникненні пожеж, катастрофах, стихійних лихах, коли йдеться не тільки про оптимальне використання матеріальних та фінансових ресурсів, а насамперед про життя людей, у тому числі і дітей, адже їхню долю іноді вирішують секунди.

Саме виникнення НС викликає необхідність мобілізувати для роботи з ліквідації наслідків значні матеріальні, фінансові та кадрові ресурси. Причому найгостріше постає питання оптимального, оперативного та адекватного використання ресурсів. За наведених причин не викликає ніяких сумнівів важливість питання щодо ефективного управління процесом ліквідації наслідків НС.

Державні службовці та особи, які приймають політичні рішення, змушені визнати той факт, що НС, конфлікти та кризи потенційно можуть мати місце в будь-якій сфері їх відповідальності. Кризові ситуації вимагають послідовних дій, спрямованих на відновлення суспільної довіри та цілісності управлінських механізмів, в той час як НС можуть також потребувати зусиль, що мають обмежити

масштаби збитків для людей, їх власності та навколишнього середовища. Історичний досвід показує, що НС легко перетворюються у політичні кризи та, своєю чергою, в політичні конфлікти там, де влада втрачає контроль на розвитком подій.

За традицією вважають, що дії за умови криз і НС — це прерогатива органів виконавчої влади. Останнім часом експерти схильні визнавати той факт, що завдання забезпечення готовності до дій за відповідних умов поширюються на всі органи державної влади без винятку, а також недержавні організації та інституції. Умовою адекватного сприйняття цього положення є чітке розуміння природи кризових ситуацій та НС з точки зору функцій і завдань державного управління.

Діяльність у кризових ситуаціях і НС значно відрізняється від рутинної поведінки — перед управлінням та їх підлеглими постають нові та незнайомі задачі, змінюються звичні процедури, пріоритети і розподіл обов'язків. Такі ситуації, звичайно, передбачають тісну співпрацю з різними установами і структурами, які не входять до звичного кола спілкування. Виникають жорсткі обмеження у часі, що заважають з'ясуванню того, хто несе відповідальність за вирішення проблеми. У зв'язку з чим ключове значення надається ступеню готовності до дій за подібних обставин, заздалегідь визначено коло обов'язків і розподіл відповідальності. Високий ступінь готовності передбачає здатність сприймати значно ширше коло викликів і потенційних загроз порівняно зі своїм наявним досвідом.

Від ступеня готовності до дій за таких умов і від їх ефективності й результативності може залежати репутація установи та її керівництва. У цьому відношенні криза не лише ставить перед управліннями нові загрози, а й відкриває перед ними нові можливості (ефективні дії за умов кризових ситуацій і НС можуть допомогти кар'єрному зростанню та авторитету керівника).

Аналіз останніх досліджень.

Питання прийняття управлінських рішень в умовах НС досліджували такі науковці: С. О. Андреев, О. Г. Барило, П. Б. Волянський, В. М. Михайлов, С. П. Потеряйко, В. О. Тищенко, Г. П. Ситник, Б. Д. Халмурадов.

Мета публікації — дослідити питання прийняття управлінських рішень в умовах НС шляхом вивчення технології, механізмів і принципів прийняття управлінських рішень при швидкій зміні обмежень та граничних умов.

Виклад основного матеріалу. Нині в Україні, з одного боку, достатньо розвинена інфраструктура промислового і сільськогосподарського потенціалу, а з іншого — морально і фізично зношене технологічне обладнання у промисловості та на транспорті, а також є певні кліматичні та географічні особливості нашої країни. Це створює потенційну загрозу виникнення великомасштабних катастроф зі значними людськими жертвами, які можуть стати причиною стану, що характеризується як НС. Особливу потенційну небезпеку становлять техногенні катастрофи, кількість яких не лише в Україні, а й у світі збільшується з постійною тенденцією в середньо-

му 5–7 % на рік з тяжкими наслідками.

Питання організації управління набуло особливого значення у зв'язку з кардинальними змінами, які відбуваються протягом останніх років у сфері забезпечення захисту населення і територій від НС як в Україні, так і в усьому світі. Головним завданням управління є забезпечення ефективного застосування можливостей залучених сил та успішне виконання ними завдань у визначені терміни за будь-яких умов.

Упродовж 2017 року в Україні зареєстровано 166 НС (www.dsns.gov.ua), які відповідно до Національного класифікатора “Класифікатор надзвичайних ситуацій” ДК 019:2010 розподілилися на: техногенного характеру — 50; природного характеру — 107; соціального характеру — 9.

Унаслідок цих надзвичайних ситуацій загинуло 172 особи (з них 29 дітей) та постраждало 892 особи (з них 417 дітей).

За масштабами надзвичайні ситуації, що виникли у 2017 році, розподілилися на: державного рівня — 2; регіонального рівня — 8; місцевого рівня — 69; об'єктового рівня — 87.

Порівняно з 2016 роком загальна кількість НС у 2017 році збільшилася на 11,4 %, при цьому кількість НС техногенного характеру зменшилася на 10,7 %, а кількість НС природного та соціального характеру збільшилася на 20,2 та 125 % відповідно. Також у 2017 році спостерігається зменшення кількості загиблих і постраждалих у НС — на 6 та 50,6 % відповідно.

Організація управління є однією з найважливіших складових процесу реагування на НС і вплив її зростає

пропорційно масштабу НС, складності обстановки, збільшенню кількості залучених сил та потребі в матеріальних засобах.

Що більший масштаб має НС, то вищі вимоги до організації управління і тим більше кінцевий результат ліквідації наслідків залежить від ефективності управління.

У науковій літературі зустрічається як розширене, так і вузьке розуміння процесу прийняття рішень в управлінні. У розширеному розумінні прийняття рішень ототожнюється з усім процесом управління. Розширене розуміння охоплює не лише процес прийняття рішень, а й його виконання та контроль результатів його реалізації. Але це не відповідає уявленню, що кінцевим результатом прийняття рішення є саме рішення.

У вузькому розумінні прийняття рішень розглядається лише як вибір кращого з них з чисельних альтернатив. У процесі аналізу вузького розуміння необхідно враховувати, що альтернативні варіанти не виникають самі собою [1, с. 88–89; 2, с. 16–20]. Процес прийняття рішень складається не тільки з вибору кращого варіанта, а й з пошуку альтернатив, встановлення критеріїв оцінювання, вибору способу оцінювання альтернатив тощо.

Зважаючи на це, можна запропонувати таке визначення категорії “прийняття управлінського рішення”: прийняття рішення — це процес, що починається з констатації виникнення проблемної ситуації та завершується вибором рішення, тобто вибором дії, спрямованої на усунення проблемної ситуації [3, с. 67–69].

До факторів, що впливають на ліквідацію НС, належать: політичні, економічні, інституціональні, соціогуманітарні, психологічні, технологічні, інформаційні, організаційні, просторово-часові [4, с. 102].

Політичні фактори відображають розподіл основних завдань серед органів державної влади центрального і регіонального рівня, а саме: Кабінет Міністрів України, міністерства та територіальні органи управління.

Економічними факторами виступають фінансування заходів з ліквідації наслідків НС, відшкодування збитків постраждалим, матеріально-технічне забезпечення заходів цивільного захисту, що, своєю чергою, є комплексом організаційних, інженерно-технічних, правових та інших заходів, спрямованих на безперервне постачання органів управління і сил цивільного захисту, а також населення, яке постраждало внаслідок НС.

Під інституціональним фактором розумітимемо сукупність інститутів-правил, інститутів-організацій та інституціональних умов, а саме: формування в Україні засад безпечної життєдіяльності, виважена економічна та екологічна політика, виважене природокористування, рекреаційне відновлення територій, створення дієвих органів управління запобігання НС. Основні засади забезпечення безпеки є шляхами практичного застосування досягнень безпеки життєдіяльності для сталого гармонійного еволюційного розвитку людини та суспільства.

Соціогуманітарний фактор розкриває волонтерський рух — інформаційно-просвітницька діяльність, навчання навичкам надання дома-

дичної допомоги, підвищення професійної підготовки волонтерів-рятувальників, залучення населення до поширення знань з питань безпечної поведінки і виживання в умовах НС різного характеру.

Психологічний фактор — запобігання виникненню панічних настроїв серед постраждалих, психологічна підтримка професійної діяльності аварійно-рятувальних формувань та, як обов'язковий елемент, проведення медико-психологічної реабілітації рятувальників та особового складу мобільних медичних формувань.

Інформаційний фактор — застосування сучасних інформаційних та телекомунікаційних технологій для супроводу прийняття управлінських рішень, отримання своєчасної та адекватної інформації про наслідки НС та обстановку в зоні НС, технології OLAP-аналізу та просторового аналізу засобами ГІС-технологій при визначенні зони НС, автоматизовані системи контролю стану гідроспоруд та АЕС.

Організаційний фактор розкриває цілі та завдання Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ) як сукупності органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту.

Просторово-часовий фактор — ЄДСЦЗ функціонує на території всієї України безперервно та постійно. Залежно від масштабу і особливостей НС, що прогнозується або

виникла, в Україні або в межах конкретної її території встановлюється один із таких режимів функціонування ЄДСЦЗ: повсякденного функціонування; підвищеної готовності; НС; надзвичайного стану.

Підсумовуючи сказане, слід зауважити, що сукупність економічного і психологічного факторів впливу на процес ліквідації наслідків НС може носити виражений негативний характер. Водночас поєднання інформаційного та соціогуманітарного факторів дає можливість оптимізувати прийняття управлінських рішень та наблизити допомогу до постраждалих. Неврахування важливості політичного та економічного фактора, нехтування проблемами адекватного до потреб фінансування заходів цивільного захисту як у період ліквідації наслідків НС, так і при запобіганні виникненню НС, може призвести до зниження рівня природно-техногенної безпеки України.

Розвиток будь-якої НС або кризи можна розподілити на фази [5, с. 3].

Фаза мінімізації ризиків складається із заходів, спрямованих на зниження імовірних негативних наслідків кризової ситуації або НС. Їх мета — ідентифікація уразливих місць ланки управління та прийняття упереджувальних заходів зі зниження їх уразливості. До переліку таких дій входять:

- проведення досліджень з виявлення ризиків і можливих критичних станів;
- оцінювання ризиків (ранжування за значущістю та актуальністю);
- аналіз сценаріїв і прогностичних моделей (у т. ч. ідентифікація “гірших” сценаріїв);

- ретроспективний аналіз досвіду дій за подібних обставин;
- ідентифікація експертів і фахівців, яких необхідно залучити за ситуації можливої кризи або НС;
- створення і впровадження постійно діючих систем моніторингу ситуації.

У фазі забезпечення готовності дії, спрямовані на забезпечення готовності, передбачають планування оперативних і комунікаційних заходів, основних параметрів відповідних дій, організаційних схем поведінки, необхідної ресурсної бази, а також проведення навчань і тренінгів щодо дій згідно з розробленими планами. Не слід складати занадто об'ємні та ускладнені плани, на вивчення яких за умов реальних НС не буде потрібного часу.

План оперативних заходів з ліквідації НС є рамковим документом, в якому міститься весь обсяг інформації, необхідної керівникам для ефективного визначення кризових ситуацій і НС, що передбачаються цим планом:

- структура управління (перелік осіб, відповідальних за дії за умов подібних ситуацій, визначення повноважень, характер взаємодії з іншими установами (організаціями) та їх оперативними штабами);
- адміністративні процедури, необхідні для введення в дію і реалізацію цього плану у випадку виникнення кризової ситуації або НС;
- організаційно-технічне забезпечення (приміщення та обладнання, що виділяється у розпорядження кризового оперативного штабу); управління за умов кризових ситуацій і НС.

План комунікаційних заходів містить керівні вказівки до дій до початку, під час і по закінченні кризи або НС. План призначений допомогти всім учасникам, залученим до спільних дій, дотримуватись єдиної системи оцінок у своїх коментарях і реакціях з приводу наявних подій. План також визначає коло осіб, уповноважених для спілкування зі ЗМІ та громадськістю, цільові аудиторії, організаційно-технічні потреби.

До складу оперативного штабу зазвичай входять ключові фігури цієї організації (установи) з урахуванням їх фаху та досвіду. Рольові характеристики та коло відповідальності кожного члена оперативного штабу й повноваження самого штабу повинні бути окреслені в плані оперативних заходів.

Ідентифікація партнерів передбачає встановлення попередніх контактів між провідною установою і зовнішніми структурами, що забезпечують підтримку в процесі ліквідації наслідків НС або кризи. Провідна установа повинна узгодити свій надзвичайний (оперативний) план з цими установами (організаціями). Взаємовідносини та угоди, що були досягнуті з партнерами до початку кризових ситуацій або НС, можуть істотно сприяти ефективній координації дій у момент їх настання.

Налагодження систем передбачає забезпечення безперебійного функціонування всіх організаційно-технічних ресурсів, задіяних відповідно до надзвичайного плану (відсутність або нестача необхідних компонент здатна паралізувати діяльність за умов НС або кризової ситуації). До цього переліку входять: будівлі і при-

міщення; комунікаційне обладнання (телефони, факси, комп'ютери і мережеве обладнання, відеосистеми тощо); наявне і резервне обладнання з витратними матеріалами та технічний персонал.

Будь-які плани можуть бути непотрібними та неефективними у тому випадку, якщо вони не перевірені на практиці. Більш того, сама наявність цих планів може надати керівникам хибного відчуття безпеки й готовності. З метою уникнення таких ситуацій плани повинні періодично випробовуватись, оперативна команда разом з допоміжним технічним персоналом мають проходити відповідні навчання і тренінги. Навчання і тренінги можуть сприяти:

- підтримці адекватного рівня підготовки учасників щодо їхніх обов'язків і повноважень;
- ознайомленню персоналу з конкретним змістом планів оперативних заходів і комунікацій;
- надбанню персоналом навичок роботи з обладнанням, технікою та процедурами, що необхідні для втілення цих планів;
- перетворенню абстрактних пунктів плану в конкретні дії конкретних осіб;
- уточненню дискусійних моментів і з'ясуванню незрозумілих деталей.

Кожна тренувальна вправа повинна супроводжуватись наприкінці обговоренням з підведенням підсумків і визначенням сильних і слабких місць у роботі персоналу. Це дозволяє за необхідності коригувати плани та вносити зміни до розподілу обов'язків і визначення сфер відповідальності.

Фаза дій, відповідно, містить заходи, що здійснюються у конкретній кризовій ситуації або НС, та покликані встановити контроль над ситуацією і мінімізувати її негативні наслідки. Слід мати на увазі, що дії у відповідь можуть носити ітеративний і безперервний характер у зв'язку з високим ступенем невизначеності, яка характеризує природу кризових ситуацій і НС.

Оцінювання ситуації містить збір інформації про конкретну кризову ситуацію або НС та встановлення надійності джерел. Цей крок дає можливість оцінити масштаб проблеми та встановити структуру прийняття рішень. До кола цієї відповідальності належить означена проблема. Відповідна структура, своєю чергою, за потреби, приймає рішення про введення до дії планів оперативних заходів і комунікацій.

Прийняття рішень є найважливішою функцією управління, успішне здійснення якої забезпечує досягнення організацією її цілей. Через невміння якісно і раціонально здійснювати цей процес, через відсутність механізму його здійснення, технології, страждає більшість державних установ і органів в Україні. Успіх установи або органу управління, у якій би сфері вони не функціонували, багато в чому залежить від цього, а тим більше в Україні, де більшість установ та органів управління проходять перші етапи свого розвитку і дуже важливо, яку технологію рішення проблем вони опрацьовують.

Прийняття рішень, поряд з координацією і комунікацією, є одним з найважливіших внутрішньо організаційних процесів, а особливість

цього процесу полягає в тому, що він безпосередньо спрямований на досягнення цілей установи або органу управління.

У вузькому розумінні прийняття рішення — це процес, який починається з констатації виникнення проблеми та завершується вибором дії, що спрямована на її усунення. Тобто в цьому випадку прийняття рішень розглядається лише як вибір кращого рішення з чисельних альтернатив. Однак процес прийняття рішень складається не лише з вибору кращого варіанта, а й з пошуку альтернатив встановлення критеріїв оцінювання та вибору способу оцінювання тощо.

На процес прийняття управлінських рішень впливає безліч різноманітних факторів [3, с. 70–97; 6, с. 153–154; 7, с. 113–118]. До найважливіших з поміж них належать такі:

- ступінь ризику — розуміється, що завжди існує імовірність прийняття неправильного рішення, яке може несприятливо впливати на організацію. Ризик-фактор, який керівники враховують свідомо, або підсвідомо, при прийнятті рішення, оскільки пов'язаний зі зростанням відповідальності;

- час, який відведено управлінцю для прийняття рішення. На практиці більшість керівників не мають можливості проаналізувати усі можливі альтернативи, відчуваючи дефіцит часу;

- ступінь підтримки керівника колективом — цей фактор враховує, що нових керівників сприймають не одразу. Якщо порозуміння і підтримки інших керівників і підлеглих не вистачає, то проблему слід усувати за рахунок своїх особистих рис, які

повинні сприяти виконанню прийнятих рішень.

Незалежно від того, як керівники приймають рішення і відповідають за них, вони повинні мати здібності до того, щоб приймати правильні рішення.

Політика організації (установи, закладу) — при цьому враховується суб'єктивний фактор при прийнятті рішення. Статус, влада, престиж, легкість виконання — усе це може вплинути на прийняття того, чи іншого рішення.

У теорії управління вирізняють три основні моделі прийняття рішень: класичну, поведінкову та ірраціональну.

Класична модель опирається на поняття “раціональності” в прийнятті рішень. Передбачається, що особа, яка приймає рішення, має бути абсолютно об'єктивною і логічною, мати чітку мету, усі її дії в процесі прийняття рішень повинні спрямовуватися на вибір найкращої альтернативи.

Відповідно до класичної моделі — особа, яка приймає рішення, має:

- чітку мету прийняття рішення;
- повну інформацію щодо ситуації прийняття рішення;
- повну інформацію щодо можливих альтернатив і їх наслідків;
- раціональну систему впорядкування переваг за ступенем їх важливості;
- завжди мати на меті максимізацію результату діяльності організації.

Отже, класична модель передбачає, що умови прийняття рішення повинні бути достатньо визначеними.

Проте на практиці на процес прийняття рішень впливають численні

обмежуючі та суб'єктивні фактори. Сукупність таких факторів у процесі прийняття рішень враховує поведінкова модель.

Відповідно до поведінкової моделі — особа, яка приймає рішення:

- не має повної інформації щодо ситуації прийняття рішення та всіх можливих альтернатив;
- не здатна (не схильна) передбачити наслідки можливих альтернатив.

Прийняття рішень в організації становить свідомий вибір з наявних варіантів або альтернатив на пряму дій, що скорочують розрив між сьогоденням і майбутнім бажаним станом організації [6, с. 154; 8, с. 121–122]. Сам процес прийняття рішень включає безліч різних елементів, але неодмінно в ньому присутні такі елементи, як проблеми, цілі, альтернативи та рішення. Цей процес лежить в основі планування діяльності, тому що план — це набір рішень щодо розміщення ресурсів і напрямів їх використання для досягнення цілей. Прийняття рішень — стрижень, навколо якого обертається життя. Рішення можна розглядати як продукт управлінської праці, а його прийняття — як процес, що веде до появи цього продукту.

Прийняття рішень здійснюється керівниками різних рівнів і має досить формалізований характер, тому що рішення стосується не тільки однієї особистості, а найчастіше відноситься до підрозділу або до організації загалом.

Найважливіше питання успішного функціонування організації (установи, закладу, підрозділу) полягає в тому, як вона може виявляти свої

проблеми і вирішувати їх. Кожне рішення спрямоване на певну проблему, а правильне рішення — це те, що максимально відповідає меті організації. Цілі, які часто намагаються досягти, бувають іноді недостатньо усвідомленими. Встановлення неправильних цілей означає, що наявне рішення неправильно сформульованих проблем, може призвести до набагато більшого розпорошення ресурсів, ніж неефективне рішення правильно сформульованих проблем. У цьому зв'язку визначною є роль керівника, оскільки прийняття рішення є не лише процесом, а й одним із видів розумової діяльності та вияву волі людини.

Зважаючи на викладене, управління в НС полягає у постійному керівництві з боку органу управління та уповноваженого керівника з ліквідації НС залученими силами і засобами та в організації виконання завдань з ліквідації НС або її наслідків.

Основними завданнями управління в НС є: підтримання високого рівня морально-психологічного стану особового складу та постійної готовності до дій; завчасне планування дій сил; безперервний збір та вивчення даних про обстановку в районі НС; своєчасне прийняття рішень та доведення їх до підлеглих; організація та забезпечення безперервної взаємодії; організований збір та евакуація населення із зони НС; підготовка сил і засобів до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, пов'язаних з ліквідацією НС; організація всебічного забезпечення сил і засобів; контроль за своєчасним виконанням заходів і завдань підлеглими та надання їм необхідної

допомоги [3, с. 94–100; 5, с. 5–8; 7, с. 24–30].

Основою управління є рішення керівника ліквідації НС, який несе повну відповідальність за управління підпорядкованими силами та успішне виконання ними завдань з ліквідації наслідків НС.

У психології управління поняття “проблема” використовується для позначення розриву між бажаним станом (насамперед цілями) тієї або іншої організації і її фактичним станом. А саме рішення проблеми розглядається як засіб подолання такого розриву, вибір одного з багатьох об’єктивно існуючих курсів дій (альтернатив), що дозволяють перейти від стану, що спостерігається, до бажаного.

Відповідальність за прийняття важливих рішень — важкий моральний тягар, що особливо яскраво виявляється на вищих рівнях керування. Однак керівники будь-якого рангу мають справу з власністю, що належить іншим людям, і через неї впливають на їхнє життя. Якщо керівник вирішує звільнити підлеглого, останній може сильно постраждати. Якщо поганого працівника не зупинити, може постраждати організація, що негативно позначиться на всіх співробітниках. Тому керівник, звичайно, не може приймати непередуманих рішень [7, с. 71–76; 9, с. 181–200].

Розмаїття рішень становить певний комплекс, розуміння якого полегшується на основі системного підходу, що дає змогу розкрити систему рішень. У такій системі рішень повинні виявлятися як загальні ознаки, так і специфічні особливості, влас-

тиві окремим видам рішень. Отже, головними відмінностями управлінських рішень є цілі, наслідки, поділ праці, професіоналізм.

Суб’єкт управління (будь то індивід або група) приймає рішення, виходячи не зі своїх власних потреб, а з метою рішення проблем конкретної організації.

Керівник, особливо високого рангу, обирає напрям дій не лише для себе, а й для організації загалом та її працівників, при цьому його рішення можуть істотно вплинути на життя багатьох людей. Якщо організація велика і впливова, рішення її керівників можуть серйозно відбитися на соціально-економічній ситуації цілих регіонів.

В організації існує визначений поділ праці: одні працівники (керівники) зайняті рішенням виникаючих проблем і прийняттям рішень, а інші (виконавці) — реалізацією вже прийнятих рішень.

В управлінні прийняття рішень — складний, відповідальний і формалізований процес, що вимагає професійної підготовки. Далеко не кожний співробітник організації, а тільки, той, хто володіє визначеними професійними знаннями і навичками, наділяється повноваженнями самостійно приймати рішення.

Розглянувши ці відмінні риси прийняття рішень, можна дати наступне визначення управлінського рішення, а саме: управлінське рішення — це вибір альтернативи, здійснений керівником у рамках його посадових повноважень і компетенції і спрямований на досягнення цілей організації (установи, закладу, підрозділу).

У процесі управління приймається величезна кількість найрізноманітніших рішень, що мають різні характеристики. Проте існують деякі загальні ознаки, що дають можливість цю безліч певним чином класифікувати.

Залежно від повторюваності проблеми, що вимагає рішення, всі управлінські рішення можна поділити на традиційні, що неодноразово зустрічалися в практиці керування, коли необхідно лише зробити вибір з уже наявних альтернатив, і нетипові, нестандартні рішення, коли їх пошук пов'язаний, насамперед, з генерацією нових альтернатив.

Кожне управлінське рішення націлене на досягнення конкретного результату, тому метою управлінської діяльності є знаходження таких форм, методів, засобів та інструментів прийняття рішень, які могли б сприяти досягненню оптимального результату в конкретних умовах і обставинах.

Технологія розроблення, прийняття і реалізації рішень та процедур, здійснення логічних, аналітичних, інформаційно-пошукових, обчислювальних та інших операцій мусить передбачати їх чітку послідовність. Розробляючи управлінські процедури, необхідно встановити порядок здійснення окремих операцій, пов'язаних зі збиранням, рухом, зберіганням, обробкою, аналізом інформації, забезпеченням нею структурних підрозділів і окремих робочих місць, а також визначити інші дії, зумовлені потребою розв'язання господарських завдань.

Раціональна технологія прийняття і реалізації управлінського рі-

шення має включати наступні стадії: підготовку рішення; прийняття рішення; реалізацію рішення.

На стадії підготовки прийняття управлінських рішень необхідно дотриматися процедури, яка зазвичай складається з п'яти етапів. Розглянемо докладно ці етапи.

На першому етапі з'ясовується проблема, яку необхідно вирішити, а також причинно-наслідкові зв'язки цієї проблеми, проаналізовано результати цієї роботи та встановлюється здатність установи (закладу) вирішити цю проблему.

На другому етапі здійснюється глибоке системне вивчення самої проблеми та проводиться формування мети й проміжних цілей.

На третьому етапі з'ясовуються потенційні можливості системи управління для вирішення поставленої проблеми, оброблюються та опрацьовуються різні варіанти вирішення цієї проблеми.

На четвертому етапі проводиться обирається варіант вирішення поставленої проблеми, а на п'ятому — проводиться організацію роботи з виконання прийнятого управлінського рішення та моніторинг перебігу його виконання з жорстким контролем часу.

Зазвичай загально прийняті методологічні підходи до процесу прийняття управлінських рішень не повно відбивають показники, що характеризують ефективність прийнятого управлінського рішення або (за потреби) низки рішень.

Проведене дослідження ставить собі за мету вдосконалення процесу прийняття управлінських рішень органами управління ДСНС України,

яка є складовою єдиної системи цивільного захисту, що спрямовані на підвищення ефективності діяльності зі збереження життя та здоров'я людей, які постраждали внаслідок надзвичайної ситуації.

Встановлено, що процес обґрунтування, прийняття і реалізації управлінських рішень має об'єктивні і суб'єктивні складові, чітку формалізацію та потребує інтуїції, навичок і знань особи, яка приймає управлінські рішення.

Для упорядкування процесу прийняття управлінських рішень як сукупності формальних і неформальних процедур раціонально використовувати технологію прийняття рішення, що дасть можливість провести аналіз раніше прийнятих рішень та прийняти оптимальне управлінське рішення.

Цікавою є технологія прийняття управлінських рішень, що складається з кількох ітераційних етапів:

I — постановка проблеми; II — підготовка управлінських рішень; III — прийняття управлінського рішення та IV — виконання прийнятих управлінських рішень.

Перший етап — постановка проблеми — містить у собі опрацювання інформації, що надходить безпосередньо із зони НС про оперативну обстановку, що склалася. Визначаються посталі проблеми і моніторинг наявних ресурсів для ліквідації наслідків НС.

На другому етапі — підготовки управлінських рішень — особливої ваги набуває визначення критеріїв вибору обґрунтованих управлінських рішень. Для цього можливо використати кілька варіантів шкал,

наприклад, якісні, кількісні, а також бальну шкалу оцінювання.

Від кількості показників, що використовуються для опрацювання управлінського рішення, залежить тип невизначеності (стохастичний, природний, поведінковий тощо).

На етапі прийняття управлінського рішення обов'язково розглядаються можливі альтернативні варіанти рішень з пошуком “кращого” і “гіршого” варіантів. На цьому самому етапі залучаються експерти для всебічного розгляду запропонованого рішення.

На четвертому етапі — реалізації управлінських рішень — потрібно не тільки мати систему моніторингу дій органів управління цивільного захисту, сил і засобів оперативно-рятувальних підрозділів з виконання поставлених задач, а й необхідно мати відповідну регламентовану процедуру оцінювання рішення за параметрами результативності, якості та ефективності. Подібне оцінювання слід проводити із залученням спеціалістів, що мають відповідний власний досвід ліквідації наслідків НС.

Важливим моментом процесу опрацювання управлінських рішень з подолання наслідків НС, особливо медико-санітарних, є оцінювання ефективності прийнятих управлінських рішень.

Висновки. Життєво важливими є процеси прийняття управлінського рішення у НС, наприклад, при виникненні пожеж, катастрофах, стихійних лихах, коли йдеться не тільки про оптимальне використання матеріальних та фінансових ресурсів, а й найперше про життя людей.

Зменшення часу на розроблення, прийняття та реалізацію управлін-

ських рішень, зростання невизначеності та ризику, необхідність залучення з резервів додаткових ресурсів, наявність різних режимів функціонування системи державного управління в умовах НС свідчать про те, що державне управління у цій сфері має певні особливості. Їх урахування в діяльності органів державного управління в умовах НС дасть можливість зменшити вірогідність прийняття неадекватних управлінських рішень, сприятиме економії ресурсів та часу на ліквідацію наслідків НС, зменшенню збитків.

Слід зауважити, що проведення оцінювання якості запропонованих управлінських рішень необхідно проводити спираючись на інформаційно-аналітичне забезпечення, що передбачає збір та обробку оперативних даних із зони НС, та попередні розробки варіантів управлінських рішень з використанням математичного моделювання.

Звісно, що досягнення найкращих результатів у процесі опрацювання управлінських рішень з ліквідації наслідків НС можливо лише за умови поєднання методів, які визначаються рівнем проблеми та характером задач, що потребують вирішення.

Підсумовуючи, слід зауважити, що опрацювання управлінських рішень у процесі ліквідації наслідків НС, зокрема медико-санітарних, як найважчих і найважливіших, потребує удосконалення не тільки завдяки використанню сучасних інформаційних технологій і потужного математичного апарату, а й особливо аналізу вітчизняного досвіду ліквідації НС та створення оперативних планів реагування на виникнення НС на всіх

рівнях системи державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ларичев О. И.* Теория и методы принятия решений: учебник. — М.: Логос, 2000. — 296 с.
2. *Сорока К. О.* Основи теорії систем і системного аналізу: навч. посіб. — Харків: ХНАМГ, 2004. — 291 с.
3. *Реагування на надзвичайні ситуації:* навч. посіб. — К.: Бланк-Прес, 2014. — 206 с.
4. *Терент'єва А. В.* Аналіз факторів впливу на адекватність управлінських заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій // Інвестиції: практика та досвід. — 2015. — № 4. — С. 100–103.
5. *Терент'єва А. В.* Управління надзвичайними ситуаціями з елементами кризового менеджменту // Електронне наукове фахове видання “Державне управління: удосконалення та розвиток”. — 2015. — № 9. — <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=881>
6. *Терент'єва А. В.* Системний аналіз як метод ухвалення та обґрунтування рішень у сфері цивільного захисту // Інвестиції: практика та досвід. — 2014. — № 12. — С. 152–155.
7. *Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій :* монографія / С. О. Гур'єв, А. В. Терент'єва, П. Б. Волянський. — К. : [б. в.], 2008. — 148 с.
8. *Терент'єва А. В.* Прийняття управлінських рішень за умов надзвичайних ситуацій: можливості SWOT-аналізу // Наук. зап. Ін-ту законодавства Верховної Ради України. — 2015. — № 2. — С. 119–124.
9. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології. Практи-

ки: монографія. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.

REFERENCES

1. *Larichev O. I.* (2000), *Teoriya y metodi prynyatyia reshenyy* [Theory and methods of decision-making: Textbook], Moscow: Logos, Russia.
2. *Soroka K. O.* (2004) *Osnovy teorii system i systemnoho analizu*, [Fundamentals of the Theory of Systems: Training. Guidances], Kharkiv: KSAME, Ukraine.
3. *Volianskyi P. B.* and others (2014) *Reahuvannia na nadzvychaini sytuatsii* [Emergency response], Kyiv: Blank-Pres, Ukraine.
4. *Terentieva A. V.* (2015), "Analysis of the factors influencing the adequacy of administration measures for the elimination of the consequences of emergencies, *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 4, p. 100–103.
5. *Terentieva A. V.* (2015), "Emergency administration with elements of crisis management", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 9, <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=881>
6. *Terentieva A. V.* (2014), "System analysis as a method for approving and substantiating decisions in the field of civil protection", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 12, p. 152–155.
7. *Guriev S. O., Terentieva A. V. and Volianskyi P. B.* (2008), *Kryzovi menedzhment ta pryntsyipy upravlinnia ryzykamy v protsesi likvidatsii nadzvychainykh sytuatsii* [Crisis management and the principles of risk management in the process of eliminating of emergencies], Kyiv, Ukraine.
8. *Terentieva A. V.* (2015), "Administration decision-making in the event of emergency: the possibilities of SWOT-analysis", *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 2, p. 119–124.
9. *Bakumenko V. D.* (2000), *Formuvannya derzhavno-upravlins'kykh rishen': problemy teorii, metodolohiyi* [Formation of administration decisions: problems of theory and methodology. Practice], Kyiv, UAPA Publishing, Ukraine.



УДК: 35.074

Турик Микола Володимирович,
аспірант кафедри парламентаризму та
політичного менеджменту, Національ-
на академія державного управління при
Президентові України, 04050, м. Київ,
вул. Пугачова, 12/2, тел.: (099) 533 92 33,
e-mail: turykmv@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9594-2583

Турик Николай Владимирович,
аспирант кафедры парламентариз-
ма и политического менеджмента, На-
циональная академия государственного
управления при Президенте Украины,
04050, г. Киев, ул. Пугачева, 12/2, тел.:
(099) 533 92 33, e-mail: turykmv@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9594-2583

Turyk Mykola Volodymyrovych,

Postgraduate student of the Department of Parliamentarism and Political Management, Nation-
al Academy of Public Administration at the President of Ukraine, 04050, Kyiv, Str. Pugacheva,
12/2, tel.: (099) 533 92 33, e-mail: turykmv@ukr.net

ORCID: 0000-0001-9594-2583

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.93>

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОАЛІЦІЙ

Анотація. У статті визначено, що коаліцією є об'єднання двох або більше учасників, які домовилися про спільні дії на певний період для досягнення спільної мети; вказано, що для створення коаліції повинні виникнути передумови, зокрема: наявність щонайменше двох учасників; готовність до ризику, інформованість, раціональність; акцентовано увагу на тому, що будь-яка організація, коаліція має життєвий цикл організації, що складається з етапів: “народження”, “існування”; “розпад”; систематизовано партійні коаліції за такими критеріями: кількістю учасників; кількістю політичних партій, що підписали коаліційну угоду; ідеологічною близькістю партнерів по коаліції; поділом повноважень між учасниками; датою створення; ступенем формалізації; запланованою кількістю вирішення проблем; терміном існування; залежно від мети формування коаліції; залежно від їх ідеологічного спрямування; сферою діяльності; соціальним статусом.

Типологізовано партійні коаліції за такими критеріями: за кількістю учасників; за кількістю політичних партій, що підписали коаліційну угоду; за ідеологічною близькістю партнерів по коаліції; за поділом повноважень

між учасниками; за датою створення; за ступенем формалізації; за запланованою кількістю вирішення проблем; за терміном існування; залежно від мети формування коаліції; залежно від їх ідеологічного спрямування; за сферою діяльності; за соціальним статусом. Визначено, що на сьогодні особливої актуальності набуває питання взаємодії парламентської коаліції з вищими органами державної влади, що стане тематикою подальших досліджень.

Проаналізовано, що відповідно до дати створення коаліції поділяють на передвиборчі та післявиборчі. За ступенем формалізації: формальна (в основі якої лежить відповідна коаліційна угода) або неформальна (фактична підтримка ініціатив уряду більшістю депутатів у законодавчому органі). За запланованою кількістю вирішення проблем: комплексна або для вирішення однієї проблеми.

Ключові слова: коаліції, партійні коаліції, типологізація коаліцій, формування парламентських коаліцій, передумови формування коаліцій.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ВОПРОСУ ФОРМИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТСКИХ КОАЛИЦИЙ

Аннотация. В статье определено, что коалицией является объединение двух или более участников, которые договорились о совместных действиях на определенный период для достижения общей цели; указано, что для создания коалиции должны возникнуть предпосылки, в частности: наличие не менее двух участников; готовность к риску, информированность, рациональность; акцентировано внимание на том, что любая организация, коалиция имеет жизненный цикл организации, который состоит из этапов: “зарождение”, “существование”; “распад”; систематизированы партийные коалиции по следующим критериям: по количеству участников; по количеству политических партий, подписавших коалиционное соглашение; по идеологической близости партнеров по коалиции; по разделению полномочий между участниками; по дате создания; по степени формализации; по запланированному количеству решения проблем; по сроку существования; в зависимости от цели формирования коалиции; в зависимости от их идеологической направленности; по сфере деятельности; по социальному статусу.

Типологизированы партийные коалиции по следующим критериям: по количеству участников; по количеству политических партий, подписавших коалиционное соглашение; по идеологической близостью партнеров по коалиции; по разделению полномочий между участниками; по дате создания; по степени формализации; по запланированному количеству решения проблем; по сроку существования; в зависимости от цели формирования коалиции; в зависимости от их идеологической направленности; по сфере деятельности; по социальному статусу. Определено, что сегодня особую актуальность приобретает вопрос взаимодействия парламентской коалиции с высшими органами государственной власти, что станет темой дальнейших исследований.

Проанализировано, что в соответствии с датой создания коалиции разделяют на предвыборные и послевыборные. По степени формализации: формальная (в основе которой лежит соответствующее коалиционное соглашение) или неформальная (фактическая поддержка инициатив правительства большинством депутатов в законодательном органе). По запланированному количеству решения проблем: комплексная или для решения одной проблемы.

Ключевые слова: коалиции, партийные коалиции, типологизация коалиций, формирование парламентских коалиций, предпосылки формирования коалиций.

CONCEPTUAL APPROACHES TO THE ISSUE OF FORMING PARLIAMENTARY COALITIONS

Abstract. The article determines that a coalition is the union of two or more participants who have agreed on joint actions for a certain period in order to achieve a common goal; it is stated that for the creation of a coalition there should be preconditions, in particular: presence of at least two participants; readiness for risk, awareness, rationality; the emphasis is placed on the fact that any organization, the coalition has a life cycle of the organization, consisting of the following stages: 'Birth', 'Existence; and 'Decay'; party coalition is systematized according to the following criteria: by the number of participants; by the number of political parties that have signed a coalition agreement; in the ideological closeness of the coalition partners; by division of strength between the participants; by the date of foundation; by the degree of formalization; the planned number of problem solving; for the period of existence; depending on the purpose of forming a coalition; depending on their ideological orientation; in the field of activity; and by social status.

Party coalitions are typified according to the following criteria: by the number of participants; by the number of political parties that signed the coalition agreement; on the ideological proximity of the partners in the coalition; for the division of powers between the participants; by creation date; by degree of formalization; on the planned number of problem solving; by term of existence; depending on the purpose of forming a coalition; depending on their ideological orientation; by field of activity; on social status. It is determined that today the issue of interaction of the parliamentary coalition with the highest state authorities acquires particular urgency, and will be the subject of further research.

It is analyzed that, in accordance with the date of creation, the coalition is divided into pre-election and post-election. According to the degree of formalization: formal (based on the corresponding coalition agreement), or informal (actual support for government initiatives by a majority of deputies in the legislature). According to the planned number of problem solving: complex or to solve one problem.

Keywords: coalition, party coalition, typology of coalitions, formation of parliamentary coalitions, preconditions for the formation of coalitions.

Постановка проблеми. В демократичному суспільстві рішення в системі представницьких органів приймаються більшістю голосів. На початку XIX ст. під публічним представництвом розумілося представлення інтересів певної суспільної групи людей. На сьогодні повноваження публічно представляти інтереси законодавчо надається народом для формування загальнодержавної політики в законодавчих органах, зокрема парламентах, що спонукає представників різних політичних сил консолідуватися, об'єднуватися навколо спільних проблем, ідей та програм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стосовно вітчизняних учених, то окремі питання правового статусу парламентської коаліції стали предметом досліджень А. Мацюка, О. Кульчицької, конфлікти коаліцій досліджував В. Бронніков.

Окремі аспекти функціонування парламентської коаліції розкрито в працях таких науковців, як В. Мироненко, С.Телешун, О. Совгіря, Ю. Шведа та ін.

Парламентські об'єднання досліджувалися Д. Лікарчуком, вплив парламентських фракцій на здійснення представницького мандата — В. Венгером та ін. Однак на питання формування політичних коаліцій та їх типологізації немає одностайної думки.

Мета статті — розглянути теоретичні засади формування політичних коаліцій та їх типологізація.

Виклад основного матеріалу. Свого часу М. Дюверже запропонував поділяти об'єднання партій, які він називає союзом, на коаліції

та альянси. Головним критерієм він вважав тривалість існування об'єднання. Під союзом автор розумів будь-яке об'єднання партій. Об'єднання партій, які існують упродовж тривалого часу, М. Дюверже називає “тривалий союз” або альянс. Недовговічне об'єднання партій або так звану “епізодичну угоду” він називає коаліцією [1, с. 392–408]. Вимоги сьогодення потребують врахування при формуванні публічного представництва питань “гендерного балансу, суспільної рівності і національного представництва. Таким чином, парламент стає мікрокосмом суспільства, яке він представляє” [2, с. 179].

Коаліцією нині називають об'єднання двох або більше учасників, які домовилися про спільні дії на певний період для досягнення спільної мети.

При формуванні коаліцій виходять з того, що спільно її учасники досягнуть кращих результатів, ніж кожний окремо. Тобто до процесу створення коаліції її учасники підходять із раціональних міркувань. Коаліція у своєму розвитку проходить три основні стадії:

- “народження” — підготовка до об'єднання, переговори та укладання коаліційної угоди;

- “існування” — від укладання коаліційної угоди до досягнення спільної мети;

- “розпад” — момент, коли мети коаліції досягнуто, а подальше існування її не має сенсу [3].

У. Райкер у праці “Теорія політичних коаліцій” доводить, що мінімальні виграшні коаліції створюються з прагнення отримати якомога більше виграшу. У. Райкер вважає, що полі-

тичні партії й індивіди намагаються створювати коаліції найменшої загальної ваги. Він називає основні передумови для створення будь-якої коаліції [4, с. 16]:

1) наявність щонайменше двох учасників чи груп учасників;

2) всі коаліційні ігри — це ігри з нульовою сумою, тобто сума вигравів та програшів учасників дорівнює нулю. Ризик програшу й бажання виграти примушують їх формувати коаліцію;

3) інформованість — сформоване уявлення про ситуацію;

4) раціональність: “Суб’єкт ніколи не вибере альтернативи *X*, якщо водночас є альтернатива *Y*, яка, на його погляд, привабливіша, ніж *X*” [5].

Створення коаліції є складним соціальним процесом, у якому виявляються характеристики суспільства, основних його політичних гравців та певної політичної ситуації.

Формування парламентських коаліцій можна вважати парламентською демократією та схарактеризувати як “лад, який за своєю сутністю полягає у формуванні населенням правлячих команд через механізм виборів [6, с. 6]”. На думку фахівців, найбільш наближеною до парламентської моделі демократії є лише двопартійна система, оскільки дві великі партії мають однакову можливість виграти на виборах та сформувати уряд або перейти до нього в опозицію.

Ю. Шведа запевняє, що парламентські коаліції складаються за таких умов:

1) наявність вільної конкуренції політичних сил, за якої вони намагаються отримати максимальний

доступ до влади, але неспроможні здійснювати її самостійно;

2) розпорошення політичних сил, яке виражається у тому, що жодна партія і жодний політичний блок не спроможні отримати абсолютну перевагу;

3) поляризація політичних сил у парламенті [7, с. 276–278].

Питання формування парламентської коаліції тісно пов’язане з існуванням різних виборчих систем. За мажоритарної системи зростання числа голосів може призвести до проходження до парламенту двох головних партій, а отже, збільшення вірогідності того, що одна з них сформує уряд самостійно. Система ж пропорційного представництва може збільшити число партій і зменшити вірогідність того, що одна партія отримає більше половини місць [8, с. 263–264]. Наслідком мажоритарної системи є те, що багаточисельні партії по суті справи вже є “коаліціями”.

На формування коаліції впливає низка чинників, зокрема: 1) кількість учасників, 2) кількість політичних партій, 3) ідеологія та ідеологічна близькість учасників; 4) поділ повноважень між учасниками. Додаткова мережа чинників представлена: а) датою створення, б) ступенем формалізації, в) метою створення, г) терміном існування.

За кількістю учасників розрізняють мінімально вигравну коаліцію, коаліцію мінімального розміру та надлишкову коаліцію. Найпоширенішою є мінімально вигравна коаліція, яка була описана У. Рікером. Він виходив з того, що, приймаючи рішення про участь в уряді, політики

виходять винятково з бажання отримати владу чи престиж завдяки міністерським посадам [9, с. 340]. Аналіз парламентських коаліцій у різних країнах світу свідчить, що значна їх кількість є меншими або більшими, ніж мінімально виграшна коаліція. В. Гамсон ввів поняття коаліції мінімального розміру, яка об'єднує лише найменш необхідну кількість учасників. Надлишкові коаліції налічують набагато більшу кількість учасників, ніж це потрібно для забезпечення більшості.

В. Мироненко [10] здійснює типологізацію парламентських коаліцій. За кількістю політичних партій, що підписали коаліційну угоду, можна виокремити дво- (три-, чотири, п'яти-...) партійні та загальні (всехопні) коаліції. За ідеологічною близькістю партнерів по коаліції можна виділити мінімально наближену і максимально закриту коаліцію. За поділом повноважень між учасниками можна виділити пропорційну (кожен партнер отримує повноваження відповідно від свого внеску в коаліцію) і диспропорційну коаліції.

В. Бронніков також зупиняється на типології парламентських коаліцій. Найчастіше, на його думку, є поділ партійних коаліцій на основі кількості їх учасників — на двопартійні і багатопартійні. Залежно від розміру партії, які формують партійну коаліцію, вони поділяються на коаліції великих, малих і середніх партій. Залежно від мети формування коаліції вони поділяються на виборчі (для спільної участі у виборах), тимчасові (для досягнення певних тимчасових цілей), а найчастіше формують вони

парламентські коаліції (для формування і діяльності уряду або опозиції йому), бувають також закриті та відкриті коаліції залежно від їх ідеологічного спрямування.

Закритими слід вважати коаліції, що не сприймають партії і групи, ідеології яких відзначаються світоглядними позиціями. Відкриті коаліції, на думку В. Броннікова, “створюються тоді, коли основні політичні партії, незважаючи на різні ідеології, визнають необхідність співпраці щодо конкретного питання або проблеми, і готові працювати разом задля розв’язання цієї проблеми. Відкриті коаліції поширені під час воєн і економічних криз” [11, с. 6].

Х. Ванг [12] пропонує чотири критерії типології політичних коаліцій — поділ за сферою діяльності, за тривалістю існування, за метою створення та за статусом.

За сферою діяльності автор виділяє:

- політичні коаліції (міжнародні коаліції, військові коаліції, коаліції суспільних груп та міжпартійні коаліції);
- економічні (міжнародні організації, конгломерати);
- культурні (технологічні, релігійні та етнічні (“сімейні”) коаліції).

За тривалістю існування Х. Ванг вирізняє короткострокові, середньострокові і довгострокові коаліції. Для оцінювання тривалості автор використовує поняття операційного циклу. Коаліції, що існують у межах одного операційного циклу — короткострокові. Коаліції, які проіснують від одного до трьох циклів — середньострокові, понад три цикли — довгострокові. Для економічної й

Типологізація парламентських коаліцій

№ пор.	Критерії типологізації	Типи коаліцій
1	за кількістю учасників	• мінімально виграшна коаліція; • коаліція мінімального розміру; • адлишкова коаліція
2	за кількістю політичних партій, що підписали коаліційну угоду	дво (три-, чотири, п'яти-...) партійні, загальні (всеохопні) коаліції
3	за ідеологічною близькістю партнерів по коаліції	• мінімально наближена; • максимально закрита коаліція
4	за поділом повноважень між учасниками	пропорційна (кожний партнер отримує повноваження відповідно від свого внеску в коаліцію), диспропорційна коаліція
5	за датою створення	• передвиборча; • післявиборча
6	за ступенем формалізації	• формальна; • неформальна
7	за запланованою кількістю вирішення проблем	• комплексна; • для вирішення однієї проблеми
8	за терміном існування	• короткотривала; • повна (від виборів до виборів); • довготривала (існує протягом кількох виборчих циклів)
9	залежно від мети формування коаліції	• виборчі (для спільної участі у виборах); • тимчасові (для досягнення певних тимчасових цілей); • парламентські коаліції (для формування і діяльності уряду або опозиції йому); • конституційні; • інституційні; • портфельні; • з реалізації політики; • активні
10	залежно від їх ідеологічного спрямування	• закриті; • відкриті
11	за сферою діяльності	• політичні коаліції (міжнародні коаліції, військові коаліції, коаліції суспільних груп та міжпартійні коаліції); • економічні (міжнародні організації, конгломерати); • культурні (технологічні, релігійні та етнічні ("сімейні"))
12	за соціальним статусом	охоплює рівень створення коаліцій, їх розмір, силу. Міжнародні, внутрішньодержавні, місцеві одночасно поділяються за розміром – великі, середні й малі та по силі – сильні, середньої сили й слабкі

культурної сфер операційний цикл дорівнює одному року, для політичної та міжнародної сфери — 4–6 років, що залежить від електоральних циклів.

За метою створення, на думку Х. Ванга, коаліції можуть бути конституційними, інституційними, портфельними, з реалізації політики та активними коаліціями. В конституційні коаліції об'єднуються соціальні групи для створення спільного соціального порядку, зокрема посилення держави. В інституційні коаліції об'єднуються соціальні групи навколо певного напрямку діяльності (права людини, екологічного) чи зміни інституційного порядку. Портфельні коаліції формуються при створенні уряду та поділі міністерських портфелів. Коаліції для реалізації політики і коаліції активності виникають ситуативно для досягнення короткострочкових цілей.

Четвертий критерій Х. Ванга — соціальний статус коаліцій, який охоплює рівень створення коаліцій, їх розмір, силу. Виділяючи міжнародні, внутрішньодержавні, місцеві, науковець одночасно поділяє їх за розміром — великі, середні й малі та за силою — сильні, середньої сили та слабкі коаліції.

Додаткові мережі чинників дають можливість більш детально типологізувати парламентські коаліції. Відповідно до дати створення коаліції поділяють на передвиборчі та післявиборчі. За ступенем формалізації: формальна (в основі якої лежить відповідна коаліційна угода), або неформальна (фактична підтримка ініціатив уряду більшістю депутатів у законодавчому органі). За заплано-

ваною кількістю вирішення проблем: комплексна або для вирішення однієї проблеми.

Беручи до уваги погляди згаданих вчених, проведемо систематизацію парламентських коаліцій. Результати представлені в таблиці.

Коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України пропонується визначати як добровільне, відносно стаłe об'єднання депутатських фракцій, яке формується у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій з метою легітимізації передвиборних програм шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів [13, с. 43–44].

Відповідно до ст. 83 Конституції України [14], зі змінами 2004 р., було визначено, що від дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 р., за результатами виборів і на підставі узгодження політичних позицій має бути сформована коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

Поняття коаліції визначається також у ст. 61 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” [15] від 10 лютого 2010 р., відповідно до якого коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді — це сформоване за результатами виборів і на підставі узгоджених політичних позицій та на засадах, встановлених Конституцією України і Регламентом, об'єднання депутатських фракцій, народних депутатів, до якого входить більшість народних депутатів від конституцій-

ного складу Верховної Ради. Коаліція формується протягом одного місяця від дня відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради або протягом одного місяця від дня припинення діяльності попередньої коаліції.

Суб'єктами формування коаліції депутатських фракцій є депутатські фракції, а не окремі народні депутати України (ч. 6 ст. 83 Конституції України), тому підписи народних депутатів від тих депутатських фракцій, які не ухвалили рішення про входження до коаліції депутатських фракцій, мають визнаватися недійсними, а процедуру створення цієї коаліції варто визнати такою, що суперечить нормативно встановленому порядку [16, с. 17–18].

О. В. Кульчицька також висловлює думку про те, що невходження хоча б одного народного депутата України — члена фракції, що увійшла до коаліції, — означає неправомірність входження до коаліції і всієї цієї фракції [Там само, с. 18].

Висновки. Викладене служить достатньою підставою для висновку про те, що коаліцією є об'єднання двох або більше учасників, які домовилися про спільні дії на певний період для досягнення спільної мети. Для створення коаліції повинні виникнути передумови, зокрема: наявність щонайменше двох учасників; готовність до ризику, інформованість, раціональність. Як будь-яка організація, коаліція має життєвий цикл організації, що складається з етапів: “народження”, “існування”; “розпад”. Партійні коаліції можна типологізувати за наступними критеріями: за кількістю учасників; за

кількістю політичних партій, що підписали коаліційну угоду; за ідеологічною близькістю партнерів по коаліції; за поділом повноважень між учасниками; за датою створення; за ступенем формалізації; за запланованою кількістю вирішення проблем; за терміном існування; залежно від мети формування коаліції; залежно від їх ідеологічного спрямування; за сферою діяльності; за соціальним статусом.

На сьогодні особливої актуальності набуває питання взаємодії парламентської коаліції з вищими органами державної влади, що стане тематикою подальших досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Дюверже М.* Политические партии / М. Дюверже. — М. : Академ. проект, 2002. — 538 с.
2. *Совгиря О.* Парламентська коаліція в Україні: фактори, що впливають на діяльність, нові реалії правового регулювання [Електронний ресурс] / О. Совгиря // Вісн. Львів. ун-ту. Серія юридична. — 2014. — Вип. 60. — С. 178–184. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2014_60_24
3. *Гончарова Т.* Особливості процесу формування парламентських коаліцій / Т. Гончарова // Віче. — 2009. — № 3. — Режим доступу : <http://veche.kiev.ua/journal/1296/>
4. *Riker. W. H.* The theory of political coalitions. — New Haven, CT/ London: Yale University Press, 1962. — 300 p.
5. *Гончарова Т.* Особливості процесу формування парламентських коаліцій [Електронний ресурс] / Т. Гончарова // Віче. — 2009. — № 3. — Режим доступу : <http://veche.kiev.ua/journal/1296/>

6. *Бронніков В. Д.* Конфлікти коаліцій як умова нестабільності парламенту в Україні [Електронний ресурс] / В. Д. Бронніков, О. Г. Степаненко // Наук. пр. [Чорномор. держ. ун-ту ім. Петра Могили]. Серія : Політологія. — 2012. — Т. 182, Вип. 170. — С. 5–8. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2012_182_170_3
7. *Шведа Ю. Р.* Теорія політичних партій і партійних систем / Ю. Р. Шведа. — Л. : Тріада плюс, 2004. — 528 с.
8. *Телешун С. О.* Коаліція / С. О. Телешун // Енциклопедія державного управління у 8 т. : Т. 8 : Публічне врядування / [наук. редкол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львів. регіональний ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2011. — 630 с.
9. *Riker. W. H.* The theory of political coalitions. — New Haven, CT / London: Yale University Press, 1962. — 300 p.
10. *Мироненко В. П.* Комплексний підхід до типологізації парламентських коаліцій [Електронний ресурс] / В. П. Мироненко // Держава і право. Юридичні і політичні науки. — 2014. — Вип. 66. — С. 339–344. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2014_66_42
11. *Бронніков В. Д.* Конфлікти коаліцій як умова нестабільності парламенту в Україні [електронний ресурс] / В. Д. Бронніков, О. Г. Степаненко // Наук. праці [Чорномор. держ. ун-ту ім. Петра Могили]. Серія : Політологія. — 2012. — Т. 182, Вип. 170. — С. 5–8. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2012_182_170_3
12. *Wang H.* Types of political coalitions / H. Wang / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.economics.smu.edu.sg/events/Paper/Wang_Huan.pdf
13. *Мацюк А. А.* Проблеми формування парламентської коаліції депутатських фракцій у світлі конституційних положень і вимог Основного Закону держави [Електронний ресурс] / А. А. Мацюк // Публічне право. — 2014. — № 4. — С. 43–48. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2014_4_7
14. *Конституція України* : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
15. *Про Регламент Верховної Ради України* : Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI (зі змінами) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
16. *Кульчицька О. В.* Конституційно-правовий статус депутатських фракцій Верховної Ради України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 “Конституційне право; муніципальне право” / О. В. Кульчицька. — К., 2010. — 23 с.

REFERENCES

1. *Duverger M.* (2002), Polytycheskyye partyy [Political parties], Academic project, Moskov, Russia.
2. *Sovgir O.* (2014), “Parliamentary coalition in Ukraine: factors influencing activity, new realities of legal regulation, Visnyk L'vivskoho universytetu. Seriya yurydychna [Online], vol. 60, p. 178–184, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2014_60_24
3. *Goncharova T.* (2009), Features of the process of formation of parliamentary coalitions, Veche, vol. 3, available at: <http://veche.kiev.ua/journal/1296/>
4. *Riker. W. H.* (1962), The theory of political coalitions, Yale University

- Press, New Haven, CT / London, UK.
5. *Goncharova T.* (2009), Features of the process of formation of parliamentary coalitions, *Veche*, vol. 3, available at: <http://veche.kiev.ua/journal/1296/>
6. *Bronnikov V. D. and Stepanenko O. G.* (2012), Conflicts of Coalitions as a Condition of the Instability of the Parliament in Ukraine, *Naukovi pratsi [Chornomors'koho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly]*. Seriya: Politolohiya, vol. 182, vip. 170, p. 5–8, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2012_182_170_3
7. *Shveda Yu. R.* (2004), The theory of political parties and party systems, Triad plus, Lviv, Ukraine.
8. *Teleshun S. O.* (2011), Coalition, *Encyclopedia of Public Administration in Vol. 8: Vol. 8: Public Governance / Sciences. count : V. S. Zagorsky (head), S. O. Teleshun (co-chairman) [and others]; Lviv Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, LRIT NAPA, Lviv, Ukraine.*
9. *Riker. W. H.* (1962), The theory of political coalitions, Yale University Press, New Haven, CT / London, UK.
10. *Mironenko V. P.* (2014), A comprehensive approach to the typology of parliamentary coalitions, *Derzhava i pravo. Yurydychni i politychni nauky*, vol. 66, p. 339–344, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2014_66_42
11. *Bronnikov V. D. and Stepanenko O. G.* (2012), Conflicts of Coalitions as a Condition of the Instability of the Parliament in Ukraine, *Naukovi pratsi [Chornomors'koho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly]*. Seriya: Politolohiya, vol. 182, vip. 170, p. 5–8, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdupol_2012_182_170_3
12. *Wang H.* Types of political coalitions, available at: http://www.economics.smu.edu.sg/events/Paper/Wang_Huan.pdf
13. *Matsyuk A. A.* (2014), Problems of formation of parliamentary coalition of deputy factions in the light of constitutional provisions and requirements of the Basic Law of the State, *Publichne pravo*, vol. 4. p. 43–48, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2014_4_7
14. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (1996), The Law of Ukraine “Konstitutsiya Ukrayiny”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-bp>
15. *The Verkhovna Rada of Ukraine* (2010), The Law of Ukraine “Pro Rehlament Verkhovnoyi Rady Ukrayiny”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
16. *Kulchytska O. V.* (2010), Constitutional and legal status of deputy factions of the Verkhovna Rada of Ukraine, Abstract of Ph.D dissertation, Lawyer Sciences, Kyiv National University of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine.

УДК: 728

Чаплай Ірина Віталіївна,

кандидат наук з державного управління,
виконавчий директор Президії Всеукраїн-
ської асамблеї докторів наук з державного
управління, докторант кафедри публіч-
ного адміністрування, Міжрегіональна
Академія управління персоналом, 03039,
м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (063)
951 78 55, e-mail: irina_pravo@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4927-0610

Чаплай Ирина Витальевна,

кандидат наук по государственному
управлению, исполнительный директор
Президиума Всеукраинской ассамблеи до-
кторов наук по государственному управ-
лению, докторант кафедры публичного
администрирования, Межрегиональная
Академия управления персоналом, 03039,
г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (063)
951 78 55, e-mail: irina_pravo@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4927-0610

Chaplay Iryna Vitaliivna,

PhD in Public Administration, Executive Director of the Presidium of the civic scientific orga-
nization, "Ukrainian Assembly of doctors of science in public administration", PhD student of
the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management,
03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (063) 951 78 55, e-mail: irina_pravo@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4927-0610

DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.94>



ОРІЄНТИРИ РОЗВИТКУ ФОРМ КОМУНІКАТИВНОГО ВПЛИВУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ДЕРЖАВНУ ПОЛІТИКУ

Анотація. У статті викладено теоретичні та методологічні основи розвитку форм комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику, надано основні прийоми та умови їх використання для отримання переваг у вирішенні проблем державно-управлінських відносин. Висвітлено широке коло питань, що стосуються особливостей організації зв'язків із громадськістю, із урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвідів. Відображено специфіку застосування маркетингових комунікацій у спілкуванні органів державної влади з громадськістю.

Обґрунтовано, що в інституціональному змісті найбільший інтерес становить класифікація залежно від сфери розповсюдження. Громадськість, коли вона спілкується з органами державної влади, за допомогою певних комунікаційних інструментів, називається зовнішньою формою комунікації. Зовнішні форми комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику допомагають їм донести до органів державної влади необхідну інформацію щодо їхніх думок, потреб, запитів та ін. Звичайно, така інформація постійно повинна оновлюватися та бути точною. Всі громадські організації повинні підтримувати доброзичливі стосунки з державними організаціями і не допускати будь-якої дезінформації останніх.

Разом з тим інформатизація публічного управління містить як позитивний потенціал, так і труднощі й протиріччя, нехтування якими, як свідчить практика, обертається негативним результатом. На сьогодні недостатньо розроблені та потребують наукового осмислення й обґрунтування, зокрема, питання організаційного, нормативно-правового забезпечення впровадження та реалізації сучасних інструментів маркетингу, менеджменту у публічному управлінні.

Щодо перспектив подальших досліджень поняття “форми комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику”, то вони полягають в упорядкуванні його понятійного апарату, як підґрунтя удосконалення його системи, адже неповна та неточна інформація стає, в результаті, причиною виникнення багатьох проблем у системі реформування державного управління.

Ключові слова: форми комунікативного впливу, державне управління, засоби масової інформації, державний сектор.

ОРИЕНТИРЫ РАЗВИТИЯ ФОРМ КОММУНИКАТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ПОЛИТИКУ

Аннотация. В статье изложены теоретические и методологические основы форм коммуникативного воздействия гражданского общества на государственную политику, предоставлены основные приемы и условия их использования для получения преимуществ в решении проблем государственно-управленческих отношений. Освещен широкий круг вопросов, касающихся особенностей организации связей с общественностью, с учетом отечественного и зарубежного опытов. Отражено специфику применения маркетинговых коммуникаций в процессе коммуникации органов государственной власти с общественностью.

Обосновано, что в институциональном смысле наибольший интерес представляет классификация в зависимости от сферы распространения. Общественность, когда она общается с органами государственной власти, с помощью определенных коммуникационных инструментов, называется внешней формой коммуникации. Внешние формы коммуникативного воздействия гражданского общества на государственную политику помогают им донести

до органов государственной власти необходимую информацию относительно их мыслей, потребностей, запросов и др. Конечно, такая информация постоянно должна обновляться и быть точной. Все общественные организации должны поддерживать доброжелательные отношения с государственными организациями и не допускать любой дезинформации последних.

Вместе с тем информатизация публичного управления содержит как положительный потенциал, так и трудности и противоречия, пренебрежение которыми, как показывает практика, оборачивается негативным результатом. На сегодня недостаточно разработаны и требуют научного осмысления и обоснования, в частности, вопросы организационного, нормативно-правового обеспечения внедрения и реализации современных инструментов маркетинга, менеджмента в публичном управлении.

Относительно перспектив дальнейших исследований понятия “формы коммуникативного воздействия гражданского общества на государственную политику”, то они заключаются в составлении его понятийного аппарата, как основа совершенствования его системы, ведь неполная и неточная информация становится, в результате, причиной возникновения многих проблем в системе реформирования государственного управления.

Ключевые слова: формы коммуникативного воздействия, государственное управление, средства массовой информации, государственный сектор.

THE ORIENTERS OF DEVELOPMENT OF FORMS OF COMMUNICATIVE INFLUENCE OF CIVIL SOCIETY ON THE PUBLIC POLICY

Abstract. The article presents the theoretical and methodological foundations of the development of forms of communicative influence of civil society on the public policy, provides the main methods and conditions of their use for gaining advantages in solving problems of public-management relations. A wide range of issues related to the peculiarities of public relations organization, taking into account domestic and foreign experience, is covered. The specifics of the use of marketing communications in communicating of public authorities with the public are shown.

It is substantiated that in the institutional sense, the greatest interest is the classification, depending on the scope of distribution. The public, when communicating with government, through certain communication tools, is called the external form of communication. The external forms of the communicative influence of civil society on state policy help them convey to the state authorities the necessary information about their thoughts, needs, requests, etc. Of course, such information should be constantly updated and accurate. All non-governmental organizations should maintain friendly relations with state organizations and prevent any misinformation of the latter.

At the same time, informatization of public administration contains both positive potential and difficulties and contradictions, neglecting which, as

practice shows, turns negative result. To date, they are insufficiently developed and require scientific comprehension and substantiation, in particular, the issue of organizational, regulatory and legal support for the implementation and implementation of modern marketing tools and management in public administration.

Concerning the prospects for further research on the concept of "the form of communicative influence of civil society on state policy", they consist in streamlining its conceptual apparatus as the basis for improving its system, since incomplete and inaccurate information becomes, as a result, the cause of many problems in the system of reforming public administration.

Keywords: forms of communicative influence, state administration, mass media, public sector.

Постановка проблеми. Розв'язання складних державно-управлінських проблем, що постають у процесі ринкових змін в Україні, наукове обґрунтування шляхів виходу зі складної соціально-політичної ситуації, що в ній, на жаль, перебуває Україна, ще з часів її незалежності, вимагає застосування найсучасніших методологічних розробок щодо формування механізмів та каналів громадянського впливу на публічну політику в Україні.

Пріоритетними стають питання покращення функціонування системи державного управління шляхом удосконалення механізмів мотивації, інновацій, комунікації, організаційних перетворень, управління якістю, управління людськими ресурсами, антикризового управління тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі організаційно-правові та державно-управлінські аспекти комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості в Україні вже знайшли своє відображення у працях таких українських та зарубіжних дослідників: В. Авер'я-

нова, С. Андрєєва, В. Бакуменка, Р. Войтович, А. Другова, І. Коліушка, Ф. Котлера, С. Кравченка, Ю. Куца, А. Ліпенцевої, К. Ніколаєнко, А. Панкрухіна, О. Поляка, Є. Романенка, Є. Ромата, В. Сороко, А. Старостіної, Ю. Сурміна, Т. Федорів, О. Чебана, А. Чемериса, Ю. Шарова та ін.

Проте, незважаючи на достатню кількість літератури, присвяченої дослідженню та аналізу формування стратегії соціального розвитку державно-громадської комунікації в Україні, однією із сучасних актуальних проблем державного управління залишається дослідження напрямів розроблення стратегії випереджального розвитку її маркетингового потенціалу.

Метою дослідження є аналіз основних форм комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику, виокремлення основних пріоритетів їх функціонування.

Виклад основного матеріалу. Цілком зрозуміло, що успішний і динамічний розвиток сучасного державного управління неможливий без

ефективного дослідження питання теоретико-методологічної ідентифікації основних форм та каналів комунікації для формування та зростання їх ролі, як одного з інструментів горизонтальної структуризації суспільних відносин та реалізації громадських ініціатив. Адже, перш ніж починати аналізувати та вдосконалювати практику, потрібно знати теорію.

У цьому дослідженні під формами комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику пропонується розуміти способи визначення, оцінювання, накопичення, аналізу, підготовки, інтерпретації та передачі отриманої інформації, що використовуватиметься для подальших планування та оцінки комунікаційного процесу реалізації державного управління. Такий підхід, на нашу думку, відрізняється системною упорядкованістю кожного з його складових і дає змогу розкрити статичну в діяльності суб'єктів та об'єктів управління, що складають організаційно-структурну основу державного управління і динаміку механізму управління (комплекс зв'язків і взаємодій суб'єктів та об'єктів управління).

Щодо перспектив подальших досліджень поняття “форми комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику”, то вони полягають в упорядкуванні його понятійного апарату як підґрунтя удосконалення його системи, адже неповна та неточна інформація стає, в результаті, причиною виникнення багатьох проблем у системі реформування державного управління.

Не відрізняється й одноставністю питання щодо видів форм комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику.

Комплексно проаналізувавши наукові розвідки з цього питання, було з'ясовано, що форми комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику можна класифікувати за такими ознаками [1]:

- 1) залежно від сфери розповсюдження: внутрішні і зовнішні;
- 2) залежно від структури управління: горизонтальні і вертикальні;
- 3) залежно від виду контактування: міжособові, групові і масові;
- 4) залежно від форми передачі: вербальну, візуальну, перформансну, міфологічну, художню і мас-медіа.

В інституціональному змісті, найбільший інтерес становить класифікація залежно від сфери розповсюдження. Громадськість, коли вона спілкується з органами державної влади, за допомогою певних комунікаційних інструментів, називається зовнішньою формою комунікації. Зовнішні форми комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику допомагають їм донести до органів державної влади необхідну інформацію щодо їх думок, потреб, запитів та ін. Звичайно, така інформація постійно повинна оновлюватися та бути точною. Всі громадські організації повинні підтримувати доброзичливі стосунки з державними організаціями і не допускати будь-якої дезінформації останніх.

Разом з тим інформатизація публічного управління містить як позитивний потенціал, так і труднощі

й протиріччя, нехтування якими, як свідчить практика, обертається негативним результатом. На сьогодні недостатньо розроблені та потребують наукового осмислення і обґрунтування, зокрема, питання організаційного, нормативно-правового забезпечення впровадження та реалізації сучасних інструментів маркетингу, менеджменту у публічному управлінні.

Функціональні особливості державно-громадянської комунікації мають бути зосереджені на кінцевих результатах, на основі кількісного вимірювання показників її ефективності, основними з яких є: обмеження впливу державного сектору на процес комунікації; конкурентне забезпечення державно-громадянської комунікації; наголос на людиноорієнтовному стилі державно-громадянської комунікації; формальне вимірювання вимірюваних стандартів і показників продуктивності та успіху державно-громадянської комунікації; увага акцентується більше на контролі результатів щодо ефективності державно-громадянської комунікації та ін.

Відомий український вчений з питань державного управління Є. О. Романенко лаконічно відзначає що: “основними формами зовнішньої комунікативної політики держави повинні бути певні види PR-комунікацій. З огляду на це, потрібно чітко розмежовувати PR-комунікації як: 1) засіб підтримки маркетингу (комунікація спрямована на цільову аудиторію громадськості, досягнення її підтримки та лояльності); 2) засіб формування певної репутації як органів державної влади, так і громадських організацій, що забез-

печується досягненням довіри з боку зацікавлених груп громадськості (бізнес-структури, органи державної влади та місцевого самоврядування)” [2].

Однак не менш важливими формами зовнішньої комунікативної політики громадськості з органами державної влади є такі засоби маркетингових комунікацій, як: стимулювання збуту; персональний продаж; прямий маркетинг; паблік рилейшнз; пропаганда та неформальні вербальні комунікації та ін.

Говорячи про стимулювання збуту, як про одну із форм зовнішньої комунікативної політики громадськості з органами державної влади, мається на увазі те, що стимулюючий маркетингово-комунікативний ефект допомагає державі планувати ефективну програму просування державних послуг, рішень шляхом залучення своїх громадян-клієнтів до цього процесу і тим самим забезпечуючи їхню лояльність, позитивні стосунки.

Під персональним продажем мається на увазі те, що у процесі комунікації органи державної влади мають використовувати різноманітні види комунікативних інструментів (телеконференції, публічні зустрічі, панельні дискусії, або презентації, виставки) та стратегії, щоб зрозуміти уподобання, настрої громадян щодо того чи іншого державного рішення, що, в свою чергу, допомагає добре спланувати розподіл державного ресурсу, щоб отримати максимальну користь для країни [3, с. 204] .

Прямий маркетинг нами пропонується розуміти як діяльність органів державної влади, яку вони реалізують шляхом використання прямих

засобів маркетингових комунікацій. Зокрема, це можуть бути виставки і ярмарки, брендинг, копірайтинг, мерчандайзинг, івент-маркетинг з метою донесення до громадянського сектору точної та достовірної інформації. PR як публічна стратегія спілкування держави з громадянами сприяє формуванню соціального клімату в державі, відіграє роль “генератора” комунікаційних потоків між державними установами, громадянами та зацікавленими сторонами з тим, щоб державні інституції могли ознайомитись з реальними турботами громадян і громадяни, у свою чергу, могли довіряти інституціям та державним службовцям [4].

Це, як правило, називається внутрішньою формою комунікації. Внутрішнє спілкування є важливою ознакою адміністративної структури громадської організації. Важливо підкреслити, що ефективність впливу пропаганди та неформальних вербальних комунікацій на прийняття рішень органами державної влади істотно різниться залежно від ступеня розробленості проблем, що з ними мають справу громадські організації [5, с. 248]. Це, в свою чергу, потребує підтримки хороших комунікаційних каналів внутрішнього зв'язку всередині самої громадської організації для чіткішого формулювання свого бачення та виходу на продуктивний діалог з органами державної влади. Працівники громадських організацій повинні бути мотивовані та піддані діловим принципам та етичним ідеям громадської організації, щоб попередити можливі відхилення від намічених цілей роботи, яку вони виконують.

Внутрішня форма комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику забезпечує залучення всіх своїх працівників до механізмів прийняття політичних рішень, а також стосовно головних проблем, що виносяться для обговорення з органами державної влади і формування шляхів їх розв'язання [6, с. 186–187].

Кожен орган державної влади приймає деякі офіційні канали зв'язку з представниками громадськості. Формальні ж канали працюють з деякими обмеженнями. Безперервна підтримка офіційного каналу — це час і витрата ресурсів (матеріальних, організаційних, ресурсних). Дуже часто подібні канали є просто законодавчо задекларованими та не досягають реально задекларованої мети, визначаються громадськими організаціями як формальні та рутинні. Так, наприклад, згідно з ст. 13 Постанови Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”: публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів:

- конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю;
- інтернет-конференцій, відеоконференцій.

Додатково, у рамках публічного громадського обговорення, можуть проводитися засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади.

Висновки. Зважаючи на проведений у статті аналіз пропонується визначити, що демократизація су-

спільного життя і публічного управління — це не лише нова політика і економічна практика, це насамперед нове світосприйняття людини, нова моральна свідомість — індивідуальна й суспільна. Їх визначальною рисою є забезпечення громадян необхідним рівнем комунікаційного забезпечення. Подальші наукові пошуки, в межах розглянутої тематики, доцільно зорієнтувати на розробку системи громадського саморегулювання підготовки та перепідготовки державних службовців, які займаються реалізацією механізмів та каналів громадянського впливу на публічну політику в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Poster M.* The Mode of Information: Poststructuralism and Social Context. Cambridge: Polity Press, 1990. — 387 p.
2. *Романенко Є. О.* Моделі комунікативної політики держави та інструментальне забезпечення взаємодії органів державної влади та громадськості / Є. О. Романенко // Демократичне врядування. — 2014. — Вип. 14. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_11
3. *Adeel Meo, Muhammad Daniyal Abbas, Muhammad Nadeem Sajjad, Muhammad Rizwan, Sayed shahbaz hussain bukhari, Muhammad Saad Hameed* (2014), The Impact of Promotional Tools on Sales Promotion” // Journal of Public Administration and Governance. — Vol. 4. — № 2. — P. 202–216.
4. *Iacob D., Cismaru D. M.* (2003), Relaii publice. Eficien prin comunicare, Editura Comunicare, Bucureti, Iacob & Cismaru, 2003.
5. *Сибіга І.* Форми та методи впливу неурядових організацій на прийняття державно-владних рішень / І. Сибіга // Вісн. Нац. академії держ. упр. при Президентові України. — 2012. — Вип. 1. — С. 242–249.
6. *Романюк А.* Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір / А. Романюк. — Львів : Триада плюс, 2004. — 392 с.

REFERENCES

1. *Poster M.* The Mode of Information: Poststructuralism and Social Context. Cambridge: Polity Press, 1990. — 387 p.
2. *Romanenko E. O.* (2014), “Models of communicative policy of the state and instrumental provision of cooperation between public authorities and the public”, *Demokratychnе vryaduvannya*, [Online], vol. 14, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_11 (Accessed 4 Aug 2017).
3. *Adeel Meo, Muhammad Daniyal Abbas, Muhammad Nadeem Sajjad, Muhammad Rizwan, Sayed shahbaz hussain bukhari, Muhammad Saad Hameed* (2014), The Impact of Promotional Tools on Sales Promotion”, *Journal of Public Administration and Governance*, Vol. 4, № 2, p. 202–216.
4. *Iacob D., Cismaru D. M.* (2003), *Relaii publice. Eficien prin comunicare*, Editura Comunicare, Bucureti, Iacob & Cismaru, 2003.
5. *Sibigia I.* (2012), “Forms and methods of the influence of non-governmental organizations on the adoption of state-government decisions”, *Visnyk Natsional'noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny*, vol. 1, p. 242–249.
6. *Romanyuk A.* (2004), *Porivnyal'nyy analiz politychnykh system krayin Zakhidnoyi Yevropy: instytutsiynny vymir* [Comparative analysis of political systems of Western European countries: institutional dimension], Triada plyus, Lviv, Ukraine.

УДК: 35.08 (082+083)

Щурба Мікеле,

аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (063) 951 78 55, e-mail: Scurba_2018@ukr.net

ORCID: 0000-0001-5391-8884

Щурба Микеле,

аспирант, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (063) 951 78 55, e-mail: Scurba_2018@ukr.net

ORCID: 0000-0001-5391-8884

Sciurba Michele,

Post-graduate student, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kiev, Str. Frometivska, 2, tel.: (063) 951 78 55, e-mail: Scurba_2018@ukr.net

ORCID: 0000-0001-5391-8884



DOI <https://doi.org/10.31618/vadnd.v1i12.95>

ЕВОЛЮЦІЙНИЙ АНАЛІЗ ПРОБЛЕМАТИКИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ ВІДМИВАННЮ КОШТІВ: МІЖНАРОДНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІДИ

Анотація. У статті проаналізовано основні етапи, процеси формування державного регулювання протидії відмиванню коштів, отриманих злочинним шляхом. Доведено, що найбагатший досвід у протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, мають Сполучені Штати Америки, оскільки, в 1970 р., саме в цій країні почалися історичні витoki активної боротьби з відмиванням “брудних” коштів. Дійдено висновку, що, фактично, становлення державних механізмів у сфері протидії легалізації злочинних доходів почалося задовго до її криміналізації та ухвалення перших нормативних актів, спрямованих на боротьбу з нею. Проведений еволюційний аналіз дав можливість виділити чотири ключові етапи генези відмивання коштів: виникнення дій, пов’язаних із відмиванням злочинних доходів; широке використання організованою злочинністю зазначених дій; виникнення поняття “відмивання грошей”; законодавче регулювання цієї проблеми.

Проведений аналіз законодавства зарубіжних країн дав змогу виявити проблемні питання національного характеру, що від їх вирішення залежить

дієвість протидії цьому небезпечному явищу. У свою чергу окреслено ряд заходів, що мають сприяти цьому: обмін іноземної валюти повинен здійснюватись за чіткими правилами; має бути створений електронний архів міжнародних грошових переказів; створення механізмів контролю за дотриманням міжнародних стандартів бухгалтерського обліку; постійний обмін інформацією між спеціальними підрозділами; постійне оновлення інформації та проведення спеціальних досліджень щодо “відмивання” грошей; прийняття міжнародних і національних нормативно-правових актів; створення та реалізація міжнародних програм протидії “відмиванню” грошей; запровадження зобов’язань щодо передачі інформації спеціальним органам; чітке дотримання окремими країнами міжнародних стандартів у сфері боротьби з “відмиванням” грошей; створення та розширення програми навчання відповідних фахівців банківської сфери, правоохоронних органів тощо; оприлюднення інформації щодо “чорного” списку країн, які потурають “відмиванню” грошей на своїй території.

Підкреслено, що проблема здійснення контролю в органах виконавчої влади існувала та існує в усіх країнах, але має різні способи її вирішення. Це вимагає формування нового розуміння системи державного фінансового контролю, а також переосмислення форм його реалізації в сучасних умовах.

Ключові слова: еволюційний аналіз, державне регулювання протидії відмиванню коштів, Сполучені Штати Америки, законодавче регулювання.

ЭВОЛЮЦИОННЫЙ АНАЛИЗ ПРОБЛЕМАТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ОТМЫВАНИЯ СРЕДСТВ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТЫ

Аннотация. В статье проведен анализ основных этапов, процессов формирования государственного регулирования противодействию отмыванию средств, полученных преступным путем. Доказано, что самый богатый опыт в противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, имеют Соединенные Штаты Америки, поскольку, в 1970 г., именно в этой стране начались исторические истоки активной борьбы с отмыванием “грязных” денег. Сделан вывод, что, фактически, становление государственных механизмов в сфере противодействия легализации преступных доходов началось задолго до ее криминализации и принятия первых нормативных актов, направленных на борьбу с ней. Проведенный эволюционный анализ позволил выделить четыре ключевые этапы генезиса отмывания средств: возникновение действий, связанных с отмыванием преступных доходов; широкое использование организованной преступностью указанных действий; возникновение понятия “отмывание денег”; законодательное регулирование этой проблемы.

Проведенный анализ законодательства зарубежных стран позволил выявить проблемные вопросы национального характера, от их решения за-

висит действенность противодействия этому опасному явлению. В свою очередь, определен ряд мер, которые должны способствовать этому: обмен иностранной валюты должен осуществляться по четким правилам; должен быть создан электронный архив международных денежных переводов; создание механизмов контроля за соблюдением международных стандартов бухгалтерского учета; постоянный обмен информацией между специальными подразделениями; постоянное обновление информации и проведение специальных исследований по “отмыванию” денег; принятие международных и национальных нормативно-правовых актов; создание и реализация международных программ противодействия “отмыванию” денег; введение обязательств по передаче информации специальным органам; четкое соблюдение отдельными странами международных стандартов в сфере борьбы с “отмыванием” денег; создание и расширение программы обучения соответствующих специалистов банковской сферы, правоохранительных органов и т. д.; обнародование информации относительно “черного” списка стран, которые подают “отмыванию” денег на своей территории.

Подчеркнуто, что проблема осуществления контроля в органах исполнительной власти существовала и существует во всех странах, но имеет разные способы ее решения. Это требует формирования нового понимания системы государственного финансового контроля, а также переосмысления форм его реализации в современных условиях.

Ключевые слова: эволюционный анализ, государственное регулирование противодействия отмыванию средств, Соединенные Штаты Америки, законодательное регулирование.

ANALYSIS OF THE PUBLIC REGULATION ISSUES IN IMPLEMENTING MECHANISMS TO FIGHT MONEY LAUNDERING: INTERNATIONAL AND DOMESTIC EXPERIENCES

Abstract. The article analyses the main stages of the state regulation formation processes that counteract the laundering of funds obtained by criminal means. In 1970, the United States of America (US) started the active fight against the laundering of “dirty” funds. It is proved that the US has the richest experience in counteracting the legalisation (laundering) of the proceeds of crime. In fact, state mechanisms to combat the legalisation of criminal incomes have been established long before the first Anti-Money Laundering (AML) legislations were adopted. The conducted analysis allowed this article to distinguish four key stages of money laundering: The emergence of activities related to laundering of criminal proceeds; Broad money laundering activities of organised crime; the emergence of the concept of “money laundering”; legislative regulation of this problem.

The analysis of the legislation of foreign countries made it possible to identify problematic issues of a national character, that the effectiveness of counteraction to this dangerous phenomenon depends on their solution. In turn, it outlines a number of measures that should contribute to this: exchange of foreign currency should be carried out in accordance with clear rules; an electronic money

transfer archive must be created; creation of mechanisms for monitoring compliance with international accounting standards; constant exchange of information between special units; continuous updating of information and carrying out of special researches on “money laundering”; adoption of international and national legal acts; creation and implementation of international anti-money laundering programs; introduction of obligations to transfer information to special bodies; strict adherence by individual countries of international standards in the area of combating money laundering; creation and expansion of training programs for the relevant banking professionals, law enforcement agencies, etc.; disclosure of information on the “black” list of countries that indulge in “laundering” of money in their territory.

It was emphasized that the issue of control in executive bodies existed and exists in all countries, but has different ways of resolving it. This requires the formation of a new understanding of the system of state financial control, as well as a rethinking of the forms of its implementation, in modern conditions.

Keywords: development analysis, state regulation of anti-money laundering, United States of America, legislative regulation.

Постановка проблеми. Однією із невід’ємних складових загальнодержавних планів уряду щодо боротьби з корупцією є протидія та запобігання відмиванню коштів, отриманих злочинним шляхом, що постає серйозною проблемою на всіх рівнях адміністративного управління, у більшості сфер життєдіяльності суспільства. Всі ці питання охоплюють сферу забезпечення національної безпеки держави, ефективної реалізації її національних інтересів, створення умов для розвитку людини та громадянського суспільства. Схеми відмивання коштів постійно вдосконалюються, що потребує актуалізації відповідних знань органів державної влади та оптимізації державного регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Багато праць, як зарубіжних, так і вітчизняних учених, присвячено питанням виведення

економіки з тіні. Зокрема, теоретичні та прикладні основи дослідження тінізації висвітлено в наукових працях Л. Бабій, О. Ващенко, О. Грищенко, М. Колдовського, М. Осипчук та ін. Аналізуючи праці науковців, варто зазначити, що ця тематика не отримала належної уваги в галузі науки державного управління.

Метою дослідження є аналіз проблематики державного регулювання протидії та запобіганню відмиванню коштів за кордоном та в Україні.

Виклад основного матеріалу. Досить складно визначити, коли саме у світі з’явилося явище легалізації (відмивання) коштів, одержаних злочинним шляхом. Деякі вчені вважають, що його історія почалася тисячі років тому. Автор книги “Lords of the Rim” Стерлінг Сегрейв відображає, як у Китаї, приблизно 2000 років до нашої ери, торговці ховали своє багатство від правителів, бо ті

могли забрати його накопичення, а самого торговця позбутися [1].

Деякі наукові джерела стверджують, що процес становлення та розвитку державних механізмів у сфері запобігання та протидії відмиванню коштів, одержаних злочинним діянням, бере свій початок ще в середньовічних державах, де лихварство було заборонено католицькою церквою під страхом покарання. З метою приховування справжнього джерела своїх доходів торговці повинні були використовувати різні способи надання їм законності, що були дуже схожими до схем відмивання грошей.

Ознаки відмивання доходів можна простежити і в період середньовіччя. Наприклад, у 1179 р. церква офіційно заборонила лихварство християнам [2]. До речі, загалом стягування відсотків було засуджене 17 римськими папами та 28 соборами, в т. ч. 6 Вселенським собором. В Європі лихварство хоч і зневажалось, проте існувало. По-перше, іноземці, які не належали до християнської релігії, не підлягали загальному правилу щодо відсоткової ставки і тому продовжували своє діяння. По-друге, встановлені заборони обходились у різний спосіб: відсотки приписувалися до капітального боргу, кредитор вважався учасником у доході тощо. Наприклад, італійські банкіри та торговці укладали договір на надання безвідсоткового кредиту, який згодом повертали у грошовому еквіваленті, але іншої держави, а різниця розраховувалася таким чином, що вміщувала і відсотки за кредитом. Собором у Турі 1163 р. було засуджено практику, коли священиком були позичені кошти без відсотків, проте

він вимагав для себе, в заставу, власність того, кому давав кредит і привласнював доходи від власності, що і було насправді прихованою виплатою відсотків.

Золота доба піратства не може не звернути на себе увагу. Пірати підтримували тісні зв'язки з купцями і торговцями, які фактично підтримували піратських капітанів і допомагали їм збувати награване майно, отримуючи частину доходу. Наприклад, 1696 р. відомий пірат Томас Тью прибув до Нью-Йорка з майном на суму 8 тисяч фунтів стерлінгів. Його частка склала 1,2 тисячі фунтів, а решта належала його пайщикам — торговцям [3].

У 1920 році в США, як відомо, у формі 18-ї поправки до Конституції США набув чинності так званий сухий закон, прийнятий Конгресом у 1917 році. Відповідно до цього Закону було заборонене виробництво, продаж і транспортування, а також імпорт та експорт алкогольних напоїв. Фактично була спроба закріпити за допомогою кримінального права моральні особливості певних, так би мовити пуританських груп американського суспільства, які вважали алкоголь причиною всіх нещасть. На практиці, реалізація “сухого закону” отримала сильну опозицію середнього класу, оскільки її представники були більшою мірою залучені до обігу спиртних напоїв. Як наслідок, зазначений закон мав результат протилежного очікуваному: це призвело до збільшення рівня злочинності, формування організованої злочинності.

Спиртовий бізнес зазнав значних втрат. Це спричинило виникнення

та широке поширення тіньового виробництва алкогольних напоїв та їх контрабанди. На “чорному” ринку алкоголь продавався за надзвичайно високими цінами. Дуже швидко виникли численні злочинні організації, що їх доходи були пов’язані з контрабандою та незаконною торгівлею алкогольними напоями. Заснування цього кримінального бізнесу іноді приписується американському гангстеру Аль Капоне. Проте відмивання грошей Аль Капоне та його кримінальною імперією було обмежене, за своїм характером здійснене без урахування законів фінансового ринку, державного управління та законодавства. Це було помилкою, що призвело в кінцевому підсумку до віднесення цього сумнозвісного суб’єкта до кримінальної відповідальності, за результатами розслідування, проведеного співробітниками служби внутрішніх доходів США.

Першим ідеологом кримінальної справи у відмиванні брудних грошей є Мейєр Ланські, який завдяки своєму кримінальному таланту був єдиним в історії головою неіталійського походження найбільшого у світі “синдикату” мафії. М. Ланські, який використовував переваги номерних рахунків у швейцарських банках, офшорних юрисдикцій грального бізнесу.

Своєрідно регулюються відносини марнотратства в мусульманських державах. Загалом Коран забороняв такі відносини, тому вони маскувалися за договором кредиту, що нібито не є засобом збагачення позикодавця (даїна). Даїн надає свої речі або гроші в розпорядження мад’юна (боржника) з метою безкорисли-

вої допомоги та благородної справи [4, с. 16].

Формування державних механізмів боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, у їх нинішньому вигляді розпочалося на початку XX століття.

У 20–30-х роках XX ст. в США була запроваджена система заходів, спрямованих на виявлення правоохоронними органами введення в законний обіг готівкових грошей, отриманих внаслідок незаконного виготовлення та реалізації алкогольних напоїв. Іншою причиною для впровадження такої системи державного регулювання були численні злочини М. Ланські, який, використовуючи переваги номерних рахунків у швейцарських банках, перетворював у легальний грошовий обіг незаконно отримані суми від грального бізнесу.

У 50-х роках XX ст. Ланські, який був занепокоєний арештами гангстерів за несплату податків, придбав один зі швейцарських банків, в якому відмивалися гроші приблизно за такою схемою: готівку, одержувану Ланські, як дохід від грального бізнесу в Гавані, він вкладав у банки Маямі, потім шляхом операцій готівка переводилася до Швейцарії, а закони даної країни захищали ці активи від проведення розслідувань з боку американських правоохоронних і податкових органів [5, с. 24].

Вирішення проблем відмивання грошей були також пов’язані зі створенням FATF. Отже, у 1912 році напередодні Першої світової війни була підписана міжнародна конвенція з питань торгівлі опіумом, і в 1931 р.

ця Конвенція була замінена новою, що обмежувала та регулювала виробництво і розподіл планетарних лікарських засобів, що містять наркотичні речовини.

Після Другої світової війни Організація Об'єднаних Націй взяла на себе ініціативу щодо боротьби з поширенням наркотиків та відмиванням “брудних” грошей. Першим кроком у вирішенні цієї проблеми вважається створення Єдиної конвенції Організації Об'єднаних Націй про одурманливі засоби 1961 р., згодом доповнена та поправлена Протоколом 1972 року.

Додаток значно розширив перелік оманливих заходів, що підлягають забороні. До таких, разом з опіумом і похідними від нього речовинами, включалися синтетичні речовини, вироби з кокаїну та індійських конопель. Наступним кроком було прийняття Конвенції ООН про психотропні ресурси 1971 року, що розширила сферу міжнародного контролю до великого списку синтетичних наркотиків. Цей документ був ратифікований більш ніж 140 державами. З розвитком кримінального бізнесу Організацією Об'єднаних Націй у 1988 році приймається Віденська конвенція, що фактично оголосила “відмивання грошей” міжнародним злочином (ця конвенція ратифікована Україною 27 листопада 1991 р.). На додаток до визнання відмивання грошей як міжнародного злочину конвенція вимагала від країн введення законодавства про видачу винуватців такого злочину, а також конфіскацію майна злочинців.

Подальша історія пов'язана з пошуком ефективних способів бороть-

би з відмиванням коштів. Наприкінці 1960-х років уряд США переймався питаннями використання таємних банківських рахунків американських громадян, задіяних у незаконних діях. Такі рахунки використовувалися для різних цілей: ухилення від сплати податків; порушення правил внутрішньої торгівлі золотом; розміщення незаконно отриманих грошей; переказ грошей, отриманих незаконно, через позику відмитих грошей.

Передумови поширення тінізації економічних відносин в Україні виникли ще за часів колишнього СРСР. Особливо стрімким було нагромадження тіньових капіталів за роки так званої перебудови (1985–1991 рр.). Існуюча в Радянському Союзі адміністративно-планова економічна система державного управління призвела до того, що розрахунки між фізичними та юридичними особами в більшій частині здійснювалися в готівковій формі.

Початок 90-х років у пострадянських державах у зв'язку з падінням обсягу валового внутрішнього продукту позначився негативним зростанням економічних показників. Частково середній та малий бізнес представляли фізичні особи — підприємці, платники прибуткового податку, для яких діяла на той час висока ставка податку, що досягала 40 % і заганяла їхній бізнес у тінь.

Додаткові умови для розвитку тіньової кримінальної діяльності створювали спотворена галузева та регіональна структури економіки, їх надмірна монополізація. Позначилися й відчутні помилки у здійсненні реформування державного управління загалом.

Питання протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, є нагальними для України. Їх вирішення сприятиме подальшому розвитку національної економіки.

Висновки. Отже, проаналізувавши зарубіжний та вітчизняний досвід проблематики формування державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом, визначено систему суб'єктів державного регулювання, компетентних органів іноземних держав та міжнародних організацій в зазначеній сфері, які здійснюють свою діяльність з метою виявлення, припинення та попередження фактів легалізації прибутків, здобутих злочинним шляхом, а також притягнення до відповідальності винних осіб.

Міжнародна спільнота визнає, що відмивання коштів, отриманих в результаті незаконної діяльності, стало великою загрозою щодо економічної безпеки країни, у зв'язку з чим від держав вимагається прийняття узгоджених заходів щодо ефективної боротьби з цією негативною діяльністю як на національному, так і на міжнародному рівнях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *A brief history of money laundering* [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.counter.moneylaundering.com/public/?q=node/6>

2. *Гуревич А. Я.* Средневековый купец / А. Я. Гуревич. — М. : Наука, 1990. — С. 101.
3. *Копелев Д. Н.* Золотая эпоха морского разбоя. Пираты. Флибустьеры. Корсары / Д. Копелев. — М. : Остожье, 1997. — С. 7.
4. *Київцев О. В.* Міжнародно-правове регулювання боротьби з відмиванням “брудних” грошей: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 / НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2003.
5. *Євразійська група* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=101&lang=uk (11.05.2012). — Назва з екрану.

REFERENCES

1. *A brief history of money laundering* [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.counter.moneylaundering.com/public/?q=node/6>
2. *Gurevich, A. Ya.* (1990), *Srednevekoviy kupets* [Medieval merchant], Nauka, Moscow, Russia.
3. *Kopelev D. N.* (1997), *Zolotaya epokha morskoho razboya. Pyraty. Flybust'ery. Korsary* [The golden age of sea robbery. Pirates. Filibusters. Corsairs], Ostozh'e, Moscow, Russia.
4. *Kiivets O. V.* (2003), “International legal regulation of the fight against the laundering of “dirty” money”, Abstract of Ph.D. dissertation, Law, National Academy of Sciences of Ukraine; Institute of State and Law of them V. M. Koretsky, Kyiv, Ukraine.
5. *The official site of State Financial Monitoring Service of Ukraine* (2012), “Eurasian group“, available at: http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=101&lang=uk (Accessed 4 January 2018).

Умови публікації у збірнику “ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ”

З метою перевірки дотримання вимог до оформлення наукової статті Міністерства освіти і науки України та науково-метричної бази даних “Scopus” вона, в обов’язковому порядку, проходить процедуру попереднього розгляду, яка включає: процедури внутрішнього, зовнішнього експертного рецензувань та перевірку на дотримання правил видавничої етики.

Стаття, Заява, Відомості про автора(ів), фото та квитанція про оплату за переклад статті на англійську мову надсилаються на e-mail адресу: irina_pravo@ukr.net. Зразки Заяви та Відомостей про автора(ів) можна завантажити за посиланнями: Заява, Відомості.

З метою включення збірника “Публічне урядування” до таких авторитетних світових наукометричних, бібліографічних та реферативних баз, як SciVerse Scopus та Web of Science, збірник видається двома мовами (оригіналом, англійською). В друкованому варіанті — на англійській мові, в електронному — на українській мові (розміщується на сайті громадської наукової організації “Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління” <http://vadnd.org.ua/ua/collection/>). За умови подання статті до збірника — публікація статті безкоштовна, а у разі відсутності англійського перекладу — коштуватиме автору 75 грн за 2000 знаків з метою її професійного перекладу на англійську мову. Редакція залишає за собою право редагування статей. Сума та реквізити за оплату перекладу статті на англійську мову будуть надіслані автору(ам) тільки після того, коли стаття буде відредагована редакцією збірника.

Обов’язковою умовою для публікації статті у збірнику є зазначення кожним автором у Відомостях про авторів персональних номерів у системі ORCID (<https://orcid.org/register>) та Web of Science Reseracher ID (<http://www.researcherid.com/SelfRegistration.action>).

Назва файлу з електронною версією статті має обов’язково містити прізвище та ім’я автора. Стаття друкується із фотокарткою автора, яку необхідно надіслати до редакції окремим файлом в електронному вигляді (у форматі зображення .jpg) гарної якості, можна неформальну (бажано документальне або в офісі), обсягом не менш як 800 Кб, розміром 10×12 см.

Пріоритет надається публікаціям іноземних авторів та публікаціям англійською мовою.
Вимоги до наукової статті та її оформлення:

Стаття має бути написана на актуальну тему, містити результати глибокого наукового дослідження та обґрунтування отриманих наукових результатів відповідно до мети статті.

Структура наукової статті (згідно з вимогами ВАКу):

- індекс УДК у верхньому лівому кутку листа (Times New Roman, 14 пт., курсив);
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- ПІБ автора (співавторів, не більше трьох), науковий ступінь, учене звання, посада, місце роботи, адреса місця роботи із зазначенням поштового індексу, e-mail автора, контактний телефон, по ширині, мовою статті (Times New Roman, 14 пт.);
- ORCID у нижньому правому кутку листа (Times New Roman, 14 пт., курсив);
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- назва статті — великими літерами, по центру, мовою статті (Times New Roman, 14 пт., жирний). Назва статті подається без використання вузькоспеціалізованих скорочень, крапка в кінці назви не ставиться;
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- анотація структурована (1500–2000 знаків) мовою статті (Times New Roman, 14 пт.);
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- ключові слова (3–10 слів) мовою статті (Times New Roman, 14 пт.).

Зазначена інформація подається окремими блоками українською, російською та англійською мовами перед статтею:

- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- постановка проблеми (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- аналіз останніх досліджень та публікацій (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- формулювання цілей (мети) статті (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- виклад основного матеріалу (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- висновки і перспективи подальших досліджень (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- список використаних джерел (Times New Roman, 14 пт., жирний).

Оформлення наукової статті:

- всі статистичні дані мають бути підкріплені посиланнями на джерела;
- всі цитати мають закінчуватися посиланнями на джерела;
- посилання на підручники та науково-популярну літературу є небажаними;
- посилання на власні публікації є небажаними і допускаються лише в разі нагальної потреби;
- посилання на наш журнал “із ввічливості” є також небажаними та не прискорюють процес прийняття статті у друк у жодному разі;
- вторинне цитування не дозволяється! Якщо Ви цитуєте Ф. Котлера, то посилання має бути саме на нього, а не на автора, який читав Котлера;
- у формулах використовуються тільки загальноприйняті символи;
- у формулах — лише найрозповсюдженіші символи зі стандартного набору;
- таблиці мають бути пронумеровані, кожна повинна мати назву;
- у тексті загальноприйняті і ті, що часто зустрічаються, терміни слід подавати аббревіатурою (перший раз обов’язково розшифрувати);
- всі малюнки та графіки мають бути пронумеровані та мати назву;
- формат А4, гарнітура “Times New Roman”, кегель № 14, міжрядковий інтервал 1,5; параметри сторінки (береги) — 2 см з усіх боків;
- мінімальний розмір статті — 8 тис. друкованих знаків з пробілами, максимальний — 34 тис. (оптимальний розмір статті — 20–24 тис. друкованих знаків);
- при побудові графіків майте на увазі, що журнал є чорно-білим.

Оформлення списку літератури:

1. Літературні джерела, що цитуються, повинні бути пронумеровані відповідно до порядку звертання до них у тексті. Посилання на джерело подається у квадратних дужках, наприклад: “... відомо з [4]. ...” або “... розглянуто у [4, с. 203] ...”;

2. Список літератури наводиться наприкінці статті відповідно до порядку звернення по тексту на мові оригіналу та згідно з ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 “Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання”;

3. Список літератури англійською мовою має бути оформлений за міжнародним бібліографічним стандартом APA (<http://www.bibme.org/citation-guide/apa/>). Якщо наукова праця написана мовою, що використовує кириличний алфавіт, то її бібліографічний опис необхідно транслітерувати латинськими літерами. Після назви праці латинськими літерами зазначається переклад англійською мовою у дужках. За необхідності можливо надання послуги з оформлення списку літератури англійською мовою. Вартість послуги — 3 грн за 1 джерело.

Стаття приймається на розгляд та передається на внутрішню рецензію тільки за наявності повного пакета документів та повних авторських даних. Редакція лишає за собою право на незначне редагування та скорочення, зберігаючи при тому головні висновки та авторську стилістику. Позиція редакції може не співпадати з думкою індивідуального автора, висловленою у статті. Всі статті розміщуються на платній основі. Середній час очікування публікації (від дня подачі до дня публікації) — в середньому 3–6 місяців (залежно від сезонного навантаження). Статті авторів, які мають заборгованість, приймаються лише після погашення заборгованості.

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ

№ 2 (12) – березень 2018

Підп. до друку 22.02.18. Формат 70×100¹/₁₆.
Ум. друк. арк. ., Обл.-вид. арк. .,
Наклад 300 пр.