

ISSN (print) 2618-0065

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7))



НАУКОВИЙ ВІСНИК: Державне управління № 1 (7), 2021



НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

Заснований у 2018 році

*Виходить 4 рази на рік
(з 2020 р.)*

Засновник

*Інститут державного управління та
наукових досліджень з цивільного захисту
(ІДУ НД ЦЗ)*

*Приватне акціонерне товариство Вищий
навчальний заклад «Міжрегіональна
академія «управління персоналом» (МАУП)*

Видавець

*Інститут державного управління та
наукових досліджень з цивільного захисту
(ІДУ НД ЦЗ)*

*Журнал зареєстровано Мін'юсті України
Серія КВ №24509-14449 ПР від 20.07.2020 р.
Журнал включено до категорії «Б» **Переліку
наукових фахових видань України** в галузі
«Публічне управління та адміністрування»
Наказ Міністерства освіти і науки України
від 28.12.2019 № 1643*

Редакційна колегія

д-р наук держ. упр., проф.
д-р наук держ. упр., доц.
д-р наук (науки з безпеки)
д-р права, Phd, доц., L.L.M.
Phd (економ. науки)
Phd (економ. науки)
д-р права, Phd, L.L.M., MBA

д-р наук держ. упр., проф.
д-р наук держ. упр., проф.
д-р наук держ. упр., доц.
д-р наук держ. упр., доц.
д-р наук держ. упр., доц.
д-р наук держ. упр., проф.
д-р наук держ. упр., проф.
д-р наук держ. упр., проф.
д-р наук держ. упр., проф.
д-р наук держ. упр., проф.
д-р наук держ. упр., проф.
д-р наук держ. упр., проф.
д-р наук держ. упр., проф.
д-р наук держ. упр., проф.
д-р наук держ. упр., проф.
д-р наук держ. упр., проф.
д-р наук держ. упр., проф.
д-р наук держ. упр., доц.
канд.політ. наук, доц.
канд. наук держ. упр., доц.

Петро ВОЛЯНСЬКИЙ
(голова)
Олександр ТВЕРДОХЛІБ
(заступник голови)
Януш ГЕРШЕВСЬКИЙ
(Республіка Польща)
Віцен ВЛАСТИМІЛ
(Словацька Республіка)
Даріуш ПАВЛИЩЙ
(Республіка Польща)
Марцін КЕНСІ
(Республіка Польща)
Йозеф ЗАТЬКО
(Словацька Республіка)
Андрій СЕМЕНЧЕНКО
Анна ТЕРЕНТ'ЄВА
Микола АНДРІЄНКО
Олександр ЄВСЮКОВ
Сергій АНДРЕЄВ
Сергій БЄЛАЙ
Наталія ВАСИЛЬЄВА
Сергій МАЙСТРО
Олександр МЕЛЬНИЧЕНКО
Микола ЛАТИНІН
Євген РОМАТ
Ірина ГРИЩЕНКО
Оксана ПАРХОМЕНКО-
КУЦЕВІЛ
Петро ГАМАН
Сергій ПРИЛІПКО
Інна СУРАЙ
Інна СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА
Тетяна БУКОРОС
Віктор МИХАЙЛОВ

У науковому виданні публікуються статті з актуальних проблем публічного управління та адміністрування, державного управління у сфері цивільного захисту та інших складових сектору безпеки і оборони України.

Розраховано на дослідників, викладачів закладів вищої освіти, аспірантів, магістрів, фахівців-практиків кризового менеджменту, у сфері публічного управління та адміністрування.

Журнал «Науковий вісник : державне управління» включено до міжнародної пошукової системи Google Scholar, міжнародних наукометричних баз: Index Copernicus, Turkish Education Index (Туреччина), Eurasian Scientific Journal Index (Азія), ResearchBib.

Рекомендовано до видання рішенням тимчасової Вченої ради ІДУ НД ЦЗ (Протокол від 12. 02.2021 № 2).

У разі передруковування матеріалів письмовий дозвіл ІДУ НД ЦЗ є обов'язковим.

***Випускові редактори: Борисов Андрій, Литвиновський Євген
Літературний редактор (англійська мова): Івашина Наталія***

Адреса редакції:

01011, м. Київ, вул. Рибальська, 18

Телефони:

(+380 44) 280-18-01

<https://nvdu.undicz.org.ua>

E-mail : niv1966@ukr.net

© автори статей, 2021

© Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, 2021

© ПАТ «Вищий навчальний заклад

«Міжрегіональна Академія управління персоналом», 2021

Зміст

Микола Андрієнко, Петро Гаман ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....	6
Наталія Васильєва, Тетяна Ящук ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ САМОРЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕЛЕРАДІООРГАНІЗАЦІЙ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ СУСПІЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....	26
Андрій Гаваза СВІТОВИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРИ БЕЗПЕКИ ПРОТИМІННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА МОЖЛИВІСТЬ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	40
Валерій Гнатенко ОСНОВНІ СКЛАДОВІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ	66
Сергій Горблюк ПЕРЕДУМОВИ ТА ЕВОЛЮЦІЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ РЕВІТАЛІЗАЦІЇ МІСТ У НІМЕЧЧИНІ.....	83
Володимир Демчук СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІЖВІДОМЧОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	98
Вадим Євсєєв, Віталій Панченко, Олександр Запара МЕТОДИКА РОЗПОДІЛУ СИЛ МІЖ ЕЛЕМЕНТАМИ ОПЕРАТИВНОГО ШИКУВАННЯ ЗВЕДЕНОГО ЗАГОНУ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ.....	120
Віталій Круглов ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТРАНСФОРМАЦІЇ РИНКУ ПРАЦІ: ВИКЛИКИ ЦИФРОВОЇ ЕПОХИ.....	140
Євген Литвиновський, Ірина Литвиновська ФЕНОМЕН ЛІДЕРСТВА НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ.....	162

Віктор Маслей ВИЗНАЧЕННЯ КРИТИЧНОГО ПРОТИРІЧЧЯ У ФУНКЦІОНУВАННІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПОПЕРЕДЖЕННЯМ ТА МІНІМІЗАЦІЄЮ НАСЛІДКІВ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	180
Катерина Пастух СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	195
Ігор Подобєд НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ЄДСЦЗ.....	216
Андрій Рогуля АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНІЗАЦІЇ БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ОСНОВІ ЕКОНОМЕТРИЧНОГО МОДЕЛЮВАННЯ.....	242
Роман Ткачук ПАНДЕМІЯ ЯК ЗБУРЮВАЛЬНИЙ ВПЛИВ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ЕКСТРЕМІМ РЕАГУВАННЯМ.....	268
Валерій Юрченко ВИКОРИСТАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ФОРМ ЗДОБУТТЯ ОСВІТИ В СИСТЕМІ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	303
Сторінка головного редактора	318
Наші автори	322

УДК 338.24

Андрієнко Микола,

док. наук держ. упр., доцент,

E-mail: m.andrienko@idundcz.dsns.gov.ua,

ORCID iD: [0000-0002-9222-4831](https://orcid.org/0000-0002-9222-4831)

Гаман Петро,

док. наук держ. упр., професор,

E-mail: gaman@idundcz.dsns.gov.ua,

ORCID iD: [0000-0002-3239-8936](https://orcid.org/0000-0002-3239-8936)

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-6-25](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-6-25)

Анотація. Ефективність відповіді системи державного управління на соціально-економічні, політичні та гуманітарні виклики нової глобалізації та четвертої промислової революції буде залежати від її здатності забезпечити адекватну мінливій кон'юктурі ринку праці систему підготовки фахівців, політику зайнятості з високим горизонтом планування, диференціацію по галузях і кластерах виробництва, а також стратегію інноваційного розвитку, що має мінімізувати транзакційні витрати. Глобалізація означає перехід системи національного господарства в інтегроване світове господарство. Вона призводить не просто до встановлення і розвитку відносин між економічними, соціальними та іншими суб'єктами різних країн, а й до різкого збільшення значущості цих відносин. Водночас, вплив глобалізаційних процесів зумовлює необхідність нових теоретичних підходів для обґрунтування структурних зрушень в українській економіці. Розкриті питання спрямовані на формування стійкості до негативних чинників, посилення конкурентоспроможності, реалізація завдань щодо сталого розвитку, забезпечення відповідності встановленим світовим нормам, реагування на загрози посилили актуальність із точки зору гарантування економічної безпеки України в умовах глобалізаційних викликів. Метою дослідження є виокремлення негативних факторів здійснення глобалізаційних процесів в Україні, аналіз індексу глобалізації, надання пропозицій щодо формулювання заходів стимулювання розвитку цифровізації в Україні. Враховуючи зазначене, в ході дослідження розглянуто основні підходи науковців до поняття «глобалізація»; визначено основні фактори, які заважають здійснювати процеси глобалізації в Україні; виокремлено проблеми формування інформаційного суспільства в Україні; охарактеризовано індекс глобалізації та місце України в ньому;

проаналізовано цифровізацію в контексті глобалізаційних процесів та сформульовані основні заходи щодо стимулювання цифровізації в Україні.

Ключові слова: державне управління, глобалізація, індекс глобалізації, глобалізаційні процеси, інформаційне суспільство, цифровізація.

Постановка проблеми. Глобалізаційні процеси проникають у внутрішньо-державну сферу через економічні, інформаційні, міжнародно-правові та інші канали. Держава вимушена брати на себе не властиві їй раніше функції (інформаційна безпека, інноваційна діяльність), а також модернізувати попередні, притаманні їй, функції. Крім того, глобалізація в її сучасному варіанті приводить до «переформатування» структури сучасного світу, а в результаті цього – до коригування національних систем державного управління, зміни стратегій економічного, політичного та духовного розвитку, що породжує суцільну взаємозалежність світу, яка і складає основу його функціонування. Зростаюча взаємозалежність уніфікує й стандартизує умови та фактори розвитку окремих країн світу, є своєрідним індикатором визначення рівня сталості розвитку національних держав, а отже, і їх потенціалу в протистоянні викликам глобалізаційних процесів, які й стають сьогодні основним критерієм об'єднання держав у відповідні глобальні чи регіональні структури. Протистояти таким глобалізаційним викликам здатна лише та держава, яка має активну систему управління, реалізує власну геополітичну стратегію розвитку, максимально оберігає свій суверенітет, орієнтується в глобальному просторі, а головне – володіє ефективними механізмами впливу та навіть і управління ним.

Крім того, процеси глобалізації висувають нові вимоги до системи функціонування національних систем державного управління, які мають стати дієвим та ефективним засобом у вирішенні складних міжкультурних суперечностей, особливо тих, які виникають у процесі гармонізації механізмів спільного функціонування національних держав у світовому просторі, а отже, й узгодження відносин між державами та налагодження ефективних форм взаємодії, що певною мірою може сприяти

забезпеченню відкритості та прозорості сфери міжнародних відносин. У зв'язку із зазначеним, наразі актуальним стає питання виявлення проблем та перспектив державного управління України в умовах глобалізації економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблемних питань щодо державного управління України в умовах глобалізації присвячено низку наукових праць вітчизняних та зарубіжних дослідників.

На думку О. Білоруса під визначення сутності економічної глобалізації як виходу або, точніше, свідоме винесення економічних інтересів національних господарських суб'єктів за національно-державні рамки, переконує нас у тому, що економічна глобалізація та економічний глобалізм є специфічною формою економічного імперіалізму провідних країн глобалізаторів [1].

В. Воротін зазначає, що поряд з внутрішніми факторами (становлення ринкового механізму) на економічну роль держави впливає глобалізація економіки світу та притаманна їй економічна інтеграція, яка досягла особливо високого розвитку в Європі. Ці надзвичайно важливі процеси вимагають від держави вжиття численних заходів: від подолання відставання нашої економіки від європейських країн, наближення способу життя нашого народу до європейських стандартів до приведення законодавства нашої країни у відповідність з європейським [2].

В. Кравченко у своїх працях дійшла висновку, що Україна, як сучасна держава світу, також дуже інтегрована в глобальну економіку, а від так є дуже чутливою до позитивних та негативних факторів впливу глобалізації на національну економіку. Особливо це помітно в умовах кризових та посткризових явищ, які супроводжують світову економіку останнім часом. Велика залежність України від зовнішніх факторів розвитку, особливо експорту, робить її економіку дуже вразливою до глобальних економічних потрясінь, які є невід'ємною частиною сучасної глобалізації [3].

О. Котуков у своїй роботі розглянув питання глобалізації та вважає, що цей процес є беззаперечним чинником суспільного

розвитку в Україні та світі. Посадовими особами органів публічної служби в Україні вона сприймається як багато вимірний процес, що характеризує сучасний етап розвитку людства, ознаками якого є: зростання інтеграції; уніфікація практик; збільшення взаємозалежності; формування спільного світового економічного, політичного, культурного простору, правового, ціннісного простору. Основними сферами, на які впливає глобалізація, є економіка та ринок праці, розвиток інформаційно-комунікативних систем і технологій; сфера суспільних відносин; сфера публічного управління [4].

О. Лозовицький вважає, що глобалізація є основним процесом, під час якого більша частина соціальної активності здобуває світовий характер, у якому більша частина соціальної активності здобуває світовий характер, у якому географічний фактор втрачає свою важливість або стає незначним у встановленні й підтримці транскордонних економічних, політичних або соціокультурних відносин, що охоплює всі сфери життя сучасного суспільства [5].

Як зазначає В. Зозуля, під час глобалізації відбуваються зміни всіх сфер суспільного життя, обрання державами своїх стратегій подальшого розвитку, виникає потреба в збереженні національних особливостей розвитку, що, у свою чергу, дозволить протистояти глобалізаційним викликам та забезпечити сталий розвиток держави. У контексті глобалізаційних процесів зростає роль демократичного врядування, спостерігається їх взаємозв'язок [6].

Відомий дослідник М. Кастельс описує глобалізацію як «...постійний процес розвитку капіталістичного способу виробництва, який, долаючи межі часу й простору, наприкінці ХХ століття перетворює світову економіку в глобальну, з новою інфраструктурою, створюваною інформаційними й комунікаційними технологіями» [7]. «Глобальна економіка, – за В. Кастельсом, – це економіка, здатна працювати як єдина система у режимі реального часу в масштабі всієї планети, тому глобалізація пов'язана з інформаційною трансформацією суспільства, а не масштабами або економічною діяльністю» [7].

На думку експертів Міжнародного валютного фонду (МВФ), глобалізація визначається як зростаючий ступінь інтеграції країн у всьому світі, вона обумовлена, насамперед, торговельними й фінансовими потоками, а також рухом робочої сили й технологій через міжнародні кордони [8].

У 2000 р. відомий дослідник глобалізації Ян Шолте узагальнив трактування глобалізації та виокремив п'ять найбільш ключових її визначень [9]. По-перше, глобалізацію слід розглядати як інтернаціоналізацію, що знаходить прояв у поглибленні міжнаціональних соціальних та економічних відносин і поступовому переході до такого типу суспільних відносин, де першочерговими постають глобальні інтереси. По-друге, глобалізація як лібералізація. По-третє, глобалізація як процес, що уніфікує суспільні економічні відносини шляхом поширення знань та досвіду через світові інформаційні системи. По-четверте, глобалізація як процес модернізації суспільства шляхом локального самовизначення та поширення модернізму. По-п'яте, глобалізація як механізм створення єдиного суспільного простору, що немає територіальних обмежень та визначеності. Вона є процесом, що трансформує реконфігурацію географії таким чином, що суспільний простір вже не відображається у поняттях територіальних просторів, територіальних відстаней і кордонів [10].

Таким чином, незважаючи на певну розробленість глобалізаційної проблематики в контексті різних дослідницьких підходів, представлену значною кількістю теоретико-методологічних та практико-прикладних досліджень, і досі поза увагою вчених лишаються актуальні аспекти впливу глобалізації на систему державного управління.

Методи дослідження. В ході дослідження використані такі методи дослідження, як: методи індукції та дедукції – під час дослідження поняття «глобалізація»; спостереження й узагальнення – для встановлення місця державного управління України в умовах глобалізації; упорядкування – при визначенні місця України за індексом глобалізації; графічні методи – при систематизації негативних факторів при здійсненні

глобалізаційних процесів; методи системно-структурного аналізу – для надання пропозицій щодо заходів стимулювання розвитку цифровізації в Україні; метод наукового узагальнення, що вможливив формулювання висновків.

Постановка завдання. Метою дослідження є виокремлення негативних факторів, що заважають розвитку глобалізаційних процесів в Україні, аналіз індексу глобалізації, надання пропозицій щодо формулювання заходів стимулювання розвитку цифровізації як фактору прискорення глобалізаційних процесів в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Головною причиною соціально-економічного падіння вважають кризу не самої економіки, а системи державного управління, наслідком якої є негаразди у всіх сферах життєдіяльності країни. Кризові явища формуються через втрату моралі бюрократичною верхівкою, деградацію гуманістичних цінностей, різноплановість цілей різних соціальних груп населення, тотальну бідність тощо. Низька ефективність управління пояснюється ще й недосконалістю, а часом і відсутністю механізмів державного управління та інструментів їх реалізації.

Глобалізація заявила про себе в 90-х рр. минулого століття як складний і багатогранний процес, який має безліч найрізноманітніших проявів та містить ще більший спектр проблем. У спробі все-таки якось упорядкувати її сутнісні прояви в реальному житті науковці пов'язують глобальні трансформації з існуванням світового ринку, глобальними комунікаціями (інформаційною інфраструктурою) та глобальною масовою культурою.

Крім того, глобалізаційний вплив є зовнішнім чинником подій, рішень та наслідків, які виникають за межами відповідної країни, що призводить до внутрішніх змін у певній державі та породжує зворотні реакції відповідей та реагувань. Разом з тим, Україна не увійшла в глобальний процес не тому, що не хотіла, а тому що не готова за рівнем міжнародної конкурентоспроможності, за рівнем ефективності державного менеджменту. На противагу попереднім етапам розвитку, що

характеризувалися порівняно високим ступенем незалежності національних економік і великою свободою рішень, у новій глобалізованій міжнародній економіці залишається дедалі менше можливостей для національних автономій. Глобалізація економіки призводить до практичної неспроможності регулювати ринок та систему виробництва в державі на національному рівні [11].

Доцільно розглянути підходи до поняття «глобалізація», адже вони значно різняться, з огляду на складність та масштабність сутності явища та спричинених ним змін, багаторівневність процесів та несформованість повноти зв'язків між суб'єктами глобалізаційної діяльності. Дослідники акцентують на процесах, масштабах впливу, факторах, наслідках та інших особливостях зазначеної дефініції.

На думку Р. Войтович глобалізація визначається як універсальні форми історичної динаміки перехідних суспільств, що дало змогу розкрити основні фактори (вплив ТНК, форми глобальної інтеграції, соціальні та культурні зразки поведінки тощо), типи відносин між суспільствами (єднання і розкол), відповідно до чого ідентифіковано форми синхронізації історичної динаміки перехідних суспільств (глобальна об'єктивна реальність, єдиний соціальний простір, єдині форми соціальної поведінки, глобальна ментальність), рівні (інтеграційна відкритість, дезінтеграційна закритість) та механізми (глобалізаційна взаємостимуляція та глобальна інверсія) функціонування перехідних суспільств [12].

Ю. Ковбасюк розглядає глобалізацію як внутрішньо суперечливий процес, оскільки, з одного боку, вона відкриває нові можливості для політичного та державно-управлінського дискурсу, а з другого – загострює існуючі або породжує нові проблеми, які досить часто виникали на попередніх етапах світового розвитку і остаточно не розв'язані у світовій державно-управлінській практиці [13].

Як зазначала В. Зозуля глобалізація визначається як багатофакторний процес, що має вплив на сфери суспільного життя та на систему державного управління, пропагуючи єдині

цінності, напрями діяльності на основі демократичного врядування [6].

О. Котуков зазначає, що глобалізація збільшує залежність значної кількості країн від світової економічної кон'юнктури, посилюючи вплив міжнародних інститутів на внутрішню політику незалежних країн. З огляду на зазначене, необхідні управлінські дії та контроль багатоаспектних впливів глобалізації на економічну, соціальну, політичну та інформаційні сфери [14].

В Енциклопедії державного управління зазначається, що глобалізація поглиблює та розширює політичний процес у напрямі взаємодії місцевих, національних, регіональних, міжнародних і глобальних подій у комплексі процесів [15].

До основних факторів, які заважають сьогодні здійснювати процеси глобалізації в Україні, належать (рис. 1):

Негативні фактори глобалізаційних процесів в Україні:

- технологічне відставання;
- слабка мобілізаційна активність соціальних прошарків;
- повальна залежність від могутніших держав;
- поглиблення розриву між елітою та масами;
- відсутність громадського контролю;
- корупція державного апарату;
- безальтернативність стратегічного розвитку;
- утримання від професійної мобілізації;
- досить часте домінування приватних інтересів над публічними;
- тісне переплетення власності та влади;
- нездатність досягнення компромісу та згоди в політичній сфері;
- трансформація політичної партії;
- механізми артикуляції та агрегації інтересів у контексті досягнення приватних інтересів як способу отримання влади.

Рисунок 1 - Негативні фактори глобалізаційних процесів в Україні

Джерело: систематизовано авторами на основі [16]

Українська система державного управління потребує глибокої модернізації всіх сфер суспільної життєдіяльності та вміння використовувати у своїх національних інтересах тих ресурсів, які відкриваються у процесі взаємодії між державами в умовах глобалізації, яка врешті-решт зближує між собою держави за окремими параметрами. Проте в українській дійсності такий підхід здебільшого викликає ризики, а не приводить до оптимізації системи державного управління.

Передусім це пов'язується з високим рівнем відкритості України до світових інтеграційних процесів. Це, у свою чергу, підтверджується «Рейтингом глобалізації», опублікованим журналом Foreign Policy.

Індекс глобалізації (KOF Globalisation Index) вимірює економічні, соціальні та політичні аспекти глобалізації. Індекс глобалізації KOF має на меті виміряти темпи глобалізації в країнах світу. Індекс базується на трьох вимірах або основних наборах показників: економічному, соціальному та політичному. За допомогою цих трьох вимірів загальний індекс глобалізації намагається оцінити поточні економічні потоки, економічні обмеження, дані про інформаційні потоки, дані про особистий контакт та дані про культурну близькість в межах опитуваних країн.

Глобалізація визначається як процес створення мереж зв'язків між суб'єктами на багатоконтинентальних відстанях, опосередкованих за допомогою різних потоків, включаючи людей, інформацію та ідеї, капітал та товари. Це процес, який розмиває національні кордони, інтегрує національні економіки, культури, технології та управління та створює складні відносини взаємної взаємозалежності [17].

Статистика показує 50 кращих країн за індексом глобалізації в 2020 році. У 2020 році Швейцарія була найбільш глобалізованою країною світу, за нею йдуть Нідерланди та Бельгія. На наступні місця вийшли Швеція, Великобританія, Данія, Німеччина, Франція, Фінляндія та Норвегія. Перші неєвропейські країни – Канада на 16-му місці, Сінгапур – на 20-

му та США – на 23-му місці. Аутсайдери рейтингу – Уругвай, Ісландія, Катар [16-17].

Через більшу ступінь взаємозалежності, наприклад, із сусідніми країнами, менші країни, як правило, вищі в цьому рейтингу, ніж великі. Це залишає найбільші національні економіки у всьому світі середнього діапазону. США посіли 65-те місце в економічній глобалізації, 23-е та 12-те місце в соціальній та політичній глобалізації. Китайська Народна Республіка займає 79 місце в загальному індексі. Хоча вона посідає 27 місце за політичною глобалізацією, її ступінь економічної та соціальної глобалізації значно нижчий. Третя за величиною економіка світу, Японія, займає 36-е місце. Великі економіки ЄС, такі як Німеччина, Великобританія, Франція та Іспанія, загалом набагато більш глобалізовані через високий рівень економічної, соціальної та політичної взаємозалежності всередині ЄС. У загальному рейтингу Великобританія посідає 5 місце, Франція – 8-е, Україна – 42 місце [17].

Слід відзначити, що за два останні роки рейтинг найбільш глобалізованих держав у світі практично не змінився. Десятку лідерів глобалізаційного розвитку очолюють США, Нідерланди, Канада, Данія, Швеція, Австрія, Фінляндія, останні ж місця у рейтингові займають Іран, Індія, Індонезія, Єгипет і Бангладеш [16].

У сучасному глобалізованому світі бурхливо змінюється характер взаємовідносин громадян з органами влади, модернізуються процедури управлінських дій, з'являються нові засоби глобального зв'язку. Все це в сукупності приводить до виникнення нових тенденцій функціонування вітчизняної системи державного управління.

Важливою проблемою для кожної постіндустріальної держави є визнання єдиної альтернативи суспільного розвитку, яка базується на принципі глобалізму. Це являє собою максимальний ризик для розвитку національної системи державного управління, оскільки виноситься питання про національну самотність та ментальну регламентованість системи організації державної влади. Важливою проблемою

постає визначення конкретної ролі держави, яка має здійснювати всеохоплюючий контроль за глобальним розвитком світу.

Характерною особливістю системи державного управління України є нездатність дати адекватну відповідь міжнародному співтовариству на традиційні глобальні проблеми забруднення довкілля, потепління клімату, скорочення площ лісів, рибних запасів тощо, які мають тенденцію до поглиблення [18].

Важливою проблемою сьогодні для України є також чітке визначення ролі транснаціональних корпорацій, наскільки вони здатні прискорити соціально-економічний розвиток держави. Передусім йдеться про пошук механізмів, які б забезпечили через діяльність транснаціональних корпорацій зростання в середині Української держави. Передусім йдеться про створення механізмів стимулювання зовнішніх інвестицій та поєднання їх із внутрішніми, аби таким чином забезпечити ефективний розвиток держави в умовах глобалізації. У цьому плані доцільно виробити чіткі пріоритети суспільного розвитку, а виходячи із цього визначити ті галузі чи сфери, які найбільшою мірою потребують зовнішніх інвестицій. Головним чином потрібно враховувати ті сфери, які мають найбільш потужний потенціал і можуть забезпечити зростання України.

Виходячи з цього, Україна має дбати про те, як використати діяльність транснаціональних корпорацій (зокрема, що стосується іноземного капіталу) таким чином, аби ті сприяли виключно реалізації національних інтересів. Слід відзначити, якщо держава є високорозвиненою за багатьма параметрами (економічним, політичним), то їй значно простіше спрямувати діяльність транснаціональних корпорацій на свою користь, інакше діяльність таких структур може породжувати лише ризики. Одним із ризиків діяльності транснаціональних структур може бути і той факт, що вони досить часто у державах, які відстають у своєму суспільно-політичному та економічному розвитку, можуть впроваджувати застарілі технології.

Також діяльність транснаціональних корпорацій може приводити до монополізації окремих галузей розвитку в межах тієї чи іншої держави, а це, безумовно, є одним із ризиків

національної безпеки. Слід також відзначити, що здебільшого діяльність транснаціональних структур супроводжується створенням нових соціальних стандартів, а це, у свою чергу, порушує усталену логіку діяльності національних структур, в результаті чого останні просто вимушені дотримуватись нових корпоративних правил [19].

Саме тому аби забезпечити собі конкурентність у світі, Україна має створювати власні транснаціональні структури, власні бренди, навіть якщо у нас не вистачає власних ресурсів, їх можна експортувати. Яскравим прикладом у цьому плані може слугувати шведський концерн «Вольво», який майже 80% комплектуючих ввозить із-за кордону, проте йому вдається створювати технологічно конкуренту продукцію у світі, яка сьогодні певною мірою визначає і бренд країни в цілому.

Розвиток глобалізаційних процесів прискорюється в інформаційному суспільстві, на етап формування якого перейшла вся світова спільнота. Тому цифровізація суспільних відносин – сприятливий фактор прискорення розвитку глобалізаційних процесів в Україні.

Цифровізація – насичення фізичного світу електронно-цифровими пристроями, засобами, системами та налагодження електронно-комунікаційного обміну між ними, що фактично уможливорює інтегральну взаємодію віртуального та фізичного, тобто створює кіберфізичний простір [20]

Основна мета цифровізації полягає у досягненні цифрової трансформації існуючих та створенні нових галузей економіки, а також трансформації сфер життєдіяльності у нові більш ефективні та сучасні. Такий приріст є можливим лише тоді, коли ідеї, дії, ініціативи та програми, які стосуються цифровізації, будуть інтегровані, зокрема, в національні, регіональні, галузеві стратегії і програми розвитку. Цифровізація є визнаним механізмом економічного зростання завдяки здатності технологій позитивно впливати на ефективність, результативність, вартість та якість економічної, громадської та особистої діяльності.

Робота над цифровізацією розпочалась ще у січні 2018 року із затвердження Концепції розвитку цифрової економіки та

суспільства України на 2018-2020 роки та плану заходів щодо її впровадження. Мета даної Концепції – заохотити бізнес та громадян до споживання та використання інформаційно-комунікаційних технологій як більш ефективних, якісних, дешевших та швидших [20].

Цифровізація безсумнівно має велику кількість переваг для суспільства, підприємництва та держави. Зокрема, вона здатна знизити відсоток тіньової економіки та корупції в країні, адже транзакції, що здійснюються цифровим шляхом, можна легко контролювати. Крім того, поява внутрішнього ринку цифрових технологій створить нові можливості для українських ІТ-компаній, що зупинить відтік висококваліфікованих кадрів за кордон. З іншого боку, існують загрози безпеці даних у вигляді кібератак. Нові технології, особливо штучний інтелект, призведуть до серйозних зрушень на ринку праці, включно зі зникненням робочих місць в одних секторах та їх появою в інших. Україна повинна бути готова до таких кардинальних змін [21].

Основні заходи щодо стимулювання розвитку цифровізації в Україні перераховані на рис. 2.

Таким чином, на даному етапі розвитку суспільства ми вже маємо можливість оцінити переваги й можливості, що подарували людству інноваційні технології, та констатувати, що й надалі без активного застосування новітніх досягнень інформатики, радіоелектроніки, зв'язку, обчислювальної й телекомунікаційної техніки ефективно керувати державою, її економікою буде неможливо. Тому розвиток інформаційного суспільства в Україні та впровадження його в усі сфери суспільного життя, зокрема у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, є одним з пріоритетних напрямів державної політики.

Для покращення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цифрових трансформацій необхідно розробляти на державному рівні загальнонаціональні програми, які були б направлені на підтримку та розвиток інфраструктури українського суспільства в цілому. Для цього, з боку держави,

необхідна підтримка стимулювання та розвитку цифрових технологій, зокрема, системи культивування цифрових навичок

Заходи щодо стимулювання розвитку
цифровізації в Україні:

- розбудова фіксованої інфраструктури широкосмугового Інтернету;
- розбудова інфраструктури мобільного Інтернету (4G, 5G);
- створення нових технологій кібербезпеки;
- створення технічної бази для е-комерції та е-бізнесу;
- розвиток блокчейн-технологій, зокрема в фінансовий та банківських сферах;
- створення бази відкритих даних;
- створення інфраструктури для транзакційно-процесингових операцій;
- оціфрування усіх фізичних структур транспортної, енергетичної, житлово-комунальної та інших галузей економіки.

Рисунок 2 – Заходи щодо стимулювання розвитку цифровізації в Україні

Джерело: сформовано авторами

на рівні початкової, середньої та вищої освіти. Важливо для цього розглянути можливість що отримання освіти для літніх людей, які зможуть отримати додаткову освіту (знання), які б відповідали їхнім потребам та інтересам, користування новими можливостями цифрових технологій. Адже, цифрові технології, стали базою для створення нових продуктів, цінностей, властивостей та, відповідно, основою отримання конкурентних переваг на більшості ринків. На сьогодні відбувається «цифровий перехід» від свого роду «аналогових» систем та процесів індустріальної економіки та інформаційного суспільства до «цифрової» економіки та «цифрового» суспільства. Така трансформація приводить до появи нових, унікальних систем і

процесів, що складають їх нову ціннісну сутність, адже до цифрових трансформацій схильні більшість звичних для громадян видів діяльності

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, глобалізація є невід’ємною частиною життєдіяльності кожної сучасної держави у світі. Глобалізація в подальшому буде набирати ще більше обертів і тому кожній державі потрібно шукати можливості для використання переваг та вирішення проблем, які виникають у наслідок глобалізації світової економіки та суспільного життя.

У результаті проведеного дослідження було проаналізовано основні проблеми розвитку економіки України в умовах глобальних трансформаційних процесів, пов’язаних з цифровізацією. Для України цифровізація може стати поштовхом до модернізації економіки та подолання кризи. Аналіз теперішнього стану її розвитку свідчить про те, що подальше впровадження цифрових технологій в усі сектори економіки неможливе без усунення наявних на їх шляху перешкод: недостатній захист прав інтелектуальної власності, високі інвестиційні ризики, низький рівень кібербезпеки та наявність піратства. Серед інших проблем – недостатня мотивація для цифровізації суспільства. Політика держави має бути націлена на те, щоб забезпечити умови щодо впровадження і використання нових цифрових засобів, замість традиційних, серед громадян та у сфері бізнесу, зробити цифрові технології доступними для споживачів, тим самим збільшивши попит на них. Лише в такому випадку можна ефективно оптимізувати вигоди цифрової економіки, мінімізуючи при цьому її ризики. Крім того, варто констатувати, механізми публічного управління та адміністрування у сфері цифровізації повинно системно удосконалюватися, оскільки цифровізація повинна стати головним інструментом для досягнення стратегічної цілі України – економічне зростання держави, забезпечить добробут, комфорт та якість життя населення України на рівні країн Європи.

Подальші наукові дослідження у цій сфері можуть бути присвячені аналізу держав-лідерів у сфері цифровізації

публічного врядування з метою прискорення переходу України на новий інноваційний рівень суспільно-владних відносин – повсюдного цифрового врядування.

Список використаних джерел

1. Білорус О. Г. Історичні та стратегічні імперативи трансформації та модернізації транзитивних країн в умовах глобалізації. *Історичні та стратегічні імперативи модернізації провідних і транзитивних країн світу*. 2017. С. 5 – 12.
2. Воротін В. Є. Формування системи державного регулювання національної економіки в умовах глобальних ринкових трансформацій : автореф. дис. д-ра наук з державного управління : 25.00.02. Київ, 2003. 29 с.
3. Кравченко В. О., Гудаков О. К. Соціально-економічні наслідки глобалізації для світової та української економіки. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2013. Вип. 2. Т. 1. С. 70 – 75.
4. Котуков О. Особливості впливу глобалізації на сучасні суспільні відносини і публічну службу в Україні. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 2 (55). Ч. 1. С. 169 – 177.
5. Лозовицький О. С. Глобалізація і держава: світовий інтеграційний процес чи регіональний перерозподіл? *Наукові записки Інституту політичних етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса*. 2011. Вип. 6. С. 124 – 134.
6. Зозуля В. Вплив глобалізації на демократичне врядування: теоретико-методологічні підходи. *Public Administration*. 2017. № 2(33). С. 14 – 18.
7. Кастельс М. Інформаційні технології, глобалізація та соціальний розвиток. Соціальна глобалістика : навч. посіб. / за наук. ред.: Е. А. Афоніна, В. Д. Бондаренка, А. Ю. Мартинова. Київ : Освіта України, 2011. 1 електрон.опт.диск (CD ROM); 12 см.
8. Потенциал и опасности глобализации. Тематический обзор МВФ от 12.04.2000. URL : <https://cutt.ly/hkmICzq> (дата звернення 08.02.2021).
9. Scholte J. A. Globalization. A critical introduction. London: Palgrave, 2000. 361 p.
10. Стігліц Дж. Глобалізація та її тягар / пер. з англ. А. Іщенко. Київ : Вид. дім “КМ Академія”, 2003. 252 с.
11. Решетило В. П., Островський І. А. Глобальні виклики структурної модернізації економіки України. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. Випуск 23. С. 38 – 43.

12. Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління: автореферат дис.. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з державного управління : 25.00.02. Київ, 2009. 39 с.
13. Ковбасюк Ю. В. Детермінований вплив глобалізації на розвиток сучасних систем державного управління. *Вісник національної академії прокуратури України*. 2015. №1. С. 5 – 12.
14. Котуков О. А. Феномен глобалізації та його вплив на сучасне державне управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 1. С. 24 – 34.
15. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. колегія : І. А. Грицяк (співголова), Ю. П. Сурмін (співгол.) та ін. 764 с. URL : http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Encycloped_vydanniy/ec33d206-7309-4034-a00f-074bcb7916ce.pdf (Дата звернення 11.01.2021).
16. KOF Globalisation Index: Globalisation Lull Continues. *Eidgenössische Technische Hochschule Zürich*. URL: <https://kof.ethz.ch/en/news-and-events/media/press-releases/2018/12/kof-globalisation-index-globalisation-lull-continues.html> (Дата звернення 12.01.2021).
17. KOF Globalization Index – 100 most globalized countries 2020 // Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/268168/globalization-index-by-country/> (Дата звернення 12.01.2021).
18. The official site of KOF Index of Globalization. URL : https://www.hse.ru/org/hse/4432173/mathbase/databases/db_35 (Дата звернення 12.01.2021).
19. *Perspectivo in Desenvolvimento*, Springo 2004. Pace Bank. Washington. Roma, 187 p.
16. Офіційний сайт Українського інституту майбутнього. URL : <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html> (Дата звернення 13.01.2021).
20. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text> (Дата звернення 13.01.2021).
21. Тульчинська С. О., Корзун Л. С. Цифровізація як засіб трансформації економіки України. *Сучасні проблеми економіки і підприємництва*. 2020. №25. С. 52 – 59.

References

1. Bilorus, O. H. (2017), *Istorychni ta stratehichni imperatyvy transformatsii ta modernizatsii tranzytivnykh krain v umovakh hlobalizatsii* [Historical and strategic imperative transformations and modernization of transit countries in the context of globalization], *Istorychni ta stratehichni imperatyvy modernizatsii providnykh i tranzytivnykh krain svitu*, pp. 5–12 [in Ukrainian].
2. Vorotin, V. Ye. (2003), *Formuvannia systemy derzhavnoho rehuliuвання natsionalnoi ekonomiky v umovakh hlobalnykh rynkovykh transformatsii* [Formation of the system of state regulation of the national economy in the conditions of global market transformations], (Extended abstract of doctor's thesis), Kyiv [in Ukrainian].
3. Kravchenko, V. O. and Hudakov, O. K. (2013), *Sotsialno-ekonomichni naslidky hlobalizatsii dlia svitovoi ta ukrainskoi ekonomiky* [Socio-economic consequences of globalization for the world and Ukrainian economy], *Teoretychni i praktychni aspekty ekonomiky ta intelektualnoi vlasnosti*, № 2, part 1, pp. 70–75 [in Ukrainian].
4. Kotukov, O. (2018), *Osoblyvosti vplyvu hlobalizatsii na suchasni suspilni vidnosyny i publichnu sluzhbu v Ukraini* [Features of the impact of globalization on modern social relations and public service in Ukraine], *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, №. 2 (55), part 1, pp. 169–177 [in Ukrainian].
5. Lozovytskyi, O. S. (2011), *Hlobalizatsiia i derzhava: svitovyi inteɦratsiinyi protses chy rehionalnyi pererozpodil?* [Globalization and the state: global integration process or regional redistribution?], *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh etnonatsionalnykh doslidzhen imeni I. F. Kurasa*, №6, pp. 124–134 [in Ukrainian].
6. Zozulia, V. (2017), *Vplyv hlobalizatsii na demokratychnе vriaduvannia: teoretyko-metodolohichni pidkhody* [The impact of globalization on democratic governance: theoretical and methodological approaches], *Public Administration*, № 2(33), pp. 14 – 18 [in Ukrainian].
7. Kastel's, M. (2011), *Informatsiyni tekhnolohii, hlobalizatsiya ta sotsial'nyy rozvytok* [Information technology, globalization and social development], Osvita Ukrayiny, Kyiv, Ukraine[in Ukrainian].
8. The potential and the dangers of globalization. IMF Issues Brief on 12.04.2000, retrieved from : <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/rus/041200r.htm> [in Russian].
9. Scholte, J. A. (2000), *Globalization. A critical introduction*. London: Palgrave, 361 p. [in English].
10. Stiglits, Dzh. (2003), *Hlobalizatsiya ta yiyi tyahar* [Globalization and its load], *Vyd. dim “KM Akademiya”*, Kyiv, Ukraine, p. 252 [in Ukrainian].
11. Reshetylo, V. P. and Ostrovskiy, I. A. (2018), *Hlobalni vyklyky strukturnoi modernizatsii ekonomiky Ukrainy* [Global challenges of

- structural modernization of Ukraine's economy], *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky*, №23, pp. 38 – 43 [in Ukrainian].
12. Voitovych, R. V. (2009), *Vplyv hlobalizatsii na systemu derzhavnoho upravlinnia* [The impact of globalization on the system of public administration], (Extended abstract of doctor's thesis), Kyiv [in Ukrainian].
 13. Kovbasiuk, Yu. V. (2015), *Determinovanyi vplyv hlobalizatsii na rozvytok suchasnykh system derzhavnoho upravlinnia* [Determined influence of globalization on the development of modern public administration systems], *Visnyk Natsionalnoi akademii derzh. Upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy*, № 1, pp. 5–12 [in Ukrainian].
 14. Kotukov, O. A. (2014), *Fenomen hlobalizatsii ta yoho vplyv na suchasne derzhavne upravlinnia* [The phenomenon of globalization and its impact on modern public administration], *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, № 1, pp. 24-34 [in Ukrainian].
 15. Kovbasiuk, Yu. V. (2011), *Encyclopedia of Public Administration* [Encyclopedia of Public Administration], Kyiv : NADU. Retrieved from : http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Encycloped_vydanniy/ec33d206-7309-4034-a00f-074bcb7916ce.pdf [in Ukrainian].
 16. KOF Globalisation Index: Globalisation Lull Continues. *Eidgenössische Technische Hochschule Zürich*. Retrieved from : <https://kof.ethz.ch/en/news-and-events/media/press-releases/2018/12/kof-globalisation-index-globalisation-lull-continues.html> [in English].
 17. KOF Globalization Index – 100 most globalized countries 2020 // Statista. Retrieved from : <https://www.statista.com/statistics/268168/globalization-index-by-country/> [in English].
 18. The official site of KOF Index of Globalization. Retrieved from : https://www.hse.ru/org/hse/4432173/mathbase/databases/db_35 [in English].
 19. *Perspectivo in Developemento*, Springo 2004. Pace Bank. Washington. Roma, 2004. 187 p. [in English].
 20. Law of Ukraine On approval of the Concept of development of the digital economy and society of Ukraine for 2018-2020 and approval of the action plan for its implementation. Activity from January 17, 2018, № 67-p. Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
 21. Tulchynska, S. O. and Korzun, L. S. (2020), *Tsyfrovizatsiia yak zasib transformatsii ekonomiky Ukrainy* [Digitalization as a means of transforming Ukraine's economy]. *Suchasni problemy ekonomiky i pidpriemnytstvo*, №25, pp. 52-59. [in Ukrainian].

PROBLEMS AND PROSPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION

Andriienko Mykola, Haman Petro

Abstract. Clusters., as well as an innovation development strategy that should minimize transaction costs. Globalization means the transition of the national economy to an integrated world economy. It leads not only to the establishment and development of relations between economic, social and other actors of different countries, but also to a sharp increase in the importance of these relations. At the same time, the impact of globalization processes necessitates new theoretical approaches to justify structural changes in the Ukrainian economy. Economic policy in modern Ukraine is also formed under the influence of the existing structure of the national economy. The Ukrainian economy is characterized by a fairly high degree of heterogeneity. Gaps in the level of competitiveness, profitability, wages are determined by the transitional nature of the current model of economic development. At the same time, the processes of globalization and the formation of the information society should help increase the efficiency of public administration, which aims to solve socio-economic problems and improve the quality of life. Issues aimed at building resilience to negative factors, strengthening competitiveness, implementing sustainable development goals, ensuring compliance with established international norms, responding to threats have increased relevance in terms of ensuring Ukraine's economic security in the face of globalization challenges. Given the above, the study considers the main approaches of scientists to the concept of "globalization"; the main factors that hinder the processes of globalization in Ukraine are identified; the problems of formation of information society in Ukraine are singled out; the index of globalization and the place of Ukraine in it are characterized. Based on the obtained scientific results, proposals are made to raise the level of public administration in Ukraine in the context of globalization.

Key words: public administration, economic security, globalization, globalization index, globalization processes, information society.

УДК 351.072.1:316.774

Васильєва Наталія,

док. наук держ. упр, доцент,

E-mail: vasilyeva.nadu@gmail.com,

ORCID iD [0000-0002-3128-7767](https://orcid.org/0000-0002-3128-7767)

Ящук Тетяна

E-mail: t.o.yashchuk@gmail.com,

ORCID iD [0000-0002-9881-4891](https://orcid.org/0000-0002-9881-4891)

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ САМОРЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕЛЕРАДІООРГАНІЗАЦІЙ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ СУСПІЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-26-39](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-26-39)

Анотація. Авторами акцентовано увагу на проблемі низького рівня суспільної відповідальності та недовіри аудиторії до медіа, зокрема електронних, як загальнонаціональних, так і регіональних телерадіоорганізацій. Політика органів публічної влади на різних рівнях має бути спрямована на задоволення потреб усіх споживачів інформації через відповідальне ставлення та максимальне врахування їх інтересів без жодних утисків або приниження. У статті розкрито механізми саморегулювання: нормативно-правовий, інституційний, фінансовий. Дотримання демократичних принципів у роботі медіа, готовність до впровадження та ефективного використання механізмів саморегулювання є важливими факторами розвитку незалежності засобів масової інформації, тому дана тематика є об'єктом дослідження багатьох учених і практиків у всьому світі. Саморегулювання спрямоване на збалансування прав і відповідальності професійного медійного співтовариства. Незалежні засоби масової інформації беруть на себе частку відповідальності за якість суспільного дискурсу в країні при збереженні редакційної самостійності під час його формування. З метою отримання даних щодо якості, достовірності й об'єктивності наданої інформації, а також рівня довіри до медіа на постійній основі проводяться соціологічні опитування, анкетування та інші інструменти. Отримані емпіричні дані враховуються при розробці й прийнятті відповідних управлінських рішень. У статті узагальнено досвід Австрії, Італії, Німеччини, Словаччини, Угорщини з впровадження механізмів саморегулювання, що дозволяє підвищити рівень суспільної відповідальності із дотриманням етичних норм і сформулювати конкретні наукові висновки та пропозиції. Наявна ситуація з недостатньою поінформованості в медійній галузі щодо ефективних механізмів саморегулювання, діалогу та солідарності при

забезпеченні захисту особистих і суспільних інтересів, політичним тиском на засоби масової інформації, фінансовою залежністю від політичних еліт створює низку проблем, вирішення яких потребує формування й розвитку ефективних механізмів саморегулювання, що призведе до підвищення суспільної відповідальності професійної діяльності телерадіоорганізацій.

Ключові слова: публічне управління, механізми саморегулювання, телерадіоорганізації, професійна діяльність, суспільна відповідальність, комунікаційна взаємодія, зарубіжний досвід.

Постановка проблеми. За п'ять останніх років в Україні відбулося суттєве зниження рівня довіри населення до загальнонаціональних і регіональних телерадіоорганізацій. Відповідно до Закону України “Про телебачення і радіомовлення” під телерадіоорганізацією розуміється зареєстрована у встановленому законодавством порядку юридична особа, яка на підставі виданої Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення ліцензії на мовлення створює або комплектує та/чи пакетує телерадіопрограми і/або передачі та розповсюджує їх за допомогою технічних засобів мовлення [8]. За даними опитування, що проводилось USAID-INTERNEWS у 2019 р., цей показник коливався у межах 12-17% для загальнонаціонального та 10-16% для місцевого телебачення і радіо. З'ясовано, що основними причинами та факторами недовіри до медіа середовища є: недостовірність і заангажованість новин; збільшення різнопланової, інколи суперечливої інформації на каналах, яким довіряє аудиторія; висвітлення альтернативних думок відбувається у форматі політичної гри опонентів і нав'язування власної точки зору; стикання з неправдивою інформацією у минулому призводить до скептичного ставлення до офіційних і політичних повідомлень; велика кількість спростувань, уточнень і появи згодом нових деталей сприймаються не як виправлення помилки і доведення оновленої інформації, а як спроба маніпуляції; новини без посилань на факти не виглядають як об'єктивні; наявні замовний характер новин та їх заангажованість [10]. У зв'язку з цим є потреба у формуванні механізмів саморегулювання професійної діяльності

телерадіоорганізацій для забезпечення їх суспільної відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання щодо застосування механізмів державного (публічного) управління при прийнятті управлінських рішень: розроблення відповідних нормативно-правових актів, створення необхідних інституцій, кадрове, інформаційне, фінансове забезпечення тощо розкриті у публікаціях В. Бакуменка [1], О. Васильєвої [13], О. Євсюкової та І. Фишук [12], С. Приліпка [7, 13] та ін. Питання здійснення саморегулювання діяльності засобів масової інформації та дотримання професійної етики висвітлені у працях таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як С. Криворучко [2], Т. Назарук [3], Дж. Сміт та А. Улен [9], Т. Шевченко [11] та ін. Проте, окремі питання щодо підвищення рівня суспільної відповідальності телерадіоорганізацій в Україні залишаються досі не вирішеними і потребують окремого дослідження щодо запровадження механізмів саморегулювання їх професійної діяльності.

Метою статті є узагальнення практики зарубіжного досвіду щодо використання нормативно-правового, інституційного та фінансового механізмів саморегулювання для подальшого їх впровадження в Україні задля підвищення рівня суспільної відповідальності професійної діяльності телерадіоорганізацій.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні у світі прослідковується тенденція, коли, з одного боку, відбувається перенасичення інформацією, а з іншого, – громадянам важко розібратися в ній. Особливо цьому сприяє наявність плюралістичної системи електронних засобів масової інформації (ЗМІ). Свобода ЗМІ є сукупністю багатьох складових, часто взаємо суперечливих. Її цінність пов'язана із здійсненням незалежної комунікації – можливістю формувати відкрите суспільство, коментувати всі дії владних структур, виконувати роль посередника між суспільством і владою, і, головне, нести відповідальність перед соціумом за достовірність та об'єктивність наданої інформації.

У нашій та в інших зарубіжних державах можна

спостерігати, як окремі політики, бізнесмени чи уряд намагаються нав'язати медійному середовищу, під приводом інформаційної політики чи захисту від наклепу, власні стандарти (погляди) висвітлення подій, що має на меті здійснення безпосередньої цензури або утискання свободи слова. Інформуючи про політичне й громадське життя, події в світі та державі ЗМІ позитивно або негативно впливають на формування поглядів окремих осіб, суспільної думки, як важливого інструменту демократичної системи. Органи державної влади несуть відповідальність за захист національної безпеки, дотримуючись міжнародних стандартів, за збереження та розвиток медіа середовища, що, в свою чергу, забезпечує плюралізм, різноманітність думок, відкрите публічне обговорення, а також запобігає надмірній концентрації та контролю з боку приватних суб'єктів і посадових осіб [6, с. 7]. У державі потрібно змінити управлінську парадигму до формування та реалізації державної, зокрема кадрової, політики та впровадження нових інформаційно-комунікаційних технологій. Використання різних методів і технологій у складних, нестандартних і невизначених ситуаціях дозволяє комплексно вирішувати наявні проблеми [13]. При прийнятті та реалізації державно-управлінських рішень значну роль відіграє виявлення низки закономірностей. Зокрема, закономірність комунікативності проявляється в тому, що всі елементи державного (публічного) управління не ізольовані від навколишнього середовища і пов'язані з ним множиною комунікацій, які слід враховувати в процесах управління та прийняття управлінських рішень [1, с. 60].

Комунікаційна взаємодія й інформування громадськості забезпечують відкритість і прозорість діяльності суб'єктів владних відносин. Для налагодження двостороннього зв'язку між представниками публічної влади та громадськістю така взаємодія має відповідати принципам прозорості, відкритості, чесності, оперативності, адекватності, партнерства, достовірності та підзвітності [7, с. 232]. Стрімкий розвиток інформаційних технологій та формування різноманітного комунікаційного

середовища, призводить до створення багатьох форм самоорганізації – включаючи громадянське суспільство, профспілки та асоціації. Тому стає актуальним створення ефективної системи комунікації між державними органами та суспільством [12].

На нашу думку, суспільна відповідальність незалежних ЗМІ полягає у сприянні розвитку демократичної держави із всебічним висвітленням діяльності всіх гілок влади, партій і громадських рухів. Діяльність телерадіоорганізацій має базуватись на дотриманні норм професійної етики та принципів суспільної моралі. У демократичних державах думки і погляди розповсюджуються через медіа засоби, але така свобода не може обійтись без особистої відповідальності за висловлене з боку носія інформації, який завжди повинен знаходити етичні аргументи на захист своїх слів і публікацій. Зіткнення головних демократичних цінностей є одним із численних прикладів, які демонструють проблему демократичної преси, яку можна розв'язати лише дотримуючись професійної етики, як засобу захисту приватної особи та журналіста, який пише публікацію про цю особу [2].

Тому, вважаємо, що в Україні потрібно вдосконалити нормативно-правовий, інституційний та фінансовий механізми саморегулювання, які комплексно дозволять покращити професійну діяльність телерадіоорганізацій.

З точки зору *нормативно-правового механізму* для покращення саморегулювання професійної діяльності телерадіоорганізацій доцільно розробити й прийняти етичний кодекс, норми якого будуть спрямовані на зміцнення свободи слова в ЗМІ, захист прав конкретної особи та інше. Як зазначає М. Харасті – представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ, саморегулювання медіа полягає у збалансуванні прав і відповідальності, це спільні зусилля професійного співтовариства ЗМІ з дотримання демократичних принципів у керівній роботі редакції та відкритому процесі інформування громадськості. При цьому незалежні засоби масової інформації беруть на себе частку відповідальності за якість суспільного дискурсу в країні при

збереженні редакційної самостійності під час його формування [9].

У світі не існує єдиного універсального етичного кодексу для журналістів. У кожній країні його зміст безпосередньо пов'язаний із внутрішнім законодавством, традиціями журналістики, структурою медіа-власності, суспільними та культурними нормами. Крім того, норми етичного кодексу необхідно систематично переглядати та вдосконалювати відповідно до потреб часу. Тому копіювати досвід інших країн без урахування вітчизняних особливостей є малоефективним.

Інституційний механізм полягає у створенні спеціалізованого (органу, установи). Переважно етичні кодекси передбачають наявність наглядового органу, який розглядатиме скарги щодо діяльності ЗМІ та визначатиме, чи мало місце порушення стандартів. У порівнянні з судом діяльність такого органу є більш результативним, бо забезпечує незалежність ЗМІ: журналістська ретельність і забезпечення права на приватність, протидія дискримінації, захист вразливих груп, чітке визначення суспільних інтересів, стандарти висвітлення питань тероризму, комерційна комунікація тощо [3].

Рішення органів саморегулювання в різних країнах різняться через те, що кожен спірний випадок вирішується відповідно до прийнятого в державі етичного кодексу. На відміну від судового процесу, який потребує значної втрати часу та фінансів, процедура розгляду скарг органами саморегулювання є більш гнучкою, швидкою та не вимагає значних витрат. Особа, права якої були порушені ЗМІ, витрачає значно менше часу й коштів на проведення експертизи та встановлення істини. Журналіст також може швидше отримати зворотній зв'язок і відновити довіру аудиторії, як толерантного професійного представника медійного середовища, якщо він демонструє високий рівень відповідальності перед суспільством. Тобто, відповідальність і свобода взаємодоповнюють одна одну.

У табл. 1 наведені зарубіжні практики реалізації механізмів саморегулювання, зокрема нормативно-правового й інституційного [5].

Таблиця 1 – Зарубіжні практики реалізації механізмів саморегулювання

Країна	Інституція	Склад	Нормативно-правовий документ
Австрія	Рада з питань реклами	241 експерт, у 2017 р. обробили біля 500 скарг	Кодекс етики
Італія	Інститут саморегулювання реклами	Наглядова рада та Журі – два структурні підрозділи займаються моніторингом і наглядом у сфері комерційної комунікації	Кодекс саморегулювання комерційної комунікації
	Комітет моніторингу	Представники мовників, різноманітних інституцій і користувачів	Кодекс з питань медіа та неповнолітніх
Німеччина	Рада з питань стандартизації комерційної комунікації	Чотири представники рекламної індустрії, три – від медіа, що займаються рекламою та один – від професійних рекламодавців	Правила Ради з питань стандартизації комерційної комунікації (встановлення керівних принципів до змісту реклами тощо)
Словаччина	Рада з питань стандартизації реклами	31 член, у т.ч. 21 юридична особа, сім галузевих асоціацій та три почесних членів	Кодекс етики для рекламної практики, однак етичні принципи є обов'язковими лише для членів Ради
Угорщина	Комісія з питань саморегулювання реклами	Етичний комітет і Комісія з питань саморегулювання реклами	Кодекс етичних стандартів реклами Угорщини

Примітка: складено на основі інформації Європейської аудіовізуальної обсерваторії за червень 2020 р. [5].

Потреба у формуванні й розвитку дієвого інституту саморегулювання спричинена процесами лібералізації й активізації професійної діяльності медіа, що відбуваються у світі та негативними настроями у суспільстві на неетичну роботу журналістів і недостовірну інформацію в ЗМІ. Як приклад реалізації інституційного механізму в Україні можна навести діяльність Комісії з журналістської етики, яка розглядає конфлікти всередині журналістського співтовариства, між журналістами, владою та громадськістю. Будь-яка особа може звернутися до неї, якщо вважає, що його права були порушені недобросовісною та непрофесійною діяльністю конкретного журналіста, або журналіст з проханням про підтримку в разі порушення його прав з боку органів публічної влади. Комісія може приймати рішення за власною ініціативою в трьох формах: дружнє попередження (за несуттєвого ненавмисного порушення

етичних правил), заява (за порушення права громадськості на достовірне інформування) та заява в формі публічного осуду (у випадку грубого умисного порушення, не сумісного з поняттям професійної журналістики). Заяви комісії, окрім попереджень і відмов, публікуються на її офіційному сайті. Широке оприлюднення рішень залишається проблемою. Недоліком комісії є відсутність у неї можливостей примусового виконання рішень чи покладання будь-яких санкцій, крім громадського осуду [11]. Отже, на наш погляд, в Україні варто створити інституцію, на яку буде покладено забезпечення саморегулювання професійної діяльності телерадіоорганізацій.

Для повноцінного функціонування саморегулювальних установ доцільно удосконалити *фінансовий механізм* шляхом розширення можливостей використання різних джерел фінансування. Наприклад, у Нідерландах і Швеції значна частина коштів надходить від індустрії ЗМІ, у Норвегії – порівну від власників і журналістів, у Швейцарії – виключно від журналістів. У країнах з економікою перехідного періоду або які знаходяться на ранніх стадіях становлення саморегулювання, потужним джерелом фінансування є фінансова допомога міжнародних донорів. Але надмірна залежність від зовнішньої допомоги в подальшому має негативний вплив на саморегулювання всередині медіа спільноти. Фінансування від міжнародних донорів є ефективним лише на початкових етапах створення органів саморегуляції (країни Балкан) [5].

За результатами дослідження «Обізнаність співробітників ЗМІ щодо механізмів саморегулювання медіа в Україні, їхнє ставлення до цих механізмів», що проводилось у межах проєкту «Посилення саморегулювання українських медіа» найбільш відомою організацією, яка займається саморегулюванням ЗМІ визнано Національну спілку журналістів (49% опитаних цю організацію назвали спонтанно, 68% – вибрали її зі списку, проте кожен п'ятий респондент не зміг обрати саморегуляторну організацію без підказки). Абсолютна більшість опитаних (55%) представників ЗМІ вважають найбільш прийнятним способом регулювання медіа – одночасне регулювання державою і

саморегулювання, 41% визнали саморегулювання, і лише 4% довірили б регулювання ЗМІ державі. На запитання: “Чи цікавляться представники ЗМІ тим, як відбувається саморегулювання в Україні та світі?” 97% опитаних відповіли, що цікавляться цим у тій чи іншій мірі, 46% – намагаються бути постійно в курсі останніх подій, 51% – інколи цікавляться, але не мають достатньо часу, щоб детально розібратися в питанні, 3% зазначили, що питання саморегулювання їм зовсім не цікаве [4]. Результати опитування свідчать про низьку обізнаність серед працівників ЗМІ про механізмів саморегулювання медіа в Україні та відсутність єдиного дієвого інституту саморегулювання ЗМІ.

Отже, можемо констатувати, що в Україні відсутні традиції і досвід саморегулювання через недосконалість механізмів, дотримання етичних норм у професійній діяльності, практики забезпечення захисту прав конкретної особи та суспільних інтересів, долання політичного тиску на засоби масової інформації.

Висновки та напрями подальших досліджень. Підсумовуючи зазначене, можемо стверджувати, що на рівень підвищення соціальної відповідальності професійної діяльності телерадіоорганізацій впливає наявність дієвих нормативно-правового, інституційного та фінансового механізмів. Механізми саморегулювання дозволяють, у першу чергу, громадськості звернутися із заявами, пропозиціями та скаргами до компетентного органу (інституції) щодо непрофесійної діяльності працівників телерадіоорганізацій. При їх розгляді першочерговими мають бути ті, які стосуються суспільних інтересів, як безпосередній прояв суспільної відповідальності професійної діяльності телерадіоорганізацій. Пристосувати західні стандарти до українських реалій “під кальку” не варто, оскільки існують наявні суттєві відмінності між різними країнами в історії, ментальності, культурі та діяльності телерадіоорганізацій, зокрема в особі журналістів, прийнятті управлінських рішень редакціями тощо. Наведені у статті зарубіжні практики є для вдосконалення нормативно-правового, інституційного та фінансового механізмів для створення

інституту саморегулювання професійної діяльності вітчизняних телерадіоорганізацій. Це дозволить підвищити рівень їх відповідальності перед суспільством. На наш погляд, саморегулювання є альтернативою державному регулюванню засобів масової інформації в певних ситуаціях. Виходячи з зарубіжного досвіду, саморегулювання є дієвим інструментом не лише з точки зору підвищення рівня професіоналізації вітчизняної журналістики, а й сприяє розвитку демократичних процесів у державі: дозволяє ЗМІ самостійно встановлювати “правила гри”, оцінювати свою діяльність професійним середовищем, а не органами влади, протидіяти спробам держави запроваджувати жорсткі законодавчі норми тощо.

Повноцінний розвиток правової, демократичної, соціально орієнтованої держави неможливий без суспільно відповідальної діяльності телерадіоорганізацій. Тому розвиток медійного середовища потребує формування дієвих механізмів саморегулювання (нормативно-правового, інституційного та фінансового), які б дозволили мінімізувати негативний вплив з боку держави та політикуму через затвердження етичного кодексу, створення спеціалізованої організації, яка б була відповідальною за саморегулювання професійної діяльності телерадіоорганізацій (у першу чергу при прийнятті управлінських рішень) і розширення можливостей залучати різні джерела фінансування. Але сьогодні на нормативно-правовому рівні відсутнє розуміння змісту понять “саморегулювання”, що ускладнює весь процес щодо створення інституту саморегулювання. І це потребує проведення подальших досліджень щодо вдосконалення медійного законодавства в Україні.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навчальний посібник. Київ : ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.
2. Криворучко С. В. Професійна етика журналіста на сучасному етапі розвитку демократії в Україні : *автореф. дис. ... канд. філол. наук* : 10.01.08 / Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. Київ, 2003. 20 с.

3. Назарук Т. Саморегуляція в медіа: світовий досвід. *MediaSapiens*. 2015. URL : <https://ms.detector.media/print/13308/> (дата звернення: 05.01.2021).
4. Обізнаність співробітників ЗМІ щодо механізмів саморегулювання медіа в Україні, їхнє ставлення до цих механізмів. *Проект “Посилення саморегулювання українських медіа”*. Київ. 2020. URL : https://www.osce.org/files/f/documents/4/6/465921_0.pdf (дата звернення: 05.01.2021).
5. Оперативні матеріали Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення. // Вебпортал Національної Ради України з питань телебачення та радіомовлення / Національної Ради України з питань телебачення та радіомовлення URL : <https://www.nrada.gov.ua/> (дата звернення : 05.01.2021).
6. Посилення та просування свободи медіа в Україні : рекомендації Internews. Київ. 2018. 36 с.
7. Приліпко С. М. Нормативно-правові засади інформаційної відкритості та комунікаційної взаємодії органів публічної влади з громадськістю. *Науковий вісник: Державне управління*. 2020. № 4(6). С. 232–251. [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-232-251](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-232-251) (дата звернення : 05.01.2021).
8. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 груд. 1993 р. № 3759-XII. // База даних ВР України / ВР України URL: <https://cutt.ly/2kH0aVk> (дата звернення: 05.01.2021).
9. Путеводитель по саморегулированию СМИ / под ред. А. Улен и Дж. Смита. Вена. 2008. 120 с. URL : <https://ifap.ru/library/book287.pdf> (дата звернення : 05.01.2021).
10. Ставлення населення до ЗМІ та споживання різних типів медіа у 2019 р. *Опитування USAID-INTERNEWS*. URL: <http://bit.ly/31vfr73> (дата звернення: 05.01.2021).
11. Шевченко Т. Саморегулирование СМИ: опыт Украины. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/0/28658.pdf> (дата звернення : 05.01.2021).
12. Fyshchuk, I., Evsyukova, O. (2020) Effective communication in digital transformation of service state during change management processes in Ukraine. *Public policy and administration*. Vol. 19, No 2, p. 172 – 190 DOI: [10.13165/VPA-20-19-2-02](https://doi.org/10.13165/VPA-20-19-2-02) (дата звернення : 05.01.2021).
13. Vasyliieva, N. V., Vasyliieva, O. I., Prylipko, S. M., Kapitanets, S. V., Fatkhutdinova O. V. (2020). Approaches to the formation of Public Administration in the Context of Decentralization Reform in Ukraine.

Cuestiones Políticas. Vol. 38, Núm. 66, Especial (1era parte), pp. 301-320. DOI: [10.46398/cuestpol.38e.19o](https://doi.org/10.46398/cuestpol.38e.19o) (дата звернення : 05.01.2021).

References

1. Bakumenko V. D. (2012) *Derzhavno-upravlinski rishennia* [Public administration decisions] : navchalnyi posibnyk. Kyiv: VPTS AMU. 344 p. [in Ukrainian].
2. Kryvoruchko S. V. (2003) *Profesiina etyka zhurnalista na suchasnomu etapi rozvytku demokratii v Ukraini* [Professional ethics of a journalist at the present stage of development of democracy in Ukraine] : avtoref. dys. ... kand. filol. nauk : 10.01.08 / Kyiv. nats. un-t im. T.Shevchenka. Kyiv. 20 p. [in Ukrainian].
3. Nazaruk T. (2015) *Samorehuliatsiia v media: svitovyi dosvid* [Self-regulation in the media: world experience]. *MediaSapiens*. URL : <https://ms.detector.media/print/13308/> [in Ukrainian].
4. *Obiznanist spivrobitnykiv ZMI shchodo mekhanizmiv samorehuliuвання media v Ukraini, yikhnie stavlennia do tsykh mekhanizmiv* [Awareness of media employees about the mechanisms of media self-regulation in Ukraine, their attitude to these mechanisms] / proiekt "Posylennia samorehuliuвання ukraïnskyykh media". Kyiv. 2020. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/4/6/465921_0.pdf [in Ukrainian].
5. *Operativni materialy Natsionalnoi rady Ukrainy z pytan telebachennia i radiomovlennia* [Operational materials of the National Council of Ukraine on Television and Radio Broadcasting]. [in Ukrainian].
6. *Posylennia ta prosuvannia svobody media v Ukraini* [Strengthening and promoting media freedom in Ukraine] : rekomendatsii Internets. (2018). Kyiv. 36 p. [in Ukrainian].
7. Prylipko S. (2020) *Normatyvno-pravovi zasady informatsiinoi vidkrytosti ta komunikatsiinoi vzaiemodii orhaniv publichnoi vlady z hromadskistiu* [Regulatory and legal principles of information openness and communicative interaction of public authorities with public representatives]. *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia*. Vol. 4. No 6. Pp. 232-251. [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-232-251](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-232-251) [in Ukrainian].
8. *Pro telebachennia i radiomovlennia* [On Television and Radio Broadcasting] : Zakon Ukrayiny vid 21 hrud. 1993 r. № 3759-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3759-12&p=1239267667879110#Text> [in Ukrainian].

9. Putevodytel po samorehulyrovanyiu SMY [Guide to media self-regulation] (2008) / pod red. A. Ulen y Dzh. Smyta. Vena. 120 p. URL : <https://ifap.ru/library/book287.pdf> [in Russian].
10. Stavlennya naselennya do ZMI ta spozhyvannya riznykh typiv media u 2019 r. [Attitude of the population to the media and consumption of different types of media] (2019) / opytuvannya USAID-INTERNEWS. URL : <http://bit.ly/31vfr73> [in Ukrainian].
11. Shevchenko T. Samoregulirovaniye SMI: opyt Ukrainy [Media self-regulation: the experience of Ukraine]. URL : <https://www.osce.org/files/f/documents/1/0/28658.pdf> [in Ukrainian]
12. Fyshchuk, I., Evsyukova, O. (2020) Effective communication in digital transformation of service state during change management processes in Ukraine. *Public policy and administration*. Vol. 19, No 2, p. 172-190 DOI: [10.13165/VPA-20-19-2-02](https://doi.org/10.13165/VPA-20-19-2-02) [in English].
13. Vasylieva N.V., Vasylieva O.I., Prylipko S.M., Kapitanets S.V., Fatkhutdinova O.V. (2020). Approaches to the formation of Public Administration in the Context of Decentralization Reform in Ukraine. *Cuestiones Políticas*. Vol. 38, Núm. 66, Especial (1era parte), pp. 301-320. DOI: [10.46398/cuestpol.38e.19o](https://doi.org/10.46398/cuestpol.38e.19o) [in English].

FORMATION OF MECHANISMS OF SELF-REGULATION OF PROFESSIONAL ACTIVITY OF TELEVISION AND RADIO ORGANIZATIONS FOR ENSURING THEIR PUBLIC RESPONSIBILITY

Vasylieva Nataliia, Yashchuk Tetyana

Abstract. The authors focus on the problem of low level of public responsibility and distrust of the audience to the media, in particular electronic, both national and regional television and radio organizations. The policy of public authorities at different levels should be aimed at meeting the needs of all consumers of information through a responsible attitude and maximum consideration of their interests without any harassment or humiliation. The regulatory, institutional and financial mechanisms of self-regulation are revealed in the article. Adherence to democratic principles in the work of the media, readiness to implement and effectively use self-regulatory mechanisms are important indicators of the development of media independence. That's why this topic is the subject of research by many scholars and practitioners around the world. Self-regulation reflects balancing rights and responsibilities, as these are the joint efforts of the professional media community. The independent media assume responsibility for the quality of public discourse in the country while maintaining editorial independence during its formation. In order to obtain data on the quality, accuracy and objectivity of the information provided, as well as the level of trust in the media, opinion polls, questionnaires and other tools are conducted on an ongoing basis. This allows to get meaningful empirical data that are taken into account in the development and adoption of appropriate management decisions. The article summarizes the experience of Austria, Italy, Germany, Slovakia, Hungary in implementing self-regulatory mechanisms, which allows to increase the level of public responsibility, ethical norms and to formulate specific scientific conclusions and proposals. The current situation of lack of awareness in the media about effective mechanisms of self-regulation, dialogue and solidarity in ensuring the protection of personal and public interests, political pressure on the media, financial dependence on political elites creates a number of problems that require the formation and development of effective mechanisms of self-regulation, which will increase the public responsibility of professional activity of teleradioorganizations.

Keywords: public administration, mechanisms of self-regulation, television and radio organizations, professional activity, public responsibility, communication interaction, foreign experience.

Гаваза Андрій,

E-mail : pirat_78.1978@ukr.net,

ORCID iD [0000-0002-7205-410X](https://orcid.org/0000-0002-7205-410X)

СВІТОВИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ КУЛЬТУРИ БЕЗПЕКИ ПРОТИМІННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА МОЖЛИВІСТЬ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЙОГО В УКРАЇНІ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-40-65](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-40-65)

Анотація. За результатами опрацювання масиву наукової інформації з досліджуваної проблеми нами встановлено, що в Україні, прийнято ДСТУ-П 8820:2018. – Протимінна діяльність. Процеси управління. Основні положення. Національний стандарт України. Цей стандарт встановлює основні положення щодо процесів управління в сфері протимінної діяльності під час організації заходів забезпечення захисту населення від впливу вибухонебезпечних предметів, що ґрунтується на основі нормативних документів ООН з протимінної діяльності (IMAS) з метою впровадження міжнародних вимог з протимінної діяльності в Україні. У нормативних документах Організації Об'єднаних Націй з протимінної діяльності (IMAS) наведено визначення освіти щодо безпеки протипіхотних мін Mine Risk Education (MRE) як діяльності, що спрямована на зменшення ризику травмування внаслідок дії мін і вибухонебезпечних предметів (далі – ВМП) шляхом підвищення обізнаності та сприяння змінам поведінки населення, включаючи розповсюдження публічної інформації, освіти та навчання та зв'язок із протимінними діями в громаді. певним чином можна провести паралель з існуючим в Україні інформуванням населення про безпеку, пов'язані з мінами та вибухонебезпечними залишками війни (ІНРМ), що гарантує обізнаність місцевого населення з різновидами ризику, створюваного мінами та ВМП, моделлю поведінки, яка знижує ризик для людей, майна і навколишнього середовища. Досліджено досвід країн, які впроваджують програми навчання щодо мінних небезпек. Основна увага в цих програмах приділяється впливу на поведінку тих, хто безпосередньо постраждав від забруднення територій мінами. Приклад Хорватії та Боснії і Герцеговини вказує на застосування більш різноманітних підходів, включаючи залучення журналістів, місцевих знаменитостей, туристів та широку громадськість з метою формування позитивних зразків поведінки для місцевого населення. Ефективним визначено метод «shield-to-shield». Визначено, що зміст інформаційних матеріалів категоризують залежно від цільових аудиторій. Засвідчено важливість інтегрування ІНРМ до навчальних програм всіх закладів освіти країни та необхідності підготовки викладацького складу й придбання відповідних навчальних матеріалів для більш якісного викладання цього вкрай важливого матеріалу для формування безпечного середовища.

Ключові слова: безпека, культура, регулювання, протимінна безпека, навчання, інформування.

Постановка проблеми. Україна сьогодні входить до сумної групи з майже сорока країн світу, для яких небезпека ураження людини із-за вибуху мін проблема залишається актуальною навіть у XXI сторіччі. Більш того, вона входить до п'ятірки самих «замінованих» держав, разом із Афганістаном, Іраком, Сирією та Сомалі [1].

За даними ДСНС України протягом 2019-2020 років внаслідок необережного поводження з вибухонебезпечними предметами постраждало 66 осіб, з них 19 дітей; загинуло 28 осіб, з них 1 дитина.

Наразі усвідомлення нинішнього стану небезпек для кожної особи призводить суспільство до визнання актуальності масштабного завдання щодо перегляду існуючого ставлення до питань безпеки шляхом формування нової масової культури – культури безпеки, коли кожен українець свідомо обирає певну позицію, набуває необхідні знання та навички у сфері забезпечення безпеки, в той же час держава створює сприятливі умови для його життєдіяльності, збереження здоров'я і працездатності.

Культура – складне поняття, яке має бути проаналізоване на кожному рівні, перш ніж буде зрозумілим. Найбільший ризик в осмисленні поняття «культура» полягає в тому, що можна спростити його, ігноруючи такі важливі аспекти: по-перше, воно глибоке; культура керує нами більше, ніж ми культурою; по-друге, воно широке; це значить, що слід зосередитися на конкретних проблемах культури, не розпорошуючи сили на спроби пізнати культуру взагалі; по-третє, воно стійке; спроба змінити окремі елементи культури передбачає зміну найстійкіших елементів особистості та життя взагалі; саме культура переважно на підсвідомому рівні формує базові властивості та мотиви дій особистості, які найважче розвивати.

Державний стандарт України (ДСТУ 5058:2008) визначає термін «безпека» як стан захищеності особи та суспільства від ризику зазнати шкоди. Дуже часто можна зустріти визначення безпеки як «такий стан будь-якого об'єкта, за якого йому не загрожує небезпека». Безпеку можна визначити і як стан

діяльності, за якого з визначеною ймовірністю виключено прояв небезпек або ж відсутня небезпека [2].

Аналіз попередніх досліджень. Феномен безпеки людини, як збалансованої взаємодії людини і середовища її існування, має інтегральний характер, а, отже, стосується всіх сфер діяльності суспільства та рівня усвідомленості безпеки окремою людиною. Виходячи із аналізу сутнісних ознак безпеки життєдіяльності, а саме універсальності, взаємозалежності складників, підконтрольності розвитку подій, проблемності людського життя [3], головним виокремлюємо підконтрольність розвитку подій.

П. Волянський та І. Талан. стверджують, що «... саме створення системи раннього виявлення небезпеки та створення умов для готовності населення до дій щодо мінімізації її впливу – головна функція державного управління» [4, с. 87].

Враховуючи принцип наступності в організації наукових досліджень, ці постулати (підконтрольність розвитку подій, головна функція державного управління) ми покладаємо в теоретико-методологічну основу наших наукових пошуків.

Для більшості людей, стверджує Є. Литвиновський, відчуття небезпеки жодним чином не пов'язані з побоюваннями глобальних катастроф чи міжнародних конфліктів. В їх свідомості основними проблемами безпечного самовідчуття є захист житла, робочого місця, здоров'я, довілля тощо. Неусвідомленими залишаються проблеми виникнення НС природного, техногенного і тим більше – соціального та воєнного характеру [5].

Розробниками концепції науково-освітнянського напрямку «Безпека життя і діяльності людини» (В.В. Бегун, І.М. Науменко), аналізуючи процес трансформації системи публічного управління передових країн світу, зроблено висновок: «...безпека власного існування, стабільність життєзабезпечення, страхування від нещасного випадку і таке інше становлять базовий зміст сучасної системи підготовки фахівців всіх спеціальностей» [6].

У світовій практиці протидії небезпекам, що пов'язані із мінами та іншими НВП, значна увага приділяється саме просвітницькій роботі з питань небезпек. Даний вид діяльності отримав назву Mine Risk Education. В українській практиці даний вид діяльності має багато назв, частіше за все використовується термін «протимінна безпека».

Стратегії просвіти щодо ризику включені до національних стратегій протимінної діяльності Афганістану, Боснії і Герцеговини та Лаосу. Ліван мав національну програму освіти з питань ризику для керівництва адміністративних територій [7].

Афганістан, Боснія і Герцеговина, Чад, Ірак, Лаос та Ліван мають національні стандарти щодо вивчення ризиків. У 2019 році Ліван повідомив про перегляд національних стандартів щодо вивчення ризиків [8].

Авторами [9] досліджувалася генеза поняття «культура безпеки» як ефективного інструменту створення і підтримання безпечних умов праці та життя. Науковці звернули увагу на проблему неефективного використання світового досвіду, можливостей міжнародного співробітництва в реалізації спільних проектів з упровадження концепції культури безпеки. Також науковці наголошували на тому, що для забезпечення сталого розвитку суспільства система освіти з цивільної безпеки повинна охоплювати не лише систему підготовки вузькоспеціалізованих фахівців з пожежної безпеки, цивільного захисту, правоохоронної діяльності, а й усі верстви населення. А місією освіти з цивільної безпеки повинно стати «...формування у людини соціальної відповідальності за життєздатність себе та свого оточення на основі сформованого безпекового мислення» [10, с. 61].

За результатами багаторічного дослідження проблем формування культури безпеки населення Є. Литвиновський у праці [10] узагальнив прогностичні напрями розвитку національної системи навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях як освітньої системи, що можуть бути використані нами як теоретичне підґрунтя дослідження, а саме: інфраструктурні зміни в напрямку формування єдиного навчально-наукового комплексу навчально-методичних установ цивільного захисту та їх взаємодії

з іншими стейкхолдерами; створення умов для формування бази знань з питань цивільного захисту на основі створення єдиного віртуального освітнього простору „Освітній простір безпеки життєдіяльності”; удосконалення програм навчання різних верств населення на основі розробки переліків сучасних ризиків виникнення надзвичайних ситуацій (наявних і прогнозних), алгоритмів дій різних верств населення щодо мінімізації ризиків та реагування на надзвичайні ситуації. Також науковець, випередивши час (2016 рік, до пандемії ще 4 роки) визначив, що перспектива розвитку системи навчання населення культурі безпеки у кардинальній зміні форм навчання за рахунок гармонійного поєднання формальних, неформальних та інформальних способів набуття компетентностей у сфері безпеки життєдіяльності всіма верствами населення України. Що ми і спостерігаємо сьогодні, в умовах пандемії на перше місце виходять змішані, дистанційні форми навчання тощо.

В нашій публікації [11] зазначається, що процес гуманітарного розмінування має наступну концепцію:

1. Повне обстеження територій та інфраструктурних об'єктів на предмет наявності мін або боєприпасів. Складання карт небезпечних зон.

2. Інформування місцевого населення про небезпечні зони, навчання їх правилам протимінної безпеки.

3. Розмінування та утилізація вибухонебезпечних предметів.

4. Пропаганда заборони на використання протипіхотних мін.

5. Допомога постраждалим від мін особам, їх фізична і соціальна реабілітація.

Мета статті полягає у вивченні світового досвіду формування культури безпеки протимінної діяльності та можливість його імплементації в Україні.

Виклад основного матеріалу. В Україні окупована частина Донецької і Луганської областей становить близько 18 тис. кв. км, з урахуванням прилеглих районів не менше 20 тис. кв. км. За оцінками Офісу ООН з координації гуманітарних питань, оприлюдненими у 2015 р., тільки вздовж лінії розмежування «забруднена» мінами територія охоплює площу понад 300 кв. км.

Лише у 2016 р. від вибухів тільки протитанкових мін загинуло 43 людини, ще 58 осіб були травмовані. Серед постраждалих 69% – військові і 31% – цивільні особи.

Про жахливий вплив небезпеки протипіхотних мін для громади у всьому світі засвідчили члени-засновники Міжнародної організації із заборони протипіхотних мін (International Campaign to Ban Landmines – ICBL), які об'єднали зусилля в 1992 році для вирішення цієї проблеми. Незабаром стало очевидним, що єдиним реальним рішенням для подолання мінної кризи є повна заборона протипіхотних мін. Жодні технічні зміни чи зміни до правил їх використання не можуть змінити той факт, що протипіхотна міна за своєю суттю є нерозбірливою. Після встановлення, міна ніколи не зможе відрізнити комбатанта від цивільного, а загроза вибуху залишатиметься загрозою громадам протягом наступних десятиліть.

Міжнародна організація із заборони протипіхотних у тісному партнерстві з невеликою кількістю держав, Міжнародним Товариством Червоного Хреста та ООН, ввів у дію те, що пізніше було названо «Оттавським процесом», та призвело до прийняття Договору про заборону мін у вересні 1997 р. Договір про заборону, який включає всебічну заборону всіх протипіхотних мін, а також кілька заходів щодо відшкодування шкоди від минулого використання, був прийнятий в Осло (Норвегія) у вересні 1997 р. та відкритий для підписання 3 грудня 1997 р. в Оттаві (Канада).

Оттавська конвенція або Конвенція про заборону застосування, накопичення запасів, виробництво і передачу протипіхотних мін та про їх знищення (англ. Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction) – міжнародна угода (договір, конвенція), спрямована на припинення використання протипіхотних мін як одного із засобів збройної боротьби.

Ухвалена на дипломатичній конференції в Осло 18 вересня 1997 року і відкрита для підписання в Оттаві 3-4 грудня 1997 року. Конвенція набрала чинності 1 березня 1999 року.

Україна підписала конвенцію у лютому 1999 року у Нью-Йорку. Ратифікація договору Верховною Радою відбулася 18 травня 2005 року [12]. На час підписання угоди Україна володіла п'ятим найбільшим арсеналом протипіхотних мін у світі (після Китаю, Російської Федерації, США та Пакистану), що дістався їй у спадок від Радянського Союзу та налічував 6 млн. мін типу ПФМ. 27 травня 2003 року на Донеччині, у результаті виконання рамкової домовленості між Урядом України і урядом Канади про ліквідацію протипіхотних мін в Україні, було ліквідовано останню міну типу ПМН.

Розробка та підписання договору стали результатом діяльності Міжнародної організації по забороні протипіхотних мін (англ. International Campaign to Ban Landmines, ICBL), розпочатої у 1992 році. Серед членів Ради Безпеки ООН, які не підписали Договір – Китай, Росія і США. Інші країни, що не приєдналися до цієї угоди – Індія, Ізраїль, Північна та Південна Корея, а також Польща (підписала, але не ратифікувала угоду).

За інформацією Міністерства оборони України станом на травень 2020 р. у рамках виконання своїх зобов'язань стосовно Оттавської конвенції Україна знищила понад 3 млн. заборонених протипіхотних мін.

Максимально інформацію з протимінної діяльності висвітлює Landmine and Cluster Munition Monitor (the Monitor) [13], видання засноване Міжнародною організацією з заборони наземних мін (ICBL) – глобальною мережею неурядових організацій, що діють приблизно в 100 країнах, яка працює у світі, вільному від протипіхотних наземних мін, де ті, хто вижив із наземних мін, можуть жити повноцінним життям.

Landmine and Cluster Munition Monitor (the Monitor) (далі – Монітор) – це інноваційний підрозділ досліджень та моніторингу громадянського суспільства ICBL-СМС, який забезпечує найсвіжішу та актуальну інформацію про оцінку реакції міжнародного співтовариства на проблеми, що викликані наземними мінами, касетними боєприпасами та іншими вибухонебезпечними пережитками війни.

Монітор надає цю послугу міжнародному співтовариству з 1998 року. Він випускає щорічні онлайнові та / або друковані видання публікацій Landmine Monitor, основні висновки звітів Landmine Monitor, окремих профілів країн для всіх країн світу та суперечливих областей, а також актуальні факти та тематичну інформацію. Він відомий своїми незалежними та неупередженими звітами, а його дослідники та редактори є міжнародно визнаними та неупередженими експертами.

У Моніторі також наводиться інформація щодо діяльності, яка спрямована на зменшення ризику травмування внаслідок дії мін і вибухонебезпечних предметів шляхом підвищення обізнаності та сприяння змінам поведінки населення, включаючи розповсюдження публічної інформації, освіти та навчання та зв'язок із протимінними діями в громаді. Даний вид діяльності отримав назву Mine Risk Education (MRE), тобто освіта щодо небезпеки протипіхотних мін. Ґрунтуючись на дослідженні MRE нами будуть запропоновані методологічні підходи щодо удосконалення даного виду діяльності в Україні.

MRE має три базові цілі: мінімізація смертності і кількості травмованих внаслідок дії протипіхотних мін та інших вибухонебезпечних предметів; зменшення соціального та економічного впливу протипіхотних мін та інших вибухонебезпечних предметів та очищення територій від протипіхотних мін та інших вибухонебезпечних предметів і повернення їх до господарського обігу.

Терміни «освіта», «підготовка» в MRE означає всі освітні та інформаційні заходи, які спрямовані на зменшення ризику травмування від мін та інших ВВП шляхом підвищення обізнаності про загрозу для окремих людей та громад та сприяння змінам поведінки.

Освіта та підготовка визначається як двосторонній процес, який передбачає передачу та набуття знань, установок та навичок шляхом викладання та навчання. Отже, він більше націлений на тих, хто ризикує, використовуючи більш конкретні форми та стратегії, ніж це зазвичай стосується розповсюдження публічної інформації. Освітні та навчальні заходи можуть проводитися в

офіційному та неформальному середовищі. Наприклад, це може включати навчання вчителем дитини в школі, навчання батьками дітей та дітьми батьків вдома, навчання дітьми дітей, навчання однолітків у робочих та рекреаційних умовах, навчання працівників гуманітарної допомоги з питань безпеки та включення повідомлень про небезпеку наземних мін у звичайній практиці навчання охороні праці та техніці безпеки [15].

При опрацюванні джерел наукової інформації з даного питання нами з'ясовано, що переважна більшість джерел є саме стандарти [14-20]. Ґрунтуючись на матеріалі з цих джерел нами опрацьовано досвід запровадження навчання та інформування з протимінної безпеки в країнах, території яких забруднені протипіхотними мінами та іншими ВМП.

У 2019 році 10 держав-учасниць Конвенції щодо заборони протипіхотних мін мали установи для координації просвітницької роботи з питань ризику протипіхотних мін, а саме Афганістан, Боснія і Герцеговина, Чад, Чилі, Хорватія, Ірак, Лаос, Ліван, Мавританія та Сомалі. У більшості випадків програма навчання з питань ризику координується центром протимінних дій, хоча для шкільних програм в Чилі, Іраку та Лаосі Міністерство освіти бере на себе координаційну роль. У Хорватії Дирекція цивільного захисту відповідала за вивчення ризиків. У 2019 році в державах-учасницях Афганістану, Іраку, Лаосі та Лівані відбулися регулярні зустрічі з питань вивчення ризиків. Чад і Сомалі повідомили, що питання просвіти щодо ризику обговорювалися під час нарад з питань протимінної діяльності [21].

У п. 2 ст. 4 Конвенції про касетні боєприпаси зазначається, що кожна держава-учасниця застосовує заходи щодо «просвіти з метою зменшення небезпек для забезпечення усвідомлення цивільними особами, які проживають в районах, що забруднені касетними боєприпасами, або поряд таких районів, загрози, що несуть залишки касетних боєприпасів» [22]. Держави-учасниці зобов'язані звітувати про заходи, вжиті для забезпечення освіти з питань ризику та забезпечення негайного та ефективного попередження цивільних осіб, які проживають на забруднених касетними боєприпасами територіях, що знаходяться під їх

юрисдикцією або контролем. Це включає маркування периметру районів, забруднених касетним боєприпасом, надання попереджувальних знаків та маркування підозр небезпечних зон.

Підтвердженням вимог Конвенції є Дія 3.2 Плану дій у Дубровнику (Хорватія) [23]. В ній звертається увага на необхідність категоризації програм навчання ризику з урахуванням вікових, статевих та етнічних відмінностей людини та на основі оцінки їх потреб, схильностей та розумінь поведінки людини, що сприймає ризик.

Афганістан, Боснія і Герцеговина, Ірак та Ліван забезпечили навчання щодо формування безпечної протимінної поведінки при поводженні з касетними боєприпасами як у сільській, так і в міській місцевості. У Хорватії в 2019 р. проводилася просвітницька програма з питань протимінної безпеки шляхом проведення громадської кампанії на міському та муніципальному рівнях щодо забруднення у більш віддалених районах [24].

Освіта з питань ризику в Лаосі проводиться переважно у віддалених сільських районах на півночі та в провінціях, що межують з В'єтнамом та вздовж колишнього маршруту стежки Хошиміна. В Афганістані, Іраку та Лівані просвітництво щодо заходів протимінної безпеки також проводиться в таборах для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та біженців. Дані про людські втрати Системи управління інформацією щодо протимінної діяльності (IMSMA) на національному рівні використовуються в Афганістані, Лаосі та Лівані для націлювання на вивчення ризиків. Афганістан доповів LandMineMonitor, що він також підтримував матрицю підрахунку пріоритетів, щоб дозволити йому визначити пріоритети найбільш постраждалих груп населення з точки зору їх близькості до небезпек, кількості останніх втрат під час збройних конфліктів [25].

У Боснії і Герцеговині та Іраку повідомлялося, що бази даних втрат є неповними, а у випадку Іраку відкрито вільний доступ до таких баз [26].

Усі держави-учасниці, які повідомляють про освіту з питань протимінної безпеки, ключовою групою ризику щодо залишків

касетного боєприпасів назвали дітей, оскільки вони знаходячись на забруднених територіях, не знають про ризики та схильні підбирати речі та гратися з ними. У Лаосі, як відомо, у дітей виникає спокуса брати і гратись із суббоєприпасами через їх розмір та форму [27].

Іншими групами з особливим ризиком є дорослі чоловіки та юнаки. Це пов'язана з їх видами повсякденної діяльності. В Афганістані, Боснії і Герцеговині, Іраку, Лаосі та Лівані діяльність із високим ризиком у сільській місцевості включає вирощування, збір лісової продукції, полювання та риболовлю, догляд за тваринами. Такі види діяльності, як копання, оранка чи спалювання землі, вважаються сільськогосподарською діяльністю високого ризику. У міських районах, особливо в Іраці, діяльність з високим ризиком включає будівельні роботи та прибирання вулиць. В Афганістані, хоча й залишки касетних боєприпасів зачіпають менше людей, однак вони перекривають доступ до пасовищ та сільськогосподарських угідь.

У Боснії і Герцеговині групою високого ризику є працівники-мігранти через нерозуміння мови та незнання маркувальних знаків ознак забруднення. У Лівані цільовою групою є сезонні працівники та прикордонники [28].

У Хорватії цільовими групами були члени мисливських асоціацій, хорватська служба гірсько-рятувальна служба, туристи, фермери та туристи [24].

Ліванський центр протимінної діяльності (LMAC) повідомив, що фермери на півдні країни обробляли землю та переміщували боєприпаси [16].

Досвід протимінної діяльності в інших країнах доводить доцільність створення окремого національного органу України з питань протимінної діяльності, на якого буде покладено обов'язок щодо забезпечення координації заходів з управління та регулювання протимінної діяльності в Україні.

Так, в Хорватії був створений Хорватський Центр Розмінування (CROMAC) відповідно до Закону про гуманітарне розмінування і є складовою системи, пов'язаної з розмінуванням в Республіці Хорватія. Даний Центр одночасно з організацією і

здійсненню розмінування займається дослідженнями, методів розробки і навчання, технологій та методів ПМД, випробує обладнання та механізми для розмінування, здійснює тестування і оперативну оцінку сучасних технологій, запроваджує навчання протимінної діяльності та надання технічної допомоги країнам в регіоні і за його межами.

У Боснії і Герцеговині законом щодо розмінування була запроваджена реструктуризація Національного Центра розмінування (ВНМАС) і передбачено фінансування його діяльності. ВНМАС координує діяльність по гуманітарному розмінуванню в країні як військовослужбовцями Збройних сил, силами цивільного захисту, так і комерційними і неурядовими організаціями (НУО), які здійснюють великий відсоток завдань по розмінуванню.

В Азербайджані Указом Президента (18.07.1998) було створено Національне агентство з розмінування територій Азербайджану (ANAMA). Це Агентство працює відповідно до Національного стратегічного плану Азербайджану та принципів ANAMA. Доречно звернути увагу на досвід фінансування ПМД Азербайджану і конкретно АНАМА. За твердженням директора АНАМА у перші роки вклади донорів становили 90% загального бюджету агентства. Основними донорами здійснення розмінування в цій країні є США, ПРООН, Європейська комісія тощо.

Як показує міжнародний досвід створення НОПМД в різних країнах відбувалось по різному, в залежності від форми правління і національного укладу, однак можна виділити декілька загальних критеріїв щодо статусу і функцій цього органу.

Крім того, при НОПМД як рекомендовано міжнародними стандартами, доцільним є створення Оперативного Центру протимінних операцій, який має відповідати за такі види діяльності:

- а) координацію або планування всіх заходів протимінної діяльності у своїй зоні відповідальності;
- б) надання технічних консультацій НОПМД ;
- в) ведення обліку та баз даних протимінної діяльності;

г) акредитацію організацій, що можуть бути відповідно до вимог спеціального закону залучені до здійснення заходів з питань протимінної діяльності та гуманітарного розмінування;

д) розслідування нещасних випадків та інцидентів, пов'язаних з протимінною діяльністю.

Враховуючи міжнародний досвід вважаємо, що організація навчання протимінній безпеці в Україні може здійснювати в системі навчання населення діям у надзвичайних ситуацій, функціонування якої регламентується ст. 41 Кодексу цивільного захисту України [29]. А механізм організації навчання населення діям у НС, його структуру, види та форми визначає «Порядок здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях» [30]

У Кодексі цивільного захисту «культура безпеки життєдіяльності населення» визначається як сукупність цінностей, стандартів, моральних норм і норм поведінки, спрямованих на підтримання самодисципліни як способу підвищення рівня безпеки.

Щодо категоризації програм навчання, то згідно вимог ДСТУ 5058:2008 «Навчання населення діям у НС» [3] передбачено, що залежно від участі населення у виконанні завдань цивільного захисту населення для навчання діям у НС має бути розподілена за групами:

Група А – особи керівного складу цивільного захисту та інші управлінські кадри і фахівці, на яких поширюється дія законів України у сфері ЦЗ;

група Б – працівники підприємств, установ і організацій;

група В – студенти, учні та вихованці дошкільних навчальних закладів;

група Г – особи, не зайняті у сфері виробництва й обслуговування.

Підготовка працівників до дій у НС передбачає за програмою загальної підготовки працівників підприємств, установ та організацій – вивчення інформації, що міститься у планах реагування на НС, про дії в умовах загрози і виникнення НС, а

також оволодіння навичками надання першої допомоги постраждалим, користування засобами індивідуального і колективного захисту.

Студенти, учні та вихованці дошкільних навчальних закладів під час навчання у закладах освіти, а також шляхом участі у інших культурних масових громадських заходах. Ми вважаємо, що ця категорія є над цільовою, адже за зазначеним вище досвідом приймає участь у соціальних зв'язках з різними верствами населення. Невипадково, популяризація культури безпеки життєдіяльності серед дітей та молоді організовується і здійснюється центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти і науки, громадськими організаціями шляхом: проведення шкільних, районних (міських), обласних та всеукраїнських змагань з безпеки життєдіяльності; проведення навчально-тренувальних зборів і польових таборів; участі команд – переможниць у заходах міжнародного рівня з цих питань.

Особи, не зайняті у сфері виробництва й обслуговування – за місцем проживання.

Ми погоджуємось з Є. Литвиновським [31], що, нормативно-правові акти прийняті понад 5 років тому і вимагають теоретико-методологічного переосмислення у зв'язку із перманентними змінами в суспільних відносинах. Одним із часткових рішень удосконалення організації навчання населення культурі безпечного поведіння в екстремальних умовах (у тому числі) на теоретико-методологічному рівні, враховуючи те, що базовим рівнем формування компетентностей щодо визначення рівнів ризиків (формуванню компетентності усвідомленого ризику) своєї життєдіяльності визначений заклад вищої освіти, є розробка нової Концепції освіти з безпеки життєдіяльності. Базисом для цього може бути проект такої Концепції, що розроблена В. Бегуном, В. Гречаніновим [1]. В основу Концепції автори поклали ризик орієнтований підхід до управління

суспільними процесами.

У даній Концепції ми пропонуємо звернути увагу і на протимінну безпеку, як складову безпеки життєдіяльності людини. Ми можемо запропонувати визначення терміну «протимінна діяльність», а саме – комплекс заходів, спрямованих на зменшення соціального, економічного та екологічного впливу мін і ВЗВ (включаючи суббоєприпаси, що не вибухнули), включаючи формування культури протимінної безпеки населення, що проживає на території, забрудненій мінами і ВЗВ.

Метою протимінної діяльності є зменшення ризику, пов'язаного із сухопутними мінами і ВЗВ до такого рівня, коли люди можуть безпечно жити на своїх територіях, економічний, соціальний розвиток та розвиток охорони здоров'я може відбуватися вільно від обмежень, які виникають через забруднення мінами та ВЗВ, і за якого є можливість задовольняти різні потреби постраждалих.

Вважаємо за доцільне ввести авторське формулювання терміну «культура протимінної безпеки», а саме: комплексна система знань, які спрямовані на зменшення ризику загибелі або ушкодження від мін або ВЗВ (включно з суббоєприпасами, що не вибухнули) шляхом підвищення обізнаності та заохочення до безпечної поведінки, що включає також обмін інформацією з громадами в зонах підвищеного ризику, комунікація ідей та сигналів щодо культури безпеки до цільових груп, та підтримку місцевих громад в управлінні ризиками і в участі в протимінній діяльності.

На жаль, фактором, що актуалізує питання просвітництва у сфері протимінної безпеки є те, що враховуючи ведення бойових дій на території сучасної України, розмінування та очищення територій від вибухонебезпечних предметів займе ще багато часу. Досвід країн з мінною проблематикою вказує на те, що 1 рік бойових дій потребує 10 років розмінування. Можна поррахувати, скільки потрібно нашій країні часу для того, щоб очистити всі території від мін та ВЗВ. Це дуже великий термін часу, протягом якого ці ділянки залишатимуться небезпечними.

З урахуванням цих загроз щодо безпечної життєдіяльності населення на забруднених вибухонебезпечними предметами територіях постає питання щодо необхідних заходів, спрямованих на збереження життя і здоров'я людей, змушених проживати на цих територіях. Однією можливою відповіддю на це питання може бути зміна свідомості та поведінки людей, які проживають на небезпечних територіях, а також здобуття нових знань і навичок з культури протимінної безпеки.

Заходи з інформування щодо ризиків від вибухонебезпечних предметів та знань і навичок з культури протимінної безпеки вже рятують тисячі дорослих і дітей по всій країні.

У 2018 р. було прийнято Національний стандарт України ДСТУ-П 8820:2018 – Протимінна діяльність. Процеси управління. Основні положення.

Цей стандарт установлює основні положення щодо процесів управління в сфері протимінної діяльності під час організації заходів забезпечення захисту населення від впливу вибухонебезпечних предметів – залишків війни. Стандарт розроблено на основі нормативних документів Організації Об'єднаних Націй з протимінної діяльності (IMAS) з метою впровадження міжнародних вимог з протимінної діяльності в Україні.

В цьому стандарті зазначено, що інформування населення про ризики, пов'язані з мінами та вибухонебезпечними залишками війни (mine risk education) – комплекс заходів з підвищення ступеня обізнаності мешканців небезпечних районів з порядком дій та безпечними формами поведінки, що спрямований на зменшення ризиків отримання травм та загибелі внаслідок підриву на мінах/вибухонебезпечних залишках війни (охоплюючи суббоєприпаси, що не вибухнули).

Відповідно до стандарту інформування населення про ризики, пов'язані з мінами та вибухонебезпечними залишками війни (далі – ІНРМ), гарантує обізнаність місцевого населення з різновидами ризику, створюваного мінами та ВЗВ, моделлю поведінки, яка знижує ризик для людей, майна і навколишнього середовища. Завдання полягає в скороченні ризику до такого

рівня, за якого люди зможуть жити безпечно, створювати середовище, в якому економічний і соціальний розвиток може відбуватися без обмежень.

ІНРМ про безпечну поведінку охоплює інформаційні та освітні заходи, спрямовані на скорочення кількості смертей і тілесних ушкоджень, спричинених мінами і ВЗВ, завдяки поліпшенню обізнаності про ризик серед окремих людей і громад, а також заохоченню до безпечного способу поведінки. Повідомлення про безпечну поведінку здійснюють безпосереднім наданням інформації під час зустрічей з населенням офіційно (лекції, семінари, збори) та неофіційно (під час неформального спілкування з місцевим населенням), засобами масової інформації, засобами зв'язку або розповсюдження інформаційно-поліграфічної продукції (плакати та листівки).

У період загострення конфлікту в зв'язку з обмеженнями за часом і нестачею точних даних найпрактичнішим способом доведення інформації про небезпеку є повідомлення через засоби масової інформації. За стабільніших умов повідомлення, пов'язані з небезпекою, здійснюють у вигляді комплексу заходів щодо зменшення ризиків у рамках програми ПМД. Це охоплює заходи в межах громад, інтегрування занять з мінної безпеки в програми навчальних установ та інші соціальні й економічні заходи для збільшення масштабу впливу.

Процес розроблення та доведення інформації, а також оцінювання її впливу ґрунтується на ретельно спланованій стратегії з урахуванням соціальних, культурних і релігійних відмінностей цільових груп.

Елементи, які вносять до стратегії спілкування в рамках ІНРМ: цільові групи; канали спілкування; засоби поширення.

На організаційному рівні шляхом щодо підвищення рівня протимінної безпеки, як свідчить міжнародний досвід, є створення в складі системи органів державної виконавчої влади вказаних структур (Національного органу України з протимінної діяльності та його Оперативного Центру). Це дозволить не тільки забезпечити запровадження єдиної системи стандартизації щодо проведення протимінної діяльності, координацію і контроль за

здійсненням протимінної діяльності, її фінансування, притягнення до відповідальності у разі виявлення порушень, а й координувати просвітницьку діяльність з питань протимінної безпеки.

З огляду на вимоги ч. 2 ст. 19 Конституції України, якою встановлено, що органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, всі вищезазначені питання у сфері протимінної діяльності та гуманітарного розмінування на організаційно-правовому рівні можливо та доцільно врегулювати протимінну діяльність в окремому законодавчому акті у формі закону.

Висновки та напрями подальших досліджень. У нормативних документах Організації Об'єднаних Націй з протимінної діяльності (IMAS) наведено визначення освіти щодо небезпеки протипіхотних мін Mine Risk Education (MRE) як діяльності, що спрямована на зменшення ризику травмування внаслідок дії мін і вибухонебезпечних предметів шляхом підвищення обізнаності та сприяння змінам поведінки населення, включаючи розповсюдження публічної інформації, освіту та навчання та зв'язок із протимінними діями в громаді.

Досвід країн, які займаються програмами навчання щодо мінних небезпек (Камбоджа, Таїланд, Ліван, Шрі-Ланка, Афганістан, Ірак, Ангола, Судан та Мозамбік), свідчить, що основна увага приділяється впливу на поведінку тих, хто безпосередньо постраждав від забруднення мінами / ВНП. Приклад Хорватії та Боснії і Герцеговини вказує на застосування більш різноманітних підходів, включаючи орієнтацію на журналістів, місцевих знаменитостей, туристів та широку громадськість з метою формування позитивних зразків поведінки для місцевого населення. На прикладі таких країн як Афганістан, Ірак, Ангола, Судан та Мозамбік слід зауважити на такому цікавому варіанті навчання як *child-to-child*, тобто поширення дітьми інформації, отриманої у навчальному закладі серед однолітків і родичів.

Визначено, що зміст інформаційних матеріалів визначають залежно від цільових аудиторій, заохочуваних моделей поведінки й чинників, які найшвидше вплинуть на цільові аудиторії з тим, щоб вони прийняли бажану модель поведінки. Інформаційні матеріали мають бути прийнятними в культурному, мовному та соціальному відношенні й мати позитивний характер та надавати населенню відчуття, що заходи, які пропонують в інформаційних матеріалах, можуть убезпечити життя.

Засвідчено важливість інтегрування ІНРМ до навчальних програм всіх освітніх закладів країни із запровадження відповідних навчальних програм та забезпечувати підготовку викладацького складу й придбання відповідних навчальних матеріалів для більш якісного викладання цього вкрай важливого матеріалу для формування безпекового середовища.

За результатами опрацювання масиву наукової інформації з досліджуваної проблеми нами встановлено, що у 2018 р. було прийнято Національний стандарт України ДСТУ-П 8820:2018 – Протимінна діяльність. Процеси управління. Основні положення. Цей стандарт установлює основні положення щодо процесів управління в сфері протимінної діяльності під час організації заходів забезпечення захисту населення від впливу вибухонебезпечних предметів, що ґрунтується на основі нормативних документів Організації Об'єднаних Націй з протимінної діяльності (IMAS) з метою впровадження міжнародних вимог з протимінної діяльності в Україні.

Визначено, що теоретико-методологічний базис та нормативно-правове підґрунтя формування протимінної безпеки вимагають сучасного переосмислення. Формування усвідомлення населенням рівня небезпек від залишків бойових дій повинно бути невід'ємною складовою системи навчання населення в ризикових умовах. Для цього необхідно розробити нову Концепцію навчання населення на основі ризик орієнтованого підходу управління суспільством, де передбачити і місце протимінній культурі безпеки.

Список використаних джерел

1. Закірова С. Закон «Про протимінну діяльність» як шанс для України вийти із кола самих «замінованих» держав світу. *Громадська думка про правотворення*. 2018. № 20–21 (164–165). С. 3 – 13.
2. ДСТУ 5058:2008. Безпека у надзвичайних ситуаціях. Навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. Основні положення. [Чинний від 2008-07-01]. Вид. офіц. К. : Держспоживстандарт України, 2008. 15 с.
3. Бегун В. В., Науменко І. М. Безпека життєдіяльності (забезпечення соціальної, техногенної та природної безпеки): навч. посібник. Київ: УАННП “Фенікс”, 2004. 328 с.
4. Волянський П. Б., Талан І. С. Організаційно-правове забезпечення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 5. С. 86 – 91.
5. Литвиновський Є. Ю. Standardization life safety education: problems, foreign experience, solutions (Стандартизація освіти з безпеки життєдіяльності: проблеми, закордонний досвід, шляхи вирішення). *Безпека людини в сучасних умовах: монографія* / Березуцький В.В. та ін. Харків : ФОП Мезіна В.В., 2018. С. 167 – 174.
6. Бегун В. В., Гречанінов В. Ф., Яцук О. П. Нова концепція освіти з безпеки. *Проблеми цивільного захисту населення: сучасні реалії України* : матеріали І Всеукр.заочної наук.-практ. конф., присвяч. 180-річчю Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. (Київ, 15 трав. 2015 р.). Київ: НПУ імені М.П. Драгоманова, 2015. С. 15 – 17.
7. Response to Monitor questionnaire by Habbouba Aoun, Landmines Resource Centre, University of Balamand, 9 June 2020. (Препринт LandMineMonitor. The International Campaign to Ban Landmines (ICBL)).
8. Lebanon Convention on Cluster Munitions Article 7 Report (for calendar year 2019), Form G, p. 18. (Препринт LandMineMonitor. The International Campaign to Ban Landmines (ICBL)).
9. Волянський П. Б., Євсюков О. П., Терент’єва А. В. Державне управління ризиками безпеки життєдіяльності в сучасних умовах. *Публічне управління XXI століття: синтез науки і практики* : матеріали XIX Міжнарод. наук. конгресу (Харків, 19 квіт. 2019 р.). Харків: ХарРІНАДУ, 2019. С. 456 – 459.

10. Литвиновський Є. Ю. Національна система навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях: генеза та прогноз. *Науковий збірник ІДУЦЗ*. 2016. № 4. С. 59 – 65.
11. Гаваза А. О. Актуальні питання навчання населення з протимінної безпеки як складова системи управління цивільною безпекою. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 15. С. 109 – 117.
12. Константинов В. Ю. Оттавська конвенція про повну заборону протипіхотних мін 1997 : у 2 т. *Українська дипломатична енциклопедія* / Редкол.: Л. В. Губерський (голова) та ін. К.: Знання України, 2004. Т.2. 812 с.
13. Landmine and Cluster Munition Monitor / Monitor. URL : www.monitor.org. (дата звернення : 29.01.2021).
14. IMAS Mine Risk Education Best Practice Guidebook 1. An introduction to mine risk education. Geneva, 2005. 768 p. URL : <https://cutt.ly/7kiKIVv> (дата звернення : 29.01.2021).
15. IMAS 07.11: Guide for the management of mine risk education. URL : <https://cutt.ly/ukiKvaC> (дата звернення 29.01.2021).
16. IMAS 07.31: Accreditation of mine risk education organisations and operations. URL: <https://cutt.ly/6kH3v74> (дата звернення : 29.01.2021).
17. IMAS 07.41: Monitoring of mine risk education programmes and projects. URL: <https://cutt.ly/WkiKPIA> (дата звернення : 29.01.2021).
18. IMAS 08.50: Data collection and needs assessment for mine risk education. URL: <https://cutt.ly/vkiK0Gn> (дата звернення : 29.01.2021).
19. IMAS 12.10: Planning for mine risk education programmes and projects. URL: <https://cutt.ly/SkiLoyE> (дата звернення : 29.01.2021).
20. IMAS 12.20: Implementation of mine risk education programmes and projects IMAS 14.20: Evaluation of mine risk education programmes and projects. URL: <https://cutt.ly/jkiKike> (дата звернення : 29.01.2021).
21. Response to Monitor questionnaire by Brahim Djibrim Brahim, Coordinator, HCND, 15 April 2020; and by Hussein Ibrahim Ahmed, UNMAS, 9 May 2020. (Препринт LandMineMonitor. The International Campaign to Ban Landmines (ICBL)).
22. Конвенція з касетних боєприпасів. Резолюція ООН від 30.05.2008 №995_k20 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_k20#Text
23. Convention on Cluster Munitions, Dubrovnik Action Plan, p. 11, bit.ly/CCMDubrovnikActionPlan. URL: <https://cutt.ly/EkH3Dd4> (дата звернення : 19.11.2020).

24. Croatia Convention on Cluster Munitions Article 7 Report (for calendar year 2019), Form G, p. 22. URL: <https://cutt.ly/VkH3V2X> (дата звернення : 23.11.2020).
25. Response to Monitor questionnaire by Fadi Hamze, Explosive Ordnance Risk Education (EORE) Project Manager, 22 May 2020. (Препринт LandMineMonitor. The International Campaign to Ban Landmines (ICBL)).
26. Response to Monitor questionnaire by Zorica Lucic, ICRC, 29 April 2020; Goran Knezevic, HI, 7 April 2020; and Madeline Achurch, Program Officer, HALO Trust, 30 April 2020.
27. Response to Monitor questionnaire by Tamsin Haigh, HALO Trust, 30 April 2020; and Julien Kempeneers, HI, 20 May 2020. (Препринт LandMineMonitor. The International Campaign to Ban Landmines (ICBL)).
28. Response to Monitor questionnaire by Zorica Lucic, ICRC, 29 April 2020; Goran Knezevic, HI, 7 April 2020; and Madeline Achurch, Program Officer, HALO Trust, 30 April 2020. (Препринт LandMineMonitor. The International Campaign to Ban Landmines (ICBL)).
29. Кодекс цивільного захисту України : закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL:<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (дата звернення : 24.11.2020).
30. Про затвердження Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях : постанова Кабінету міністрів України від 26 червня 2013 р. №444 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення : 31.01.2021).
31. Теоретичні та організаційно-методичні засади проектування освітньої діяльності навчально-методичних установ цивільного захисту : монографія (з електрон. дод.) / Бегун В. В. та ін.; за заг. ред. Литвиновського Є. Ю. Вид. 2, переробл. Львів : Кругозір, 2017. 230 с.

References

1. Zakirova, S. (2018). Zakon «Pro protyminnu diyalnist» yak shans dlya Ukrainy vytyt iz kola samykh «zaminovanykh» derzhav svitu [Law "On Mine Action" as a chance for Ukraine to get out of the most "mined"

- countries in the world]. *Hromadska dumka pro pravotvorennya – Public opinion on lawmaking*, 20–21 (164–165), 3–13[in Ukrainian].
2. Bezpeka u nadzvychaynykh sytuatsiyakh. Navchannya naselennya diyam u nadzvychaynykh sytuatsiyakh. Osnovni polozhennya [Emergency safety. Training of the population to act in emergency situations. Basic provisions]. (2008). *DSTU 5058: 2008 from 01 July 2008*. Kyiv : Derzhspozhyvstandart Ukrainy [in Ukrainian].
 3. Behun, V. V., Naumenko, I. M. (2004). *Bezpeka zhyttyediyalnosti (zabezpechennya sotsialnoyi, tekhnohennoyi ta pryrodnoyi bezpeky) [Life safety (ensuring social, man-made and natural safety)]*. Kyiv: UANNP “Phoenix” [in Ukrainian].
 4. Volyansky P. B., Talan I. S. (2015) Orhanizatsiyno-pravove zabezpechennya navchannya naselennya diyam u nadzvychaynykh sytuatsiyakh [Organizational and legal support training actions in public emergencies]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid* [Investments: practice and experience], pp.86–91 [in Ukrainian].
 5. Lytvynovskyy, Ye. Yu. (2018) Standardization life safety education: problems, foreign experience, solutions (Standartyzatsiya osvity z bezpeky zhyttyediyal’nosti: problemy, zakordonnyy dosvid, shlyakhy vyrishennya). *Bezpeka lyudyny v suchasnykh umovakh* [Human security in modern conditions].. Kharkiv : FOP Mezina V.V., pp. 167-174 [in Ukrainian].
 6. Behun V. V., Hrechaninov V. F., Yatsuk O. P. (2015). Nova kontseptsiya osvity z bezpeky. Problemy tsyvilnoho zakhystu naselennya: suchasni realiyi Ukrainy [A new concept of security education. Problems of civil protection of the population: modern realities of Ukraine]. Proceedings from MIIM’ 15: *All-Ukrainian correspondence scientific practice. conf., dedicated. 180th anniversary of the National Pedagogical University named after MP. Dragomanov – I Vseukr.zaochnoyi nauk.-prakt. konf., prysvyach. 180-richchyu Natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni M.P. Drahomanova. (pp. 15 – 17)*. Kyiv: NEA of M.P. Dragomanov [in Ukrainian].
 7. Response to Monitor questionnaire by Habbouba Aoun, Landmines Resource Centre, University of Balamand, 9 June 2020. (LandMineMonitor. The International Campaign to Ban Landmines (ICBL)).
 8. Lebanon Convention on Cluster Munitions Article 7 Report (for calendar year 2019), Form G, p. 18. (LandMineMonitor. The International Campaign to Ban Landmines (ICBL)).
 9. Volyanskiy P. B., Yevsyukov O. P., Terentiyeva A. V. (2019). Derzhavne upravlinnya ryzykamy bezpeky zhyttyediyalnosti v suchasnykh umovakh [Public management of life safety risks in modern conditions]. Proceedings from ISC’19: *Mizhnarodnyy naukovyy konhres “Publichne upravlinnya XXI stolittya: syntezy nauky i praktyky” – XIX International*

- Scientific Congress “Public Administration of the XXI Century: Synthesis of Science and Practice”. (pp. 456–459). Kharkiv [in Ukrainian].
10. Lytvynovskyy, Ye. Yu. (2016). Natsionalna systema navchannya naselennya diyam u nadzvychaynykh sytuatsiyakh: heneza ta prohnoz [National system of training the population to act in emergency situations: genesis and prognosis]. *Naukovyy zbirnyk Instytutu derzhavnoho upravlinnya u sferi tsyvilnoho zakhystu – Scientific collection of the Institute of Public Administration in the sphere of civil protection*, 4, 59 – 65[in Ukrainian].
 11. Havaza, A. O. (2018). Aktualni pytannya navchannya naselennya z protymynnoi bezpeky yak skladova systemy upravlinnya tsyvilnoyu bezpekoyu [Recent studies question the population of mine safety management system as a part of civil security]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 15, 109–117 [in Ukrainian].
 12. Konstantynov, V. Yu. (2004). Ottavska konventsia pro povnu zaboronu protypikhotnykh min [Ottawa Convention on the Complete Prohibition of Anti-Personnel Mines]. *Ukrayinska dyplomatychna entsyklopediya – Ukrainian Diplomatic Encyclopedia* (vol. 2), (pp. 236–237) [in Ukrainian].
 13. Landmine and Cluster Munition Monitor / Monitor. Retrieved from www.monitor.org. [in English].
 14. IMAS Mine Risk Education Best Practice Guidebook 1. An introduction to mine risk education. Geneva, 2005. 768 p. Retrieved from <https://cutt.ly/7kiKlVv> [in English].
 15. IMAS 07.11: Guide for the management of mine risk education. Retrieved from <https://cutt.ly/ukiKvaC> [in English].
 16. IMAS 07.31: Accreditation of mine risk education organisations and operations. Retrieved from <https://cutt.ly/ekH8yON> [in English].
 17. IMAS 07.41: Monitoring of mine risk education programmes and projects. Retrieved from <https://cutt.ly/WkiKPIA> [in English].
 18. IMAS 08.50: Data collection and needs assessment for mine risk education. Retrieved from <https://cutt.ly/vkiK0Gn> [in English].
 19. IMAS 12.10: Planning for mine risk education programmes and projects. Retrieved from <https://cutt.ly/SkiLoyE> [in English].
 20. IMAS 12.20: Implementation of mine risk education programmes and projects IMAS 14.20: Evaluation of mine risk education programmes and projects. Retrieved from <https://cutt.ly/jkiKike> [in English].
 21. Response to Monitor questionnaire by Braham Djibrim Braham, Coordinator, HCND, 15 April 2020; and by Hussein Ibrahim Ahmed, UNMAS, 9 May 2020. (LandMineMonitor. The International Campaign to Ban Landmines (ICBL)).

22. Konventsiya z kasetnykh boyeprypasiv. Rezolyutsiya OON [Convention on Cluster Munitions. UN Resolution] (2008, May 30). Retrieved from URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_k20#Text [in Ukrainian].
23. Convention on Cluster Munitions, Dubrovnik Action Plan, p. 11. Retrived from bit.ly/CCMDubrovnikActionPlan [in English].
24. Croatia Convention on Cluster Munitions Article 7 Report (for calendar year 2019), Form G, p. 22. (LandMineMonitor. The International Campaign to Ban Landmines (ICBL)).
25. Response to Monitor questionnaire by Fadi Hamze, Explosive Ordnance Risk Education (EORE) Project Manager, 22 May 2020. (LandMineMonitor. The International Campaign to Ban Landmines (ICBL)).
26. Response to Monitor questionnaire by Zorica Lucic, ICRC, 29 April 2020; Goran Knezevic, HI, 7 April 2020; and Madeline Achurch, Program Officer, HALO Trust, 30 April 2020. (LandMineMonitor. The International Campaign to Ban Landmines (ICBL)).
27. Response to Monitor questionnaire by Tamsin Haigh, HALO Trust, 30 April 2020; and Julien Kempeneers, HI, 20 May 2020. (LandMineMonitor. The International Campaign to Ban Landmines (ICBL)).
28. Response to Monitor questionnaire by Zorica Lucic, ICRC, 29 April 2020. (LandMineMonitor. The International Campaign to Ban Landmines (ICBL)).
29. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrayiny [Code of Civil Protection of Ukraine]. (2012, October 2). Retrieved from URL:<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-1> [in Ukrainian].
30. Postanova Kabinetu ministriv Ukrayiny Pro zatverdzhennya Poryadku zdiysnennya navchannya naselennya diyam u nadzvychaynykh sytuatsiyakh [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine: On approval of the Procedure for training the population to act in emergency situations] (2013, June 26). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
31. Teoretychni ta orhanizatsiino-metodychni zasady proektuvannia osvitnoi diialnosti navchalno-metodychnykh ustanov tsyvilnoho zakhystu : monohrafiia (z elektron. dod.) [Theoretical and organizational-methodical bases of designing of educational activity of educational-methodical establishments of civil defense: monograph (with electronic appendix)] / Behun V. V. ta in.; za zah. red. Lytvynovskoho Ye.Iu. Vyd. 2, pererobl. Lviv : Kruhozir, 2017. 230 c. [in Ukrainian].

WORLD EXPERIENCE OF FORMATION OF THE CULTURE OF SECURITY OF MINING ACTIVITY AND POSSIBILITY OF IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Havaza Andrii

Abstract. Based on the results of processing an array of scientific information on the researched problem, we found that in 2018 the National Standard of Ukraine DSTU-P 8820: 2018 - Mine Action was adopted. Management processes. Substantive provisions. This standard sets out the basic provisions for mine action management processes in the organization of measures to protect the public from the effects of explosives, based on United Nations mine action regulations (IMAS) in order to implement international mine action requirements in Ukraine. United Nations mine action regulations (IMAS) define Mine Risk Education (MRE) as an activity aimed at reducing the risk of injury from mines and explosives by raising awareness and promoting change in public behavior., including the dissemination of public information, education and training, and liaison with mine action in the community. In some ways, it is fashionable to draw a parallel with the existing information in Ukraine about the risks associated with mines and explosive remnants of war, which ensures awareness of the local population about the types of risks posed by mines and explosives, a model of risk-reducing behavior, property and the environment.

The experience of countries involved in mine risk education programs is Cambodia, Thailand, Lebanon, Sri Lanka, Afghanistan, Iraq, Angola, Sudan and Mozambique, where the focus is on influencing the behavior of those directly affected by mine / GNP contamination. The example of Croatia and Bosnia and Herzegovina shows a variety of approaches, including targeting journalists, local celebrities, tourists and the general public, in order to create positive patterns of behavior for the local population. The example of countries such as Afghanistan, Iraq, Angola, Sudan and Mozambique should be noted in such an interesting learning option as child-to-child, ie the dissemination by children of information received at school among peers and relatives. It is determined that the content of information materials is determined depending on the target audiences, encouraged patterns of behavior and the factors that most likely affect the target audiences so that they adopt the desired pattern of behavior. Information materials should be culturally, linguistically and socially acceptable and have a positive character and make the public feel that the activities offered in the information materials can be life-saving. The importance of integrating mines and explosive remnants of war into the curricula of all educational institutions of the country for the implementation of relevant curricula and to ensure the training of teaching staff and the acquisition of relevant teaching materials for better teaching of this critical material for the formation of a safe environment.

Key words: safety, culture, regulation, mine safety, training, informing.

Гнатенко Валерій,

кандидат економічних наук,

E-mail : rdckonst@ukr.net

ORCID iD [0000-0003-2659-9202](https://orcid.org/0000-0003-2659-9202)

ОСНОВНІ СКЛАДОВІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-66-82](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-66-82)

Анотація. Найважливішою метою будь-якої економічної політики, в тому числі державної політики модернізації є забезпечення економічної безпеки країни. Визначено та проаналізовано основні складові економічної безпеки держави в сучасних умовах: фінансова, зовнішньоекономічна, макроекономічна, інвестиційно-інноваційна, інформаційна, науково-технологічна, енергетична, соціальна, демографічна, продовольча, виробнича та екологічна безпеки. Фінансова складова включає комплекс заходів по захисту економічних інтересів держави на макrorівні, фінансової діяльності господарчих суб'єктів на мікрорівні. Зовнішньоекономічна складова обумовлює створення умов для оптимального вrostання національної економіки в міжнародний поділ праці. Макроекономічна складова передбачає досягнення збалансованості макроекономічних відтворювальних пропозицій. Інвестиційно-інноваційна складова визначає можливість держави отримувати, розмішувати та використовувати вітчизняні та іноземні кредити й інвестиції. Інформаційна складова являє собою умови і правила користування інформацією, що забезпечують загальну і економічну безпеку держави. Науково-технологічна складова обумовлює стан науково-технічного потенціалу країни. Енергетична складова передбачає забезпечення стабільності фізичних поставок енергоносіїв для внутрішнього споживання. Соціальна складова передбачає формування умов, що забезпечують прогресивний розвиток особистості, суспільства і держави. Демографічна складова проявляється в стабілізації чисельності населення України й формуванні передумов до подальшого демографічного росту. Продовольча складова передбачає забезпеченість економіки країни продовольством у розмірах, необхідних для ефективного функціонування національного господарства. Виробнича складова забезпечує ефективне використання наявних виробничих потужностей у країні. Екологічна безпека спрямована на запобігання або своєчасне вирішення протиріччя між суспільством і середовищем існування.

Всі складові економічної безпеки тісно взаємопов'язані й переплетені. Параметри кожної зі складових повинні забезпечити її збалансованість, а їхній рівень має бути достатнім для забезпечення належної стійкості системи до дії внутрішніх і зовнішніх загроз в поточному та довгостроковому періодах. Надійна економічна безпека держави можлива лише за комплексного і системного підходу до її організації.

Ключові слова: інформація, безпека, економічна безпека, національна безпека, складові економічної безпеки.

Постановка проблеми. Економічна і політична ситуація, що сформувалася в Україні сьогодні, революційні та воєнні події останніх років – усе це спричинило динамічні зміни в державі, особливо це вплинуло на її безпеку. Безпека, як система корінних, типових властивостей будь-якої країни втілює всі сфери різних галузей життєдіяльності й розвитку людини, суспільства, держави та природи. Питання економічної безпеки стає особливо гострим для країн, що знаходяться в стані трансформації. Цей стан завжди характеризується загостренням протиріч, що створюють кризу ситуації. Через те, що життєдіяльність суспільства зачіпає різні сфери та в кожній з них можливо виникнення безліч загроз і небезпек, національна безпека постає найбільш об'ємною та багатоплановою характеристикою, найважливішим елементом якої є економічна безпека. Остання відіграє вирішальну роль у досягненні економічного суверенітету держави, забезпеченні економічного розвитку, реалізації ефективної соціальної політики, убезпеченні суспільства від екологічних стихій, зростанні національної конкурентоспроможності в умовах міжнародної економічної взаємозалежності.

Необхідною передумовою сталого розвитку держави та підвищення конкурентоспроможності національної економіки є забезпечення належного рівня її економічної безпеки. Відсутність концептуальних основ характеристики та єдиної думки про економічну безпеку та її ролі в забезпеченні сталого розвитку української економіки зумовили вибір теми дослідження. Визначення стану її складових елементів в сучасних умовах економічної глобалізації має величезне значення, оскільки дозволяє вчасно вжити заходів з організаційно-правового забезпечення економічної безпеки країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання сутності економічної безпеки держави досить пильно та активно вивчалось багатьма вченими. Серед вітчизняних науковців значний інтерес становлять праці В. Третьак, Т. Гордієнко [1], Г. Крусир [2], О. Столяренко, І. Лужецької, М. Сорочинської [3], Х. Мандзіновської [4], С. Лекаря [5], З. Гбур [6], Т. Сак [7],

С. Ілляшенка [8], А. Сухорукова, О. Ладюк [9], у яких висвітлені особливості визначення сутності та складових економічної безпеки держави, аналізу та оцінки економічної безпеки, формування напрямів її забезпечення. Однак критичний огляд наукового доробку підводить до висновку, що деякі методологічні та теоретичні питання економічної безпеки потребують подальшого дослідження.

Вивчення основних складових економічної безпеки впливає на економічну безпеку країни, тому залишається досить актуальним. Вибрана тема дослідження відіграє вирішальну роль у національній безпеці та цілісності всієї країни.

Мета статті. Проаналізувати наукові підходи до визначення сутності економічної безпеки держави в системі національної безпеки, окреслити та дослідити її основні складові.

Виклад основного матеріалу. Категорія «економічна безпека» та її структурні, функціональні компоненти, почали вивчатися в нашій країні зі здобуттям Україною незалежності, формуванням державності, становлення національних економічних інтересів. У нормативних правових актах і юридичній літературі використовуються різні терміни: «безпека», «національна безпека», «економічна безпека», «безпека країни». З філософського погляду, безпека – це система певних навичок безпечного існування та дій з урахуванням прийнятої системи цінностей, яка відбиває інтереси й потреби соціуму [5]. Безпека – це стан захищеності певного об'єкта. Безпека є зв'язувальним елементом у системі категорій «економіка і безпека». Головними у визначеннях цього поняття є терміни «захищеність», «відсутність небезпек», «збереження», «надійність», «захист від небезпеки (загроз)», «спокій», «незалежність», «стабільність» [4].

Є багато визначень поняття «економічна безпека». Всі дослідники вважають, що воно є базисним і основоположним в сучасній економічній теорії й теорії державного управління. Всі ці формулювання, доповнюючи один одного, чітко визначають сутність економічної безпеки та її місце в системі національної безпеки. Відносно даного поняття існують суттєві розбіжності, про що свідчать різні підходи, відповідно до яких економічну

безпеку розглядають як захист національних інтересів держави; процес задоволення суспільних потреб; економічну стійкість та стабільність економічної системи; стан захищеності від певного роду загроз, сукупність умов та факторів, які забезпечують необхідний рівень економічного розвитку країни; стан національної економіки, при якому держава не втрачає свого суверенітету. Сутність даного поняття залежить від безлічі обставин, якими характеризується соціально-економічна система, тому кожне трактування економічної безпеки визначає право на існування.

Як і інформаційна, економічна безпека може трактуватися як у статичному, так і в динамічному вигляді. Погоджуючись з динамічною теорією в розгляді економічної безпеки, завданням щодо її забезпечення є не тільки стабільність, але й розвиток і зростання [5]. Саме тому економічну безпеку варто розглядати не лише як стан захищеності національних інтересів, але і наявність й можливість застосування інструментів впливу на економічні процеси для гарантування добробуту людини в довгостроковому періоді.

Більшістю дослідників схиляється до думки, що економічна безпека сприяє створенню надійної та забезпеченої всіма необхідними засобами держави, захищеності національно-державних інтересів у сфері економіки. При цьому основним критерієм економічної безпеки є здатність економіки країни зберігати та підвищувати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз.

Подібний підхід до трактування суті економічної безпеки зображує її основне функціональне значення – збереження економічної самостійності та досягнутого рівня, а також підвищення конкурентоспроможності й розширення можливостей подальшого розвитку [7].

Що стосується законодавчого визначення поняття економічної безпеки України, то воно міститься в Методичних рекомендаціях щодо розрахунків рівня економічної безпеки України, що затверджені в Наказі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29 жовтня 2013 року [10].

Відповідно до цих рекомендацій економічна безпека – це стан національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі та характеризує здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання.

Економічна безпека країни є важливою складовою національної безпеки України. Вона є досить складною системою, що має свою будову з відповідними її складовими економічної безпеки [6]. Складовими економічної безпеки згідно з методичними рекомендаціями щодо розрахунків рівня економічної безпеки України є: виробнича, демографічна, енергетична, зовнішньоекономічна, інвестиційно-інноваційна, макроекономічна, продовольча, соціальна, фінансова безпеки [10]. Складові цієї системи, будучи у свою чергу, також досить складними структурами, можуть бути представлені у вигляді окремих самостійних підсистем, взаємодія, яких формує державну політику в економічній сфері. Однак на нашу думку, на сьогодні суттєво зростає роль інформаційної безпеки національної економіки, тому її слід виділити, як самостійну складову економічної безпеки. Спираючись на аналіз літературних джерел та власні дослідження, виділимо основні складові економічної безпеки держави та дамо визначення кожній складовій (рис. 1).

Одною з основних складових економічної безпеки є фінансова безпека, яка має власний механізм реалізації, відмінний від інших складових економічної безпеки. Крім того, фінансова безпека невіддільна від процесів забезпечення інших видів економічної та національної безпеки. Вона виступає об'єднавчою основою при створенні умов економічної безпеки. Фінансова безпека – це поняття, що включає комплекс заходів, методів і засобів по захисту економічних інтересів держави на макрорівні, корпоративних структур, фінансової діяльності господарчих суб'єктів на мікрорівні.

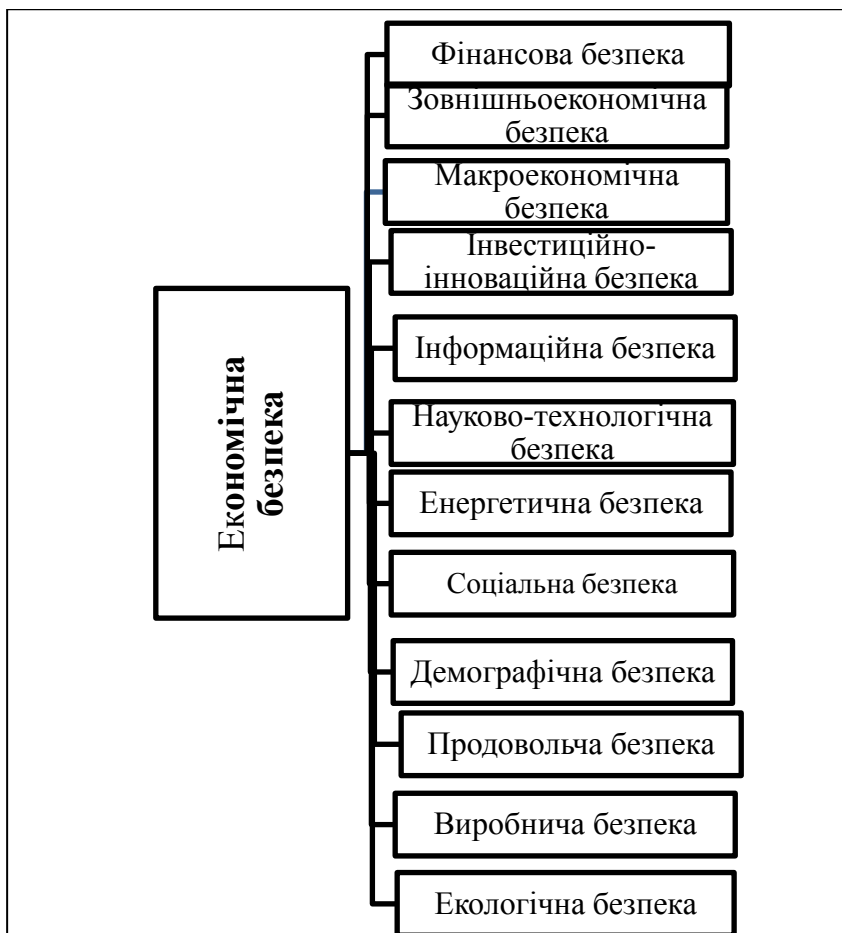


Рисунок 1 – Основні складові економічної безпеки держави

Під фінансовою безпекою країни розуміють захищеність фінансової сфери країни, або такий стан бюджетної, податкової та грошово-кредитної систем, що гарантує здатність держави ефективно формувати, зберігати від надмірного знецінення та раціонально використовувати фінансові ресурси країни для забезпечення соціально-економічного розвитку та обслуговування фінансових зобов'язань [9].

Одним з найважливіших аспектів економічної безпеки держави є стан її фінансової системи, здатність даної системи

забезпечувати країну фінансовими засобами в кількості, достатній для виконання її зовнішніх і внутрішніх функцій. Від розвитку ситуації у фінансових секторах економіки, переплечених численними та різноманітними зв'язками, перш за все, залежить стабільний і безпечний розвиток усієї економіки в цілому. Потрібно розуміти, що в умовах сьогодення фінансові відносини нерідко не тільки не вносять позитивного вкладу в реформування російської економіки, але нерідко стримують, що в підсумку призводить до кризових ситуацій.

Забезпечення фінансової безпеки економічної системи є важливим завданням, яке стає пріоритетним в умовах фінансової кризи. Саме в умовах кризи найбільш наочно проявляються всі проблеми, що існують в державі: економічні, політичні, правові й та ін., розкриваються недоліки системи забезпечення фінансової складової економічної безпеки. У такі періоди органи влади повинні надавати питанням безпеки держави, організацій і громадян особливу увагу, розробляти ефективні інструменти ліквідації виникаючих загроз або згладжувати їх наслідки [3].

Ще однією значущою складовою реалізації економічної безпеки держави є зовнішньоекономічна безпека, під якою розуміється створення умов для оптимального вrostання національної економіки в міжнародний поділ праці і досягнення балансу економічних інтересів у зовнішньоекономічній діяльності. Найбільш актуальним в цьому відношенні є подолання негативних факторів міжнародного економічного розвитку, протиріч між інтересами національних суб'єктів господарювання та іноземними партнерами.

У загальному вигляді зовнішньоекономічну безпеку можна уявити як стійкий стан держави в системі його зовнішньоекономічних зв'язків з точки зору здатності до обмеження впливу та запобігання наслідків потенційно можливих і реально існуючих загроз, спрямованих проти її національних інтересів, а також здатності до створення сприятливих умов для розвитку національної економіки за допомогою активного використання переваг сучасних форм міжнародного поділу праці [1].

Зовнішньоекономічні зв'язки з позиції економічної безпеки України, повинні забезпечувати створення максимально сприятливих умов для використання переваг міжнародних інтеграційних процесів для стабілізації і відновлення прогресивних тенденцій розвитку економічної системи держави; підвищення конкурентоспроможності вітчизняного виробництва, органічне і недискримінаційне вбудовування в світове господарство і, разом з тим, гарантований захист національних інтересів на внутрішньому та світових ринках, ефективне зниження ступеня уразливості України від зовнішньоекономічних загроз.

Важливий аспект зовнішньоекономічної безпеки – характеристика внутрішніх і зовнішніх загроз, наявність яких – основна причина виникнення і розвитку поняття зовнішньоекономічної безпеки. Зовнішньоекономічна безпека полягає в можливості держави протистояти впливу цих загроз і мінімізувати заподіяні ними збитки, активно використовувати участь у світовому розподілі праці для створення сприятливих умов розвитку національної економіки [1].

Загрози зовнішньоекономічної безпеки є наслідком виникаючих протиріч як на внутрішньому економічному просторі країни так і за її межами. У теорії міжнародної економіки в якості основних сфер загроз зовнішньоекономічної безпеки країни традиційно розглядаються: структура зовнішньої торгівлі (торгового балансу країни), її міжнародна інвестиційна позиція, валютно-фінансові відносини й вплив міжнародних економічних організацій.

Макроекономічна складова економічної безпеки є це стан економіки, за якого досягається збалансованість макроекономічних відтворювальних пропозицій.

Інвестиційна-інноваційна складова економічної безпеки може бути визначена як можливість держави отримувати, розміщувати та використовувати вітчизняні та іноземні кредити й інвестиції, а також розраховуватися за ним в межах, що забезпечують стале функціонування своєї валютно-фінансової системи та задоволення суспільних потреб в несприятливих зовнішніх і

внутрішніх економічних умовах, що забезпечить довгострокову позитивну економічну динаміку при належному рівні фінансування науково-технічної сфери, створення інноваційної інфраструктури та адекватних інноваційних механізмів.

Важливою складовою економічної безпеки держави є інформаційна безпека [11], що являє собою умови і правила користування інформацією, які забезпечують загальну і економічну безпеку держави, її території та її громадян. Завдання інформаційної безпеки – створення системи протидії інформаційним загрозам та захист власного інформаційного простору, інформаційної інфраструктури, інформаційних ресурсів держави. Інформаційна складова на всіх рівнях є головуючою, оскільки через неї головним чином і йде взаємодія суб'єктів економіки та держави, включаючи приватних осіб. Інформаційна складова присутня в усіх сферах життєдіяльності людини і суспільства.

Інформаційна сфера, будучи фактором прогресу, одночасно виступає і як носій загроз економічній безпеці держави. З одного боку, розвиток інформаційних технологій підвищує ефективність використання всіх економічних ресурсів, дозволяє забезпечити економічний зріст, налагодити раціональне управління громадськими процесами, підвищити рівень та якість життя, що позитивно впливає на мікро- та макроекономічні показники, на значення важливіших індикаторів економічної безпеки, тим самим підвищуючи її рівень. З іншого боку, інформатизація породжує нові загрози для розвитку економіки, які розрізняються за складом та наслідками, цілями, характером та причинами виникнення, зумовлені ростом її залежності безпеки використовуваних інформаційних технологій, що негативно впливає на економічну безпеку держави, суспільства, підприємства і особистості та актуалізує проблему забезпечення економічної безпеки в інформаційній сфері [8]. Швидке і своєчасне отримання інформації про зміну політичної, соціальної, економічної та екологічної ситуації, ринків, про нові методи організації й управління організацією дозволяють їй

адекватно реагувати на будь-які зміни зовнішнього середовища, ефективно планувати й здійснювати господарську діяльність.

Науково-технологічна складова економічної безпеки обумовлює такий стан науково-технічного потенціалу країни, яке гарантує конкурентоспроможність національних товарів і послуг на ринках наукомісткої (високотехнологічної) продукції, а також забезпечується за рахунок впровадження новітніх технологій та інновацій на основі досягнень науково-технічного прогресу та раціонального використання інтелектуальних і технологічних ресурсів, що сприяє забезпеченню технологічної незалежності [12]. Світова практика показує, що забезпечити технологічну складову економічної безпеки можна лише за умови переходу національного господарства на шлях інноваційного розвитку.

Енергетична безпека, як складова економічної безпеки, передбачає забезпечення стабільності фізичних постачань енергоносіїв для внутрішнього споживання і адаптацію національної економіки до нових світових цін на них. В умовах інформатизації та глобалізації світової економіки від злагодженої роботи енергетичного господарства багато в чому залежать безперебійне функціонування фінансових ринків. Енергія – такий універсальний продукт, навіть тимчасова відсутність якого може порушити весь хід відтворення, зупинити роботу комп'ютерів, Інтернету, може різко підірвати функціонування як галузей традиційної економіки, так і економіки високих технологій.

Сталий, стабільний розвиток соціальної системи – одне з найголовніших умов національної безпеки. Соціальна складова економічної безпеки передбачає формування умов, що забезпечують стабільний, прогресивний розвиток соціальних відносин, збереження, зміцнення і збагачення буття, тобто захищеності якісного стану соціальних відносин, що забезпечують прогресивний розвиток особистості, суспільства і держави. Соціальні вибухи представляють реальну загрозу самому існуванню держави, його безпеці. Запобігання таких загроз залежить від проведеної в державі активної соціальної політики, як основи соціальної безпеки.

Соціальна сфера є одним з ключових елементів не тільки економічної безпеки, але і всієї системи національної безпеки. У ній реалізуються інтереси особистості, суспільства, сім'ї, а також класів, соціальних груп, держави. Саме тут перевіряється міцність і гармонійність усього різноманіття соціальних відносин, а також конфліктність і безконфліктність відносин між особистістю і державою, особистістю і підприємством.

Через це під соціальною безпекою слід розуміти оптимальне співвідношення інтересів особистості, соціальних груп і всього суспільства у сфері реалізації їх матеріальних і духовних потреб. Соціальна безпека реалізує необхідні гарантії реального права людини на життя. У більш конкретному вигляді соціальна безпека означає виконання соціальними інститутами своїх функцій по задоволенню потреб, інтересів, цілей всього населення країни, а не якого-небудь одного шару за рахунок ресурсів іншого і виражається в ряді конкретних показників.

Високий рівень розвитку продуктивних сил, ефективна система виробничих відносин, високий рівень доходів автоматично знімають багато соціальних проблем працездатних працівників та їх сімей. Громадяни, що працюють, забезпечують не тільки себе і членів своєї сім'ї, а й через податкову систему і позабюджетні фонди беруть участь у фінансуванні установ, необхідних для підтримки життєдіяльності всього суспільства. Державі залишається проявляти соціальну турботу про громадян, що з тих чи інших причин опинилися в стані розв'язання своїх проблем.

Демографічна складова економічної безпеки проявляється в стабілізації чисельності населення України й формуванні передумов до подальшого демографічного росту. Демографічна ситуація країни узагальнено віддзеркалює її соціально-економічний добробут.

Згідно з методичними рекомендаціями щодо розрахунків рівня економічної безпеки України, виробнича безпека – це стан виробничої сфери країни, за якого забезпечується максимально ефективно використання наявних виробничих потужностей у країні, їх модернізація та розширене відтворення, зростання рівня

інноваційності виробництва та підвищення рівня конкурентоспроможності національної економіки [10].

Продовольча складова економічної безпеки передбачає забезпеченість економіки країни продовольством в розмірах, необхідних для ефективного функціонування національного господарства. Під продовольчою складовою слід розуміти такий стан агропромислового комплексу, при якому забезпечується реалізація життєво важливих інтересів щодо задоволення потреб особистості, суспільства в необхідних для життєдіяльності продуктів харчування. Продовольча безпека виступає найважливішою якісною характеристикою економічної системи, що визначає нормальні умови життєдіяльності населення, стійке забезпечення ресурсами розвиток агропромислового комплексу і всього народного господарства, а також послідовну реалізацію національно-державних інтересів держави.

Важливо підкреслити, що загрози продовольчій безпеці тісно взаємопов'язані з погрозами за іншими складовими економічної безпеки (виробничою, фінансовою, зовнішньоекономічною, соціальною та ін.). Наприклад, негативні тенденції у фінансовій сфері безпосередньо впливають на стан сільськогосподарських підприємств, і виражаються в дефіциті оборотних коштів, неплатежі, неможливості отримувати кредити на необхідних умовах і т. ін. Щорічні «вливання» фінансових коштів у сільськогосподарське виробництво під час посівної та жнив забезпечують лише зміни на короткостроковий період. Те ж можна сказати і за іншими складовими економічної безпеки.

Екологічна безпека – стан національної економіки, спрямований на запобігання або своєчасне вирішення протиріччя між суспільством і середовищем існування, що не допускає нанесення шкоди економічним потенціалом держави. Розв'язання проблеми забруднення навколишнього середовища тісно пов'язується з обмеженням господарської діяльності людини й насамперед з нейтралізацією антропогенних впливів на природні екологічні системи, озоновий шар атмосфери, землю, її надра, поверхневі й підземні води, атмосферне повітря, ліси та іншу

рослинність, тваринний світ, мікроорганізми, генетичний фонд і природні ландшафти.

З одного боку, високий рівень розвитку економіки (наприклад, високий рівень ВВП на душу населення) дозволяє державі виділяти значні грошові суми на розв'язання екологічних проблем (на створення очисних споруд, екологічних лабораторій, розробку і впровадження технологій замкнутого циклу і т. д.). З іншого боку, високий рівень екологічного захисту позитивно впливає на показники економічної безпеки. Чим нижче рівень забруднення навколишнього середовища, тим краще показники здоров'я і тривалості життя населення, в тому числі працездатного, вища продуктивність праці, менше потреба в послугах охорони здоров'я. Крім того, розв'язання екологічних проблем дозволяє одночасно підвищити рівень розвитку економіки шляхом вторинного використання відходів [2].

Основним недоліком у розгляді складових економічної безпеки, є недостатня увага щодо інформаційної безпеки. Однак, якщо вважати, що об'єктом економічної безпеки є економічна система держави, то в умовах переходу до інформаційного суспільства інформаційна безпека стає найбільш важливим і самостійним елементом цієї системи. Своєю чергою, інформаційна безпека набуває істотного економічного аспекту.

Інтенсивна інформатизація економічних процесів призвела до того, що проблеми економічної безпеки все тісніше переплітаються з інформаційною безпекою. Це пояснюється перетворенням інформації в товар і найважливіший ресурс розвитку економіки, динамічним розвитком ринку інформації, зростанням питомої ваги інформаційно-комунікаційних секторів економіки. Ризик втрати конфіденційної інформації для держави, компаній суттєво зростає саме в період фінансових криз.

Всі складові економічної безпеки тісно взаємопов'язані. Параметри кожної з них повинні забезпечити її збалансованість, а їхній рівень має бути достатнім для забезпечення належної стійкості системи до дії внутрішніх і зовнішніх загроз в поточному та довгостроковому періодах.

Висновки та напрями подальших досліджень.

Найважливішою метою будь-якої економічної політики, в тому числі державної політики модернізації є забезпечення економічної безпеки країни. Економічна безпека, як економічна категорія, є визначальною складовою національної безпеки України й має досить складну внутрішню структуру, що підтверджується розбіжністю поглядів щодо її визначення. Саме тому економічну безпеку варто розглядати не лише як стан захищеності національних інтересів, але і наявність й можливість застосування інструментів впливу на економічні процеси для гарантування добробуту людини в довгостроковому періоді.

Розглянувши основні складові економічної безпеки в сучасних умовах із наведенням їх значення для економічної безпеки України, ми висвітлили їх вагомість в системі економічної безпеки. Надійна економічна безпека держави можлива лише за комплексного і системного підходу до її організації.

Складність існуючих перед державою завдань потребує визначенню збалансованих стратегій їх рішення, яка виходить з взаємозв'язку проблем національної безпеки, соціально-економічного розвитку держави та інформаційної безпеки економічної системи. З урахуванням ситуації, що склалася в українській економіці, проблеми економічної безпеки, пошук методів і шляхів захисту економіки України як ніколи актуальні й потребують подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Третяк В. В., Гордієнко Т. М. Економічна безпека: сутність та умови формування. *Економіка та держава*. 2010. № 1. С. 6 – 8.
2. Крусир Г.В. Екологічна безпека як одна із складових економічної безпеки. *Економіка харчової промисловості*. 2012. № 4. С. 98 – 104.
3. Столяренко О. О. Лужецька І. М., Сорочинська М. М. Фінансова безпека як складова економічної безпеки держави. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2015. Вип. 25(3). С. 305 – 308.

4. Мандзіновська Х. О. Економічна безпека держави: сутність, складові елементи та проблеми забезпечення. *Наукові записки*. 2016. № 2(53). С. 159 – 166.
5. Лекарь С. І. Поняття та зміст економічної безпеки. *Форум права*. 2012. № 2. С. 399 – 402.
6. Гбур З. Складові економічної безпеки та їх вплив на економічну безпеку України в умовах євроінтеграції. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3 (52). Ч. 2. С. 251 – 257.
7. Сак Т. В. Економічна безпека України: поняття, структура, основні тенденції. *Інноваційна економіка*. 2013. № 6. С. 336 – 340.
8. Ілляшенко С. М. Складові економічної безпеки підприємства та підходи до їх оцінки. *Актуальні проблеми економіки*. 2003. № 3 (21). С. 11 – 19.
9. Сухоруков А. І., Ладюк О. Д. Фінансова безпека держави. К.: Центр навчальної літератури, 2007. С. 17.
10. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 29.10.2013 № 1277. URL: http://cct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm (дата звернення 24.12.2020).
11. Панченко О. А., Гнатенко В. С., Малєєва А. М. Інформаційна безпека як складова економічної безпеки держави. *Проблеми модернізації України*: зб. наук. пр. Вип. 10. *Матеріали конференції «Розвиток української держави в умовах активізації євроінтеграційних процесів»* (Київ, МАУП, 19 березня 2020 р.). К., МАУП. 2020. С. 20 – 23.
12. Лойко В. В. Технологічна безпека як складова економічної безпеки *Ефективна економіка*. 2015. № 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2015_5_7 (Дата звернення 20.01.2021).

References

1. Tretiak V. V., Hordiienko T. M. (2010), Economic security: the essence and conditions of formation. *Ekonomika ta derzhava*. Vol. 1. P. 6–8 [in Ukrainian].
2. Krusyr H. V. (2012), Environmental security as one of the components of economic security. *Ekonomika kharchovoi promyslovosti*. Vol. 4. P. 98–104 [in Ukrainian].

3. Stoliarenko O. O. Luzhetska I. M., Sorochynska M. M. (2015), Financial security as a component of economic security of the state. *Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy*. Vol. 25(3). P. 305–308 [in Ukrainian].
4. Mandzinovs'ka Kh. O. (2016), “Economic security of the state: day-to-day, warehouses, items and problems and security”. *Naukovi zapysky*. Vol. 2(53). P. 159–166 [in Ukrainian].
5. Lekar' S. I. (2012), Understand that economical security. *Forum prava*. Vol. 2. P. 399–402 [in Ukrainian].
6. Hbur Z. (2017), Warehouses of economical security and ikh injected into the economical security of Ukraine in the minds of Eurointegratsia. *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnia*. Vol. 3 (52). T. 2. P. 251–257 [in Ukrainian].
7. Sak T. V. (2013), Economic security of Ukraine: understanding, structure, main tendencies. *Innovatsijna ekonomika*. Vol. 6. P. 336–340 [in Ukrainian].
8. Illiashenko S. M. (2003), Warehouses of the economic security of the enterprise and go to the ix assessment. *Aktual'ni problemy ekonomiky*. Vol. 3 (21). P. 11–19 [in Ukrainian].
9. Sukhorukov A. I., Ladiuk O. D. (2007), Financial security of the state. K.: Tsentr navchal'noi literatury. P. 17.
10. Nakaz Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy 29.10.2013 № 1277 Methodological recommendations for the development of the level of economic security of Ukraine. URL: http://cct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm [in Ukrainian].
11. Panchenko O. A., Hnatenko V. S., Malieieva A. M. (2020), Information security yak warehouse economic security of the state. *Problemy modernizatsii Ukrainy: zb. nauk. pr. Vyp. 10. Materialy konferentsii «Rozvytok ukrains'koi derzhavy v umovakh aktyvizatsii ievro intehratsijnykh protsesiv»* (Kyiv, MAUP, 19 bereznia 2020 r.). K., MAUP. P. 20–23 [in Ukrainian].
12. Loiko V.V. (2015), Technological security as a component of economic security. *Efektivna ekonomika*. Vol. 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2015_5_7 [in Ukrainian].

MAIN COMPONENTS OF THE ECONOMIC SECURITY OF THE COUNTRY

Hnatenko Valerii

Abstract. The most important goal of any economic policy, including the state policy of modernization is to ensure the economic security of the country. Economic security, as an economic category, is the most important component of Ukraine's national security and has a rather complex internal structure, which is confirmed by differences of opinion on its definition.

The main components of the state economic security have been identified and analyzed under modern conditions: financial, foreign economic, macroeconomic, investment and innovative, informative, scientific and technological, energy, social, demographical, food, industrial and environmental security. The financial component includes a set of measures to protect the economic interests of the state at the macro level, the financial activities of economic entities at the micro level. The foreign economic component determines the creation of conditions for the optimal growth of the national economy in the international division of labor. The macroeconomic component looks ahead achieving of macroeconomic reproduction proposals balance. The investment and innovative component determines the ability of the state to receive, place and use domestic and foreign loans and investments. The information component is the conditions and rules for the use of information that ensure the general and economic security of the state. The scientific and technological component determines the state of scientific and technical potential of the country. The energy component provides the stability of physical supplies of energy for domestic consumption. The social component foresees the formation of conditions that ensure the progressive development of the individual, society and state. The demographic component is manifested in the stabilization of the population of Ukraine and the formation of preconditions for further demographic growth. The food component provides the country's economy with food in the amounts necessary for the efficient functioning of the national economy. The production component ensures the efficient use of existing production capacity in the country. Environmental safety is aimed at preventing or timely resolving the contradiction between society and the environment.

All components of economic security are closely interconnected and intertwined. The parameters of each of the component must ensure its balance, and their level must be sufficient to ensure adequate stability of the system to internal and external threats during the current and long-term periods. Reliable economic security of the state is possible only with a comprehensive and systematic approach to its organization.

The information component at all levels is the main one, because it is mainly the interaction of economic entities and the state, including individuals.

Key words: information, security, economic security, national security, components of economic security.

УДК: 352:332.02

Горблюк Сергій,

кандидат наук з державного
управління,

E-mail : s.horbliuk@academy.gov.ua,

ORCID Id [0000-0002-5031-2497](https://orcid.org/0000-0002-5031-2497)

ПЕРЕДУМОВИ ТА ЕВОЛЮЦІЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ РЕВІТАЛІЗАЦІЇ МІСТ У НІМЕЧЧИНІ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-83-97](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-83-97)

Анотація. Стаття присвячена встановленню передумов та основних етапів еволюції політики ревіталізації міст у Німеччині. Акцентовано увагу, що в цьому процесі важливе значення відіграє належне та стабільне правове регулювання, а також інституційна пам'ять федеральних урядів, які кардинально не змінювали основні засади політики ревіталізації, а їх удосконалювали. Розглянуто розширення у процесі еволюції німецької політики комплексу інструментів ревіталізації міст від вирішення переважно житлових проблем (знесення, будівництво, модернізація житлового фонду) до забезпечення різноманітної функціональності та максимальної корисності міського простору, проведення “обережної” ревіталізації, зокрема шляхом розвитку унікальної ідентичності zdegradovanih територій з акцентом на їхній історичній та культурній спадщині. Визначено, що відповідальними за проведення ревіталізації та її економічні й соціальні наслідки в Німеччині є місцеві органи публічної влади, втім на ефективність розроблених і впроваджених програм вплинуло широке застосування інструментів громадської партисипації (налагодження тісної комунікації, реалізація “м'яких” проєктів тощо). Виділено новітні тенденції у сфері ревіталізації міст, які стосуються інтегрованих комплексних дій, спрямованих на реструктуризацію zdegradovanih територій та їх переорієнтацію відповідно до сучасних вимог (програми перебудови міст). При цьому стають все більш важливими питання сталого розвитку, зокрема ресурсоощадність. Запропоновано при розробленні політики ревіталізації міст в Україні врахувати питання державної підтримки й залучення приватного сектора до відповідних заходів, правового регулювання діяльності (насамперед, закріплення відповідальності органів місцевого самоврядування та інструментів партисипації), впровадження комплексу інтегрованих дій, орієнтованих на сталий розвитку zdegradovanih міських територій тощо.

Ключові слова: ревіталізація міста, zdegradovana територія, Німеччина, зарубіжний досвід, міська політика, сталий розвиток.

Постановка проблеми. Шлях України до належного забезпечення реалізації глобальних Цілей сталого розвитку [1] вимагає формування дієвих публічних політик у різних сферах життєдіяльності. Однією з ключових є політика розвитку міст. Адже за даними Державної служби статистики України частка міського населення станом на 1 січня 2020 р. у державі становила 69,5% (без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя) [2]. У свою чергу, важливим інструментом досягнення 11 глобальної цілі “Забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст та спільнот” має стати ревіталізація zdegradovanih міських територій. На відміну від України в економічно розвинених державах становлення публічної політики ревіталізація міст відбувається уже тривалий період. Актуальним для дослідження видається досвід Німеччини. Вона була однією з перших держав, які усвідомили необхідність ревіталізації міст та, в підсумку, мають найбільший досвід у цій сфері. Німеччина досягла відчутних результатів у напрямі розбудови міст, що з-поміж іншого дало змогу забезпечити їй лідерство в Європейському Союзі та світі. Проте також були і певні прорахунки в розробці та реалізації такої політики. Їхнє уникнення та врахування позитивного досвіду в Україні можливе за умови детального вивчення цих питань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ревіталізація є новим напрямом наукових досліджень в Україні. Водночас, він здебільшого розвивається вітчизняними науковцями галузі архітектури. Втім, ця проблематика потребує розроблення з позиції науки публічного управління на адміністрування, враховуючи її міждисциплінарний характер. Вивчення результатів наукових досліджень зарубіжних учених [3-9] та відповідних матеріалів німецьких органів публічної влади [10-11] дозволяє простежити основні аспекти становлення політики ревіталізації міст у Німеччині.

Так, у своїх працях [3; 4] А. Billert окреслив основні зміни в політиці ревіталізації німецьких міст унаслідок деіндустріалізації, демографічних тенденцій та глобалізації. Вони

призвели до необхідності загальної соціальної та економічної перебудови міст у Німеччині. Тим самим, розробляючи програми ревіталізації міст, протидія небажаним соціально-економічним явищам, таким як соціальна маргіналізація, бідність, безробіття та злочинність у проблемних міських районах знаходиться у фокусі особливої уваги німецьких міст [4, с. 1].

У свою чергу, А. Jadach-Sepiolo зазначає, що на початку формування політики ревіталізації міст її розглядали як суто фізичну зміну міського простору, а пізніше як процес створення нового життя, посиляючись на функціонування міст з чітким акцентом на економічних функціях [6, с. 28-29]. Утім, відхід від односторонності політики ревіталізації міст (просторовий, економічний, соціальний) та розроблення комплексних інтегрованих заходів відновлення zdeградованих міських територій характеризує період кінця XX ст. – поч. XXI ст. Враховуючи вищевикладене, питання еволюції політики ревіталізації міст у Німеччині від середини минулого століття до теперішнього часу потребує окремого наукового дослідження, розглядаючи з-поміж іншого етапи становлення, характерні ознаки та наслідки відповідної політики.

Метою статті є встановлення передумов та основних етапів еволюції впровадження політики ревіталізації міст у Німеччині, виявлення на цій основі тенденцій та чинників, які слід враховувати при формуванні такої політики в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи, зокрема: абстрагування, ідеалізація, узагальнення, групування, синтез (визначення передумов формування політики ревіталізації міст у Німеччині); структурно-функціональний, порівняння, аналогія, економіко-статистичний (дослідження еволюції політики ревіталізації німецьких міст); абстрактно-логічний, діалектичний, індукція, прогностичний (теоретичне узагальнення дослідження і формулювання висновків).

Виклад основного матеріалу. Нині німецькі міста є одними з найрозвиненіших у Європі. Однак вони були і залишаються вразливими до економічних, просторових,

соціальних та інших загроз розвитку, спричиненими соціально-економічними змінами (ділові цикли, зростання кількості мігрантів, збільшення частки безробітних тощо).

Слід зазначити, що значний вплив на це мали історичні події. У результаті Другої світової війни майже кожна десяте помешкання у Східній та Західній Німеччині було зруйноване, а кожне сьоме – серйозно пошкоджене. Втім, післявоєнна імміграція (9,5 мільйонів переміщених осіб, біженців та емігрантів зі Сходу) та високий рівень народжуваності спричинили сильний приріст населення [11]. У межах німецького “економічного дива” (Wirtschaftswunder) спостерігалось швидке економічне зростання та розвиток промисловості, при цьому відповідні показники Західної Німеччини були вищими [9, с. 50].

Стрімке зростання населення та початок індустріалізації німецької економіки на рубежі 1950-1960-х рр. активізував проблему дефіциту житлових приміщень. Для її подолання на околицях міст Західної Німеччини почали розбудовувати житлові комплекси за технологією великої площі, що задовольняло лише основні житлові потреби населення. У Східній Німеччині ситуація була подібною з тією лише різницею, що житлове інвестування зазвичай здійснювалося поблизу розташування промислових об'єктів. Швидке економічне зростання породило значний попит на технічну та соціальну інфраструктуру, яка сильно контрастувала з обмеженими просторовими ресурсами тогочасних міст. У підсумку це призвело до хвилі субурбанізації та ослаблення центрів міст. У зв'язку з відсутністю належного правового регулювання політика розвитку німецьких міст набувала все більшої хаотичності. На початку 1960-х рр. у результаті десятирічної праці було розроблено та прийнято федеральний закон про будівництво (Bundesbaugesetz, BBauG). Нові будівельні норми, через поганий технічний стан будівель, були додатковим імпульсом для знесення старих будівель [5, с. 27]. Така політика знесення будівель почала піддаватися все більш різкій соціальній критиці. Це стало початком обговорення засад ревіталізації міст через брак системних вирішень у цій сфері.

Додатково мали вплив негативні зовнішні наслідки значних обсягів фінансування проєктів ревіталізації з федеральних джерел. Вони супроводжувалися низьким інтересом фінансування проєктів з боку приватного сектору. Слабкі сторони тодішньої міської політики стали предметом широкої критики з боку урбаністів, міських планувальників і підприємців.

Внаслідок подальших дій у західній Німеччині була розроблена система заходів, відома під назвою “класична німецька модель ревіталізації”. Вона ґрунтувалася на активній участі державного сектора для вирішення місцевих проблем, зокрема шляхом державного субсидування заходів ревіталізації. З цією метою в 1971 р. був прийнятий закон про підтримку ревіталізації міст (Staedtebauförderungsgesetz), який одночасно передбачав спеціальні державні фонди підтримки (Staedtebauförderungsmittel) [3, с. 2]. Прийнятий нормативно-правовий акт став основою для подальшої ревіталізації zdegradovanih міських територій. Так, запроваджувалися прозорі правила розроблення та дієві інструменти фінансування програм ревіталізації (необхідна частка муніципалітету як мінімум 33%). Завдання щодо ревіталізації міст, зокрема щодо розробки місцевих програм покращення якості міських територій, було віднесено до компетенції органів місцевого самоврядування [5, с. 28]. При проведенні заходів ревіталізації передбачалося надання тимчасового соціального забезпечення населенню, яке проживає в занедбаних районах.

Періодом інтенсивної переорієнтації політики ревіталізації Західної Німеччини стали 70-80-ті рр. минулого століття. Послаблення німецької економіки, викликане глобальними нафтовими кризами, спонукало федеральні органи публічної влади зосередити свої зусилля на відновленні існуючого житла та реконструкції zdegradovanih центральних районів міст. Розроблені заходи також акцентували уваги на збереженні й розвитку історичних будівель та культурній спадщині, що сприймалися як важливий елемент іміджу міста. Втім, на практиці через відсутність чіткого нормативно-правового регулювання ревіталізаційні проєкти з реконструкції та

будівництва нерідко знищували історично-культурні надбання міських територій. У рамках ревіталізації міста також реалізовувалися заходи підтримки соціальної інфраструктури, а також торгівлі та послуг на zdegradovanih територіях.

З метою запобігання подібним ситуаціям у 1975-1985 рр. у Берліні планувальники сформулювали низку постулатів щодо захисту архітектури та ландшафту відновлюваних районів. Це стало засадничою умовою для програмування відновлення кризових районів на основі обережної ревіталізації (*behutsame Stadtsanierung*) [7]. Ці постулати згодом були включені до 12 принципів обережної ревіталізації, прийнятих Берлінським парламентом у 1983 р. як своєрідних настанов щодо ревіталізації кризових районів [6, с. 28]. Розроблені рекомендації вказували на необхідність планування ревіталізаційних заходів у співпраці з місцевою громадою та їх проведення з акцентом на збереження ідентичності міської території.

Наступні роки розширили розуміння соціальних питань у процесі ревіталізації. Внесення поправок до закону про ревіталізацію та впровадження нових регулювань процесу оновлення міст зумовили формування концепції, яка поєднала діяльність, спрямовану на фізичне відновлення міського простору з системою соціального забезпечення мешканців та охороною пам'яток. Цей підхід передбачав, що основою будь-яких проєктів ревіталізації має бути суспільний інтерес, тобто поліпшення умов проживання (житло, робота і дозвілля) місцевої громади за рахунок підвищення корисності існуючої інфраструктури та усунення функціональних недоліків міського простору [8, с. 126-127]. Досягненню передбачуваних результатів сприяли ухвалені організаційно-правові рішення, зокрема:

- обмеження ринкових механізмів і майнових прав на період ревіталізації з метою запобігання спекуляцій та запобігання інвестиціям, які суперечать пріоритетам ревіталізації;
- забезпечення соціального захисту мешканців ревіталізованих територій;
- залучення публічних коштів для фінансування інфраструктурних проєктів ревіталізації, а також підтримки

приватних інвестицій;
розробка ефективних форм співпраці між органами публічної влади та представниками бізнесу щодо проєктування та реалізації заходів ревіталізації;
впровадження інвестиційних угод, які регулюють масштабні приватні інвестиції відповідно до цілей програм ревіталізації [8, с. 106].

Концепція міської ревіталізації, заснована на вищезазначених принципах, почала широко застосовуватися у Західній Німеччині в другій половині 1980-х рр. Після возз'єднання Німеччини також були зроблені спроби застосувати її у східних землях, де питання стійкого розвитку міст було зведено до мінімуму протягом тривалого періоду. На це вплинуло зосередження головним чином на збільшенні житлових ресурсів через неконтрольоване ущільнення існуючих населених пунктів, які не мали належним чином розробленої соціальної інфраструктури, необхідної для підтримки міського характеру цих територій.

Початок 1990-х рр. – це період, коли основною метою політики публічних органів влади стало вирівнювання умов життя на заході та сході держави, та зрештою інтеграція двох різних економік і суспільств [5, с. 21]. Як наслідок, більшість публічних коштів, виділених на ревіталізацію, були направлені в zdeградовані райони Східної Німеччини. Вони спрямовувалися на подолання кризових явищ, таких як економічна рецесія, різке зростання безробіття та пов'язана з цим еміграція населення до західних земель, деградація житла та скорочення населення міст. Ці та інші проблеми спричинили зміни у просторовій та функціональній структурі міських центрів, погіршили їх імідж та послабили інтерес потенційних інвесторів. Масштаби деградаційних процесів у містах Східної Німеччини були настільки великі, що класичної моделі ревіталізації було недостатньо для їх ефективного подолання.

Кризові явища, спричинені наслідками деіндустріалізації та глобалізації, спричинили необхідність вдосконалення програм ревіталізації. Обмежена ефективність тодішніх стратегій оновлення міських просторів стала імпульсом для розробки

нових ініціатив, що забезпечували ревіталізацію. Особлива увага приділялася інтеграції місцевої спільноти до вирішення соціальних проблем на zdeградованих територіях і забезпечення поєднання заходів соціального характеру з фізичним відродженням міського простору.

Такий підхід вкінці 1990-х рр. призвів до запуску загальнонаціональної програми “Міські квартали з особливим попитом на ревіталізацію” (Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf – die soziale Stadt) (Соціальне місто) [6, с. 31]. Її реалізація стала відповіддю на зростаючу соціальну сегрегацію і концентрацію бідного населення в окремих районах німецьких міст. Це стало початком так званої суспільної ревіталізації. У свою чергу федеральний уряд фінансово підтримав модернізацію міських, економічно та соціально незахищених, структурно слабких міських zdeградованих територій на засадах громадської партисипації. До заходів ревіталізації почали включати фінансування не лише проєктів будівництва та інфраструктури, а й “м’які” соціальні проєкти (підвищення рівня освіти та професійної кваліфікації мешканців zdeградованих міських територій) [5, с. 35]. Водночас з ревіталізацією соціального характеру розвивалася ревіталізація на основі класичної моделі, орієнтованої на поліпшення якості житлового середовища, збереження історичних будівель, догляд за естетикою міських просторів тощо. Згодом каталог зазначених інструментів розширився, включивши в себе поняття спеціальних міських зон, які служать для економічної активізації розвитку занедбаних територій [5, с. 78 – 81].

Водночас набуває актуальності тогочасна проблема опустошення житлових площ на окремих міських територіях. Так, наприкінці 2000 р. у Східній Німеччині через міграцію та зниження чисельності населення налічувалося близько мільйона вакантних квартир. Окремі міста Західної Німеччини також все більше зазнавали негативних демографічних тенденцій та економічних структурних змін. Для вирішення зазначених проблем розроблялися заходи перепланування міста, зокрема модернізації житлових районів, знесення невикористовуваних

об'єктів, а також розробки інтегрованих концепцій розвитку zdegradovanih територій.

У свою чергу, концепція ревіталізації міста все більше почала орієнтуватися на інтегрований розвиток міст на засадах сталого розвитку. З цією метою починають впроваджуватися програми “Перебудова міста” (Stadtumbau), які спочатку окремо розробляються для Східної та Західної частин держави (Stadtumbau Ost та Stadtumbau West) [10]. При цьому структурне перепланування передбачало забезпечення рівноваги на ринку житла, зміцнення соціальної згуртованості та забезпечення екологічної самодостатності, економічної стабільності й упровадження культурних інновацій. Екологічні проблеми, зокрема захист та адаптація до зміни клімату, стають все більш важливими орієнтирами при проведенні ревіталізації.

Програми перебудови міст були фінансово підтримані федеральним урядом та реалізовані муніципалітетами. У 2010 р. за рішенням німецького Бундестагу розпочався другий період фінансування, який тривав до 2016 р. Заходи з реструктуризації міст були профінансовані у 1024 муніципалітетах за обома програмами: 494 муніципалітети на східній міській ревіталізації, 530 муніципалітетів у західній міській ревіталізації. В 2017 р. програми міського перепланування Схід та Захід були об'єднані у спільну програму перебудови міст [10]. Важливу роль при цьому відіграє прагнення до соціальної активізації та посилення ідентифікації мешканців з містом шляхом розвитку самоврядування та суспільної партиципації. У цій ситуації публічний сектор забезпечує координацію дій, впроваджуючи дієві інструменти співробітництва з приватним та громадським. Еволюція підходів до ревіталізації в Німеччині від 1960-х рр. до сучасного періоду зображено в табл. 1.

Таблиця 1 – Еволюція німецької політики ревіталізації міст*

	Етапи еволюції	Характерні ознаки	Наслідки
1	Початковий етап становлення ревіталізації (1961-1971 рр.)	Старі житлові будівлі були замінені на нові, які відповідали будівельним нормам. Роботи зі знесення повністю фінансувалися за рахунок федеральних коштів. Прийнято федеральний закон про будівництво.	Відносно швидка забудова zdegradovanoj території, що передбачала масштабне знесення існуючих об'єктів (окремі з них мали історичну цінність). Значний фінансовий тягар держави на заходи ревіталізації.
2	Криза системи фінансування в початковій моделі ревіталізації (початок 1970-х рр.)	Власники майна перестали вкладати свої приватні ресурси у сфери ревіталізації. Це призвело до значного погіршення житлових умов у більшості будівель, не охоплених ревіталізацією, та втечі кращих орендарів в інші райони.	Трансформація системи загального фінансування ревіталізації з федеральних фондів у державне субсидування заходів ревіталізації.
3	Формування класичної німецької моделі ревіталізації, 1970-ті, поч. 1980-х рр.	Прийняття закону про підтримку ревіталізації міст. Державне субсидування муніципальних видатків на ревіталізацію (необхідна частка муніципалітету як мінімум 33%). Включення заходів щодо підтримки соціальної інфраструктури, а також торгівлі та послуг на zdegradovaniх територіях. Завдання щодо ревіталізації міст було віднесено до компетенції органів місцевого самоврядування	Вдосконалення правової бази щодо ревіталізації та державних фондів підтримки. Зміна підходу до ревіталізації, зокрема врахування соціальних, ландшафтних та культурних аспектів при проведенні ревіталізації (на практиці ці зміни впроваджувалися повільно). Налагодження співпраці між публічним та приватним секторами.
4	Перехід до обережної ревіталізації (вдосконалення класичної німецької моделі ревіталізації), 1980-ті рр.	Проголошення Маніфесту обережної ревіталізації в Берліні у 1983 р., яким було виокремлено 12 принципів. Відхід від ревіталізації поверхні та знесення на користь демократичних методів, враховуючи інтереси місцевих громад та бізнесу. Важливе значення відводиться захисту унікальних елементів просторового розвитку та забезпеченню їх сучасного вигляду.	Процес ревіталізації передбачає активне обговорення заходів з мешканцями zdegradovaniх територій та представниками бізнесу. У фокусі уваги питання збереження ідентичності міської території, захисту інтересів усіх соціальних груп при плануванні та впровадженні ревіталізації.
5	Суспільна ревіталізація, кінець 1990-х рр.	Впровадження програми “Міські квартали з особливими потребами у ревіталізації” (“Соціальне місто”). Ревіталізація відбувається на засадах громадської партисипації.	Впровадження інтегрованих програм ревіталізації. Активна участь мешканців у розробці та впровадженні ревіталізації. Включення “м’яких” проєктів до заходів ревіталізації

	Етапи еволюції	Характерні ознаки	Наслідки
		Намагання забезпечити поєднання заходів соціального характеру з фізичним оновленням міського простору. Характерною особливістю програм ревіталізації стає фінансування “м’яких” проєктів.	(насамперед, підвищення рівня освіти та професійної кваліфікації мешканців zdegradovanih міських територій).
6	Ревіталізація в інтегрованій перебудові німецьких міст, перше та друге десятиліття ХХІ ст.	Впровадження програм “Перебудова міста”, фінансово підтриманих федеральним урядом. Заходи реорганізації міського простору, визначення інвестиційних пріоритетів та проведення реструктуризації zdegradovanih територій. Врахування екологічних аспектів.	Ревіталізація як інструмент інтегрованої міської політики. Проєктування розвитку міських територій відбувається у напрямі забезпечення рівноваги на ринку житла відповідно до вимог сталого, ресурсозберігаючого міського розвитку.

*складено автором за результатами [4; 5; 7; 9].

В останні роки німецькі міста зазнають відчутної поляризації. Так, набувають розвитку великі мегаполіси та райони економічного зростання (насамперед, на півдні та заході держави). Разом з тим, поширені соціальні та житлові проблеми в зв’язку з приїздом у Німеччину понад мільйона мігрантів [4, с. 47-48]. Не можна виключати, що ці диспропорції будуть і надалі посилюватися. Вищевикладене спричинить метрополізацію одних міст і периферійність інших з усіма соціальними, економічними та екологічними наслідками, незважаючи на поліпшення рівня життя у містах, дотації держави та ЄС, а також значні приватні інвестиції. Разом з тим, це вимагатиме подальшого перегляду підходів до ревіталізації німецьких міст.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, протягом досліджуваного періоду Німеччині вдалося запровадити та вдосконалити відповідно до вимог часу “німецьку модель ревіталізації”, яка в 90-х рр. минулого століття збагатилася практикою вирішення проблем zdegradovanih територій східнонімецьких міст. Проведене дослідження еволюції становлення основних засад ревіталізації міст у Німеччині дозволяє виокремити такі тенденції та чинники:

1) від початку застосування ревіталізації (1960-ті рр.) Західна Німеччина виділяла значні кошти з федерального бюджету на ці цілі, проте кращих результатів вдалося досягти після усвідомлення необхідності захисту інтересів приватного сектору в цьому процесі та формування дієвих механізмів залучення фінансових ресурсів з різних джерел;

2) на успішність ревіталізаційної діяльності впливає належне та стабільне правове регулювання ревіталізації (у 1971 р. прийнято рамковий закон та в подальшому відбулося лише кілька відповідних законодавчих змін протягом усього періоду), а також інституційна пам'ять федеральних урядів, які кардинально не змінювали засади політики ревіталізації, а їх удосконалювали;

3) найголовніше в німецькій політиці ревіталізації міст – прагнення повернути занедбаним міським територіям привабливість для проживання, що в процесі еволюції політики зумовило поступове розширення комплексу інструментів ревіталізації від вирішення переважно житлових проблем (знесення, будівництво, модернізація житлового фонду) до забезпечення різноманітної функціональності та максимальної корисності міського простору, проведення “обережної” ревіталізації, зокрема шляхом розвитку унікальної ідентичності zdeградованих територій з акцентом на їхній історичний та культурний спадщині (1980-ті рр.);

4) відповідальними за проведення ревіталізації та її економічні й соціальні наслідки є місцеві органи публічної влади, втім на ефективність розроблених і впроваджених програм вплинуло широке застосування інструментів громадської партисипації (налагодження тісної комунікації, реалізація “м'яких” проєктів тощо); в підсумку модель ревіталізації набула чітко вираженого суспільного характеру (1990-ті рр.);

5) новітні тенденції у сфері ревіталізації міст стосуються інтегрованих комплексних дій, які спрямовані на реструктуризацію zdeградованих територій та їх переорієнтацію відповідно до сучасних вимог (програми перебудови міст); при цьому питання сталого розвитку, такі як: ресурсощадність, захист клімату та адаптація до відповідних змін, стають все більш

важливими для житлового будівництва, розбудови публічних просторів й інфраструктури (від 2000-х рр. до сьогодні).

З огляду на проаналізований німецький досвід в Україні при розробленні політики ревіталізації міст слід врахувати питання державної підтримки й залучення приватного сектора до відповідних заходів, правового регулювання діяльності (насамперед, закріплення відповідальності органів місцевого самоврядування та інструментів партисипації), обґрунтування комплексу інтегрованих дій, орієнтованих на сталий розвиток zdeградованих міських територій тощо. Це стане предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019> (дата звернення 01.12.2020).
2. Чисельність наявного населення України на 1 січня 2020 року / Державна служба статистики України. URL : <https://cutt.ly/vkH6Zeb> (дата звернення : 01.12.2020).
3. Billert A. Problemy rewitalizacji w Polsce na tle doświadczeń niemieckich. Referat wygłoszony na Międzynarodowej Konferencji w Lubaniu Śląskim nt. “Rewitalizacja miast”. URL : <https://cutt.ly/YkH620x> (дата звернення : 02.12.2020).
4. Billert A. Rewitalizacja miast jako program publiczny na przykładzie niemiec w latach 1971-2000. *Rocznik Lubuski*. 2019. T. 45, cz. 2. S. 37 – 50.
5. Bryx M., Jadach-Sepioło A. Rewitalizacja miast w Niemczech. *Rewitalizacja Miast Polskich*, T. 3. Kraków: Instytut Rozwoju Miast, 2009. 304 s.
6. Jadach- Sepioło A. Razy procesu rewitalizacji – teoria i polskie doświadczenia. *Gospodarka w praktyce i teorii*. 2018. №49 (4). S. 23 – 39.
7. Monheim H. Stadterneuerung in Kleinund Mittelstädten. Ein Plädoyer für die Behutsamkeit. *Informationen zur Raumentwicklung Bonn-Bad Godesberg*. 1985. № 9. S. 833 – 839.
8. Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacyjnych / I. Behr, A. Billert, W. Kroning & A. Muzioł-Węclawowicz. Warszawa, 2003. 144 s.

9. Sleifer J. Planning Ahead and Falling Behind: The East German Economy in Comparison with West Germany, 1936–2002. Berlin: Akademie Verlag, 2006. 239 p.
10. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Stadtumbau. URL : <https://cutt.ly/1kJqrwx> (дата звернення 02.12.2020).
11. Statistisches Jahrbuch 2000 für die Bundesrepublik Deutschland. Statistisches Bundesamt. 2000. 763 s.

References

1. Pro Tsili staloho rozvytku Ukrainy na period do 2030 roku : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 30 veresnia 2019 roku № 722/2019 [Decree of the President of Ukraine “On the Sustainable Development Goals of Ukraine until 2030” from 30.09.2019]. (2019). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2147-19> [in Ukrainian].
2. Chyselnist naiavnoho naseleння Ukrainy na 1 sichnia 2020 roku, Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [Number of existing population of Ukraine as of January 1, 2020, State Statistics Service of Ukraine]. (2020). Retrieved from http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/05/zb_chuselnist%202019.pdf [in Ukrainian].
3. Billert, A. Problemy rewitalizacji w Polsce na tle doświadczeń niemieckich. Retrieved from <https://cutt.ly/9kJqbE2> [in Polish].
4. Billert, A. (2019). Rewitalizacja miast jako program publiczny na przykładzie Niemiec w latach 1971-2000. *Rocznik Lubuski*, 45(2), 37–50 [in Polish].
5. Bryx, M., & Jadach-Sepiolo, A. (2009). *Rewitalizacja miast w Niemczech*. Rewitalizacja Miast Polskich, 3. Kraków: Instytut Rozwoju Miast [in Polish].
6. Jadach- Sepiolo, A. (2018). Razy procesu rewitalizacji – teoria i polskie doświadczenia. *Gospodarka w praktyce i teorii*, 49(4), 23–39 [in Polish].
7. Monheim, H. (1985). Stadterneuerung in Klein-und Mittelstädten. Ein Plädoyer für die Behutsamkeit. *Informationen zur Raumentwicklung Bonn-Bad Godesberg*, (9), 833–839 [in German].
8. Behr, I., Billert, A., Kroning, W., & Muzioł-Węclawowicz, A. (2003). *Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*. Warszawa [in Polish].
9. Sleifer, J. (2006). Planning Ahead and Falling Behind: The East German Economy in Comparison with West Germany, 1936–2002, Berlin: Akademie Verlag [in English].
10. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2017). Stadtumbau. Retrieved from <https://cutt.ly/ykJqOdx> [in German].
11. Statistisches Bundesamt (2000). Statistisches Jahrbuch 2000 für die Bundesrepublik Deutschland [in German].

BACKGROUND AND EVOLUTION OF URBAN REVITALIZATION POLICY IN GERMANY

Horbliuk Serhii

Abstract. The article is dedicated to establishing the preconditions and main stages of the urban revitalization policy evolution in Germany. It emphasizes that proper and stable legal regulation plays in this process an important role, as well as the institutional memory of federal governments, which have not changed radically the basic principles of revitalization policy but have improved them.

Under consideration was the expansion in the process of German policy evolution of urban revitalization tools set from solving mainly housing problems (demolition, construction, modernization of housing stock) to providing various functionality and maximal urban space usefulness, implementation of "careful" revitalization, in particular by developing a unique identity of degraded areas with emphasis on their historical and cultural heritage.

The paper determines that local public authorities are responsible for revitalization and its economic and social consequences in Germany, but the effectiveness of developed and implemented programs has been influenced by the widespread use of public participation tools (establishing close communication, implementing "soft" projects, etc.).

The latest trends in the field of urban revitalization are singled out, which concern the integrated complex actions, directed to restructuring degraded areas and their reorientation according to modern requirements (urban restructuring programs). Therefore, issues of sustainable development, in particular resource efficiency, are becoming increasingly important.

When developing the urban revitalization policy in Ukraine the paper proposes to take into account the issues of state support and involvement of the private sector in appropriate measures, legal regulation of activity (first of all, fixing of local governments responsibility and participation tools), implementation of integrated actions complex aimed at sustainable development of degraded urban areas, etc.

Keywords: urban revitalization, degraded territory, Germany, foreign experience, urban policy, sustainable development.

УДК 351.7

Демчук Володимир,

E-mail: ready_ds@ukr.net,

ORCID iD 0000-0002-3645-1124

СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІЖВІДОМЧОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-98-119](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-98-119)

Анотація. Аналіз небезпек і загроз техногенного та природного характеру, виникнення надзвичайних ситуацій свідчить, що за останні 10 років тенденції до їх збільшення або зменшення не спостерігається, але варто відмітити, що рівень ризиків виникнення НС природного і техногенного характеру та ризиків збитків від них залишаються практично незмінними та досить високими для більшості регіонів України. А наслідки надзвичайної ситуації, що пов'язана з розповсюдженням корона вірусу COVID-19, непередбачувані і вимагають науково-методологічного обґрунтування методик їх прогнозування та розрахунку. Ситуація в світі з розповсюдженням корона вірусу ще раз довела, що небезпеки виникнення НС є фактором, що визначає якість життя у регіонах будь-якої країни. Це зумовлює нагальну потребу докладного перегляду організаційно-управлінських підходів щодо їх моделювання та мінімізації. 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, як показала практика реагування на НС, що пов'язана з розповсюдженням корона вірусу, є реальне ускладнення або відсутність координації дій офіційних урядових, відомчих і неурядових органів управління. Виявлено, що законодавством України визначено основні положення щодо реалізації політики держави у сфері цивільного захисту в цілому, та означено основи побудови єдиної державної системи цивільного захисту. Доведено, що у вказаних законодавчих актах вказано структуру, функції та завдання системи управління єдиної державної системи цивільного захисту. Визначено, що проблема побудови системи управління ЄДСЦЗ на територіальному та функціональному рівні, а також удосконалення послідовності та змісту роботи органів управління у надзвичайних ситуаціях та організації взаємодії, як елементу процесу управління, потребує додаткового дослідження та наукового обґрунтування.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання, міжвідомча взаємодія, цивільний захист, надзвичайна ситуація, COVID-19.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день відбувається збільшення кількості природних та техногенних надзвичайних ситуацій, наслідки яких змушують розглядати їх загрозу як безпеку суспільству, довкіллю, так і розвитку економіки країни. Надзвичайні ситуації (НС), які відбулись у XXI столітті, особливо, що пов'язана з пандемією, показали, що управління цивільним захистом не є ефективним і не тільки в Україні.

Аналіз виникнення НС на території України протягом останніх 10 років свідчить про те, що в середньому, в державі щороку виникає близько 150 надзвичайних ситуацій, а їх кількість, починаючи з 2013 року практично залишається незмінною (табл. 1). Зрозуміло, що НС, що пов'язана з розповсюдженням корона вірусу, за своїми масштабами і наслідками, які ще треба усвідомити, перевершила всі їх взяті разом.

*Таблиця 1 – Динаміка показників НС за характером і масштабом (2010 – 2019) років**

Показник	2010 рік	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2017 рік	2018 рік	2019 рік	Всього НС за 10 років
Всього НС	254	221	212	144	143	148	149	166	128	146	1711
за характером природні	135	134	120	76	74	63	56	50	48	60	816
техногенні	108	77	74	56	59	77	89	107	77	81	805
соціальні	11	10	18	12	10	8	4	9	3	5	90
за рівнем державний	5	4	1	1	5	2	1	2	2	2	25
регіональний	16	3	13	12	9	9	9	8	6	7	92
місцевий	107	89	83	58	59	62	64	70	64	63	719
об'єктовий	126	125	115	73	70	75	75	86	56	74	875
загинуло, осіб	361	355	301	253	287	242	183	172	168	199	2521
постраждало, осіб	753	985	861	854	680	962	1805	892	839	1492	10123
матеріальні збитки, млн.грн.	984,7	102,8	249,8	396,3	198,9	532,7	265,3	896,8	496,9	685,3	4809,5

*Джерело: [1]

Незважаючи на таку сталу тенденцію, ризик виникнення в Україні НС техногенного характеру є досить високим, що насамперед пов'язано з високим рівнем техногенного

навантаження на регіони, наявністю комплексу гірничодобувних, хімічних, енергетичних об'єктів, значною кількістю промислово-миських агломерацій і високою щільністю населення у промислово-розвинутих регіонах держави.

Крім цього, загрозу виникнення НС природного характеру несуть небезпечні метеорологічні явища та складні погодні умови (снігопади, ожеледь, хуртовини, зливи, градобій, заморозки, посухи, спека, урагани, шквали, смерчі), гідрологічні явища (повені, селі, паводки, підтоплення), геологічні явища (небезпечні екзогенні геологічні процеси – зсуви, просідання та карст), епідемії та пандемії. За період моніторингу НС, що виникли в Україні за період з 2011 по 2020 роки, сталося 1573 НС. За класифікаційними ознаками НС розподілилися наступним чином: техногенного характеру – 728 НС, природного характеру – 761 НС, соціального характеру – 84. Внаслідок НС загинуло 2331 особа та постраждало 9675 осіб, а прямі матеріальні збитки становлять більше 14682,93 млн. грн.

Динаміка виникнення НС та їх наслідки показано на рис.1

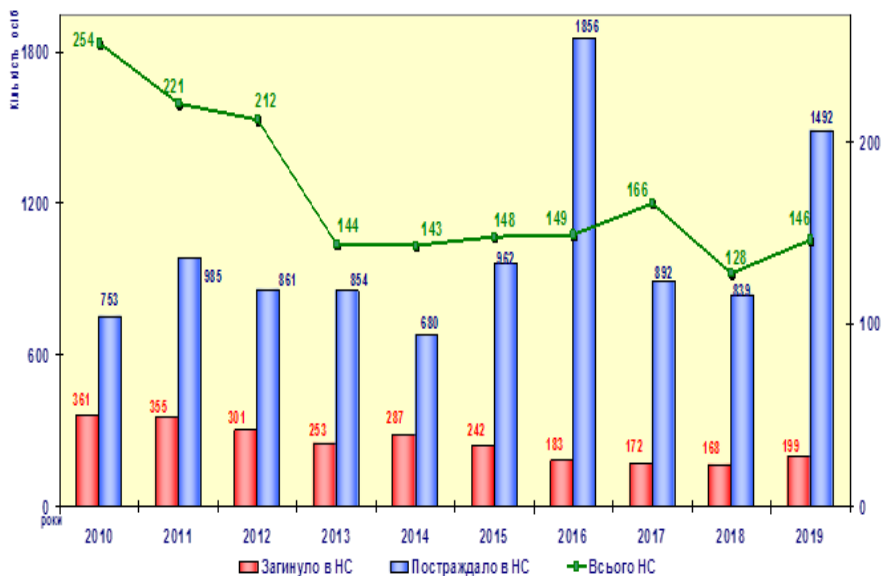


Рисунок 1 – Динаміка виникнення НС та їх наслідків*

* Джерело [1]

Отже, аналіз небезпек і загроз техногенного та природного характеру, виникнення надзвичайних ситуацій свідчить, що за останні 10 років тенденції до їх збільшення або зменшення не спостерігається, але варто відмітити, що рівень ризиків виникнення НС природного і техногенного характеру та ризиків збитків від них залишаються практично незмінними та досить високими для більшості регіонів України.

Таким чином можна констатувати, що ризики виникнення надзвичайних ситуацій залишаються достатньо високими, а як показує практика, при реагуванні на них існують прогалини в організації управління реагуванням та ліквідацією наслідків НС. Наразі, недосконалою залишається організація взаємодії між різними рівнями органів управління, органів влади і місцевого самоврядування, сили яких задіюються до реагування [2]. Це зумовлює потребу вдосконалення організаційно-управлінських процесів в умовах НС та пошуку шляхів удосконалення методів і форм організації міжвідомчої взаємодії на державному рівні, підвищення ефективності міжвідомчої координації та взаємодії органів управління та сил цивільного захисту із збройними силами, правоохоронними формуваннями та центральними органами виконавчої влади, впровадження інноваційно-комунікаційних форм взаємодії рятувальних підрозділів і служб з інститутами громадянського суспільства.

Аналіз попередніх досліджень. Науково-методологічною базою досліджень у сфері публічного управління та адміністрування, наразі й нашого, є напрацювання В. Бакуменко. Автор науково-теоретично обґрунтував засади формування державно-управлінських рішень і визначив шляхи застосування отриманих наукових результатів у практиці державного управління в Україні [3, 4].

Дослідженню проблемних питань державного управління загалом, та державного управління у сфері цивільного захисту – зокрема, присвячено низку наукових праць [5].

Також теоретико-методологічним підґрунтям нашого дослідження є напрацювання науковців Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту.

Зокрема, положення про особливості державного управління у сфері цивільного захисту. Професора кафедри державного управління у сфері цивільного захисту П. Волянський, О. Євсюков, А. Терент'єва зазначають, що державне управління у цій сфері має певні особливості, що пов'язані із «...зменшенням 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» [6, с. 47]. Урахування цих особливостей надасть можливість зменшити вірогідність прийняття неадекватних управлінських рішень, сприятиме економії ресурсів та часу на ліквідацію наслідків НС і зменшенню збитків

В. Костенко відмічає, що характер і масштаб природно-техногенних та військових загроз національній безпеці України спонукає до вирішення на державному рівні завдання запобігання надзвичайним ситуаціям, реагування на них, захисту населення, об'єктів економіки, національного надбання від надзвичайних ситуацій. Чітке розуміння цього факту зумовлює вжиття з боку держави адекватних заходів, суть яких полягає у створенні цілісної системи убезпечення населення й територій від надзвичайних ситуацій природного, техногенного та військового характеру і проведення вираженої державної політики з цих питань. В. Костенко запропонував авторське визначення поняття „трасування державного управління в умовах надзвичайних ситуацій” – як діяльність суб'єктів управління, спрямована, на жорсткий покроковий процес розроблення керівних впливів на керовані підсистеми, з метою досягнення максимальної ефективності дій за певних умов відповідно до отриманого завдання з вищого рівня управління процесом узгодження дій системи за місцем, часом, виконавцями, ресурсами, що вказує на послідовність дій у складних ділянках трасування, контролюючи результат з векторизації ланцюга та правил трасування [7].

На основі характеристики державного управління захистом населення у надзвичайних ситуаціях В. Костенком розроблено алгоритм трасування державного управління у сфері захисту

населення в умовах надзвичайних ситуацій: 1-й етап – „інтеграції” (початкова точка), який включає три кроки: 1-й – згуртування в роботі чинної організаційної структури єдиної системи цивільного захисту; 2-й – згуртування спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади з питань цивільного захисту; 3-й – згуртування органів мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи та інших надзвичайних ситуацій; 2-й етап – “асоціації” (уперед), який включає три кроки: 1-й – зв’язок з метою здійснення угод органів управління та сил цивільного захисту, що виконують завдання цивільного захисту; 2-й – зв’язок з метою здійснення угод регіональних та місцевих органів управління; 3-й – зв’язок з метою здійснення угод структур центрального апарату ДСНС України; 3-й етап – „межі тривкості” (уперед – праворуч), який включає три кроки: 1-й – „компіляції”, зсув ліворуч – руйнування системи; 2-й – „об’єктивний”, визначення межі руйнування; 3-й – „реалізації”, зсув праворуч – запуск програми реалізації інтегрованої системи управління процесами захисту населення в надзвичайних ситуаціях на рівні наддержавних, державних структур, недержавних організацій – суб’єктів національної безпеки (кінцева точка) [7].

Особливістю системи управління цивільним захистом є те, що в ній задіяні органи управління різних міністерств та відомств, органи державної влади та місцевого самоврядування. Це, з одного боку, ускладнює процес прийняття рішень, з іншого боку, при налагодженій співпраці, дає можливість задіяти можливості різних стейхолдерів.

П. Волянський узагальнив досвід спільної роботи аварійно-рятувальних підрозділів у складі міжнародних спільних гуманітарних операцій. Координування спільних цивільно-військових дій та взаємної підтримки здійснюються через обмін інформацією, об’єднане планування та спільну оцінку ситуації яка склалась, через проведення спільних нарад, перемовин тощо. Ключовим моментом всієї координації є обмін інформацією. Автор зазначає, що пошук і порятунок людей при катастрофах і НС з великою кількістю постраждалих (витоки нафти й особливо

небезпечних хімічних речовин, непоодинокі випадки терористичних актів) складають 80% від всієї кількості випадків, тому ліквідація їх наслідків відбувається згідно заздалегідь розроблених принципів й алгоритмів. Решта випадків є комплексними, тобто з поєднанням специфіки декількох випадків одночасно. Основним організаційним принципом взаємодії повинна бути система горизонтальних та вертикальних зв'язків рівнів реагування, що побудовані на єдиній інформаційно-аналітичній системі, при чому прийняття рішень щодо класифікації та кодифікації НС та визначення рівня реагування повинно відноситися до компетенції СМОС. Другим наріжним принципом повинна бути уніфікація та стандартизація заходів медичного захисту, що дозволяє забезпечити оптимальні умови для створення резервів, підготовки кадрів медичного і допоміжного персоналу, а також ефективності функціонування спадкоємності етапів. Найбільш ефективним видом координації є спільне планування та оцінка ситуації, яка склалась. Координація та взаємна підтримка має бути досягається взаємоузгодженістю дій на всіх рівнях, розпочинаючи від найвищого державного і закінчуючи локальним рівнем [8].

В. Михайлов обґрунтував теоретико-методологічні засади і розробив практичні рекомендації щодо вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в процесі запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій. Автором обґрунтовано структурну схему міжтериторіальної взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади у сфері запобігання та ліквідації НС, що реалізуються за принципом субсидіарності, застосування якої забезпечує вирішення питань у цій сфері на міжтериторіальному рівні як підсистемі єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ); запропоновано упровадження аутсорсингу як організаційно-економічного інструменту взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в процесі реалізації завдань у сфері запобігання та ліквідації НС; розроблено модель взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади, що базується на нормативній,

адміністративній, фінансовій, оперативній формах взаємодії та контролі за виконанням органами місцевого самоврядування наданих державних повноважень при застосуванні організаційно-правового механізму і організаційно-економічного інструменту їх взаємодії, які визначають оптимальні шляхи реалізації завдань у сфері запобігання та ліквідації НС [9].

Колективом науковців під керівництвом С. Потеряйка ініційовано та проведено науково-дослідну роботу «Дослідження методів організації взаємодії між силами цивільного захисту у надзвичайних ситуаціях» [2]. У процесі розв'язання завдань розроблено пропозиції щодо удосконалення правового, організаційного та економічного аспектів, які викладено у [10].

Науковцями виявлено проблему, сутність якої полягає у протиріччі, що криється, з одного боку у зростанні кількості та ускладненні змісту завдань, що постають перед керівником з ліквідації НС, а з іншого – недостатнім рівнем його знань і умінь щодо обрання найбільш раціонального методу роботи у конкретній НС. Зазначене свідчить про недостатньо досліджені дотепер науково-методичні підходи до вирішення питань визначення раціональної послідовності та змісту дій керівника, що забезпечують виконання завдань у складних умовах виникнення та розвитку НС та організації взаємодії. Крім того, виявлено, що недоліки в роботі керівників органів управління у надзвичайних ситуаціях, переважною більшістю, пов'язані із сукупністю недостатньої професійної підготовки керівників та їх якостей, що проявляються в складних умовах обстановки [6].

С. Гур'єв із співавторами [11] досліджував проблему отримання адекватної та своєчасної інформації про наслідки надзвичайної ситуації безпосередньо із зони НС для прийняття управлінських рішень. Доведено, що опрацювання управлінських рішень в процесі ліквідації наслідків НС, зокрема медико-санітарних, як найбільш важких і важливих, потребує удосконалення не тільки завдяки використанню сучасних інформаційних технологій і потужного математичного апарату, а особливо аналізу вітчизняного досвіду ліквідації НС та створення оперативних планів реагування на виникнення НС на всіх рівнях

системи державного управління, що є складовими інформаційного супроводу.

Аналіз бази наукових робіт дозволяє стверджувати, що в попередніх наукових дослідженнях [5] розглядалися деякі питання наукового обґрунтування удосконалення функціонування системи цивільного захисту. У цих роботах досліджено певним чином особливості модернізації цієї системи в сучасних умовах, стан нормативно-правової бази у сфері цивільного захисту, структуру, функції та завдання, що покладені на органи влади при ліквідації наслідків НС, рівень їхньої оснащеності та кадрового забезпечення, а також використання міжнародного досвіду для підвищення ефективності діяльності системи цивільного захисту, роль і значення її інформаційно-аналітичного забезпечення.

Однак питання організації міжвідомчої взаємодії при організації цивільного захисту в цілому, зокрема при реагуванні та ліквідації наслідків НС розкрито не у повному обсязі. А слушні пропозиції, що запропоновані колективом авторів під керівництвом С. Потеряйко [2], ще не знайшли свого місця в системі нормативно-правового регулювання міжвідомчої взаємодії органів управління в системі попередження, реагування, мінімізації та ліквідації наслідків НС. Аналіз стану якого ми і визначаємо науковим завданням.

Мета статті. Проаналізувати стан нормативно-правового регулювання міжвідомчої взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, що входять в ЄДСЦЗ.

Виклад основного матеріалу. Питання міжвідомчої взаємодії під час ліквідації наслідків НС в Україні регулюється положеннями декількох нормативно-правових актів, зокрема:

Кодексом цивільного захисту України як базовим законодавчим документом у сфері цивільного захисту [12] визначаються повноваження всіх суб'єктів забезпечення цивільного захисту. Так, в частині організації взаємодії, п. 17 ст. 19 «Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту» визначає

організацію їх взаємодії з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, щодо виконання завдань цивільного захисту.

Аналіз повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій у сфері цивільного захисту [12] свідчить, що таку взаємодію вони повинні організувати при:

- організації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, робіт з ліквідації наслідків НС на відповідній території, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій;

- організації та керівництві проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків НС;

- організації та здійснення евакуації населення, майна у безпечні райони, їх розміщення, створення служб медицини катастроф, необхідних для надання екстреної медичної допомоги та життєзабезпечення населення;

- керівництві створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням.

Також, Кодексом цивільного захисту (ст. 73) визначається, що «...для управління у режимі повсякденного функціонування суб'єктами забезпечення цивільного захисту, координації дій органів управління та сил цивільного захисту, здійснення цілодобового чергування та забезпечення функціонування системи збору, оброблення, узагальнення та аналізу інформації про обстановку в районах надзвичайних ситуацій у системі центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, функціонує державний центр управління в НС» [12].

На регіональному рівні у системі центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує

державну політику у сфері цивільного захисту, функціонують центри управління в НС.

У разі виникнення НС відповідні центри управління в НС безпосередньо взаємодіють із штабом з ліквідації наслідків НС у разі його утворення і забезпечують його роботу (ст. 76). Розпорядження і вказівки керівника робіт з ліквідації наслідків НС для персоналу таких центрів управління в НС обов'язкові для виконання.

Залучення сил цивільного захисту до ліквідації наслідків НС здійснюється згідно з планами реагування на НС, планами взаємодії органів управління та сил цивільного захисту у разі виникнення НС, а також планами локалізації і ліквідації наслідків аварії (ст. 78).

Положенням про єдину державну систему цивільного захисту [13], що регулює питання здійснення заходів цивільного захисту в державі, визначає склад органів управління та сил цивільного захисту, планування діяльності єдиної державної системи цивільного захисту, порядок виконання нею завдань та організації взаємодії визначено (п. 32), що з метою організації взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем, їх ланок під час ліквідації наслідків конкретних надзвичайних ситуацій зазначеними органами та силами відпрацьовуються плани такої взаємодії.

Також, дане положення має окремий розділ «Взаємодія органів управління та сил цивільного захисту» (п. 47-50).

В ЄДСЦЗ взаємодія організується з питань: визначення органів управління, які безпосередньо залучаються до ліквідації наслідків НС, склад і кількість сил (засобів) реагування на них; погодження порядку здійснення спільних дій сил цивільного захисту під час ліквідації наслідків НС із визначенням основних завдань, місця, часу і способів їх виконання; організації управління спільними діями органів управління та сил цивільного захисту під час виконання завдань за призначенням; всебічного забезпечення спільних заходів, що здійснюватимуться органами управління та підпорядкованими їм силами цивільного

захисту, в тому числі взаємного надання допомоги транспортними, інженерними, матеріальними, технічними та іншими засобами.

Залежно від обставин, масштабу, характеру та можливого розвитку НС взаємодія організовується: на загальнодержавному рівні – безпосередньо між органами управління та силами функціональних і територіальних підсистем; на регіональному, місцевому та об'єктовому рівні – між територіальними органами центральних органів виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, їх силами, а також суб'єктами господарювання.

З метою запобігання виникненню НС, мінімізації їх можливих наслідків, організації узгодженого реагування сил цивільного захисту на небезпечні події та НС між оперативно-черговими (черговими, диспетчерськими) службами органів виконавчої влади всіх рівнів, підприємств, установ та організацій (у разі їх утворення) і оперативно-черговими службами ДСНС організовується обмін інформацією про загрозу або виникнення НС та хід ліквідації її наслідків у сфері відповідальності відповідної чергової служби.

Взаємодія під час здійснення заходів щодо запобігання виникненню НС та/або ліквідації їх наслідків організовується через спеціально призначені оперативні групи або представників відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, які залучаються до здійснення таких заходів. Повноваження зазначених оперативних груп або представників визначаються відповідними центральними та місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування.

Як зазначалось, для організації взаємодії відпрацьовується відповідні плани. На державному рівні Урядом затверджений *План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня*, невід'ємною складовою якого є розділ «Взаємодія органів управління і сил цивільного захисту» [14]:

У цьому розділі визначено, що для своєчасного запобігання виникненню НС і ефективного реагування на них, узгодження спільних дій органів управління, служб і формувань міжвідомчого угруповання сил в єдиній державній системі цивільного захисту організовується взаємодія органів управління і сил цивільного захисту.

Взаємодія органів управління і сил цивільного захисту, що залучаються для запобігання виникненню НС або ліквідації їх наслідків, здійснюється згідно з *Положенням про єдину державну систему цивільного захисту* [13].

Реагування на НС, що пов'язане з розповсюдженням коронавірусу, свідчить, що в розпорядчих документах організація взаємодії так і засвідчувалась, не деталізуючи специфіку і її процедуру [15]. Відповідно до *Порядку розроблення планів діяльності ЄДСЦЗ* питання щодо організації взаємодії між органами державного управління не передбачено. Це вимагає розробки відповідної інструкції, порядку, що визначав би єдиний протокол організації взаємодії на всіх рівнях управління.

Відповідно до *Порядку розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту* [16] ДСНС України, розроблено та направлено керівникам територіальних підсистем ЄДСЦЗ методичні рекомендації з розроблення планів реагування на надзвичайні ситуації регіонального рівня, де питанню взаємодії також присвячено окремий розділ. Однак, як показала практика, питання взаємодії в більшості підсистем ЄДСЦЗ, як показало дослідження [15], в розпорядчих документах визначалось «встановленим порядком».

Відповідно до *Положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та Видів оперативно-технічної і звітної документації штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації* в частині організації взаємодії, а саме штаб в частині організації взаємодії повинен [18]:

визначити склад і кількість сил цивільного захисту, необхідних для залучення до ліквідації наслідків НС, термінів їх залучення згідно з планами реагування на НС, планами взаємодії органів управління та сил цивільного захисту у разі виникнення

НС, а також планами локалізації і ліквідації наслідків аварії; взаємодіяти з відповідною спеціальною комісією з ліквідації наслідків НС.

На сьогодні, відповідно до нормативних положень, у разі виникнення НС спеціальна Урядова комісія з ліквідації наслідків НС, яка на період введення режиму НС медико-біологічного характеру не створювалась, повинна взаємодіяти з органами управління та силами функціональних і територіальних підсистем через керівника робіт з ліквідації наслідків НС.

Органи управління цивільного захисту відповідно до своїх повноважень взаємодіють на підставі завчасно розроблених планів реагування на НС. В цих планах відповідні органи управління повинні визначити взаємодіючі органи управління і сил цивільного захисту; забезпечити взаємний обмін інформацією про обстановку, що склалася, і подальші дії; визначити порядок всебічного забезпечення спільних заходів та взаємного надання допомоги транспортними, інженерними, матеріальними, технічними та іншими засобами; довести до підлеглих та взаємодіючих органів управління і сил цивільного захисту вимоги щодо порядку оповіщення, управління, зв'язку та обміну інформацією; вжити всіх можливих заходів для підтримання безперервної взаємодії з підпорядкованими і взаємодіючими органами управління і силами цивільного захисту, негайно відновлювати взаємодію в разі її порушення. У разі змін обстановки і необхідності виконання нових завдань порядок взаємодії уточнюється.

Більш деталізовано питання щодо організації взаємодії визначено у Статуті дій у НС органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту (ОРС ЦЗ) та Статуті дій органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж лише між силами цивільного захисту. У зазначеному Статуті визначено, що взаємодія між органами управління та підрозділами ОРС ЦЗ з іншими силами цивільного захисту, залученими до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт (АПНР), організовується відповідно до взаємоузгоджених планів та організаційно-розпорядчих

документів з питань взаємодії та визначається в рішенні керівника робіт із НС. Як показує аналіз розпорядчих документів щодо реагування на НС, що пов'язана з розповсюдженням COVID19, таке рішення відсутнє, а керівництво ліквідацією взяв на себе Уряд, і свої рішення затверджував відповідними постановами та розпорядженнями. Аналіз цих постанов свідчить, що питання міжвідомчої взаємодії в них було окреслено в узагальненому вигляді.

Може це пов'язано з тим, що з метою організації взаємодії та взаємоінформування в разі загрози або виникнення надзвичайних ситуації ДСНС спільно з центральними органами виконавчої влади розроблено відповідну Інструкцію [17] та інші міжвідомчі накази, що затверджені Мін'юстом.

Аналіз зазначеної інструкцією свідчить, що взаємодія здійснюється:

- на державному рівні між апаратом ДСНС, апаратом центрального органу управління Національної поліції України та головним органом військового управління Національної гвардії України;

- на регіональному рівні між територіальними органами ДСНС, територіальними органами Національної поліції України та органами військового управління оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України;

- на місцевому рівні між підрозділами ДСНС, відділами (відділеннями) в районах, містах, районах у містах Національної поліції України та військовими частинами Національної гвардії України.

Отже, визначена взаємодія лише між вузьким колом органів влади, а спрямування цієї взаємодії більш на взаємоінформування.

Висновки та напрями подальших досліджень.

Проблемним питанням державного управління в цілому, та державного управління у сфері цивільного захисту – зокрема, присвячено низку наукових праць однак, незважаючи на вказане, вважаємо, що проблема побудови системи управління ЄДСЦЗ, а також удосконалення послідовності та змісту роботи органів

управління у надзвичайних ситуаціях та організації взаємодії, як елементу процесу управління, потребує додаткового дослідження та наукового обґрунтування.

Питання організації взаємодії регулюються багатьма нормативними і розпорядчими документами, однак в узагальненому вигляді; процедури, форми, методи організації міжвідомчої взаємодії, окрім взаємoinформування, не визначені за характером та рівнем НС.

Аналіз законодавчих та нормативно-правових актів дозволяє визначити, що:

відповідно до ст. 77 *Кодексу цивільного захисту*, залучення сил цивільного захисту до ліквідації наслідків НС здійснюється згідно планів реагування на надзвичайні ситуації, планів взаємодії органів управління а також планами локалізації і ліквідації наслідків аварії»;

відповідно до п. 32. *Положення про єдину державну систему цивільного захисту*, з метою організації взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем, їх ланок під час ліквідації наслідків конкретних НС зазначеними органами та силами відпрацьовуються плани такої взаємодії;

питання організації взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту є складовою *плану реагування на НС*, в якому регулювання міжвідомчої взаємодії винесено в окремий розділ плану.

Як засвідчила практика реагування на НС, проблеми щодо організації взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту виникають вже на етапі розробки основного документа із зазначеного питання – плану взаємодії.

Таким чином, нормативно-правове регулювання питання організації взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту потребує уточнення та доопрацювання особливо в методах, формах і процедурах організації взаємодії в горизонтальній і вертикальній площині. Це і є напрямом подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Офіційний Вебсайт ДСНС України / ДСНС України. URL : <https://cutt.ly/tkaSPNt> (дата звернення : 29.01.2021).
2. Дослідження методів організації взаємодії між силами цивільного захисту у надзвичайних ситуаціях (шифр – Взаємодія): *Звіт про науково-дослідну роботу (остаточний)* РК № 0119U000479 / Керівник Потеряйко С. П. К.:ІДУ НД ЦЗ, 2020. 222 с.
3. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні в 2 ч. К. : ВПЦ АМУ, 2010. Ч. 1 : Теоретико-методологічні засади. 276 с.
4. Бакуменко В. Д. Теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень : *автореф. дис. ... д-ра наук держ. упр. : спец. 25.00.01* / Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2001. 35 с.
5. База науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт / Уклад. Борисов А. В. // Офіційний Вебсайт ДСНС України / ДСНС України. URL : <http://ndr.dsns.gov.ua/> (дата звернення 29.01.2020).
6. Волянський П. Б., Євсюков О. П., Терент'єва А. В. Кризовий менеджмент як наукова складова управлінських рішень у сфері цивільного захисту. *Науковий збірник Інституту державного управління у сфері цивільного захисту*. №7. 2019. С. 36 – 49. URL : <https://doi.org/10.35577/iducz.2019.07.04> (дата звернення 29.02.2021).
7. Костенко В. О. Діяльність місцевої влади у сфері цивільного захисту і надзвичайних ситуацій в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні. *Теорія та практика державного управління*. Харків, 2014. Вип. 2 (45). С. 158 – 165.
8. Волянський П. Б. Принципи взаємодії сил цивільного захисту в міжнародних гуманітарних операціях з ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток : електрон. наук. фахове вид.* 2013. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_3_16 (дата звернення: 23.12.2020).
9. Михайлов В. М. Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій: *автореф. дис. ... к.держ.упр. : 25.00.04* / Націон. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2013. 22 с.
10. Белікова К., Кравченко Ю., Потеряйко С., Марченко О. Організація взаємодії між органами управління у надзвичайних ситуаціях: правовий, організаційний та економічний аспекти. *Науковий вісник :*

Державне управління. №4(6).2020. С. 6 – 29.
URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-6-29](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-6-29) (дата звернення : 29.01.2020).

11. Гур'єв С. О., Іскра Н. І., Терент'єва А. В. Інформаційна взаємодія в умовах надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру. *Науковий вісник: державне управління*. 2020. № 4 (6). С. 68 – 92.
12. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 2.10.2012 5403-VI // База даних “Законодавство України” / ВР України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> : (дата звернення: 20.12.2020).
13. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.12.2020).
14. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 223 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.12.2020).
15. Литвиновський Є. Ю. Деякі результати спостереження за організацією функціонування територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту. *Науковий вісник : державне управління*. №4(6). 2020. С. 160-185. URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-160-185](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-160-185) (дата звернення 30.12.2020).
16. Про затвердження Порядку розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 626 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/626-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення : 20.12.2020).
17. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події : Наказ МВС України від 22.08.2016 № 859 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1254-16#Text> (дата звернення : 20.12.2020).

18. Про затвердження Положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та Видів оперативно-технічної і звітної документації штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації : наказ МВС України від 26.12.2014 № 1406 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-15#Text> (дата звернення : 20.12.2020).

References

1. Zvit pro osnovni rezultaty diialnosti Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychaynykh sytuatsii [Report on the main results of the State Service of Ukraine for Emergencies] // Ofitsiyni Vebsait DSNS Ukrainy / DSNS Ukrainy. URL : <https://cutt.ly/tkaSPNt> (access date: 29.01.2021) [in Ukrainian].
2. Doslidzhennia metodiv orhanizatsii vzaiemodii mizh sylamy tsyvilnoho zakhystu u nadzvychaynykh sytuatsiiakh (shyfr – Vzaiemodiia) [Research of methods of organization of interaction between civil defense forces in emergency situations (code - Interaction)] : *Zvit pro naukovo-doslidnu robotu (ostatochnyi)*. PK № 0119U000479 / Kerivnyk Poteriaiko S.P. K.:IDU ND TsZ, 2020. 222 s. [in Ukrainian].
3. Bakumenko, V. D. (2010). Pryiniattia rishen v derzhavnomu upravlinni. [Decision making in public administration]. (Vols. 1). Kyiv: VPTs AMU [in Ukrainian].
4. Bakumenko, V.D. (2001). Teoretyko-metodolohichni zasady formuvannya derzhavno-upravlinskykh rishen [Theoretical and methodological principles of formation of public administration decisions]. *Extended abstract of doctor's thesis*. Kyiv: UAPA [in Ukrainian].
5. Baza naukovo-doslidnykh ta doslidno-konstruktorskykh robot [Base of research and development works] Uklad. Borysov A. V. // Ofitsiyni Vebsait DSNS Ukrainy / DSNS Ukrainy. URL : <http://ndr.dsns.gov.ua/> (data zvernennia 29.01.2020) [in Ukrainian].
6. Volianskyi P. B., Yevsiukov O. P., Terentieva A. V. Kryzovyi menedzhment yak naukova skladova upravlinskykh rishen u sferi tsyvilnoho zakhystu [Crisis management as a scientific component of management decisions in the field of civil protection]. *Naukovyi zbirnyk Instytutu derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu*. №7. 2019. S. 36-49. URL : <https://doi.org/10.35577/iducz.2019.07.04> (data zvernennia 29.02.2021) [in Ukrainian].
7. Kostenko, V. O. (2014). Diyalnist mistsevoyi vlady u sferi tsyvilnoho zakhystu i nadzvychaynykh sytuatsiy v konteksti reformy mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini [Activities of local authorities in the

- sphere of civil protection and emergencies in the context of local government reform in Ukraine. Theory and practice of public administration]. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya – Theory and practice of public administration*, 2 (45), 158 – 165[in Ukrainian].
8. Volianskyi, P. B. (2013). Pryntsypy vzaiemodii syl tsyvilnoho zakhystu v mizhnarodnykh humanitarnykh operatsiiakh z likvidatsii medyko-sanitarnykh naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii. [Principles of interaction of civil defense forces in international humanitarian operations to eliminate the health consequences of emergencies]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 3. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=588>. [in Ukrainian].
 9. Mykhaylov, V. M. (2013). Vzeyemodiya orhaniv mistsevoho samovryaduvannya z orhanamy derzhavnoyi vlady u sferi zapobihannya ta likvidatsiyi nadzvychaynykh sytuatsiy [Interaction of local self-government bodies with state authorities in the field of prevention and liquidation of emergencies]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv: NAPA [in Ukrainian].
 10. Bielikova K., Kravchenko Yu., Poteriaiko S., Marchenko O. Orhanizatsiia vzaiemodii mizh orhanamy upravlinnia u nadzvychainykh sytuatsiiakh: pravovyi, orhanizatsiinyi ta ekonomichnyi aspekty [Organization of interaction between management bodies in emergency situations: legal, organizational and economic aspects]. *Naukovyi visnyk : Derzhavne upravlinnia*. №4(6).2020. S. 6 – 29. URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-6-29](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-6-29) (data zvernennia : 29.01.2020) [in Ukrainian].
 11. Huriev, S. O., Iskra, N. I. & Terentieva, A. V. (2020). Informatsiyna vzayemodiya v umovakh nadzvychaynykh sytuatsiy medyko-biologichnoho kharakteru [Information interaction in emergencies of medical and biological nature]. *Naukovyy visnyk: derzhavne upravlinnya – Scientific Bulletin: Public Administration*, 4(6), 68 – 92 [in Ukrainian].
 12. Zakon Ukrainy “Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy” vid 02.10.2012 № 5403-VI. [Law of Ukraine “Code of Civil Protection of Ukraine” from October 2, 2012 № 5403-VI] (n.d.) zakon.rada.gov.ua URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> [in Ukrainian].
 13. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Polozhennia pro yedynu derzhavnu systemu tsyvilnoho zakhystu” vid 09.01.2014 № 11. [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Regulation on the unified state system of civil protection” from January 9, 2014 № 11] (n.d.) zakon.rada.gov.ua URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
 14. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny “Pro zatverdzhennia Planu reahuvannya na nadzvychayni sytuatsiyi derzhavnoho rivnya” vid

- 14.03.2018 № 223. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the State Emergency Response Plan” from March 14, 2018 № 223] (n.d.) *zakon.rada.gov.ua* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF#Text>
15. Lytvynovskiy Ye. Yu. Deiaki rezultaty sposterezhennia za orhanizatsiieiu funktsionuvannia terytorialnoi pidsystemy yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu. [Some results of observation of the organization of functioning of the territorial subsystem of the unified state system of civil defense]. *Naukovyi visnyk : derzhavne upravlinnia*. №4(6). 2020. S. 160-185. URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-160-185](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-160-185) (data zvernennia 30.12.2020).
16. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennya Poryadku rozroblennya planiv diyal’nosti yedynoyi derzhavnoyi systemy tsyvilnoho zakhystu” vid 09.08.2017 № 626 [Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the development plans of the unified state civil defense system” from August 09, 2017 № 626] (n.d.) *zakon.rada.gov.ua* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/626-2017-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
17. Nakaz MVS Ukrainy “Pro zatverdzhennya Instruksiyi pro poryadok vzayemodiyi mizh Derzhavnoyu sluzhboyu Ukrainy z nadzvychaynykh sytuatsiy, Natsionalnoyu politysiyeyu Ukrainy ta Natsionalnoyu hvardiyeyu Ukrainy u sferi zapobihannya i reahuvannya na nadzvychayni sytuatsiyi, pozhezhi ta nebezpechni podiyi” vid 22.08.2016 № 859 [Order of MIA of Ukraine “On Approval of Instruction on the interaction between the State Emergency Service of Ukraine, the National Police and the National Guard Ukraine Ukraine in preventing and responding to emergencies, fires and hazardous events” from August 22, 2016 № 859] (n.d.) *zakon.rada.gov.ua* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1254-16#Text> [in Ukrainian].
18. Nakaz MVS Ukrainy “Pro zatverdzhennya Polozhennya pro shtab z likvidatsiyi naslidkiv nadzvychaynoyi sytuatsiyi ta Vydiv operatyvno-tekhnichnoyi i zvitnoyi dokumentatsiyi shtabu z likvidatsiyi naslidkiv nadzvychaynoyi sytuatsiyi” vid 26.12.2014 № 1406 [Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine “On approval of the Regulations on the emergency response headquarters and Types of operational and technical and reporting documentation of the emergency response headquarters” from December 26, 2014 № 1406 ”] (n.d.) *zakon.rada.gov.ua* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-15#Text> [in Ukrainian].

STATE OF REGULATORY REGULATION OF INTERDEPARTMENTAL INTERACTION OF STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Demchuk Volodymyr

Abstract. Analysis of hazards and threats of man-made and natural nature, emergencies shows that over the past 10 years there is no tendency to increase or decrease, but it should be noted that the level of risks of natural and man-made emergencies and risks of losses from them remain virtually unchanged and quite high for most regions of Ukraine. And the consequences of the emergency associated with the spread of the coronavirus COVID-19 are unpredictable and require scientific and methodological justification of methods for their prediction and calculation. As the situation in the world with the spread of coronavirus has shown, the risk of emergencies is a factor that determines the quality of life in the regions of any country. This necessitates a detailed review of organizational and managerial approaches to their modeling and minimization. Traditional approaches to managing the complex consequences of emergencies, as evidenced by the experience of their application, often lead to unsatisfactory results. Another serious problem in the organization of effective emergency management, as shown by the practice of responding to emergencies associated with the spread of the coronavirus, is the real complication or lack of coordination of official governmental, departmental and non-governmental authorities. It is revealed that the legislation of Ukraine defines the main provisions for the implementation of state policy in the sphere of civil protection in general, and outlines the foundations for building a single state system of civil protection. It is proved that the specified legislative acts indicate the structure, functions and tasks of the management system of the unified state system of civil protection. It is determined that the problem of building the management system of the unified state civil protection system at the territorial and functional level, as well as improving the sequence and content of management in emergencies and the organization of interaction, as part of the management process, requires additional research and scientific substantiation.

Key words: normative-legal regulation, interdepartmental interaction, civil protection, emergency situation, COVID-19.

УДК: 351.743

Євсєєв Вадим,

доцент, кандидат військових наук,

E-mail : ua117@ukr.net,

ORCID ID : [0000-0002-0164-2991](https://orcid.org/0000-0002-0164-2991)

Панченко Віталій,

доцент, кандидат військових наук,

E-mail : panchenko1214@ukr.net,

ORCID ID : [0000-0003-1445-1200](https://orcid.org/0000-0003-1445-1200)

Запара Олександр,

E-mail : zapara2020@ukr.net,

ORCID ID : [0000-0002-1177-1287](https://orcid.org/0000-0002-1177-1287)

МЕТОДИКА РОЗПОДІЛУ СИЛ МІЖ ЕЛЕМЕНТАМИ ОПЕРАТИВНОГО ШИКУВАННЯ ЗВЕДЕНОГО ЗАГОНУ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-120-139](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-120-139)

Анотація. В статті обґрунтована актуальність обраного напрямку дослідження, яка полягає у існуванні невідповідності між потребою у проведенні розподілу сил між елементами оперативного шиккування зведеного загону Міністерства внутрішніх справ та недосконалістю науково-методичного апарату, який би дозволив зробити це достатньо обґрунтовано. Визначено, що одним із шляхів подолання вказаної невідповідності є розроблення інструменту механізму державного управління силами цивільного захисту у вигляді методики розподілу сил між елементами оперативного шиккування зведеного загону Міністерства внутрішніх справ, який створюється для участі у ліквідації наслідків епідемії (пандемії). Авторами підкреслено, що зазначена методика має дозволяти проводити розподіл сил між елементами оперативного шиккування зведеного загону на основі визначення важливості, терміновості та пріоритетності виконання поставлених завдань. В роботі проведений аналіз останніх досліджень і публікацій за тематикою дослідження. Результати проведеного аналізу дозволяють стверджувати, що існуючий науково-методичний апарат міг бути корисним для вирішення часткових завдань дослідження, утім не давав цілковитої можливості щодо розподілу сил між елементами оперативного шиккування зведеного загону Міністерства внутрішніх справ на основі важливості, терміновості та пріоритетності виконання поставлених завдань. Зазначено, що при проведенні дослідження були використані наступні методи дослідження: вивчення літератури та документів, аналіз, узагальнення, прогнозування, вивчення та узагальнення досвіду, метод (матриця) Ейзенхауера, метод експертних оцінок, метод апріорного ранжирування, метод (коефіцієнт конкордації) Кендалла, багатокритеріальна оптимізація. В статті представлена блок-схема методики розподілу сил між елементами оперативного шиккування зведеного загону

Міністерства внутрішніх справ, який створюється для участі у ліквідації наслідків епідемії (пандемії), і наведені приклади розподілу завдань за категоріями на основі важливості та терміновості їх виконання, а також ранжирування зазначених завдань за пріоритетністю виконання.

Ключові слова: методика, оперативне шикування, зведений загін, Національна поліція, Національна гвардія України, Міністерство внутрішніх справ, ліквідація, епідемія, пандемія.

Постановка проблеми. Відомо, що з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на безпечне для життя і здоров'я оточуюче середовище, на складові сектору безпеки держави, в тому числі й на Національну поліцію (далі-НП) та Національну гвардію України (далі – НГУ), покладене завдання щодо надання допомоги органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (далі – НС) природного характеру, включаючи масових інфекційних захворювань громадян, тобто виникнення епідемій та пандемій [1].

У сучасній історії нашої держави наявні випадки залучення сил НП та НГУ до виконання вище зазначеного завдання, в тому числі й в межах участі у забезпеченні карантину та проведенні протиепідемічних заходів, що були запроваджені у зв'язку із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої корона вірусом SARS-Cov-2 [2].

Часткові завдання, що виконувалися в межах участі у вказаних заходах, їх обсяг і способи виконання, кількість необхідних сил визначалися завчасно при розробленні відповідних планів [3, с. 106].

У той же час, необхідно пригадати історію виникнення та подальшого розповсюдження COVID-19. Спалах захворювання розпочався у грудні 2019 року у місті Ухань провінції Хубей Китайської Народної Республіки (далі – КНР). Згодом вказана хвороба стрімко поширилась майже по всьому світові та у березні 2020 року була визнана Всесвітньою організацією охорони здоров'я пандемією [2, с. 106].

З метою недопущення подальшого поширення небезпечної інфекційної хвороби COVID-19 владою КНР були прийняті безпрецедентні за своїм масштабом відомі карантинні заходи. До

участі у проведенні зазначених заходів були залучені значні за чисельністю сили поліції та Народної озброєної міліції (військове формування з правоохоронними функціями, споріднене за своїм призначенням з НГУ). В окремих випадках, на думку авторів, діяльність зазначених формувань у визначених умовах набувала оперативного масштабу. Звісно, для координації дій даних формувань виникла необхідність у створенні тимчасової організаційно-функціональної структури, яка виконувала б поставлені завдання за загальним замислом та під єдиним керівництвом [4, с. 29].

З огляду на вище вказане, з урахуванням прискорення в даний час темпів подальшого поширення хвороби територією України, не можна виключати того, що в майбутньому може виникнути необхідність у впровадженні „жорстких” карантинних заходів, починаючи від суцільного блокування великих за площею та чисельністю населення населених пунктів і територій, посилення охорони громадського порядку у карантинних населених пунктах тощо, як, наприклад, це було зроблено владою КНР на початку спалаху COVID-19 в місті Ухань [3, с. 106].

Результати проведеного нами аналізу досвіду [3, с. 107] виконання НП та НГУ, як складовими сил цивільного захисту (далі – ЦЗ) єдиної державної системи ЦЗ, завдань щодо участі у забезпеченні карантину та проведенні протиепідемічних заходів, дозволяють стверджувати, що при введенні „жорстких режимів” проведення зазначених заходів обсяг завдань, які будуть виконуватися, може збільшуватися. Крім того, можуть ставитися додаткові завдання, виконання яких не було передбачене відповідними планами. Все це може потребувати збільшення чисельності сил, що залучаються до їх виконання, а в окремих випадках можливо й створення зведених загонів (далі – ЗЗ). Під ЗЗ автори розуміють тимчасово створену організаційно-функціональну структуру, що формується з числа співробітників НП та військовослужбовців НГУ для участі у ліквідації наслідків виникнення епідемій та пандемій, і виконує поставлені завдання за загальним замислом та під єдиним керівництвом.

У такому випадку, цілком ймовірно, може виникнути ситуація, коли чисельність сил, що планувалось залучити до виконання завдань у визначених умовах (наявних сил), не збігається з чисельністю сил, які необхідні для виконання поставлених завдань з урахування збільшення їх обсягів і постановкою додаткових, не передбачених існуючими планами.

Звичайно керівник постає перед необхідністю зменшення (пропорційного чи непропорційного) чисельності сил структурних елементів оперативного шикування ЗЗ. Безперечно, відповідне зменшення чисельності сил зазначених елементів буде певним чином впливати на результати виконання поставлених завдань.

Результати проведеного аналізу наукової та спеціальної літератури дозволяють стверджувати, що на даний час, на жаль, відсутні конкретні рекомендації щодо дій керівника у подібних обставинах і для вирішення зазначених завдань керівники застосовують евристичний підхід, що обумовлено недосконалістю існуючого науково-методичного апарату.

Виникає невідповідність між потребою у проведенні розподілу сил між елементами оперативного шикування ЗЗ та недосконалістю науково-методичного апарату, який би дозволив зробити це достатньо обґрунтовано.

Одним із шляхів подолання вказаної невідповідності є розроблення інструменту механізму державного управління силами ЦЗ у вигляді методики розподілу сил між елементами оперативного шикування ЗЗ Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС), який створюється для участі у ліквідації наслідків епідемії (пандемії). На думку авторів, розподіл сил між зазначеними елементами ЗЗ у визначених умовах може проводитись на основі визначення важливості, терміновості та пріоритетності виконання поставлених завдань.

Отже, зазначені обставини свідчать на користь актуальності теми наукової статті, і визначають необхідність вирішення важливого для теорії і практики службово-бойової діяльності сил НП та НГУ наукового завдання – розроблення вище зазначеної методики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В наукових статтях [5; 6] обґрунтовані можливі завдання, їх зміст, склад, форми службово-бойової діяльності, способи дій, види та чисельність нарядів (підрозділів, груп) угруповання сил НГУ при участі у реагуванні на виникнення епідемій та епізоотій. В цілому, зазначені у цих роботах можливі завдання, їх зміст, склад, форми службово-бойової діяльності, способи дій, види та чисельність нарядів (підрозділів, груп) притаманні й зведеному загону МВС, який створюється для участі у ліквідації наслідків епідемії (пандемії).

У статті [6] представлені результати ранжирування факторів, що впливають на склад та чисельність угруповань НГУ при участі у ліквідації наслідків НС природного характеру. Результати проведеного ранжирування дозволяють стверджувати, що одними з більш значущих факторів є: склад та чисельність підрозділів взаємодії; норми виділення особового складу; розмір району виникнення НС; завдання, що будуть виконуватися, та способи їх виконання. Зазначені фактори, в цілому, тотожні факторам, що впливають на чисельність та побудову оперативного шиккування 33 при виконанні ним завдань у визначених умовах, в тому числі й при участі у ліквідації наслідків епідемії (пандемії). Крім того, в статті автором наведений порядок застосування методу апіорного ранжирування та методу (коефіцієнта конкордації) Кендалла, які можуть використовуватися для вирішення часткових задач дослідження.

У роботі [7] висвітлена математична модель, яка дозволяє знаходити раціональну чисельність ешелону ізоляції (групи блокування) району проведення ізоляційно-обмежувальних заходів при виникненні НС, а в науковій статті [9] представлена модель визначення необхідної чисельності особового складу для виконання завдань бойової служби з охорони важливих державних об'єктів. Дані моделі можуть використовуватися для розрахунку чисельності окремих елементів оперативного шиккування зведеного загону Міністерства внутрішніх справ.

У науковій роботі [9] наведена методика розподілу обмежених сил та засобів між важливими державними об'єктами при їх охороні в особливий період. Сутність методики полягає у розподілі сил та засобів між об'єктами охорони за критерієм забезпечення максимально можливого ймовірнісного рівня захищеності одночасно всіх об'єктів охорони від моменту прийняття їх під охорону до моменту прибуття резерву військової частини на об'єкт для надання допомоги варті у разі спроби проникнення противника. Зазначена методика не дозволяє визначати черговість взяття об'єктів під охорону за будь-якими критеріями, в тому числі й за важливістю, терміновістю та пріоритетністю виконання поставлених завдань.

Автором [10] розкриті сутність та порядок застосування методу (матриці) Ейзенхауера. Зазначений метод дозволяє розподіляти задачі за їх важливістю та терміновістю, і цей метод також може застосовуватися для вирішення часткових завдань дослідження.

Таким чином, результати проведеного аналізу наукової літератури дозволяють стверджувати, що існуючий науково-методичний апарат може бути корисним для вирішення часткових завдань дослідження, утім, нажаль, не дає цілкової можливості щодо розподілу сил між елементами оперативного шикування зведеного загону МВС на основі важливості, терміновості та пріоритетності виконання поставлених завдань, а відтак потребує удосконалення.

Методи дослідження. При проведенні дослідження авторами були використані наступні методи: вивчення літератури та документів, аналіз, узагальнення, прогнозування, вивчення та узагальнення досвіду, метод (матриця) Ейзенхауера, метод експертних оцінок, метод апріорного ранжування, метод (коефіцієнт конкордації) Кендалла, багатокритеріальна оптимізація.

Метою статті є розроблення методики розподілу сил між елементами оперативного шикування зведеного загону МВС, який створюється для участі у ліквідації наслідків епідемії (пандемії).

Виклад основного матеріалу. Зміст основних завдань, що можуть виконуватися силами Національної поліції та Національної гвардії України у визначених умовах, елементи оперативного шикування зведеного загону Міністерства внутрішніх справ, форми службово-бойової діяльності та способи дій зазначених елементів, види нарядів (підрозділів, груп), що можуть призначатися для виконання завдань в рамках участі у ліквідації наслідків епідемії (пандемії), наведені у табл. 1.

Таблиця 1 – Теоретичні основи застосування зведеного загону МВС

Умовне позначення завдання	Зміст завдання	Форми службово-бойової діяльності	Способи дій	Види нарядів (підрозділів, груп)
Група блокування				
зб1	Перекриття ділянок місцевості та автомобільних і пішохідних шляхів на кордоні РК**.	Режимно-карантинна служба	Блокування, патрулювання, спостереження огляд, затримання, переслідування	Патруль (піший, на транспортному засобі), заслон
зб2	Здійснення пропуску на територію району карантину та за його межі людей, транспортних засобів і вантажів через встановлені на автомобільних, залізничних та пішохідних шляхах контрольно-перепускні пункти та проведення їх огляду.		Блокування, огляд, затримання, вилучення, переслідування	Наряд на контрольно-пропускний пункт

Науковий вісник : Державне управління №1 (7) 2021

Умовне позначення завдання	Зміст завдання	Форми службово-бойової діяльності	Способи дій	Види нарядів (підрозділів, груп)
Група охорони				
зоx1	Охорона ізоляторів та обсерваторів і здійснення перепускного режиму на зазначених об'єктах.	Режимно-карантинна служба	Охорона, спостереження, затримання, огляд, вилучення	Варта, пост охорони об'єкта
зоx2	Охорона місць зберігання товарів першої необхідності (продуктів харчування, медичних засобів тощо) та пунктів їх видачі.		Охорона, спостереження, затримання	Варта, пост охорони об'єкта
зоx3	Охорона (посилення охорони) органів державної влади та інших об'єктів критичної інфраструктури.	Вартова служба	Патрулювання, охорона, спостереження, огляд, затримання	Варта, пост охорони об'єкта
Група супроводження				
зс1	Супроводження осіб, які виявили бажання покинути територію РК та пройшли обсервацію, з обсерваторів до місць (пунктів) посадки в транспортні засоби, в тому числі і в залізничний транспорт.	Режимно-карантинна служба	Супровід, охорона, затримання	Наряд супроводження
зс2	Охорона місць (пунктів) посадки зазначених осіб в транспорті засоби.	Режимно-карантинна служба	Охорона, затримання	Піший патруль, пост ОГП ***

Умовне позначення завдання	Зміст завдання	Форми службово-бойової діяльності	Способи дій	Види нарядів (підрозділів, груп)
зс3	Супроводження транспортних засобів, піших колон, залізничного транспорту з визначеною категорією осіб від місць (пунктів) посадки до кордону РК.		Супровід, охорона	Наряд супроводження
зс4	Супроводження транспортних засобів, автомобільних колон, залізничного транспорту із вантажем товарів першої необхідності від кордону РК до місць їх зберігання та з місць зберігання до пунктів їх видачі.			
Група охорони громадського порядку				
зогп1	Несення служби з охорони громадського порядку в населених пунктах, що розташовані в РК.	Режимно-карантинна служба	Патрулювання, охорона, спостереження, огляд, затримання	Патруль (піший, на транспортному засобі), пост ОГП
зогп2	Охорона громадського порядку біля пунктів видачі товарів першої необхідності.		Патрулювання, охорона, спостереження, огляд, затримання	
зогп3	Відновленні правопорядку в разі	Спеціальні дії	Патрулювання,	Патруль (піший, на

Умовне позначення завдання	Зміст завдання	Форми службово-бойової діяльності	Способи дій	Види нарядів (підрозділів, груп)
	порушення з боку громадян введених заборон (на проведення публічних заходів, функціонування ринків, ярмарок та майданчиків для торгівлі).		охорона, спостереження, блокування, оточення, затримання, вилучення, розосередження, конвоювання	транспортному засобі), пост ОГП, варту, групи блокування, оточення, розосередження, вилучення
зогп4	Забезпечення безпеки дорожнього руху в РК.	Режимно-коменданська служба	Патрулювання, спостереження, огляд, затримання, блокування, регулювання	Пост регулювання руху, патруль на транспортному засобі

* складено авторами на основі джерел [5; 6];

** РК – район карантину;

*** ОГП – охорона громадського порядку

На рис. 1 представлена блок-схема методики розподілу сил між елементами оперативного шикування зведеного загону МВС, який створюється для участі у ліквідації наслідків епідемії (пандемії).

На першому етапі методики (блок 1 рис. 1) визначаються початкові данні:

кількість нарядів (підрозділів), що виконують завдання, окремо за кожним видом наряду (підрозділу) при виконанні кожного окремого завданням;



Рисунок 1 – Блок-схема методики розподілу сил між елементами оперативного шикування зведеного загону МВС, який створюється для участі у ліквідації наслідків епідемії (пандемії)*

* складено авторами

максимальна нормативна кількість особового складу у кожному виді наряду (підрозділу);

кількість змін нарядів (підрозділів), що виконують завдання, окремо за кожним видом наряду (підрозділу) при виконанні кожного окремого завданням.

На наступних етапах методики проводяться розрахунки чисельності сил елементів оперативного шикування ЗЗ, а саме:

на другому етапі (блок 2 рис. 1) – розрахунок чисельності сил групи блокування;

на третьому етапі (блок 3 рис. 1) – розрахунок чисельності сил групи охорони;

на четвертому етапі (блок 4 рис. 1) – розрахунок чисельності сил групи супроводження;

на п'ятому етапі (блок 5 рис. 1) – розрахунок чисельності сил групи охорони громадського порядку;

на шостому етапі (блок 6 рис. 1) – розрахунок чисельності сил резерву;

на сьомому етапі (блок 7 рис. 1) – розрахунок чисельності сил групи управління та забезпечення.

Моделі розрахунку чисельності окремих елементів оперативного шикування відомі, широко висвітлені в науковій літературі, наприклад в [8; 9], тому в статті не розкриваються.

Далі на восьмому етапі (блок 8 рис. 1) розраховується загальна чисельність сил зведеного загону МВС $N_{\text{сил}}^{\text{заг}}$.

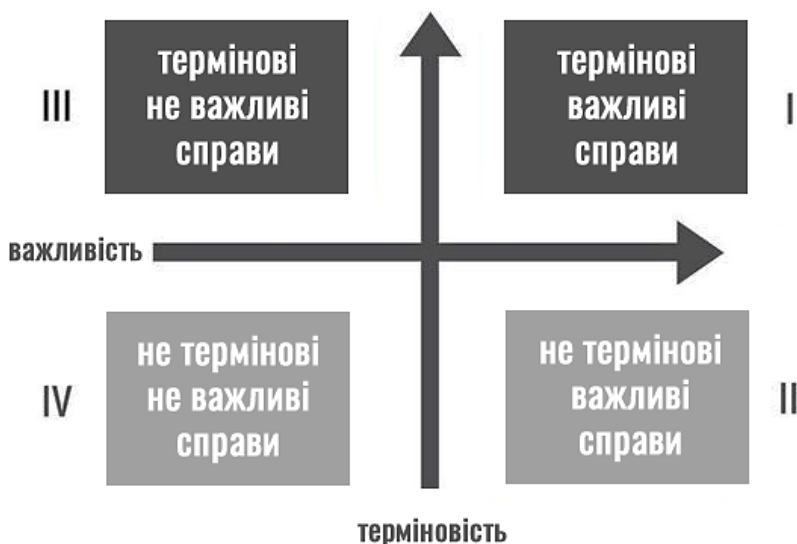


Рисунок 2 – Матриця Ейзенхауєра*

* рисунок з джерела [12]

На дев'ятому етапі (блок 9 рис. 1) проводиться оцінювання отриманих результатів. Якщо виконується умова $N_{\text{сил}}^{\text{заг}} \leq N_{\text{сил}}^{\text{наяв}}$, де $N_{\text{сил}}^{\text{наяв}}$ – наявна чисельність сил, з яких може бути сформований ЗЗ, то процес розподілу сил між елементами оперативного

шикування 33 закінчується та оформлюються пропозиції до замислу керівника загону.

У разі, коли зазначена вимога не виконується, тобто $N_{\text{сил}}^{\text{заг}} > N_{\text{сил}}^{\text{наяв}}$, то переходимо до десятого етапу методики (блок 10 рис. 1), на якому проводиться розподіл завдань за категоріями та їх ранжирування за пріоритетністю виконання.

Розподіл завдання за категоріями проводиться з використанням методу (матриці) Ейзенхауера (рис. 2).

Метод (матриця) Ейзенхауера також достатньо висвітлений в науковій та спеціальній літературі, наприклад в [11]. Лише зазначимо, що першими виконуються термінові важливі завдання (віднесені експертами до категорії 1), потім не термінові важливі (віднесені експертами до категорії 2), далі термінові не важливі (віднесені експертами до категорії 3). Останніми виконуються не термінові, не важливі завдання (віднесені експертами до категорії 4).

Таблиця 2 – Результати розподілу завдань за категоріями*

Умовне позначення завдання	Умовний номер експерта								Сума оцінок експертів	Середня сума оцінок експертів	Категорія завдання
	Оцінки експертів										
зб1									10	1,25	1
зб2									11	1,38	1
зоx1									16	2,0	2
зоx2									21	2,63	3
зоx3									14	1,75	2
зс1									30	3,75	4
зс2									32	4,0	4
зс3									30	3,75	4
зс4									22	2,75	3
зогп1									9	1,13	1
зогп2									26	3,25	3
зогп3									17	2,13	2
зогп4									21	2,63	3

* складено авторами на основі результатів проведених розрахунків

Розподіл завдань за категоріями проводиться з використанням відомого та апробованого методу експертних оцінок. В табл. 2 подано результати розподілу завдань за визначеними категоріями. До експертного оцінювання були залучені науково-педагогічні працівники Національної академії

НГУ, які мають приблизно однакові знання та досвід у сфері, що досліджується.

Далі з використанням методу апіорного ранжування проводиться ранжування завдань в середині категорій за пріоритетністю їх виконання. Оцінювання ступеня узгодженості думок експертів проводиться за допомогою методу (коефіцієнта конкордації) Кендалла. Обидва вище зазначені методи також апробовані, достатньо повно висвітлені у науковій літературі, наприклад в [7].

У табл. 3 наведені результати ранжирування завдань в середині категорій за пріоритетністю їх виконання.

Таблиця 3 – Результати ранжирування завдань*

Категорія	Умовне позначення завдання	Умовний номер експерта								Ранг завдання	Місце завдання	Коефіцієнт конкордації
		1	2	3	4	5	6	7	8			
		Оцінки експертів										
1	зб1	1	1	1	1	2	1	1	1	0,63	1	0,67
	зб2	3	2	3	3	3	2	3	3	0,08	3	
	зогп1	2	3	2	2	1	3	2	2	0,29	2	
2	зоx1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,67	1	0,89
	зоx3	3	3	2	3	3	3	3	3	0,04	3	
	зогп3	2	2	3	2	2	2	2	2	0,29	2	
3	зоx2	1	2	1	2	1	1	1	1	0,46	1	0,88
	зс4	4	4	4	4	4	3	4	4	0,02	4	
	зогп2	2	1	2	1	2	2	2	2	0,36	2	
	зогп4	3	3	3	3	3	4	3	3	0,16	3	
4	зс1	1	1	1	1	1	1	1	1	0,67	1	0,81
	зс2	3	3	2	3	3	3	3	2	0,08	3	
	зс3	2	2	3	2	2	2	2	3	0,25	2	

* складено авторами на основі результатів проведених розрахунків

У табл. 4 висвітлені узагальнені результати розподілу завдань за категоріями та їх ранжування за пріоритетністю виконання.

Наступним етапом є проведення уточнення початкових даних та повторні розрахунки. Уточнення початкових даних полягає у зменшенні нормативної чисельності нарядів (підрозділів, груп) з максимальної до мінімальної. При цьому, зменшення нормативної чисельності необхідно починати проводити з тих нарядів (підрозділів, груп), які призначаються для виконання завдання категорії 4, що має найнижчий рейтинг за пріоритетністю виконання, і далі за зростанням зазначеного рейтингу (від 4 до 1 категорії).

Таблиця 4 – Узагальнені результати розподілу завдань за категоріями та їх ранжирування за пріоритетністю виконання*

Завдання	Термінові	Не термінові
Важливі	Категорії завдань	
	1	2
	Ранги завдань за пріоритетністю виконання	
	1. зб1	1. зох1
	2. зогп1	2. зогп3
	3. зб2	3. зох3
Не важливі	Категорії завдань	
	3	4
	Ранги завдань за пріоритетністю виконання	
	1. зох2	1. зс1
	2. зогп2	2. зс3
	3. зогп4	3. зс2
	4. зс4	-

* складено авторами на основі узагальнення результатів проведених розрахунків

Висновки та напрями подальших досліджень.

Розроблена методика, на відміну від відомих, дозволяє проводити розподіл сил між елементами оперативного шикування, здійснювати розрахунки чисельності сил окремих елементів шикування та в цілому зведеного загону з урахуванням важливості, терміновості та пріоритетності виконання поставлених завдань, що, в свою чергу, дозволяє знизити можливий негативний вплив скорочення чисельності сил на загальні результати виконання загоном поставлених завдань і підвищити обґрунтованість розробленого замислу керівника загону.

Напрямом подальшого дослідження є оцінювання можливостей підрозділів НП та НГУ щодо виконання завдань в рамках участі у ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, що пов'язана з COVID-19.

Список використаних джерел

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016. // *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#Text> (дата звернення: 10.12.2020).
2. Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.2020 № 641. *База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України*. URL: <https://cutt.ly/HjO5kKW> (дата звернення: 10.12.2020).
3. Запара О. В., Євсєєв В. О. Підвищення обґрунтованості рішення керівника зведеного загону МВС, який створюється для виконання завдань щодо участі у ліквідації наслідків епідемії (пандемії), на розподіл сил між елементами оперативного шикування. *Перспективні галузі наукових досліджень: динаміка та тренди: матеріали міжнародної студентської наукової конференції (Т.3), (м. Суми, 16 жовтня 2020 року)*. Суми: Молодіжна наукова ліга, 2020. С. 106 – 108.
4. Євсєєв В. О., Кулешов О. П., Пташка С. Д. Досвід іноземних держав у застосуванні військових формувань та правоохоронних органів при ліквідації наслідків окремих груп медико-біологічних надзвичайних ситуацій. *Честь і закон*. 2020. № 1 (72). С. 26 – 33
5. Євсєєв В. О. Обґрунтування завдань і складу угруповання сил Національної гвардії України при участі у реагуванні на виникнення епідемій та епізоотій. *Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України*. 2018. № 2 (31). С. 151 – 159.
6. Євсєєв В. О. Форми діяльності і способи дій угруповання сил Національної гвардії України при участі у реагуванні на виникнення епідемій та епізоотій. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: військові та технічні науки*. 2018. № 1 (75). С. 50 – 63.
7. Адамчук М. М., Бабков Ю. П., Колянда В. В., Кучерина С. Є. Результати ранжирування факторів, що впливають на склад та чисельність угруповань Національної гвардії України, які створюються для виконання завдань із забезпечення громадської безпеки. *Честь і закон*. 2015. № 2 (53). С. 35 – 41.

8. Антоненко В. В. Модель ешелону ізоляції району проведення аварійно-рятувальних робіт при реагуванні на надзвичайну ситуацію техногенного характеру. *Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних Сил*. 2010. № 3 (25). С. 177 – 183.
9. Городнов В. П., Сукоцько С. М., Овчаренко В. В. Модель визначення необхідної чисельності особового складу для виконання завдань бойової служби з охорони важливих державних об'єктів. *Честь і закон*. 2017. № 2 (61). С. 34-42.
10. Євсєєв В. О. Методика розподілу обмежених сил та засобів між важливими державними об'єктами при їх охороні в особливий період. *Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних Сил*. 2015. № 3. С. 128 – 131.
11. Геній А. Высокоэффективный тайм-менеджмент по Матрице Эйзенхауэра: бизнес-блокнот. М.: Издательство АСТ, 2016. 320 с.
12. Матриця Ейзенхауэра. URL: <http://www.management.com.ua/blog/3483> (дата звернення : 10.12.2020).

References

1. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 4 bereznia 2016 roku «Pro Kontseptsiiu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14 bereznia 2016 roku № 92/2016 [About the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine from March 4, 2016 «About the Concept of Development of the Security and Defense Sector of Ukraine»: The President of Ukraine Decree dated March 14, 2016, № 92/2016]. (n.d.) zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#Text> [in Ukrainian].
2. Pro vstanovlennia karantynu ta zaprovadzhennia posylenykh protyepidemichnykh zakhodiv na terytorii iz znachnym poshyrenniam hostroi respiratornoi khvorooby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22 lypnia 2020 r. № 641 [About Establishment of the Quarantine and Implementation of the Intensified Anti-epidemic Activity in the Territory with a Significant Spread of COVID-19 Acute Respiratory Infection Caused by the SARS-CoV-2 Coronavirus: The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution Dated July 22, 2020, № 641]. (n.d.) zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://cutt.ly/HjO5kKW> [in Ukrainian].

3. Zapara, O. V., & Yevsieiev, V. O. (2020). Pidvyshchennia bgruntovanosti rishennia kerivnyka zvedenoho zahonu MVS, yakii stvoruietsia dlia vykonannia zavdan shchodo uchasti u likvidatsii naslidkiv epidemii (pandemii), na rozpodil syl miz helementamy operatyvnoho shykuvannia [Increasing the Validity of the Decision of the Head of the Consolidated Squad of the Interior Ministry, That is Created to Carry Out the Tasks of the Participation in Eliminating of Consequences of the Epidemic (the Pandemic), on Allocation of Forces Between the Operational Order's Elements]. Proceedings from PHNDDT'20: *Mizhnarodna studentska naukova konferentsiia «Perspektyvni haluzi naukovykh doslidzhen: dynamika ta trendy» – The International Student Scientific Conference «Promising Areas of Scientific Research: Dynamics and Trends»*. Vol. 3, (pp. 106-108). Sumy: Molodizhna naukova liha. ISBN 978-617-7171-58-3. [in Ukrainian].
4. Yevsieiev, V. O., Kuleshov, A. P., & Ptashka S. D. (2020). Dosvid inozemnykh derzhav u zastosuvanni viiskovykh formuvan ta pravookhoronnykh orhaniv pry likvidatsii naslidkiv okremykh hrup medyko-biolohichnykh nadzvychainykh sytuatsii [Experience of Foreign Countries in the Application of Military Formations and Law Enforcement Agencies During the Liquidation of Aftermath of Certain Groups of Medical and Biological Emergencies]. *Chest i zakon – Honor and Law*, 1 (72), 26-33. ISSN 2078-7480.[in Ukrainian].
5. Yevsieiev, V. O. (2018). Obgruntuvannia zavdan i skladu uhrupuvannia syl Natsionalnoi hvardii Ukrainy pry uchasti u reahuvanni na vynyknennia epidemii ta epizootii [Substantiation of the Missions and Structure of the Forces Formation of the National Guard of Ukraine During Participation in the Reacting to the Arising of Epidemics and Epizootics]. *Nauka i tekhnika Povitrianykh Syl Zbroinykh Syl Ukrainy – Science and Technology of the Air Force of Ukraine*, 2 (31), 151-159. [in Ukrainian].
6. Yevsieiev, V. O. (2018). Formy diialnosti i sposoby dii uhrupuvannia syl Natsionalnoi hvardii Ukrainy pry uchasti u reahuvanni na vynyknennia epidemii ta epizootii [Activity Forms and Actions Methods of the Forces Formation of the National Guard of Ukraine During Participation in the Reacting to the Arising of Epidemics and Epizootics]. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy. Serii: viiskovi ta tekhnichni nauky – Scientific Works of National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine. Series: Military and Technical sciences*, 1 (75), 50-63. [in Ukrainian].

7. Adamchuk M. M., Babkov Yu. P., Kolyanda V. V., & Kucherina S. Ye. (2015). Rezultaty ranzhyruvannia faktoriv, shcho vplyvaiut na sklad ta chyselnist uhrupuvan Natsionalnoi hvardii Ukrainy, yaki stvoriuiutsia dlia vykonannia zavdan iz zabezpechennia hromadskoi bezpeky [The Results of Ranking the Factors That Influencing on the Structure and Numbers of Formations of the National Guard of Ukraine, Which are Creating to Carry Out the Tasks to Ensure the Public Safety]. *Chest i zakon – Honor and Law*, 2 (53), 35-41. [in Ukrainian].
8. Antonets, V. V. (2010). Model eshelonu izoliatsii raionu provedennia avariino-riatuvalnykh robot pry reahuvanni na nadzvychainu sytuatsiiu tekhnohennoho kharakteru [The Model of Isolation Echelon of the Area of Emergency and Rescue Operations During Reacting to the Man-made Emergency]. *Zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho universytetu Povitrianykh Syl – Scientific Works of Kharkiv Air Force University*, 3 (25), 177-183. [in Ukrainian].
9. Gorodnov, V. P., Sukonko, S. M., & Ovcharenko, V.V. (2017). Model vyznachennia neobkhidnoi chyselnosti osobovoho skladu dlia vykonannia zavdan boiovoi sluzhby z okhorony vazhlyvykh derzhavnykh obiektiv [Model of Determining the Required Number of Personnel to Perform tasks of Combat Service on the Protection of Critical State Facilities]. *Chest i zakon – Honor and Law*, 2 (61), 34-42. ISSN 2078-7480.[in Ukrainian].
10. Yevsieiev, V. O. (2015). Metodyka rozpodilu obmezhenykh syl ta zasobiv mizh vazhlyvymy derzhavnymy obiektamy pry yikh okhoroni v osoblyvyi period [Method of the Allocation of Limited Forces and Facilities among the Key Infrastructure during their Protection in a Special Period]. *Zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho universytetu Povitrianykh Syl – Scientific Works of Kharkiv Air Force University*, 3, 128-131. [in Ukrainian].
11. Geniy, A. (2016). *Vyisokoeffektivniy taym-menedzhment po Matritse Eyzenhauera [Highly Effective time management by the Eisenhower Matrix]*. Moscow: Izdatelstvo AST [in Russian].
12. Matrytsia Eizenkhauera [Eisenhower Matrix]. Retrieved from <http://www.management.com.ua/blog/3483> [in Ukrainian].

**THE METHODOLOGY FOR ALLOCATION OF FORCES
BETWEEN THE OPERATIONAL ORDER'S ELEMENTS OF THE
CONSOLIDATED SQUAD OF THE INTERIOR MINISTRY, WHICH
IS CREATING FOR THE PARTICIPATION IN ELIMINATING THE
EPIDEMIC (THE PANDEMIC)**

Yevsieiev Vadym, Panchenko Vitalii, Zapara Oleksandr

Abstract. The urgency of the chosen direction of research has grounded in the article. The urgency of the chosen direction of research consists in existing of inconsistency between need for conducting the allocation of forces between the operational order's elements of the consolidated squad of the Interior Ministry and non-perfection of scientific-methodological apparatus, that would have allowed to do it well-reasoned enough. It is determined, that one of the ways of overcoming of specified inconsistency is development of the instrument of public administration's machinery of civil protection forces in the form of the Methodology for allocation of forces between the operational order's elements of the consolidated squad of the Interior Ministry, which is creating for the participation in eliminating the epidemic (the pandemic). The authors emphasize that the specified Methodology should allow conducting the allocation of forces between the operational order's elements of the consolidated squad by identifying of importance, urgency and priority of carrying out designated tasks. Recent studies of research works and publications on the field of the research have analyzed in the article. Results of analysis may be assert that existing scientific-methodological apparatus could be useful in solving of the research's partial problems, but didn't give a full opportunity to allocate forces between the operational order's elements of the consolidated squad of the Interior Ministry, which is creating for the participation in eliminating the epidemic (the pandemic), based on importance, urgency and priority of carrying out designated tasks. It is noted that during making the research the following methods have used: studying of literature and documents, analysis, generalization, prediction, studying and generalization of experience, Eisenhower method (matrix), method of expert estimates, method of a priori ranking, Kendall's method (concordance coefficient), multi-criteria optimization. The flowchart of the Methodology for allocation of forces between the operational order's elements of the consolidated squad of the Interior Ministry, which is creating for the participation in eliminating the epidemic (the pandemic), examples of allocation of tasks by categories based on importance and urgency of carrying out of them, and ranking of specified tasks based on priority of carrying out those tasks are presented in the article.

Keywords: methodology, operational order, consolidated squad, the National Police, the National Guard of Ukraine, the Interior Ministry, eliminating, epidemic, pandemic.

УДК: 338.24+331.5

Круглов Віталій,

канд. наук з держ. упр.

ORCID iD [0000-0002-7228-8635](https://orcid.org/0000-0002-7228-8635)

E-mail: virt197@gmail.com

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТРАНСФОРМАЦІЇ РИНКУ ПРАЦІ: ВИКЛИКИ ЦИФРОВОЇ ЕПОХИ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-140-161](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-140-161)

Анотація. Процеси технологічних змін, які позначилися на забезпеченні життєдіяльності держави, виробництва, відобразилися у переважній більшості людської діяльності – є наслідком стрімкого розвитку цифрової економіки. Породжені інноваційними технологіями нові напрями діяльності підприємств, установ та організацій вимагають наявності у персоналу відповідних фахових навичок, пов'язаних зі знаннями цифрової економіки. Мета дослідження полягає в аналізі сучасного стану державної політики трансформації ринку праці та формування підходів щодо впровадження змін з урахуванням викликів цифрової епохи. Як показує процес розвитку ринку праці, цифровізація та технологічний прогрес значно вплинули на економічну діяльність, виявивши вимоги щодо адаптивних навичок фахівців. Це, в свою чергу, в найближчому майбутньому призведе до значного скорочення та ліквідації робочих місць. Цифрова трансформація є складними змінами за рахунок посиленого впливу технологій, спрямованими на відносини у суспільній та економічній сферах. Концепція Industry 4.0 передбачає виникнення та подальший розвиток сучасних інноваційних напрямів діяльності. Нагальною постає потреба отримання та адаптування працездатного населення до мінливих вимог ринку праці. Впровадження нових напрямів потребуватиме значної кількості найманих працівників, в той же час – зникнення неактуальних напрямів призведе до значного рівня безробіття. Визначено, що перед державною політикою, пов'язаною з трансформації ринку праці, постають питання, спрямовані на: врегулювання балансу між виконанням роботи людьми та автоматизованими системами; контроль за безпечним використанням провідних технологій; формування необхідного середовища для підприємницької конкуренції; збільшення фінансування НДДКР; розбудову цифрової інфраструктури; впровадження стимулюючого характеру в оплаті праці в наукоємних та інноваційних сферах діяльності; законодавче упорядкування питань, пов'язаних з виконанням віддаленої роботи; посилення інституційних меж захисту інтелектуальної власності; державну підтримку суб'єктів інноваційної діяльності; залучення значних інвестицій у розвиток наукової та освітньої сфери; перепідготовку фахівців у різних сферах діяльності та працевлаштування.

Ключові слова: державна політика, ринок праці, цифрова трансформація, інформаційно-комунікативні технології

Постановка проблеми. Зміни, що торкнулися соціально-економічної сфери держави в сьогоднішніх умовах, набувають значних масштабів, а наслідки змін мають незворотній характер. Складні трансформаційні процеси впливають на темпи технологічного розвитку, можливості використання людського капіталу, забезпечення необхідного рівня зайнятості, потреби ринку праці, особливості формування державної політики щодо напрямів, які безпосередньо можуть забезпечити інноваційний розвиток (цифровий бізнес, інтернет-економіка, наука, освіта, автоматизоване виробництво). Межі між традиційним та електронним бізнесом з кожним роком все більше стираються, посилюючи конкурентну боротьбу, створюючи нові ринкові ніші, інноваційні виробництва та формуючи потреби в фахівцях, які спроможні вирішувати завдання у високотехнологічних сферах діяльності. Постійно зростає кількість спеціальностей, які суттєво пов'язані з технологіями. Виникає необхідність впровадження нових підходів до державної політики у сфері зайнятості, що передбачає визначення нагальних потреб у розвитку інноваційних напрямів діяльності та адаптації наявних трудових ресурсів до актуальних тенденцій розвитку цифрових технологій. Причому зменшення цифрового відставання, впровадження наукоємних технологій призводить до посилення конкурентних переваг та розширює можливості виходу на зовнішні ринки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з формуванням державної політики ринку праці, стають дедалі актуальними у сучасних наукових дослідженнях, особливо в поєднанні з проблематикою впливу цифрової економіки.

В. Костиця та Т. Бурлай, аналізуючи державну політику у сфері зайнятості у період Четвертої промислової революції, акцентують увагу на необхідності впровадження політики розвитку ринку праці (перекваліфікація робочої сили), створення нових робочих місць, інвестування у розвиток людського капіталу [1]. У дослідженні С. Туль робиться висновок, що посилення впливу цифровізації на ринок праці породжує: зростання кількості працівників з віддаленою формою зайнятості,

розширення цифрових складників процесу пошуку роботи (online-платформи для пошуку роботи), збільшення кількості нетипових форм зайнятості (аутсорсинг, фріланс) [2].

Низка науковців роблять висновок, що вдосконалена цифровізація та автоматизація роботи, відома як «четверта промислова революція», матиме значний вплив на особистий досвід майбутньої кар'єри, змінивши основу роботи, працевлаштування та ведення бізнесу в майбутньому [3]. Також передбачається, що ці зміни ліквідують тисячі робочих місць [4], а завдяки значному розвитку штучного інтелекту до 2025 р. зникне третина робочих місць [5].

С. Король та Є. Польовик зазначають, що процеси цифровізації створюють кваліфікаційні розриви, ризики безробіття, інші проблеми. Подолання негативних явищ вимагає державної підтримки, одним із напрямів якої є перепідготовка фахівців з урахуванням існуючих тенденцій на ринку праці [6]. На думку Дж. Ріфкіна [7], об'єднання нових комунікаційних технологій, джерел енергії та засобів пересування продукує фундаментальні зміни в способах роботи людей. На думку О. Хандій та Л. Шамілева, виникає необхідність визначення балансу між попитом та пропозицією робочої сили, що, в свою чергу, передбачає процеси підготовки закладами освіти фахівців, які спроможні конкурувати на сучасному ринку праці, враховуючи високий рівень володіння цифровими навичками [8].

Не применшуючи сучасні наукові розвідки вітчизняних та зарубіжних дослідників, варто зауважити, що окремим питанням державної політики трансформації ринку праці в умовах впливу цифрової епохи приділено недостатньо уваги, та потребують окремого поглибленого розгляду підходи до формування державної політики у зазначеній сфері.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети дослідження використано монографічний метод (аналіз розвитку сфери державного регулювання ринку праці в Україні та світі), емпіричний метод (комплексна оцінка сучасного стану ринку праці та оцінка готовності до майбутнього виробництва), порівняльного аналізу (визначено особливості та проблеми стану

ринку праці в процесі цифрової трансформації, виявлено зміни індикаторів стану ринку праці), абстрактно-логічний метод (теоретичні узагальнення та формулювання висновків).

Метою статті є аналіз сучасного стану державної політики трансформації ринку праці та формування підходів щодо впровадження змін з урахуванням викликів цифрової епохи.

Виклад основного матеріалу. Динамізм на ринку праці виявляє себе у постійній зміні актуальних професій, потреби в яких зростають або, навпаки, зменшуються до цілковитого зникнення. Проблематика появи спеціальностей, пов'язаних з впливом цифровізації на економічні процеси, ставить відповідні вимоги до компетентності фахівців, які повинні мати високу адаптивність та мати наміри навчатися протягом життя. Постіндустріальна модель суспільства виявила ключову роль у створенні нових знань, важливість інтелектуального чинника у виробництві, необхідність забезпечення високоякісними послугами, цінність партнерських відносин.

Цифрова економіка – це тактика господарювання, де оцифровані знання й інформація – ключовий виробничий фактор, сучасні інформаційні мережі – носій інформації, а інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) – рушійна сила продуктивності й оптимізації структури економіки [9].

Вітчизняне розуміння цифрової трансформації (Digital transformation), передбачає, що останнє є організаційними чи суспільними змінами на основі впровадження цифрових технологій в усі аспекти взаємодії з людиною. Трансформаційні зміни виявляються в разі виникнення інноваційних методів роботи в процесі використання технологій, що заміщує просте розширення або підтримку традиційних підходів [10]. Основу цифрової трансформації становить технологічний аспект, набори даних та бізнес-моделі як рушійні сили, що лежать в основі зазначеної трансформації [11], і спираються на аналіз «векторів» цифрової трансформації у багатьох сферах політики [12]. Структура включає взаємопов'язані виміри політики: доступ; використання; інноваційність; робочі місця; соціальне процвітання; довіру; відкритість ринку. Використання переваг та

вирішення проблем цифрової трансформації вимагає координації в усіх сферах державної політики, що передбачає розгляд питань (наприклад, навичок та цифрового уряду), які дотичні до інших аспектів структурної політики [11].

Розглядаючи та аналізуючи зміни, які спричинені цифровими інноваціями, та наслідки вказаних змін, ключовим завданням постає розроблення підходів, встановлення завдань та способів вирішення проблематики на ринку праці. Сучасні дослідники під дефініцією «політика» розуміють заходи, засоби та узгоджені дії, які дозволяють досягти встановлених цілей у певних галузях чи сферах [13]. У контексті зазначеної статті державна політика змін на ринку праці розглядається як сформована на основі принципів, цільових орієнтирів та наявності необхідних засобів діяльність суб'єктів державної влади, спрямована на розв'язання ключових проблем чи протиріч, а саме – наслідків цифрової трансформації.

На рис. 1 представлено, відповідно до концепції Industry 4.0, напрями та сутність нових технологій, які продовжують розвиватися, вимагаючи підготовки та залучення висококваліфікованих кадрів у вказані сфери діяльності.

Виходячи з поданих на рис. 1 напрямів, які передбачаються концепцією Індустрія 4.0, можна зазначити, що більшість з них досить вузько представлені в промисловій та технологічній сфері в Україні, а окремі напрями допоки не мають свого розвитку. Крім того, враховуючи технологічну відсталість України в реалізації інноваційних напрямів розвитку та недостатнє фінансування, не формуються і не впроваджуються нові актуальні напрями підготовки фахівців закладами освіти та відсутня можливість проведення повноцінних науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт.

Насамперед, ключові технології Індустрії 4.0 можуть слугувати в якості напрямів, які мають враховуватися при формуванні державної політики змін на ринку праці.

В результаті явищ, пов'язаних з Четвертою промисловою революцією, і рецесії, пов'язаної з COVID-19, повсякденна цифровізація різко прискорилося з масштабним переходом до віддаленої роботи та електронної комерції, що призвело до



Рисунок 1 – Ключові новітні технології

Джерело: побудовано на основі [14].

різкого збільшення числа нових майданчиків для віддаленої роботи [15].

У період з 1999 по 2019 рік, незважаючи на те, що чисельність молоді (у віці 15-24 років) у світі зросла з 1 млрд до 1,3 млрд, загальна кількість зайнятих роботою молодих людей зменшилася з 568 млн до 497 млн [16]. Валовий коефіцієнт охоплення середньою освітою у всьому світі зріс з 59 % у 1999 р. до 76 % у 2018 р.; відповідний коефіцієнт вищої освіти за той самий період зріс з 18 до 38 % [17]. Прогнозується, що глобальний рівень безробіття серед молоді зросте на 0,1 в. п. в 2020 р. порівняно з 2019 р. (до 13,1%) та до 13,2 % в 2021 р. Загалом молоді люди (у віці 18-35 років) частіше, ніж люди старшого віку користуються Інтернетом або володіють смартфоном, що відображає «цифровий розрив» між поколіннями [16].

В контексті формування державної політики ринку праці, слід врахувати завдання Цілей сталого розвитку (ЦУР) 4.4, де визначено, що до 2030 р. необхідно значно збільшити кількість молоді та дорослих, які мають відповідні навички, включаючи технічні та професійні навички, для працевлаштування та підприємництва. Навички інформаційно-комунікаційних технологій мають вирішальне значення для того, щоб люди могли отримати доступ до нових можливостей та адаптуватися до мінливих вимог ринку праці в епоху «Індустрії 4.0» [16].

У III-IV кварталі 2020 р. під час «коронокризи» зростання рівня безробіття в Україні було дуже стрімким. Наявні високочастотні індикатори свідчать про порівняно швидке відновлення ринку праці, що дає підстави очікувати зростання рівня зайнятості (рис. 2).

Утім у сезонно скоригованому вимірі зниження рівня безробіття буде незначним. Це зумовлено очікуваним поверненням до робочої сили частини тих, хто втратив роботу в попередні періоди, проте з різних причин не шукав роботу (відповідно, такі особи віднесені до економічно неактивного населення). Саме цей чинник пояснює, чому рівень безробіття в II кварталі був нижчим за очікування [18]. Виходячи з даних на

рис. 2, слід відмітити і таку особливість – пропозиції нових вакансій, розміщених на сайті work.ua, та актуальних вакансій Державної служби зайнятості України (ДСЗУ) значно менші, ніж кількість офіційно зареєстрованих безробітних, що дає можливості одним із напрямів державної політики трансформації ринку праці визначити спрямування державних коштів, враховуючи можливості ДСЗУ, на забезпечення перепідготовки визначеної кількості фахівців у сферах, які вимагають поглибленого використання інформаційно-комунікативних технологій.

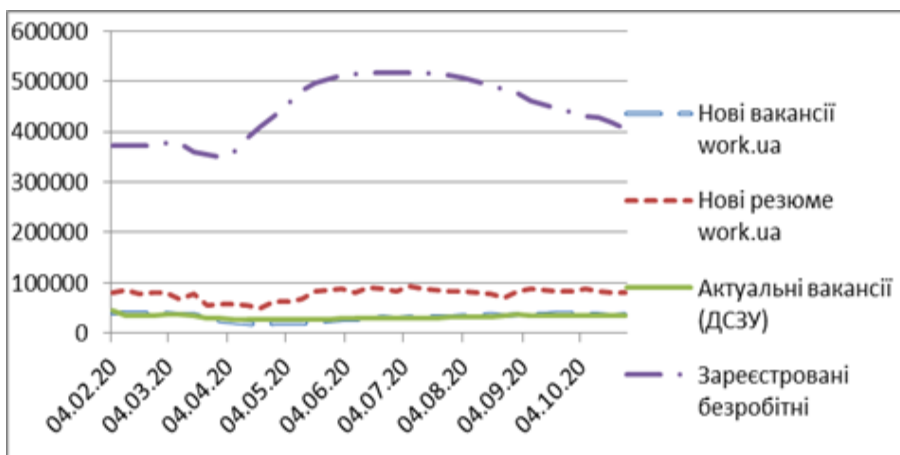


Рисунок 2 – Високочастотні індикатори стану ринку праці

Джерело: побудовано на основі [18].

Четверта промислова революція, демографічні зміни, промислові перетворення та зміни потреб споживачів створюють попит на мільйони нових робочих місць з величезними можливостями для реалізації потенціалу та сподівань людей. Однак, щоб перетворити ці можливості в реальність, у всьому світі терміново необхідні нові джерела даних та інноваційні підходи до розуміння виникаючих робочих місць і навичок, а також для розширення можливостей ефективних і скоординованих масштабних дій [19].

До основних навичок і груп навичок, які, на думку роботодавців, будуть рости до 2025 р., відносяться критичне мислення й аналіз, вирішення проблем, а також навички саморозвитку та вдосконалення (активне навчання, стійкість, стресостійкість, гнучкість) [15].

Нові професії майбутнього, проаналізовані в дослідженні Всесвітнього економічного форуму, становитимуть 6,1 млн можливостей працевлаштуватися в 2020-2022 рр. Згідно з цими припущеннями, якщо поточні тенденції зростання збережуться, ці нові професії нададуть до 2,4 млн можливостей до 2022 р. У сукупності в найближчі три роки 37% передбачуваних можливостей працевлаштування в нових професіях буде в сфері, пов'язаній з доглядом; 17% – у торгівлі, маркетингу та реалізації інформаційного товару; 16% – у сфері обробки даних і штучного інтелекту; 12% – у сфері інженерії та хмарних обчислень; 8% – у сфері, що пов'язана з людьми та культурою [19].

У той час як проривні технологічні навички, такі як наука про дані та навички штучного інтелекту, безумовно, будуть мати вирішальне значення для майбутньої роботи, так само будуть важливими догляд, лідерство та здатність забезпечувати навчання та розвиток. Нарешті, зростання й абсолютний масштаб ряду цих професій будуть чітко визначатися вибором і інвестиціями, які забезпечує держава. Нові інвестиції в «зелену» економіку (акцент на поновлювані джерела енергії), можуть привести до розширення перспектив зайнятості в цьому секторі. Нове регулювання даних вже підвищило попит на працівників, які можуть виконати вимоги до зберігання, збору та використання великих даних. Важливо відзначити, що незалежно від кількості новостворених робочих місць або відкритих вакансій, тип робочих місць, які відкриваються, буде змінюватися відповідно до потреб мінливих технологічних, демографічних і економічних реалій [20].

Оцінка готовності до майбутнього виробництва, що розроблена з ініціативи Всесвітнього економічного форуму, складається з двох основних компонентів: структури виробництва або поточного базового рівня виробництва країни, і

рушійв виробництва, або ключових факторів, що дозволяють країні скористатися Четвертою промисловою революцією для трансформації виробничих систем [14]. Україна, відповідно до двох показників (рушії виробництва – 4,5; структура виробництва – 5,2) знаходиться в секторі, який характеризується обмеженою виробничою базою та появою небезпеки в майбутньому (рис. 3).

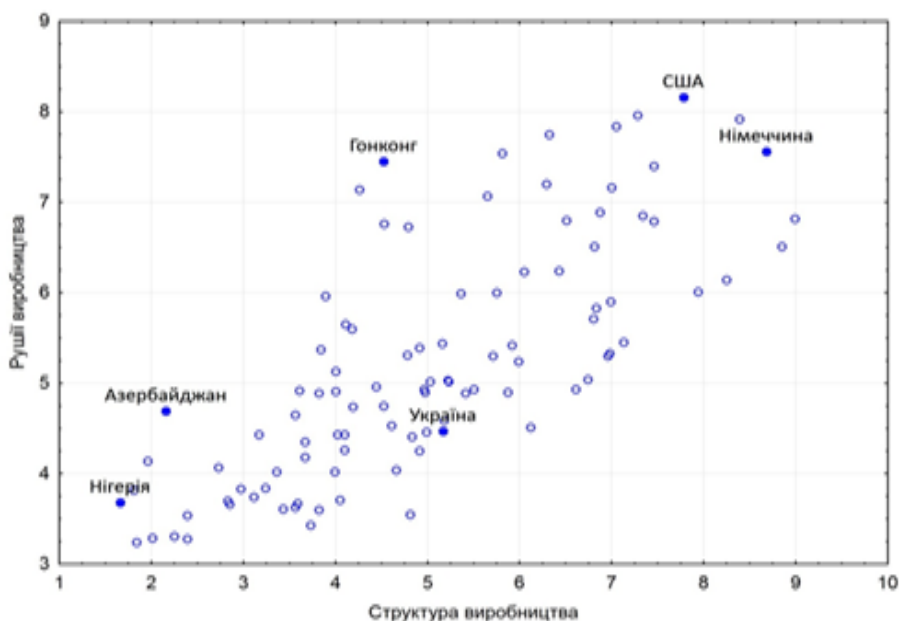


Рисунок 3 – Результати оцінки готовності до майбутнього виробництва

Джерело: побудовано на основі [14]

Виходячи із інформації, представленій на рис. 3, напрямками, які можуть позитивно вплинути на реалізацію державної політики трансформації ринку праці, можуть стати: оновлення технологічної інфраструктури, впровадження ресурсощадних інновацій; розвиток людського капіталу (освіта, охорона здоров'я, залучення іноземних фахівців); посилення інвестиційної привабливості за рахунок наявності технологічних

платформ, виробничих систем, інноваційних кластерів; удосконалення інституційного середовища (ефективне державне регулювання, захист інтелектуальної власності, верховенство права, наявність стратегічних документів щодо розвитку ключових галузей економіки); сприяння виходу національної продукції на зовнішні ринки.

Окремі розрахунки свідчать, що в країнах Великої двадцятки повне задоволення попиту на ринку праці на нові професії та навички для задоволення потреб нової технологічної ери може збільшити зростання ВВП на 11,5 трлн дол США протягом наступного десятиліття [21]. Згідно з оцінкою Всесвітнього економічного форуму у 2018 р., в глобальному масштабі трансформація ринку праці, викликана Четвертою промисловою революцією, може привести до створення 133 млн нових робочих місць і одночасного переміщення 75 млн робочих місць протягом 2018-2022 рр. [22].

Зростаючий попит на актуальні професії ще більше підвищив цінність ряду відмінних наборів навичок, які лежать в основі професійних кластерів та їх перспективи зростання та процвітання в новій економіці. Зазначені навички згруповані в кластери: бізнес-навички, спеціалізовані галузеві навички, загальні та м'які навички, базові технічні навички та технічні навички підривних інновацій. Бізнес-навички – це набір навичок, необхідних для роботи або відкриття підприємства (наприклад, маркетинг, управління проектами, бюджетування та розвиток бізнесу). Спеціалізовані галузеві навички відносяться до сфери розглянутих професій, пов'язаних з хмарними обчисленнями, торгівлею та ін. Загальні навички (також відомі як крос-функціональні навички) зазвичай некогнітивні здатності, необхідні в усіх професіях (наприклад, лідерство, спілкування, переговори, творчість і вирішення проблем). LinkedIn зіставив більшість загальних навичок з кластером м'яких навичок, який включає в себе поведінкові навички, такі як лідерство. Базові технічні навички охоплюють базову комп'ютерну грамотність, таку як здатність використовувати галузеві технологічні додатки (наприклад, веб-дизайн, онлайн-маркетинг, соціальні мережі,

телекомунікації, програмне забезпечення для інженерного дизайну, медичне програмне забезпечення). Навички підривних інновацій дозволяють людям використовувати та розробляти технології, що мають значний вплив на бізнес-моделі та ринок праці в найближчі роки (наприклад, наука про дані, автоматизація, робототехніка, хмарні обчислення та кібербезпека) [19].

До 2025 р. можливості машин і алгоритмів будуть використовуватися більш широко, ніж в попередні роки, а час роботи машин буде відповідати часу, витраченому на роботу людьми. Збільшення кількості робочих місць порушить перспективи працевлаштування працівників у широкому спектрі галузей і регіонів. Нові дані дослідження Future of Jobs Survey показують, що в середньому 15% співробітників компанії схильні до ризику перебоїв в роботі на горизонті до 2025 р., а в середньому очікується повне звільнення 6% робітників. Таким чином, підприємства прагнуть надати можливості перепідготовки та підвищення кваліфікації для більшості своїх співробітників (73%), усвідомлюючи той факт, що до 2025 р. 44% навичок, які будуть потрібні співробітникам для ефективного виконання своїх ролей, зміняться [15].

За даними Міжнародної організації праці (ILO), в першій половині 2020 р. реальні показники безробіття підскочили до середнього рівня (6,6% у другому кварталі 2020 р.). ОЕСР прогнозує, що до кінця 2020 р. показники можуть досягти піку на рівні 12,6% і можуть скласти 8,9% до кінця 2021 р. [23]. Міжнародна організація праці прогнозує, що до другого кварталу 2020 р. буде звільнено 195 млн працівників, а робочі місця будуть змінюватися більш швидкими темпами [24].

Згідно з новим аналізом, проведеним МВФ, 97,3 млн чоловік, або приблизно 15% робочої сили в 35 країнах, включених в аналіз, класифікуються як такі, що підпадають під високий ризик звільнення [23]. Розрахункова частка працівників, схильних до ризику безробіття, відповідно до секторів, представлена на рис. 4, де ми бачимо, що найбільші ризики безробіття виявлено у сфері послуг з харчування та проживання (47% зайнятості у секторі).

Іншу групу складають сектори з більш помірними ризиками безробіття (транспорт, освіта, торгівля, будівництво, охорона здоров'я та ін.).

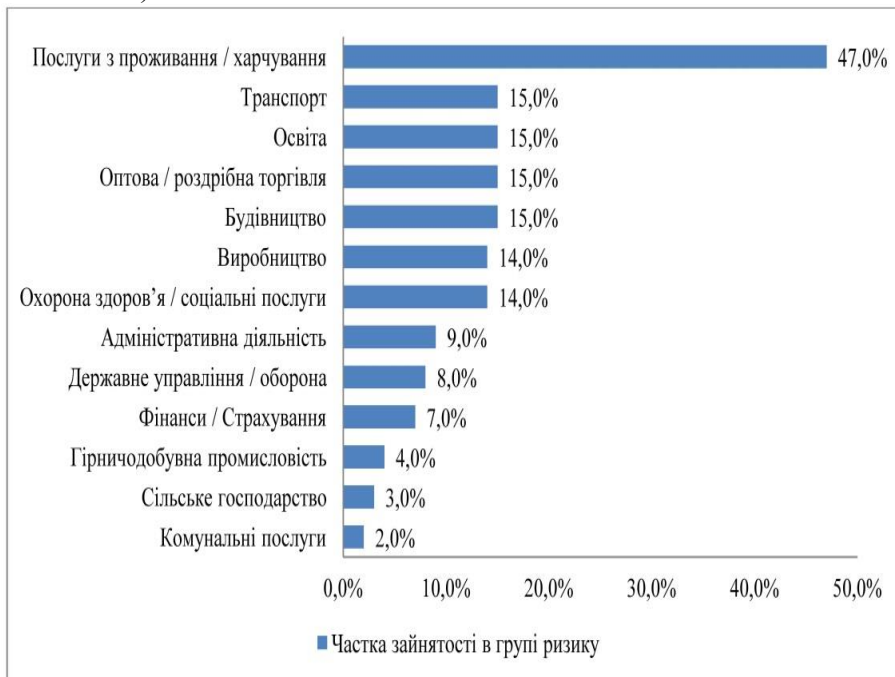


Рисунок 4 – Частка зайнятості в групі ризику безробіття, за секторами

Джерело: побудовано на основі [25].

Але є й група з відносно найменш ризикованих напрямів (адміністративна діяльність, державне управління, фінанси, сільське господарство та ін.). Виходячи з представлених даних, формування державної політики має виходити з впровадження компенсаторних механізмів щодо найбільш ризикованих сфер діяльності (надання пільгового кредитування, допомога з працевлаштування, залучення персоналу до сфер з найменшими ризиками безробіття, перекваліфікація), переорієнтування окремих видів діяльності на споживача цифрових послуг, створення нових робочих місць за рахунок актуальних напрямів діяльності та сучасної цифрової інфраструктури.

Виходячи із проаналізованого, ключовим питанням наразі постає не факт самих змін показників зайнятості, що породжені процесами автоматизації, появою потреб в нових професіях, а реальною можливістю держави, підприємств, зацікавлених фізичних осіб знаходити баланс між виконанням роботи людьми чи автоматизованими системами та програмами. Нагальним на сьогоднішньому етапі є формування збалансованої державної політики, що зосереджена на процесах перепідготовки фахівців у різних сферах діяльності та працевлаштування на основі сучасних освітніх технологій.

Зміни, що відбуваються на ринку праці з об'єктивних причин призводять до масового безробіття, посилення нерівності, соціальних криз, невідповідності наявних кваліфікованих трудових ресурсів технологічним потребам. Причому, використання інформаційно-комунікативних технологій може як створювати додаткові робочі місця, прискорювати зростання ВВП, покращувати ведення бізнесу, так і дестабілізувати систему влади, встановлювати тотальний контроль, породжувати конфлікти. Зазначені протиріччя вимагають зваженого концептуального підходу до вирішення наявних протиріч, проблематики цифрової трансформації щодо вибудовування секторальної державної політики, спроможної до формування необхідного середовища для розвитку підприємницької діяльності, глобальних змін на ринку праці, створення можливостей у освітній сфері для налаштування на потреби цифрового підприємництва, виробництва, надання послуг та адаптування навчальних програм для підготовки фахівців на міждисциплінарних напрямках.

Міжсекторальне та міждисциплінарне співробітництво відіграє ключову роль при впровадженні конкурентних виробів, що вимагає залучення персоналу з гнучкими навичками та здатністю до навчання. Починають виходити на перші ролі саморозвиток та вдосконалення, адаптація до змін, досвід та проєктний менеджмент.

Значною проблемою є неможливість досягти суттєвого рівня показників конкурентоспроможності на основі технологічних

досягнень та унікальної інноваційної продукції, що дозволяло б прискорити впровадження технологій та вимог «Індустрія 4.0». На цьому шляху державна політика має спрямовуватися на забезпечення можливостей для розвитку технологій, основою чого є поєднання сфери освіти та науки з підприємствами, які створюють інноваційну продукцію та формують необхідні навички; забезпечення державної підтримки суб'єктів інноваційної діяльності; збільшення фінансування НДДКР; пільгове кредитування високотехнологічних галузей економіки; створення робочих місць для висококваліфікованих фахівців в інноваційних секторах економіки, пов'язаних з цифровими навичками; формування ринку праці та його правове врегулювання на основі вимог, які висувають глобалізаційні та інтеграційні світові процеси; розбудова цифрової інфраструктури; реалізація питань, пов'язаних з кібербезпекою; подолання технологічного відставання.

Іншим вектором державної політики у сфері ринку праці в умовах цифрової трансформації є впровадження стимулюючого характеру в оплаті праці в першу чергу в наукоємних та інноваційних сферах діяльності (система оподаткування доходів); посилення соціального захисту фахівців, зосереджених у сфері науки та освіти; законодавче упорядкування питань, пов'язаних з виконанням віддаленої роботи, її фіксацією та обліком, дистанційною діяльністю в інших країнах; посилення інституційних меж захисту інтелектуальної власності.

Зазначені напрями реалізації державної політики, обґрунтовані на основі прогнозів розвитку ринку праці та аналізу світових тенденцій, передбачають формування стратегічного документа, який розрахований на довгострокову перспективу та забезпечував би цілеспрямовані дії щодо управління змінами на ринку праці, що породжені цифровою трансформацією. Основою впровадження зазначеного стратегічного документу є залучення інвестиційних ресурсів (як за рахунок державних коштів, так і на основі державно-приватного партнерства [26]), за рахунок яких має розвиватися конкурентне середовище, інноваційна

діяльність, створюватися актуальні ринкові напрями діяльності та додаткові робочі місця.

Висновки та напрями подальших досліджень.

Проведене дослідження державної політики трансформації ринку праці в умовах впливу цифрової епохи виявило, що цифровізація та автоматизація робочих процесів суттєво вплинула на напрями діяльності підприємств, активізацію віддаленої роботи, зростання безробіття та появу нових робочих місць, які потребують цифрових навичок. Спираючись на результати дослідження, державна політика трансформації ринку праці, має відображати ключові напрями: досягнення збалансованості на ринку праці за рахунок створення нових інноваційних робочих місць та постійної перепідготовки фахівців у відповідності до актуальних потреб; розвиток цифрової інфраструктури; впровадження інноваційної діяльності в економічній сфері на основі технологій концепції Індустрія 4.0; підвищення продуктивності праці та посилення конкурентоспроможності за рахунок впровадження цифрових технологій; впровадження системних змін у сферу обслуговування (збільшення частки цифрових послуг, розширені можливості та підвищена якість послуг; поєднання окремих послуг в єдиному цифровому просторі); збільшення кількості працездатного населення, задіяного у процесах цифрової трансформації.

Враховуючи значну мінливість на ринку праці, що прискорилося з появою широкого впровадження сучасних інноваційних технологій практично в усі сфери людської діяльності, державне управління стикається з необхідністю вироблення адаптивних підходів щодо взаємодії зі сферою цифрової економіки. В основі державної політики, спрямованої на адаптацію ринку праці до змін, спричинених цифровою трансформацією, має стати розроблення та прийняття стратегічного документу з визначеними чіткими цілями, напрямами реалізації (освіта, наука, інвестиції, інфраструктура, соціальний захист) та дієвим інструментарієм забезпечення розвитку ринку праці. Враховуючи нерозвиненість інституційного середовища, пов'язаного з функціонуванням

цифрових технологій в Україні, реалізація вказаних напрямів потребує додаткового врегулювання різних аспектів соціальної та економічної діяльності суб'єктів, пов'язаних з впровадженням державної політики трансформації ринку праці, що передбачає прийняття окремих законодавчих актів у зазначеній сфері.

Напрямами подальших досліджень необхідно визначити пошук підходів до формування правових та економічних механізмів реалізації державної політики трансформації ринку праці в умовах сучасних викликів.

Список використаних джерел

1. Костриця В. І., Бурлай Т. В. Неформальна та атипова зайнятість як «нова нормальність» у світі та Україні. *Економіка і прогнозування*. 2019. № 1. С. 7 – 34.
2. Туль С. І. Стан і перспективи розвитку діджиталізованого ринку праці в Україні. *Бізнес Інформ*. 2019. №7. С. 182 – 189.
3. Pauceanu, A. M., Rabie, N., Moustafa, A. Employability in the fourth industrial revolution. *Economics and Sociology*. 2020. № 13(3), P. 269 – 283. doi:10.14254/2071- 789X.2020/13-3/17.
4. Hirschi A. The Fourth Industrial Revolution: Issues and Implications for Career Research and Practice. *The Career Development Quarterly*. 2018. № 66 (3). P. 192 – 204.
5. Brougham D., Haar J. Smart Technology, Artificial Intelligence, Robotics, and Algorithms (STARA): Employees' perceptions of our future workplace. *Journal of Management & Organization*. 2017. № 24(2). P. 239 – 257. doi:10.1017/jmo.2016.55.
6. Король С. Я., Польовик Є. В. Діджиталізація економіки як фактор професійного розвитку. *Modern Economics*. 2019. № 18. С. 67 – 73.
7. Rifkin J. The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, the Economy, and the World 2011. URL : <https://cutt.ly/njSk0xT> (дата звернення : 24.12.2020).
8. Хандій О. О., Шамілева Л. Л. Вплив цифрових трансформацій на економіку та сферу праці: соціально-економічні ризики та наслідки. *Економічний вісник Донбасу*. 2019. № 3 (57). С. 181 – 188.
9. Хуатэн М., Чжаоли. М., Дели Я., Хуалей В. Цифровая трансформация Китая. Опыт преобразования инфраструктуры

- национальной экономики. М.: Интеллектуальная литература, 2019. 250 с.
10. Національна стратегія 4.0. Проект для Кабінету Міністрів України. URL: <https://industry4-0-ukraine.com.ua/2019/01/02/ukrainska-strategiya-industrii-4-0-7-napriankiv-rozvvutku/>. (дата звернення: 24.12.2020).
 11. Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives. OECD Publishing, Paris, 2019. URL : <https://dx.doi.org/10.1787/9789264312012-en> (дата звернення: 24.12.2020).
 12. Vectors of digital transformation. Digital Economy Papers, № 273. OECD, 2019. URL : <https://doi.org/10.1787/5ade2bba-en> (дата звернення: 24.12.2020).
 13. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білінська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білінської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
 14. Readiness for the Future of Production Report 2018. WEF, 2018. 254 p.
 15. The Future of Jobs Report 2020. WEF, 2020. 162 p. URL : http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf (дата звернення: 24.12.2020).
 16. Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the future of jobs. International Labour Office – Geneva: ILO, 2020. 184 p.
 17. UNESCO Institute for Statistics (UIS). UIS Education Statistics. 2019. URL : <http://data.uis.unesco.org> (дата звернення: 24.12.2020).
 18. Інфляційний звіт. Жовтень 2020 року. URL : <https://bank.gov.ua/monetary/report>. (дата звернення: 24.12.2020).
 19. Jobs of Tomorrow: Mapping Opportunity in the New Economy. WEF, 2020. 28 p. URL : http://www3.weforum.org/docs/WEF_Jobs_of_Tomorrow_2020.pdf (дата звернення: 24.12.2020).
 20. Autor D., Dorn D. This Job is «Getting Old»: Measuring Changes in Job Opportunities using Occupational Age Structure. *American Economic Review: Papers & Proceedings*. 2009. Vol. 99. № 2. P. 45–51.
 21. Accenture. It's Learning, Just Not As We Know It: How to Accelerate Skills Acquisition in the Age of Intelligent Technologies, 2018. URL : <https://www.accenture.com/us-en/insights/future-workforce/transforming-learning> (дата звернення: 24.12.2020).
 22. The Future of Jobs Report 2018. World Economic Forum, 2018. 134 p.
 23. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), OECD Data: Harmonised unemployment rate (HUR), January-June 2020,

2020. URL : <https://data.oecd.org/unemp/harmonisedunemployment-rate-hur.htm> (дата звернення: 24.12.2020).
24. International Labour Organization (ILO), ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work, Second Edition, Updated estimates and analysis, 7 April 2020. URL : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf (дата звернення: 24.12.2020).
25. Brussevich M., Dabla-Norris E., Khalid S. Who Will Bear the Brunt of Lockdown Policies? Evidence From Tele-Workability Measures Across Countries (2020). IMF Working Papers № 20/88. IMF, 2020. 24 p.
26. Kruhlov V. V., Tereshchenko D. A. Public-Private Partnership as Tool for Developing Regional Labor Potential. *Sci. innov.* 2019. №15(6). P. 05–13.

References

1. Kostyrytsya, V. & Burlai, T. (2019). Neformal'na ta atypova zajnjatist' jak «nova normal'nist'» u sviti ta Ukrai'ni [Undeclared work as a new normality globally and in Ukraine] *Ekonomika i prognozuvannja – Economy and Forecasting*, 1. (pp. 7–34) [in Ukrainian].
2. Tul S. I. (2019). Stan i perspektyvy rozvytku didzhitalizovanogo rynku praci v Ukrai'ni. [The Status and Prospects for Development of the Digitalized Labor Market in Ukraine]. *Biznes Inform – Business Inform*, 7. (pp. 182–189) [in Ukrainian].
3. Pauceanu, A. M., Rabie, N. & Moustafa, A. (2020). Employability in the fourth industrial revolution. *Economics and Sociology*, 13(3). (pp. 269–283). doi:10.14254/2071- 789X.2020/13-3/17 [in English].
4. Hirschi, A. (2018). The Fourth Industrial Revolution: Issues and Implications for Career Research and Practice. *The Career Development Quarterly*, vol. 66 (3). (pp. 192-204) [in English].
5. Brougham, D. & Haar, J. (2017). Smart Technology, Artificial Intelligence, Robotics, and Algorithms (STARA): Employees' perceptions of our future workplace. *Journal of Management & Organization*, 24(2). (pp. 239–257). doi: 10.1017/jmo.2016.55 [in English].
6. Korol, S. & Polovyk, Ye. (2019). Didzhitalizacija ekonomiky jak faktor profesijnogo rozvytku. [Digitization of the Economy as Professional Development Factor]. *Modern Economics*, 18. (pp. 67–73) [in Ukrainian].
7. Rifkin, J. (2011). *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power Is Transforming Energy, the Economy, and the World – 2011*. Retrieved

- from http://www.huffingtonpost.com/jeremy-rifkin/the-third-industrial-revo_b_981168.html [in English].
8. Khandii, O. & Shamileva, L. (2019). Vplyv cyfrovyyh transformacij na ekonomiku ta sferu praci: social'no-ekonomichni ryzyky ta naslidky. [The impact of digital transformation on the economy and labor: socio-economic risks and implications] Ekonomichnyj visnyk Donbasu – Economic Herald of the Donbas, № 3 (57). (pp. 181–188) [in Ukrainian].
9. Huateng, M., Zhaoli, M., Delhi, Y. & Hualii, W. (2019). Tsifrovaya transformatsiya Kitaya. Opyit preobrazovaniya infrastrukturyi natsionalnoy ekonomiki. [China's digital transformation. Experience in transforming the infrastructure of the national economy]. Moscow: Intellectual literature [in Russian].
10. Natsional'na stratehiya 4.0. Proekt dlya Kabinetu Ministriv Ukrayiny. [National Strategy 4.0. Project for the Cabinet of Ministers of Ukraine]. Retrieved from <https://industry4-0-ukraine.com.ua/2019/01/02/ukrainska-strategiya-industrii-4-0-7-napriankiv-rozvitku/> [in Ukrainian].
11. Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives. (2019). OECD Publishing. Paris. doi: 10.1787/9789264312012-en [in English].
12. Vectors of digital transformation. (2019). Digital Economy Papers, № 273. OECD. doi:10.1787/5ade2bba-en [in English].
13. Kuibida, V. S., Bilynska, M. M. & Petroe, O. M. (Ed.). (2018). Publichne upravlinnia: terminolohichni slovnyk / uklad. : V. S. Kujbida, M. M. Bilyns'ka, O. M. Petroje ta in. ; za zag. red. V. S. Kujbidy, M. M. Bilyns'koi', O. M. Petroje [Public administration: a Terminology Dictionary / comp. : V. S. Kuybida, M. M. Bilynska, O. M. Petroe and others]. Kyiv: NAPA [in Ukrainian].
14. Readiness for the Future of Production Report 2018. (2018). [in English].
15. The Future of Jobs Report 2020. (2020). WEF. Retrieved from http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf [in English].
16. Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the future of jobs International Labour Office. (2020). Geneva: ILO [in English].
17. UNESCO Institute for Statistics (UIS). 2019. UIS Education Statistics. Retrieved from <http://data.uis.unesco.org> [in English].
18. Inflyatsiynnyy zvit. Zhovten' 2020 roku [Inflation Report. October 2020]. Retrieved from <https://bank.gov.ua/monetary/report> [in Ukrainian].
19. Jobs of Tomorrow: Mapping Opportunity in the New Economy. (2020). WEF. 28 p Retrieved from : http://www3.weforum.org/docs/WEF_Jobs_of_Tomorrow_2020.pdf [in English].

20. Autor, D. & Dorn, D. (2009). This Job is «Getting Old»: Measuring Changes in Job Opportunities using Occupational Age Structure. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 2(99). (pp. 45–51) [in English].
21. Accenture (2018). It's Learning, Just Not As We Know It: How to Accelerate Skills Acquisition in the Age of Intelligent Technologies [in English].
22. The Future of Jobs Report 2018. (2018). World Economic Forum [in English].
23. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), OECD Data: Harmonised unemployment rate (HUR), January-June 2020, (2020). Retrieved from : <https://data.oecd.org/unemp/harmonisedunemployment-rate-hur.htm> [in English].
24. International Labour Organization (ILO), ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work, Second Edition, Updated estimates and analysis, 7 April 2020. Retrieved from : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf [in English].
25. Brussevich, M., Dabla-Norris, E. & Khalid, S. (2020). Who Will Bear the Brunt of Lockdown Policies? Evidence From Tele-Workability Measures Across Countries. IMF Working Papers № 20/88. IMF. [in English].
26. Kruhlov, V. V. & Tereshchenko, D. A. (2019). Public-Private Partnership as Tool for Developing Regional Labor Potential. *Sci. innov.*, 15(6). (pp. 05–13) [in English].

PUBLIC POLICY OF LABOR MARKET TRANSFORMATION: CHALLENGES OF THE DIGITAL AGE

Kruhlov Vitalii

Abstract. The processes of technological change, which affected the livelihood of the state and production, are reflected in the vast majority of human activity – is a consequence of the rapid development of the digital economy. The new directions of activity of enterprises, institutions and organizations, born of innovative technologies, require staff to have the appropriate professional skills related to knowledge of the digital economy. The purpose of the study is to analyze the current state of the state policy of transforming the labor market and the formation of approaches to the implementation of changes, taking into account the challenges of the digital era. As the labor market development process shows, digitalization and technological progress have significantly influenced economic activity, revealing the requirements for the adaptive skills of specialists. This, in turn, will lead to the significant reduction and elimination of jobs in the near future. Digital transformation is a complex change due to the increased impact of technology aimed at relations in the social and economic spheres. The concept of Industry 4.0 provides for the emergence and further development of modern innovative activities. There is the urgent need to obtain and adapt the working population to the changing demands of the labor market. The introduction of new areas will require the significant number of employees, at the same time - the disappearance of obsolete areas will lead to significant unemployment. It is determined that the state policy related to the transformation of the labor market is faced with issues aimed at: regulating the balance between the performance of human work and automated systems; control over the safe use of leading technologies; formation of the necessary environment for business competition; increase in R&D funding; digital infrastructure development; introduction of stimulating character in payment of work in science-intensive and innovative spheres of activity; legislative regulation of issues related to the performance of remote work; strengthening the institutional boundaries of intellectual property protection; state support of subjects of innovative activity; attracting significant investments in the development of science and education; retraining of specialists in various fields of activity and employment.

Key words: public policy, labor market, digital transformation, information and communication technologies

УДК 351.778

Литвиновський Євген,

канд. пед. наук,

старш. наук. співроб.,

ORCID iD [0000-0003-2127-8354](https://orcid.org/0000-0003-2127-8354)

E-mail: doklytvynovsky@ukr.net

Литвиновська Ірина,

канд. пед. наук,

ORCID iD [0000-0002-1846-8627](https://orcid.org/0000-0002-1846-8627)

E-mail: Irynalitva@ukr.net

ФЕНОМЕН ЛІДЕРСТВА НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-162-179](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-162-179)

Анотація. Феномен лідерства вивчається протягом багатьох років великою кількістю вчених. Дослідження деяких з них, дотичних до теми статті, аналізуються в ній. Враховуючи, що природа феномену лідерства надзвичайно складна, носить індивідуально-суспільний характер в статті визначається, що лідерство – це унікальна синергія: природного-генетичних (Богом даних) задатків; материнського (батьківського) виховання; сприятливого соціального середовища (оточення, у тому числі і освітнього, як ціннісно-формувального стрижня соціуму); власної функціональності особистості професіонала. Функціональність визначається набутим досвідом, свідомо чи несвідомо сформованими вміннями, навичками, якостями. В статті аналізуються деякі підходи до визначення феномена лідерства. Визначено, що найбільш усталеними теоріями вважаються харизматична та синтетична теорія, «теорія рис», а також ситуаційний та поведінковий підхід. Акцентується увага, що для державної служби цікавими є інструментальне й емоційне лідерство, два важливих нових концепти лідерства: «Т-модель» та «Лідер-каталізатор». Державна служба повинна бути спрямована на «суспільне благо, на інтереси й потреби інших людей та їх задоволення тільки за умови дотримання правових і моральних обмежень». В статті робиться висновок, що феномен Лідерства являє собою феномен, породжений системою неформальних, неофіційних відносин між людьми. Воно природним чином виникає в будь-якій групі на підґрунті впливу особистісного авторитету лідера на взаємини й поведінку інших людей. Роль *лідера* виникає стихійно, штатним розкладом організації вона не передбачається. Лідерство – це надкомпетентність особистості, у тому числі і керівника, яку важко виміряти та важко відтворити. Подальшим науковим завданням визначається гіпотетичний пошук переліку особистісних та професійних якостей, які із простої людини роблять керівника-лідера державної служби. Ставиться питання: чи існує той геній – керівник (лідер), на основі вивчення діяльності якого можна встановити репертуар якостей, творіння яких у суспільстві допоможуть йому вийти із кризи і досягти «ери всезагального блага».

Ключові слова: феномен лідерства, державна служба, ситуаційне та емоційне лідерство, Т-лідерство, природно-генетичні задатки, соціальне середовище, батьківське виховання.

Постановка проблеми. До питання аналізу проблем лідерства на державній службі ми вже не вперше звертаємося [1-3].

Управлінське лідерство або лідерство управлінця – одна із проблематик розв’язання проблем лідерства в цілому. Глибина розв’язання проблеми управлінського лідерства полягає у вирішенні, на перший погляд, простого питання – якими унікальними здатностями повинен володіти керівник, щоб бути одночасно лідером організації, який ефективно організовує її діяльність. Як визначити ці якості та яким чином їх розвивати.

Погоджуючись з О. Пономарьовим в тому, що природа феномену лідерства надзвичайно складна, носить індивідуально-суспільний характер [4], визначаємо (Є. Литвиновський), що лідерство – це унікальна синергія: природнього-генетичних (Богом даних) задатків; материнського (батьківського) виховання; сприятливого соціального середовища (оточення, у тому числі і освітнього, як ціннісно-формульовального стрижня соціуму); власної функціональності особистості професіонала. Функціональність визначається набутих досвідом, свідомо чи несвідомо сформованими вміннями, навичками, якостями.

Лідерство – це надкомпетентність особистості, у тому числі і керівника, яку важко виміряти та важко відтворити. Дві особистості, два лідери – це неоднакові набори знань, навичок, умінь, якостей. Це два унікальних поєднання зазначених вище факторів, які формують функціональність професіонала, який здатний ефективно створювати (бачення, мислення), організовувати (харизма), керувати і досягати результатів діяльності.

Постає запитання? Враховуючи специфіку розподілу праці на державній службі від формування політики до адміністративно-інформаційного забезпечення, чи всі державні службовці повинні бути лідерами? Наприклад, в порівнянні з футболом. Хто досягає успіху? Команда зірок (потенціальних лідерів (формування політики, стратеги)) чи зіркова команда (команда професіоналів, де є лідер (стратег), його послідовники (операційники, аналітики тощо), генератори ідей, виконавці рутинної роботи). До речі, в

даному сенсі, цікавим дослідженням було вивчення взаємовідносин державної служби на основі теорії ігор [5].

Але це напрям подальшого дослідження умов сприятливого соціального середовища (оточення, у тому числі і освітнього, як ціннісно-формуального стрижня соціуму) на формування лідерства у конкретній ситуації. У даній публікації ми зупинимось на викладі власних думок щодо лідерства в цілому та лідерства на державній службі на основі аналізу джерельної бази наукових досліджень з питань лідерства, включеного пролонгованого спостереження за діяльністю керівників різних органів виконавчої влади, закладів вищої освіти.

Феномен лідерства в державній службі (політичній владі) заслуговує ретельного дослідження. Ж. Блондель зазначав, що для цього «необхідно зайнятися аналізом великої групи лідерів, що користуються значним впливом, з обліком їхньої стартової позиції й зовнішніх умов. У цьому зв'язку важливо більше знати насамперед про психологічні якості лідерів стосовно до даної ситуації. Також важливо виявити інституціональні механізми, які «оркеструють» потенційний вплив лідерів, допомагаючи перетворювати мету в політичні кроки, поліпшуючи зв'язок лідера з населенням, і навпаки. Ось чому, детальне вивчення впливу політичних лідерів (керівників державних установ), їхніх якостей є чимось більшим, ніж задоволення простої зацікавленості щодо поведінки людей, що керують світом.

Це завдання прямо й нерозривно пов'язане зі спробою забезпечити умови, в яких політичне лідерство буде вдосконалюватися з покоління в покоління» [6].

Як бачимо, вивчення ознак і характерних рис лідерства в державній службі – це наукові дослідження і не одного наукового інституту.

У нашій роботі ми зупинимось на дотичному джерельному пошуку останніх досліджень і публікацій, узагальненні деяких підходів до феномена лідерства, виокремлення деяких психологічних новоутворень особистості, які, на нашу думку, саме створюють феномен лідерства, формують ту функціональність керівника-лідера, яку складно виміряти, але

вочевидь видно за результатами діяльності – «істотну значущість для забезпечення процесів нормального функціонування та розвитку соціуму і міжособистісних взаємовідносин, а також для розв'язання можливих суперечностей і конфліктів» [7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Джерельний пошук в каталогах Національної бібліотеки імені В. І. Вернадського за ключовим словом «лідер...» надає 338 посилань з 1996 року (станом на 10.10.2020) [8].

Серед джерел, питанням лідерства на державній службі у прямій постановці проблеми присвячена наукова праця Т. Підлісної [9].

Дотично питання лідерства на державній службі торкаються науковці НАДУ, що досліджували проблеми формування еліт, кадрової політики тощо (О. Пархоменко-Куцевіл, О. Піддубчак, В. Побережна, Н. Попадюк, П. Сидоренко, І. Сурай) [10-15].

У 2014 році науковцями НАДУ створений науково-бібліографічний показник «Лідерство, управлінська еліта в сучасних умовах державотворення» [16].

Також проблемі лідерства на державній службі присвячена низка навчально-методичних та довідникових праць [17-21].

Окремо питанням лідерства було присвячено загальновідомі щорічні Рішельєвські академічні читання [22].

Зрозуміло, що в Національній бібліотеці України наявні і світові бестселери з питань лідерства, які повинні були б стати настільними книгами топ-менеджменту державної служби, рекомендовані для опрацювання слухачами, які опановують освітню програму на здобуття бакалавра (магістра) за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», наразі за спеціалізацією «Державне управління у сфері цивільного захисту». Саме читання формує мислення лідера. Серед них праці Джона Тіздейла, Джефрі Хьюза [23], Джима Ланкастера [24], Іцхака Адізеса [25], Джона Максвела [26].

Зазначені джерела можуть бути теоретичним підґрунтям компаративного аналізу феномену лідерства на державній службі.

У розрізі розв'язання проблеми розвитку лідерства на державній службі нашу увагу привернула праця О. Пономарьова та ін. [4]. Соціально-важливі якості лідерства на державній службі та саму ідею служіння своєму народу підтверджує саме думка автора щодо його морального сенсу. «Моральнісний сенс лідерства полягає перш за все у його спрямованості на суспільне благо, на інтереси й потреби інших людей та їх задоволення тільки за умови дотримання правових і моральних обмежень. Важливим аспектом є й те, що справжній лідер повинен бути для своїх прихильників та інших людей взірцем моральності, порядності й відповідальності. Відданість справі, вірність слову й особиста скромність є не просто його атрибутивними характеристиками у відносинах з людьми. Вони виступають проявами його власних моральнісних принципів і переконань, які він демонструє сам і прагне прищепити тим, з ким йому доводиться працювати чи навіть просто спілкуватися» [7].

У короткому висловлюванні автора нібито закладено положення про місію державної служби, етику державного службовця. Те, чим повинен володіти не тільки керівник-лідер, а й пересічний громадянин України – моральності, порядності й відповідальності, а державна служба повинна бути спрямована на «суспільне благо, на інтереси й потреби інших людей та їх задоволення тільки за умови дотримання правових і моральних обмежень» [7].

Автори проекту «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні» розвиток лідерства розглядають передумовою «визнання і підтримки державної служби як конкурентоспроможного, привабливого місця праці, здатного привернути та утримати найкращі кадри, кваліфікованих працівників (workplace of choice). Така концепція зумовлює і основні підходи до управління людьми на державній службі, які мають сприяти забезпеченню успіху та впевненого майбутнього для державної служби. Державна служба є зацікавленою, аби на ній працювали справжні лідери, віданні своїй справі служінню громадськості, спроможні відповідати викликам часу та працювати у складних динамічних умовах» [27, с. 22].

У попередніх своїх роботах [1-3] ми зазначали, що характерною рисою сьогодення – є захопленість лідерством. Джерел з проблематики лідерства і наукової, і публіцистичної, і бізнесової – надлишок. Наприклад, в книзі «Handbook of Leadership» [28] список використаних джерел складає більш 9 тисяч посилань. Що казати тоді про Інтернет-пошук або пошук наукометричними базами, наприклад «Skopus».

Найбільша пошукова система «Google» за вибіркоvim запитом «лідерство на державній службі» надає 2300 посилань (станом 12.02.2021). Ми обрали декілька з них, які стосуються нашого дослідження.

У рамках нашого викладу зацікавлення представляють наукові праці, зокрема науковця НАДУ Р. Сторожука, який вивчав стан дослідженості проблеми лідерства [29], С. Чернова, С. Гайдученка [30], авторів проекту «Реформа управління персоналом на державній службі України» [27], О. Романовського [31].

Деякі положення цих праць ми використаємо в подальшому для обґрунтування власного бачення феномена лідерства.

Мета статті. Як зазначалось, в даній публікації презентуємо виклад власних думок щодо феномена лідерства в цілому та лідерства на державній службі на основі аналізу джерельної бази наукових досліджень з цієї проблематики, включеного пролонгованого спостереження за діяльністю керівників різних органів виконавчої влади, закладів вищої освіти.

Методи дослідження. Методами дослідження були: критичний аналіз попередніх досліджень з метою визначення власного розуміння феномена лідерства; інтернет-опитування за проблематикою дослідження. Для проведення останнього складений опитувальник на базі сервісу «Google Forms» (обґрунтування змісту опитувальника, кількість респондентів, а також результати опитування та їх математичну обробку буде подано в наступних публікаціях).

Виклад основного матеріалу. Існує багато теорій, які прагнуть пояснити сутність феномена лідерства та його походження. Ці теорії набули особливого значення, коли

розпочалася цілеспрямована підготовка професійних керівників, яким бажано набувати власної функціональності для забезпечення належної результативності керівної діяльності на основі формування тих чи інших необхідних якостей.

Найбільш усталеними теоріями вважаються харизматична та синтетична теорія, «теорія рис» [31]. Їх сутність ми розкривали у своїх попередніх публікаціях [1-3].

Важливо відзначити такий характерний атрибут феномену лідерства, як те, що лідер не просто веде людей за собою, а й хоче вести їх, тоді як самі люди, його послідовники не просто йдуть за лідером, а й хочуть йти за ним.

Для розкриття сутності феномена лідерства на державній службі важливим нам здається врахування сутності двох можливих його стилів (Ф. Фідлер): інструментальне лідерство (орієнтація на завдання) й емоційне лідерство (орієнтація на міжособистісні відносини) [32]. Зрозуміло, що двох окремих (чистих) стилів в практичній діяльності не існує, а синергетичне поєднання їх і створює унікальну функціональність лідера на державній службі. Хтось більше орієнтований на емоції, а хтось на інструментальність. Однак в обох випадках визнається лідером той, який ефективно впливає на продуктивність діяльності. Не випадково у своєму розвитку теорія Ф. Фідлера в подальшому при визначенні сутності лідерства враховує рівень розвитку інтелекту, здатність до координації й співробітництва членів групи та рівень сумісності членів групи.

Для визначення лідерства на державній службі доречно до використання мотиваційна теорія лідерства, досить відома у США. Представники теорії С. Мітчел, С. Еванс і ін. [33, с. 222]) стверджують, що ефективність лідера корелює із ступенем впливу на мотивацію співробітників; рівень продуктивності виконання ними завдань. Важливим показником є рівень задоволеності послідовників лідера процесом і результатами сумісної діяльності.

Представники цієї теорії визначають типи лідерської поведінки: директивне лідерство (більш притаманне сучасній державній службі (за нашими спостереженнями); підтримує

лідерство (лідерство необхідне для розвитку сервісної функції державної служби); лідерство, орієнтоване на досягнення ефективного результату (впроваджується в теперішню діяльність державної служби на основі декомпозиції завдань від керівника до підлеглого та визначення показників її ефективності, результативності). Ця теорія також стверджує, що феномен лідерства неможливий без врахування відповідних установок й поведінки послідовників, на підставі визначення рівня їх задоволеності діяльністю, ступеню схвалення дій лідера, мотивації поведінки.

Визначення в цій теорії важливості у формуванні лідерства ситуативних факторів (індивідуальні риси лідера і послідовників (Богом дані задатки); фактору «наколишнього середовища» (декомпозиція завдань, система розподілу повноважень й т.і.), підтверджує нашу гіпотезу, що феномен лідерства синергетично поєднує природньо-генетичні (Богом даних) задатки та вплив сприятливого соціального середовища на формування функціональності лідера.

На сьогодні експерти виділяють два важливих нових концепти лідерства: «Т-модель» та «Лідер-каталізатор».

Т-модель. Це фахівець, який володіє глибокими знаннями, уміннями та досвідом в певній предметній галузі та широким набором додаткових компетентностей. Це експерт, який володіє функціональною або технічною експертизою; роками відмінно виконує одну і ту ж роботу, його складно замінити, на нього можна покластися, йому можна довіряти; він отримує визнання в організації; вміє працювати автономно. Водночас, він гнучкий в навчанні: легко освоює нові функції; добре робить роботу, з якою вперше стикається; вирішує складні (нові) проблеми; міркує стратегічно, володіє широким баченням; добре працює в умовах невизначеності і складності; приймає зміни; має різноманітні інтереси; швидкий та нетерплячий, не поважає status quo.

Лідер-каталізатор (catalyst). Нова рольова модель менеджера – це менеджер, який в складних умовах може підтримати і діяльність, і команду. Так звана жіноча модель управління, яка включає розуміння, турботу, підтримку та

допомогу в розвитку. За такої ситуації лідером стає не головний експерт, а «мамочка», яка може забезпечити безпечне середовище для роботи експертів. Міжособистісні стосунки та емоції – це, на думку Джері Туммера та Крейга Колдвела, не головна справа лідерів-каталізаторів, але все рівно вони є першими, хто намагається допомогти розв'язати проблемну ситуацію, сприяють розв'язанню конфліктів в команді [34]. Також зазначені автори звертають увагу на такі ролі лідера в цій концепції як наставництво та коучинг. Якщо менеджер освоїв основні компетентності, то також повинен допомагати іншим їх розвивати. Так зване масштабування компетентності.

Аналіз зазначених вище концептів свідчить, що в реальній діяльності існують їх синергія, «мікс», який важко виміряти, однак який, як раз, і дозволяє керівнику-лідеру досягти той функціональності, яка формує і команду, і досягати результатів.

У науковій літературі точиться полеміка щодо дотичності (розбіжності) феноменів «керівництво» та «лідерство». І хто потрібний сучасній державній службі – керівник, лідер, чи керівник-лідер. Чи може простий головний спеціаліст може бути неформальним лідером, а завдання керівника – вміло використовувати такий людський ресурс.

Практика професійної діяльності свідчить, що керівник організації не завжди є лідером, а лідер – не завжди керівником. Наукові дослідження стверджують, що краще, аби керівник був лідером.

С. Чернов, С. Гайдученко [30] вважають, що визначальним результатом генези організаційної культури в публічному управлінні, на формування нового типу якого постійно звертає увагу Національне агентство державної служби України, на даному етапі її розвитку є синтез ролей керівника та лідера. Якщо на попередніх етапах ключовою управлінською проблемою була задача встановлення конструктивного співробітництва між офіційними керівниками з одного боку, і лідерами робочих груп та трудових колективів з іншого, то в даний час стає нормою в діяльності успішного управлінця – суміщення функцій керівника і лідера. Внаслідок цього поняття керівництва поступово

змінюється поняттям лідерства, оскільки реальне та ефективне управління організацією забезпечується не стільки авторитетом посади, скільки авторитетом особистості керівника, його лідерськими здібностями. Отже, лідерські якості керівника стають аксіомою успішного формування та розвитку сучасної організаційної культури. Не випадково Е. Шейн у своїй роботі тлумачить лідерство як управлінський вплив, керівництво, що здійснюється завдяки цінним особистісним якостям. У зв'язку з цим, Е. Шейн пише: «Створення культури, її еволюція та управління нею – ось у чому полягає достеменне завдання керівника» [цит. за 30, с. 16].

Однак між поняттями керівник і лідер є свої розбіжності. Нажаль, протягом своєї державної служби в декількох органах влади зустрічали більше навіть не керівників, а адміністраторів з тоталітарно-авторитарним стилем керівництва, не кажучи вже про лідерство. Лідер – не той, хто веде, а той, за яким хочуть йти.

Висновки та напрями подальших досліджень. Отже, Лідерство являє собою феномен, породжений системою неформальних, неофіційних відносин між людьми. Воно природним чином виникає в будь-якій групі на підґрунті впливу особистісного авторитету лідера на взаємини й поведінку інших людей.

Лідерство на державній службі мало вивчений феномен, який вимагає комплексного міждисциплінарного пролонгованого дослідження. Лідерство керівника державної служби визначається сучасним атрибутом організаційної культури публічного управління.

Феномен лідерства полягає в тому, що роль лідера виникає стихійно, штатним розкладом державного органу вона не передбачається. Керівник державної служби нерідко призначається на свою посаду й обіймає її незалежно від того, сприймають чи не сприймають його підлеглі відповідним цій ролі.

Порівнюючи феномени лідерства та керівництва в рамках класичного менеджменту та лідерства, на підставі дослідження [27, с. 20] можна стверджувати, що Лідерство передбачає вміння

вести працівників за собою до спільної мети, наснажувати працівників, аби вони самі хотіли робити те, що необхідно. Тобто лідер створює сприятливе соціальне середовище для комфортного перебування співробітників, одночасно – їх продуктивної діяльності.

Відношення керівника до підлеглих в класичному менеджменті – «Я і мої працівники (солдатики)», в лідерстві – «МИ», «Наша команда».

Ми визначаємо, що лідерство – це унікальна синергія: природнього-генетичних (Богом даних) задатків; материнського (батьківського) виховання; сприятливого соціального середовища (оточення, у тому числі і освітнього, як ціннісно-формуального хребта соціуму); власної функціональності особистості професіонала. Функціональність визначається набутим досвідом, свідомо чи несвідомо сформованими вміннями, навичками, якостями.

Лідерство – це надкомпетентність особистості, у тому числі і керівника, яку важко виміряти та важко відтворити.

Які ж особистісні та професійні якості, які із простої людини роблять керівника-лідера? Чи існує той геній – керівник (лідер), на основі вивчення діяльності якого можна встановити репертуар якостей, творіння яких у суспільстві допоможуть йому вийти із кризи і досягти «ери всезагального блага». На ці питання ми спробуємо відповісти у ході наших подальших досліджень і присвяtimo цьому наступну окрему публікацію.

Список використаних джерел

1. Шляхи удосконалення професійної освіти військової еліти. *Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти*: Зб. наук. пр.: У 2-х ч. Х: НТУ “ХПІ”. 2002. Вип. 2. Ч. 2. С. 371 – 375.
2. Теоретичні та організаційно-методичні засади проектування освітньої діяльності навчально-методичних установ цивільного захисту : монографія. / Бегун В. В.; За заг. ред. Литвиновський Є. Ю. та ін. Львів: Ліра, 2017. 230 с.
3. Литвиновська І. А. Ознаки та характерні риси лідера в організації. Індивідуально-практичне завдання. ЛРІДУ НАДУ, 2011. 25 с.

4. Моральнісний сенс філософії лідерства : навч.-метод. посіб. / О. С. Пономарьов та ін. Нац. техн. ун-т "Харків. політехн. ін-т". Харків : НТУ "ХПІ" : Панов А. М. [вид.], 2020. 119 с.
5. Нейман Дж. фон, Моргенштерн О. Теория игр и экономическое поведение. М.: Наука, 1970 (англ. Theory of Games and Economic Behaviour, 1944).
6. Blondel J. Political Leadership: Towards a General Analysis. – London - Beverly Hills - New Delhi: SAGE Publications, 1987. [Политическое лидерство: Путь к всеобъемлющему анализу] М., 1992. 135 с. URL : http://grachev62.narod.ru/blondel/ch_1.htm#ch103 (дата звернення: 10.10.2020).
7. Пономарьов О. С. Феномен лідерства як об'єкт дослідження філософії управління // Репозитарій НТУ «ХПІ» / НТУ «ХПІ», м. Харків. URL : http://repository.kpi.kharkov.ua/bitstream/KhPI-Press/22977/1/Ponomariov_Fenomen_2015.pdf (дата звернення: 10.10.2020).
8. Пошукова система «Лідер...»//Електронний каталог Національної бібліотеки імені Вернадського. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_all/cgiirbis_64.exe (дата звернення 10.10.2020).
9. Підлісна Т. В. Лідерство в державній службі України: теоретичні основи : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03. Ін-т законодавства Верховної Ради України. К., 2012. 272 с.
10. Пархоменко-Куцевіл О. І. Теоретико-методологічні засади формування, розвитку та модернізації системи державних посад : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Х., 2012. 35 с.
11. Піддубчак О. А. Соціалізація молодих політико-управлінських кадрів на державній службі в умовах суспільної трансформації в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. К., 2013. 20 с.
12. Побережна В. А. Формування та реалізація державної кадрової політики у сфері державної служби України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. К., 2014. 20 с.
13. Попадюк Н. І. Механізми формування державно-управлінської еліти: вітчизняний та зарубіжний досвід : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. К., 2013. 20 с.
14. Сидоренко П. В. Кадрова політика в місцевих органах виконавчої влади України: сутність та тенденції розвитку : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. К., 2012. 20 с.

15. Сурай І. Г. Формування й розвиток еліти в державному управлінні України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2014. 36 с.
16. Лідерство, управлінська еліта в сучасних умовах державотворення: науково-бібліографічний. показчик / Відділ інформаційно-бібліотечного забезпечення. К.: НАДУ, 2014. URL: <https://cutt.ly/AjO9CvE> (дата звернення 10.10.2020)
17. Якубовський О. П., Приходченко Л. Л. Кадри, еліти, лідерство в державному управлінні : навч.-метод. посібник. О. : ОФ УАДУ ; О. : Оптимум, 2001. 173 с.
18. Михненко А. М., Гончарук Н. Т., Макаренко Е. М. Лідерство та управлінська еліта : навч. посіб. К. : НАДУ, 2012. 291 с.
19. Пірен Марія. Лідерство: сутність та реалізація в українському суспільстві : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К. : Університет "Україна", 2012. 231 с.
20. Лідерство в місцевому самоврядуванні : слов. термінів / уклад. та ред.: Гошовська В. А. та ін. Харків : Фактор, 2015. 155 с.
21. Лідерство в системі державної служби : навч. посіб. / Іжа М. та ін. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. 130 с.
22. Лідерство в державному управлінні : зб. доп. щоріч. Рішельєв. акад. читань (21-23 верес. 2011 р., м. Одеса). О., 2012. 268 с.
23. Тіздейл Джон, і Хьюз Джефр Ефективне лідерство та менеджмент : практ. посіб. О. : Фенікс, 2013. 140 с.
24. Ланкастер Джим. Лідерство в стилі Lean. Шлях до постійного вдосконалення вашого бізнесу : [пер. з англ.] The work of management: a daily path to sustainable improvement / Jim Lancaster./. Київ : Фенікс, 2017. 238 с.
25. Адізес Іцхак. Командне лідерство. Як порозумітися з будь-яким менеджером [Leading the leaders: how to enrich your style of management and handle people whose style is different from yours / Ichak Adizes. Santa Barbara, 2004]. Київ : Наш формат, 2019. 312 с.
26. Максвелл Джон. 21 беззаперечний закон лідерства [пер. з англ. Т. Фролов ; передм. Стівена Р. Кові]. [The 21 irrefutable laws of leadership: follow them and people will follow you / John C. Maxwell. Nashville, 2007]. 2-ге вид. Харків : Клуб Сімейного Дозвілля, 2019. 319 с.
27. Бізо Л., Ібрагімова І., Кікоть О., Барань Є. та ін. Розвиток лідерства. К. : Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», 2012. 400 с.
28. The Bass Handbook of Leadership: Theory, Research, and Managerial Applications. URL: https://books.google.com.ua/books?id=dMMEnn-OJQMC&printsec=frontcover&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (дата звернення 10.10.2020).

29. Сторожук Р.І. Стан дослідження проблеми лідерства у вітчизняній та зарубіжній літературі. Держава та регіони. Серія Державне управління, 2017. №3. С. 21 – 25.
30. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Вплив лідерства на формування та розвиток організаційної культури в публічному управлінні. Ефективність державного управління. 2014. Вип. 40. С. 109 – 115. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_40_15 (дата звернення 10.10.2020)
31. Романовський О. Г., Гура Т. В., Книш А. Є., Бондаренко В. В. Теорія і практика формування лідера : навч. посіб. 2017 р. 100 с.
32. Фідлер Ф. Про моделі керівництва. URL: http://pidruchniki.com.ua/19310710/menedzhment/modeli_keruvannya. (дата звернення: 10.10.2020).
33. Бозаджиев В. Л. Политическая психология: учеб. пособ. М., 2015. 474 с.
34. Jerry Toomer, Craig Caldwell The Catalvst Effect: 12 Skills and Behaviors to Boost Your Impact and Elevate Team Performance. Emerald Publishing Limited, 2018 – 255 p.

References

1. Lytvynovskyi Ye.Iu. (2002) Shliakhy udoskonalennia profesiinoi osvity viiskovoi elity. [Ways to improve the professional education of the military elite]. *Problemy ta perspektyvy formuvannia natsionalnoi humanitarno-tekhnichnoi elity*: Zb. nauk. pr.: U 2-kh ch. Kh: NTU “KhPI”. Vyp. 2. Ch. 2. S. 371 – 375 [in Ukrainian].
2. Lytvynovskyi Ye.Iu ta in. (2017) Teoretychni ta orhanizatsiino-metodychni zasady proektuvannia osvitnoi diialnosti navchalno-metodychnykh ustanov tsyvilnoho zakhystu : monohrafiia. [Theoretical and organizational-methodical bases of designing of educational activity of educational-methodical establishments of civil protection: monograph]. / Lytvynovskyi Ye.Iu. Lviv: Lira. 230 s. [in Ukrainian].
3. Lytvynovska I. A. (2011) Oznaky ta kharakterni rysy lidera v orhanizatsii. [Signs and characteristics of a leader in the organization. Individual-practical task]. *Indyvidualno-praktychne zavdannia*. LRIDU NADU. 25 s. [in Ukrainian].
4. Ponomarov O. S. ta in. (2020) Morálnisnyi sens filosofii liderstva : navch.-metod. posib. [The moral meaning of the philosophy of leadership] / Nats. tekhn. un-t "Kharkiv. politekhn. in-t". Kharkiv : NTU "KhPI" : Panov A. M. [vyd.]. 119 s. [in Ukrainian].
5. Neiman Dzh. fon, Morhenshtern O. (1970) Teoryia yhr y ekonomycheskoe povedenye. [Theory of Games and Economic Behaviour]. M.: Nauka. [in Russian].

6. Blondel J. (1992) Political Leadership: Towards a General Analysis. – London. Beverly Hills. New Delhi: SAGE Publications, 1987. [Polytycheskoe lyderstvo: Put k vseobъemliushchemu analizu]. 135 s. URL : http://grachev62.narod.ru/blondel/ch_1.htm#ch103 (data zvernennia: 10.10.2020) [in English].
7. Ponomarov O. S. (2015) Fenomen liderstva yak ob'ekt doslidzhennia filosofii upravlinnia. [The phenomenon of leadership as an object of study of management philosophy] // Repozytarii NTU «KhPI» / NTU «KhPI», m. Kharkiv. URL: http://repository.kpi.kharkov.ua/bitstream/KhPI-Press/22977/1/Ponomariov_Fenomen_2015.pdf (data zvernennia: 10.10.2020) [in Ukrainian].
8. Poshukova systema «Lider...». [Search system "Leader"]. // "Elektronnyi katalog Natsionalnoi biblioteki imeni Vernadskoho. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_all/cgiirbis_64.exe (data zvernennia 10.10.2020) [in Ukrainian].
9. Pidlisna T. V. (2012) Liderstvo v derzhavnii sluzhbi Ukrainy: teoretychni osnovy : dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.03. [Leadership in the civil service of Ukraine: theoretical foundations]; In-t zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. K., 2012. 272 s. [in Ukrainian].
10. Parkhomenko-Kutsevil O. I. (2012) Teoretyko-metodolohichni zasady formuvannia, rozvytku ta modernizatsii systemy derzhavnykh posad : avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. Kharkiv. rehion. [Theoretical and methodological principles of formation, development and modernization of the system of state positions]. in-t derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Kh. 35 s. [in Ukrainian].
11. Pidubchak O. A. (2013) Sotsializatsiia molodykh polityko-upravlinskykh kadriv na derzhavnii sluzhbi v umovakh suspilnoi transformatsii v Ukraini [Socialization of young political and managerial personnel in the civil service in terms of social transformation in Ukraine] : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. K. 20 s. [in Ukrainian].
12. Poberezhna V. A. (2014) Formuvannia ta realizatsiia derzhavnoi kadrovoi polityky u sferi derzhavnoi sluzhby Ukrainy [Formation and implementation of state personnel policy in the field of civil service of Ukraine] : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. K. 20 s. [in Ukrainian].
13. Popadiuk N. I. (2013) Mekhanizmy formuvannia derzhavno-upravlinskoi elity: vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid [Mechanisms of formation of the state-administrative elite] : avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. K. 20 s. [in Ukrainian].
14. Sydorenko P. V. (2012) Kadrova polityka v mistsevykh orhanakh vykonavchoi vlady Ukrainy: sutnist ta tendentsii rozvytku [Personnel policy in local executive bodies of Ukraine]: avtoref. dys. ... kand. nauk z

- derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. K. 20 s. [in Ukrainian].
15. Surai I. H. (2014) Formuvannia y rozvytok elity v derzhavnomu upravlinni Ukrainy [Personnel policy in local executive bodies of Ukraine]: avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. K. 36 s. [in Ukrainian].
 16. Liderstvo (2014), upravlinska elita v suchasnykh umovakh derzhavotvorennia: naukoivo-bibliohrafichnyi. Pokazhchyk [Leadership, management elite in modern conditions of state formation: scientific and bibliographic]. / Viddil informatsiino-bibliotechnoho zabezpechennia. K.: NADU. URL: <https://cutt.ly/AjO9CvE> [in Ukrainian].
 17. Yakubovskiy O. P., Prykhodchenko L. L. (2001) Kadry, elity, liderstvo v derzhavnomu upravlinni : navch.-metod. Posibnyk [Personnel, elites, leadership in public administration]. O.: OF UADU : Optimum. 173 s. [in Ukrainian].
 18. Mykhnenko A. M., Honcharuk N. T., Makarenko E. M. (2012) Liderstvo ta upravlinska elita : navch. posib. [Leadership and management elite]. K. : NADU. 291 s. [in Ukrainian].
 19. Piren Mariia (2012) Liderstvo: sutnist ta realizatsiia v ukrainskomu suspilstvi [Leadership: Gist and realization in the Ukrainian society] : navch. posib. dlia stud. vyshch. navch. zakl. K. : Universytet "Ukraina". 231 s. [in Ukrainian].
 20. Hoshovska V. A. ta in. (2015) Liderstvo v mistsevomu samovriaduvanni [Leadership in local government: words] : slov. terminiv. Kharkiv : Faktor. 155 s. [in Ukrainian].
 21. Izha M. ta in. (2013) Liderstvo v systemi derzhavnoi sluzhby [Leadership in the civil service]: navch. posib. Odesa : ORIDU NADU. 130 s. [in Ukrainian].
 22. Liderstvo (2012) v derzhavnomu upravlinni [Leadership in public administration] : zb. dop. shchorich. Risheliev. akad. chytan (21-23 veres. 2011 r., m. Odesa). O. 268 s. [in Ukrainian].
 23. Tizdeil Dzhon, Khiuz Dzhefr (2013) Efektyvne liderstvo ta menedzhment [Effective Leadership and Management]: prakt. posib. O. : Feniks. 140 s. [in Ukrainian].
 24. Lankaster Dzhyym (2017). Liderstvo v styli Lean. Shliakh do postiinoho vdoskonalennia vashoho biznesu : [per. z anhl.] [The work of management: a daily path to sustainable improvement] / Jim Lancaster./. Kyiv : Feniks. 238 s.
 25. Adizes Itskhak (2019) Komandne liderstvo. Yak porozumitysia z bud-yakym menedzherom [Leading the leaders: how to enrich your style of management and handle people whose style is different from yours / Ichak Adizes. Santa Barbara, 2004]. Kyiv : Nash format. 312 s. [in Ukrainian].

26. Maksvell Dzhon (2019) 21 bezzaperechnyi zakon liderstva [per. z anhл. T. Frolov ; peredm. Stivena R. Kovi]. [The 21 irrefutable laws of leadership: follow them and people will follow you / John C. Maxwell. Nashville, 2007]. 2-he vyd. Kharkiv : Klub Simeinoho Dozvillia, 2019. 319 c. [in Ukrainian].
27. Bizo L., Ibrahimova I., Kikot O., Baran Ye. (2012) ta in. Rozvytok liderstva [Leadership development]. K. : Proekt «Reforma upravlinnia personalom na derzhavnyi sluzhbi v Ukraini». 400 s.
28. Bernard M. Bass, Russ Bass (2008) Handbook of Leadership: Theory, Research, and Managerial Applications. URL: <https://cutt.ly/OjahBhd> (data zvernennia 10.10.2020).
29. Storozhuk R. I. (2017) Stan doslidzhennia problemy liderstva u vitchyzniani ta zarubizhnii literaturi. *Derzhava ta rehiony. Seriya Derzhavne upravlinnia*. 2017. №3. S. 21 – 25. [in Ukrainian].
30. Chernov S. I., Haiduchenko C. O. (2014) Vplyv liderstva na formuvannia ta rozvytok orhanizatsiinoi kultury v publichnomu upravlinni [Influence of leadership on the formation and development of organizational culture in public administration]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*. Vyp. 40. S. 109 – 115. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_40_15 (data zvernennia 10.10.2020) [in Ukrainian].
31. Romanovskiy O. H., Hura T. V., Knysh A. Ye., Bondarenko V. V. (2017) Teoriia i praktyka formuvannia lidera [Theory and practice of leadership formation] : navch. posib. 100 s.
32. Fidler F. Pro modeli kerivnytstva [On leadership models]. URL: http://pidruchniki.com.ua/19310710/menedzhment/modeli_keruvannya. (data zvernennia: 10.10.2020).
33. Bozadzhyev V. L. (2015) Polytycheskaia psykholohiya: ucheb. posob. M. 474 s. [in Russian].
34. Jerry Toomer (2018) Craig Caldwell The Catalyst Effect: 12 Skills and Behaviors to Boost Your Impact and Elevate Team Performance. Emerald Publishing Limited. 255 p.

CIVIL SERVICE LEADERSHIP PHENOMENON

Lytvynovskiy Yevhen, Lytvynovska Iryna

Abstract. The phenomenon of leadership has been studied for many years by many scientists. Studies of some of them related to the topic of the article are analysed in it. Given that the nature of the leadership phenomenon is extremely complex, it is individual and social in nature, the article defines that leadership is a unique synergy of: natural-genetic (God-given) inclinations; maternal (paternal) upbringing; favourable social environment (surrounding, including educational, as a value-forming backbone of society); own functionality of the professional's personality. Functionality is determined by acquired experience, consciously or unconsciously formed skills, abilities, and qualities. The article analyses some approaches to defining the phenomenon of leadership. It is determined that the most established theories are charismatic and synthetic theory, "trait theory", as well as situational and behavioural approach. Emphasis is placed on the fact that instrumental and emotional leadership, two important new concepts of leadership – "T-model" and "Leader-catalyst" – are interesting for the civil service. The civil service should be aimed at "the common good, the interests and needs of others and their satisfaction only subject to legal and moral restrictions upholding." The article concludes that the phenomenon of Leadership is a phenomenon generated by a system of informal, unofficial relationships between people. It occurs naturally in any group based on the influence of the personal authority of the leader on the relationships and behaviour of others. The role of the leader arises spontaneously, it is not provided by the staffing schedule of the organization. Leadership is the over competence of the individual, including the leader, which is difficult to measure and difficult to reproduce. A further scientific task is determined by a hypothetical search for a list of personal and professional qualities that make an ordinary person a leader. The question is posed: is there such a genius – a leader (head), on whose activities' study basis it would be possible to determine a repertoire of qualities, the reflection of which in society will help it to get out of the crisis and reach the "era of common good".

Key words: leadership phenomenon, civil service, situational and emotional leadership, T-leadership, natural-genetic inclinations, social environment, parental upbringing.

ВИЗНАЧЕННЯ КРИТИЧНОГО ПРОТИРІЧЧЯ У ФУНКЦІОНУВАННІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПОПЕРЕДЖЕННЯМ ТА МІНІМІЗАЦІЄЮ НАСЛІДКІВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-180-194](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-180-194)

Анотація. Найактуальнішою проблемою в умовах сьогодення, яке сповнене значною кількістю надзвичайних ситуацій із значним обсягом їх наслідків, є підвищення безпеки населення під час їх виникнення. Завдяки роботі органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, наукових установ напрацьовано та ухвалено низку законодавчих і нормативно-правових актів, що налагоджують управління запобіганням та ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, нагромаджено вагомий досвід у здійсненні заходів щодо запобігання аваріям, катастрофам та стихійному лиху, а також усунення їх наслідків. В статті окреслено недоліки заходів реагування та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій, що полягають в наявності упущень в системі управління реагуванням на них, в ухваленні не популярних та не аргументованих рішень при здійсненні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, недостатній рівень кількісно-якісних показників спеціального математичного та програмного забезпечення моделювання вказаних заходів. Критичним протиріччям функціонування системи управління попередженням та мінімізацією наслідків надзвичайних ситуацій визначено протиріччя між необхідністю достатнього рівня матеріально-технічного та фінансового забезпечення системи управління попередженням та мінімізацією наслідків виникнення надзвичайних ситуацій та низьким рівнем наявного матеріального резерву, що повинен створюватися органами управління ЄДСЦЗ всіх рівнів. В статті проаналізовано нормативно-правове забезпечення створення матеріальних резервів з метою визначення ступені відповідальності органів влади різного рівня щодо їх створення.

Надано пропозиції щодо подолання зазначеного критичного протиріччя, а саме визначення найоптимальнішого протоколу державного резервування для України; удосконалення системної нормативно-правової бази; напрацювання методів визначення номенклатури матеріальних цінностей; реконструкція підприємств, які належать до системи держрезерву. Також головним визначено створення системи логістики матеріальним резервом, дано авторське визначення цієї дефініції.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, матеріальний резерв, державний матеріальний резерв, система управління, матеріально-технічне забезпечення, попередження та мінімізація наслідків надзвичайних ситуацій.

Постановка проблеми. На сьогодні забезпечення та підвищення безпеки мешканців під час надзвичайних ситуацій (далі – НС) стає однією з найбільш головних соціально-політичних, економічних, соціально-демографічних та екологічних проблем. Загроза виникнення надзвичайних ситуацій в Україні є високою. Збільшується обсяг їх наслідків, що ставить завдання щодо їх мінімізації перед органами управління єдиної державної системи цивільного захисту України (далі – ЄДСЦЗ). В останні роки зусиллями робочих груп представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), наукових та освітніх установ цивільного захисту напрацьовано та ухвалено низку законодавчих і нормативно-правових актів. Це дозволило створити законодавчу та нормативно-правову базу функціонування системи управління запобіганням та мінімізацією наслідків надзвичайних ситуацій. Оперативно-рятувальними силами накопичено вагомий досвід у здійсненні заходів щодо запобігання аваріям, катастрофам та стихійному лиху, а також усунення їх наслідків.

Однак, існують протиріччя функціонування системи управління ЄДСЦЗ. Практика свідчить, що у більшому ступені зусилля спрямовані на реагування і ліквідацію наслідків НС, а проблема попередження та мінімізація наслідків їх виникнення стоїть в осторонь. Пошук протиріч, що пов'язані із функціонуванням системи управління попередженням та мінімізацією наслідків НС та обґрунтування шляхів їх розв'язання є сучасною науковою проблематикою науки публічного управління та адміністрування.

Мета статті. На основі аналізу публікацій з проблем системи управління ЄДСЦЗ в цілому та її складової – системи управління попередженням та мінімізацією наслідків надзвичайних ситуацій визначити критичне протиріччя функціонування останньої, що вимагає негайного розв'язання й запропонувати кроки щодо його подолання.

Аналіз попередніх досліджень та публікацій. Головні завдання вивчення процесу утворення ідентифікованих джерел

небезпеки, що за деяких обставин можуть являтися передумовою виникнення надзвичайних ситуацій, оцінювання можливості їх виникнення та наслідків мають містити: окреслення можливості утворення надзвичайних ситуацій та подій; обрахунок уражальних факторів, які формуються ними; окреслення максимальних розмірів зони надзвичайної ситуації та ймовірність утворення вторинних факторів враження; оцінювання наслідків діянь вражальних факторів; узагальнення оцінювань потенційного ризику стосовно їх відповідності принципам прийняттого ризику; визначення особливостей та масштабів аварійно-рятувальних робіт.

Водночас практична робота органів управління та сил цивільного захисту засвідчує, що результативність заходів попередження та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій не завжди адаптована до потреб сьогодення. Наявні упущення в організації реагування на надзвичайні ситуації, ухваленні вчасних та аргументованих рішень, а також у здійсненні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт засвідчують про недостатній ступінь організації управління в надзвичайних ситуаціях. Передумови названих упущень – це, в основному, брак досвіду, а часом і потрібних знань у керівників органів управління.

Варто погодитися з С. Вовченком у тому, що «проблема ліквідації надзвичайних ситуацій (НС) та мінімізації негативних наслідків від них є одним з найбільш актуальних і важливих завдань місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Разом з тим, практична діяльність органів управління і сил цивільного захисту, ефективність заходів щодо протидії надзвичайним ситуаціям техногенного та природного характеру (управління ризиком) не завжди відповідають вимогам забезпечення необхідного рівня безпеки людини на сучасному етапі розвитку суспільства. Суттєві недоліки в організації оперативного реагування на резонансні НС, прийнятті своєчасних і адекватних оперативній обстановці рішень, а також при проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт свідчать про недостатній рівень організації управління в НС» [1].

Варто зауважити, що до головних напрямків покращення державного управління в галузі захисту мешканців і територій від НС А. Капля зараховує:

«формування нормативно-правової бази з техногенної і природної безпеки та гармонізація її з вимогами Європейського Союзу;

розширення сфери досліджень і розробок методів, моделей, методик аналізу та оцінки виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, прогнозування їх розвитку;

удосконалення системи моніторингу небезпечних техногенних об'єктів і природних процесів у напрямі забезпечення інформаційної бази для оцінки надзвичайних ситуацій;

упровадження нових дієвих форм аналізу, оцінки, експертизи і контролю безпеки небезпечних техногенних об'єктів на всіх етапах життєвого циклу;

формування сучасної інституційної бази регулювання техногенної та природної безпеки;

удосконалення системи освіти та забезпечення підготовки фахівців у галузі управління надзвичайними ситуаціями техногенного і природного характеру» [2].

Водночас, як зазначає Є. Кобко, «необхідність удосконалення адміністративно-правових заходів запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій визначається наступним:

наявністю значної кількості потенційно небезпечних об'єктів на території;

високим рівнем травматизму та смертності населення, спричинених небезпечними подіями та нещасними випадками; високим рівнем ризиків виникнення надзвичайних ситуацій природного характеру, зумовленого глобальними та регіональними змінами клімату, зростанням сейсмічної активності тощо, а також інтенсифікацією впливу техногенної діяльності людини на навколишнє природне середовище;

високим рівнем ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, зумовленого критичним ступенем зношеності (60-80%)

основних виробничих фондів у галузях промисловості та агропромисловому комплексі;
недостатнім технічним і технологічним рівнем розвитку державної системи спостережень за небезпечними чинниками, що зумовлюють виникнення надзвичайних ситуацій і техногенного, і природного характеру» [3].

Дослідник С. Потеряйко зазначає, що «для удосконалення аналітичного механізму державного управління у надзвичайних ситуаціях пропонується:

проводити спільні міжвідомчі навчання із залученням різномірних органів управління міністерств, на яких покладено завдання щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

використовувати системи імітаційного моделювання для підготовки органів управління до дій у складних умовах надзвичайних ситуацій під час проведення навчань;

впроваджувати в систему управління силами та засобами цивільного захисту новітніх інформаційних технологій;

розробляти спеціальне математичне програмне забезпечення для вирішення інформаційних та розрахункових задач» [4].

Крім того, серед проблем варто звернути увагу на «недостатній рівень кількісно-якісних показників спеціального математичного та програмного забезпечення вказаних заходів, що не дозволяє значно підвищити оперативність і якість процесу роботи органів управління у надзвичайних ситуаціях. З наведеного можна зробити висновки:

рівень автоматизації та ступінь спеціального математичного та програмного забезпечення має значний вплив на роботу органів управління за рахунок автоматизації збору, обробки, збереження інформації, попередньої її обробки, моделювання і прогнозування та інше;

сучасний ступінь автоматизації роботи органів управління під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій дозволяє стверджувати, що не існує єдиної міжвідомчої автоматизованої системи управління силами і засобами, що залучаються до виконання завдань в районі надзвичайної ситуації, а існують

лише окремі автоматизовані робочі місця, локальні обчислювальні мережі окремих структурних підрозділів (компонентів) сектора безпеки та оборони, а спеціальне математичне і програмне забезпечення дозволяє в автоматизованому режимі вирішити незначну частину інформаційних та розрахункових задач» [4].

Виклад основного матеріалу. На основі аналізу даних нашого дослідження, власного практичного досвіду організації реагування на виникнення НС, ми висуваємо гіпотезу, що критичним протиріччям системи управління попередженням і мінімізацією наслідків виникнення надзвичайних ситуацій є протиріччя між необхідністю якісного і достатнього рівня матеріально-технічного та фінансового забезпечення сил цивільного захисту та наявним станом його матеріальних резервів, який, згідно законодавчо-нормативного забезпечення повинні створювати всі органи управління, що входять в ЄДСЦЗ.

Ефективність попередження і мінімізації наслідків при ліквідації НС природного та техногенного характеру головним чином визначається існуванням матеріального ресурсу. Завдяки його достатній кількості можна в мінімальний строк ліквідувати надзвичайні ситуації, знизити обсяги наслідків надзвичайних ситуацій, локалізувати безпосередню загрозу для життя та здоров'я населення та, як результат, вирішити основне завдання – врятувати та організувати першочергове життєзабезпечення постраждалих.

В. Свяцький зазначає, що «резерви матеріальних ресурсів для ліквідації НС створюються завчасно, є важливим складеним елементом єдиної державної системи цивільного захисту, призначені для невідкладного залучення необхідних засобів у випадку виникнення НС, спрямовані на порятунок життя і збереження здоров'я людей, зниження розмірів збитку навколишньому природному середовищу і матеріальних втрат, а також на локалізацію зон НС, припинення дії характерних для них небезпечних факторів. Усунення безпосередньої небезпеки для життя і здоров'я людей, інші першочергові заходи, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності населення, – усе це

здійснюється за рахунок матеріальних цінностей, що входять у резерви» [5]. Автор також зазначає, що «створення і використання резервів матеріальних ресурсів для ліквідації НС повинно визначатися такими принципами:

визначеність цільового призначення – формуються цільові резерви, що враховують потенційні можливості прояву НС відповідно до регіональних, галузевих і виробничих особливостей;

раціональність розміщення – забезпечення максимального рівня матеріальних резервів; дислокація їх у місцях, виходячи з оцінки імовірності ризику виникнення в них надзвичайних ситуацій;

економічність – величина витрат, які виділяються на створення, зберігання, використання і заповнення резервів матеріальних ресурсів для ліквідації НС, повинна визначатися у відповідності із імовірною НС, прогнозованим збитком, програмою і послідовністю проведення невідкладних робіт, специфікою регіону або об'єкта;

керованість – відповідність системи керування усіма структурами різного рівня під час створення і використання матеріальних ресурсів;

мобільність – підтримка високого рівня підготовленості резервів до оперативного переміщення в зони НС, а також здійснення приймання, переробки і підготовки матеріальних ресурсів резервів до використання при ліквідації НС;

достатність – величина резервів, їхня структура, асортименти, якісні показники і характеристики повинні забезпечувати проведення невідкладних робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій відповідно до специфіки регіону або об'єкта, виду НС» [5].

У законодавстві зазначається, що «дуже важливою складовою системи реагування на НС є її матеріально-технічне та фінансове забезпечення, яке здійснюється шляхом завчасного утворення державою запасів зазначених ресурсів та їх залучення у встановленому порядку під час виникнення НС з особливо тяжкими наслідками, з метою їх ліквідації. Зокрема, з метою

задоволення потреб сил ЦЗ в аварійно-рятувальній та спеціальній техніці, озброєнні, пальному, продовольстві, речовому, технічному, медичному майні та інших матеріальних засобах здійснюється комплекс заходів по їх придбанню та накопиченню, який включає: замовлення, постачання, отримання і створення запасів матеріальних засобів, їх зберігання, поповнення, відправку і підвезення споживачам, а також маневр запасами і резервами. Зазначені ресурси є складовою державного резерву, структура та порядок управління яким визначаються Кабінетом Міністрів України» [6].

В Україні матеріальні ресурси, які застосовуються для запобігання ліквідації НС техногенного і природного характеру та їх наслідків, повинні формуватися:

Кабінетом Міністрів України – державний резерв (стратегічний резерв) для здійснення першочергової діяльності з ліквідації наслідків НС та надання невідкладної допомоги потерпілим мешканцям;

ДСНС – оперативний резерв для реагування на надзвичайні події та надання термінової невідкладної допомоги постраждалому населенню;

міністерствами та відомствами (відповідно до характеру діяльності) – відомчий резерв для запобігання НС та усунення їхніх наслідків;

обласними, міськими, районними державними адміністраціями та виконкомами рад міст обласного значення – регіональний та місцевий резерви для здійснення заходів, скерованих на запобігання, усунення НС техногенного і природного характеру та їх наслідків, і надання невідкладної допомоги потерпілим мешканцям;

суб'єктами господарської діяльності, у власності (управлінні) чи в користуванні котрих наявний об'єкт (об'єкти) підвищеної небезпеки, – об'єктовий запас для запобігання, ліквідації НС техногенного і природного характеру та їх наслідків, проведення термінових відновлювальних робіт.

На думку О. Тарасюка, «в Україні, як і в інших країнах резерви є власністю держави і повністю нею контролюються.

Перевага такого принципу полягає в можливості оперативно реагувати на ситуацію й уникати втручання в діяльність приватних компаній. Головним недоліком є великі бюджетні витрати на створення і підтримку резервів, необхідність утримання апарату спеціального відомства» [7].

Однак на основі власних спостережень практики реагування на надзвичайну ситуацію, що пов'язана із розповсюдженням корона вірусу Covid-19, аналізу результатів включеного спостереження за функціонуванням територіальної підсистеми ЄДСЦЗ, що проведене Є. Литвиновським [8], можна засвідчити, що матеріальні резерви не були накопичені, у даному випадку. Наприклад, медичні лабораторії не можливо було розгорнути, служба медичного захисту існувала лише в розпорядчих документах, які не оновлювались з 2017 року.

На основі аналізу результатів дослідження О. Тарасюка можна стверджувати, що це не нова проблема. Низький рівень резервування існує з 2012 року. Автор у своєму дослідженні зазначає «на сьогоднішній день (2012 – ремарка В. Маслей) існують інші проблеми державного матеріального резервування, серед яких:

- фактичні запаси матеріальних цінностей не відповідають затвердженим рівням;

- відсутня методика визначення номенклатури матеріальних цінностей, що закладаються на зберігання до державного резерву;

- потужності підприємств, що входять до системи державного матеріального резерву, застарілі і не відповідають вимогам сучасності» [7].

Отже, можна констатувати, що протягом останніх сьоми років існує критичне протиріччя між необхідністю наявного достатнього матеріально-технічного забезпечення системи управління попередженням та мінімізацією наслідків надзвичайних ситуацій та наявним станом його матеріального резерву. Це негативно вплинуло на реагування на НС, що пов'язана з розповсюдженням корона вірусу. Наслідки такого

стану ще буде потрібно оцінити в подальших наукових дослідженнях.

Для подолання зазначеного протиріччя негайними кроками щодо його подолання ми визначаємо кроки щодо поліпшення системи державного матеріального резервування, а саме:

дослідження зарубіжної практики державного резервування, щоб визначити найоптимальніші зразки державного резервування для України, з наступним впровадженням потрібних реформ;

удосконалення системної нормативно-правової бази;

напрацювання методів визначення номенклатури матеріальних надбань з приведенням розрахунків норм їх нагромадження;

реконструкція підприємств, які належать до системи держрезерву.

Методика розрахунку матеріальних резервів як інструмент механізму державного управління силами цивільного захисту запропонована В. Єлісєєвим, А. Пруським, В. Тищенко [10]. Однак її застосування потребує проведення емпіричних досліджень з метою доведення її валідності.

Для розв'язання зазначеного протиріччя важливим є створення системи логістики матеріальних резервів системи управління попередженням та мінімізацією наслідків виникнення надзвичайних ситуацій. Керування потоками матеріальних резервів як будь-яким іншим об'єктом, передбачає дві складові: ухвалення рішень та їх виконання. Для того, щоб ухвалювати обґрунтовані рішення з управління матеріальними потоками, потрібні відповідні знання, що відносяться до логістичних систем. Таким чином, дефініцію логістики в системі управління матеріальними потоками можна визначити так: міждисциплінарний науково-практичний напрям з оптимізації діяльності органів і сил ЄДСЦЗ та покращення організації з створення, накопичення, збереження та використання матеріальних резервів, що передбачає аналіз, розрахунок та прогнозування ймовірних потоків із врахування результатів моделювання негативних факторів різних техногенних, природних та соціальних надзвичайних ситуацій, ефективне

управління зустрічними матеріальними потоками – переміщенням сил і засобів, накопичення та зберігання майна, інформаційних потоків, які їх супроводжують, зважаючи на наявні ліміти часу та ресурсів.

Висновки та напрями подальшого дослідження.

Аналіз зазначених вище досліджень з питань розв'язання проблем системи управління функціонуванням ЄДСЦЗ свідчить, що в основі їх такі протиріччя: збільшення кількості та ускладненні суті завдань, які виникають в керівника робіт з ліквідації наслідків НС та його недостатньою професійною компетентністю; необхідність функціонування системи автоматизації управління та моделювання виникненням надзвичайних ситуацій та його наявним станом; наявністю значної кількості потенційно небезпечних об'єктів на території України та рівнем зношеності їх основних фондів.

Однак, критичним протиріччям функціонування системи попередження та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій як складової системи управління ЄДСЦЗ визначено протиріччя між необхідністю наявного достатнього рівня сучасного матеріального забезпечення сил реагування та наявним рівнем матеріального резерву.

Враховуючи поточні та перспективні завдання України, практику управління ризиками варто переглянути значення державних матеріальних резервів у системі забезпечення функціонування системи управління попередженням та мінімізацією наслідків виникнення надзвичайних ситуацій.

Негайними кроками щодо його подолання є: дослідження зарубіжної практики державного резервування, щоб визначити найоптимальніші зразки державного резервування для України, з наступним впровадженням потрібних реформ; удосконалення системної нормативно-правової бази; напрацювання методів визначення номенклатури матеріальних надбань з приведенням розрахунків норм їх нагромадження; реконструкція підприємств, які належать до системи держрезерву.

Крім того, важливим є створення системи логістики матеріальних резервів системи управління попередженням та мінімізацією наслідків виникнення надзвичайних ситуацій.

Напрямами подальшого дослідження є розробка пропозицій щодо створення єдиного протоколу державного резервування з метою подолання критичного протиріччя функціонування системи управління попередженням та мінімізацією наслідків виникнення надзвичайних ситуацій.

Список використаних джерел

1. Вовченко С. Основні напрямки удосконалення функціонування органів управління щодо попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. Вип. 4. С. 56 – 61.
2. Капля А. М., Чубань В. С., Снісар О. Г. Удосконалення державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в Україні з використанням досвіду зарубіжних країн: проблеми та перспективи. *Пожежна безпека: теорія і практика; Академія пожежної безпеки ім. Героїв Чорнобиля*. 2013. № 14. С. 39 – 46.
3. Кобко Є. В. Шляхи удосконалення адміністративно-правових заходів запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного характеру. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична*. 2017. Вип. 1. С. 202 – 211.
4. Свяцький В. В. Скрипник О. В. Резерви матеріальних ресурсів в системі безпеки життєдіяльності. *Kluczowe aspekty naukowej działalności* 2016 : materiały XII Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji (7 - 15 stycznia 2016 roku). *Przemyśl, Rzeczpospolita Polska. Przemyśl: Sp. z o.o. Nauka i studia*, 2016. Vol. 8. *Matematyka. Fizyka. Budownictwo i architektura. Rolnictwo. Techniczno-nauki*. S. 67 – 69.
5. Потеряйко С. П., Барило О. Г. Напрями удосконалення інформаційно-аналітичного механізму державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Науковий збірник Інституту державного управління у сфері цивільного захисту*. 2017. № 5. С. 62 – 74.
6. Про державний матеріальний резерв : Закон України. Відомості Верховної Ради України, 1997, № 13, ст. 112.
7. Тарасюк О. Б. Кас'янова О. О. Сутність державного матеріального резервування. *Актуальні проблеми економіки*. 2012. № 6. С. 91 – 95.

8. Литвиновський Є. Ю. Деякі результати спостереження за організацією функціонування територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту. Науковий вісник : державне управління. №4(6). 2020. С. 160-185. URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-160-185](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-160-185) (дата звернення 30.12.2020)
9. Пруський А. В., Тищенко В. О., Власенко Є. О. Методика розрахунку матеріальних резервів як інструмент механізму державного управління силами цивільного захисту. Науковий вісник : Державне управління №4(6). С. 122–142. URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-122-142](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-122-142) (дата звернення 30.12.2020).

References

1. Vovchenko, S. (2012) Osnovni napriamky udoskonalennia funkcionuvannia orhaniv upravlinnia shchodo poperedzhennia ta likvidatsii nadzvychainykh sytuatsii na rehionalnomu rivni [The main directions of improving the functioning of government agencies for the prevention and elimination of emergencies at the regional level]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia –Actual problems of public administration*, 4, 56 – 61 [in Ukrainian].
2. Kaplia, A. M., Chuban, V. S. & Snisar, O. H. (2013) Udoskonalennia derzhavnoho upravlinnia system zapobihannia i reahuvannia na nadzvychaini sytuatsii v Ukraini z vykorystanniam dosvidu zarubizhnykh krain: problemy ta perspektyvy [Improving public administration of emergency prevention and response systems in Ukraine using the experience of foreign countries: problems and prospects]. *Pozhezhna bezpeka: teoriia i praktyka – Fire safety: theory and practice*, 14, 39 – 46 [in Ukrainian].
3. Kobko, Ye. V. (2017) Shliakhy udoskonalennia administratyvno-pravovykh zakhodiv zapobihannia ta likvidatsii nadzvychainykh sytuatsii tekhnohennoho kharakteru [Ways to improve administrative and legal measures to prevent and eliminate emergencies of man-made nature]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. seriia yurydychna – Scientific Bulletin of Lviv State University of Internal Affairs. legal series*, 1, 202-211 [in Ukrainian].
4. Sviatskyi, V. V. & Skrypnyk, O. V. (2016) Rezervy materialnykh resursiv v systemi bezpeky zhyttiedialnosti [Reserves of material resources in the system of life safety] *Kluczowe aspekty naukowej działalności. Materiały XII Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji – Materials of the XII International Scientific-Practical Conference*. Przemyśl: Sp. z o.o. Nauka i studia (Vol. 8) (pp. 67 – 69) [in Ukrainian].

5. Poteriaiko, S. P. & Barylo, O. Hr. (2017) Napriamy udoskonalennia informatsiino-analitychnoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia u nadzvychainykh sytuatsiiakh [Directions for improving the information and analytical mechanism of public administration in emergencies]. *Naukovyi zbirnyk Instytutu derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu - Scientific collection of the Institute of Public Administration in the field of civil protection*, 5, 62 – 74 [in Ukrainian].
6. Zakon Ukrainy Pro derzhavnyi materialnyi rezerv: pryiniaty 24 sich. 1997 roku № 51/97-VR [Law of Ukraine On State Material Reserve from January 24 1997, № 51/97-VR]. (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 13, st. 112 [in Ukrainian].
7. Tarasiuk, O. B. & Kasianova, O. O. (2012) Sutnist derzhavnoho materialnoho rezervuvannia [The essence of the state material reserve]. *Aktualni problemy ekonomiky – Actual problems of economics*, 6, 91-95 [in Ukrainian].
8. Lytvynovskiy Ye. Yu. Deiaki rezultaty sposterezhennia za orhanizatsiieiu funktsionuvannia terytorialnoi pidsystemy yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu. [Some results of observation of the organization of functioning of the territorial subsystem of the unified state system of civil defense]. *Naukovyi visnyk : derzhavne upravlinnia*. №4(6). 2020. S. 160-185.. №4 (6). 2020. S. 160-185. URL: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-160-185](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-160-185) (accessed 30.12.2020) [in Ukrainian].
9. Prusky A. V., Tishchenko V. O., Vlasenko E. A. (2020) Metodyka rozrakhunku materialnykh rezerviv yak instrument mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia sylamy tsyvilnoho zakhystu. [Methodology of calculation of material reserves as a tool of the mechanism of state management of civil defense forces]. *Scientific Bulletin: Public Administration* №4 (6). Pp. 122 – 142. URL: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-122-142](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-122-142) (accessed 30.12.2020) [in Ukrainian].

DETERMINATION OF A CRITICAL CONTRADICTION IN THE FUNCTIONING OF THE PREVENTION MANAGEMENT SYSTEM AND MINIMIZATION OF THE CONSEQUENCES OF EMERGENCIES

Maslei Viktor

Abstract. The most pressing problem in today's conditions, which is fraught with a significant number of emergencies with a significant amount of their consequences, is to increase the safety of the population during emergencies. Thanks to the work of executive authorities, local governments, the State Emergency Service of Ukraine, scientific institutions, a number of laws and regulations have been developed and adopted to establish management of emergency prevention and response, and significant experience has been gained in implementing measures to prevent accidents and catastrophes, and natural disasters, as well as the elimination of their consequences. The article, based on the analysis of previous studies, outlines the shortcomings of response measures and minimization of the consequences of emergencies, consisting in the presence of omissions in the management system to respond to them, in making unpopular and unsubstantiated decisions in emergency rescue and other urgent works, insufficient the level of quantitative and qualitative indicators of special mathematical and software for modeling these measures. The main prerequisites for these omissions are the lack of experience and knowledge required by the heads of government. The critical contradiction in the functioning of the emergency prevention and minimization management system is the contradiction between the need for a sufficient level of logistical and financial support of the emergency prevention and minimization management system and the low level of available material reserve to be created by management bodies of the unified state system of civil protection at all levels. The article analyzes the regulatory and legal support for the creation of material reserves in order to determine the degree of responsibility of authorities at different levels for their creation. Proposals were made to overcome this critical contradiction, namely to determine the most optimal state reserve protocol for Ukraine, followed by the implementation of the necessary reforms; improvement of the system regulatory framework; development of methods for determining the nomenclature of material possessions with the calculation of the norms of their accumulation; reconstruction of enterprises belonging to the state reserve system. Also the main thing is the creation of a logistics system with a material reserve, the author's definition of this definition is given. Conclusions are made and it is determined that the directions of further research are the development of proposals for the creation of a single protocol of the state reserve in order to overcome the critical contradiction of the functioning of the management system for prevention and minimization of the consequences of emergencies.

Key words: emergency situation, State Service of Ukraine for Emergencies, material reserve, state material reserve, management system, logistical support, prevention and minimization of consequences of emergencies.

Пастух Катерина,

канд. наук держ. упр., доцент,

ORCID iD 0000-0003-2740-0453

E-mail: ekaterina-pastukh@ukr.net

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-195-215](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-195-215)

Анотація. Досліджено здійснення стратегічного планування розвитку територіальних громад, визначено напрями його удосконалення в Україні, до яких віднесено: оновлення нормативно-правової бази здійснення стратегічного планування розвитку територіальних громад; організацію чіткої системи взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення стратегічного планування розвитку територіальних громад; залучення до розробки та реалізації стратегій підготовлених фахівців, які повинні знати функції, процеси, принципи та методи стратегічного планування розвитку територіальних громад, вміння здійснювати стратегічне планування, розв'язувати сучасні проблеми розвитку територіальних громад в Україні. Необхідним постає підготовка, перепідготовка й підвищення кваліфікації уповноважених на здійснення стратегічного планування розвитку територіальних громад в Україні задля підвищення якості підготовки ефективних управлінських рішень в процесі стратегічного планування, вивчення та використання українського й зарубіжного досвіду щодо визначення цілей, стратегічних пріоритетів і конкретних заходів з їх реалізації при підготовці стратегій розвитку територіальних громад, та щодо проведення моніторингу, оцінки ефективності та результативності їх реалізації. Огляд та аналіз найкращих практик здійснення стратегічного планування розвитку територіальних громад сприятиме забезпеченню якості підготовки управлінських рішень, посиленню їх ролі в процесі стратегічного планування, прийняттю різноманітних ефективних управлінських рішень в органах місцевого самоврядування в процесі стратегічного планування. В умовах глобальних викликів необхідним постає подальше удосконалення механізмів стратегічного планування розвитку територіальних громад в Україні, що потребує нових наукових пошуків.

Ключові слова: стратегічне планування, розвиток територіальних громад, управлінські рішення, стратегія, муніципальний менеджмент

Постановка проблеми. Забезпеченню якості підготовки управлінських рішень, посиленню їх ролі в процесі стратегічного планування розвитку територіальних громад слід приділяти особливу увагу. Не усі підготовлені та прийняті управлінські рішення в органах місцевого самоврядування в процесі стратегічного планування розвитку територіальних громад задовольняють потреби громадян. Проблеми розвитку територіальних громад в Україні вказують на важливість їх вирішення за допомогою підготовки та прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування в процесі стратегічного планування.

Сучасні глобальні виклики вказують на необхідність упровадження найкращих практик здійснення стратегічного планування розвитку територіальних громад в Україні. Важливим постає удосконалення стратегічного планування розвитку територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Протягом останніх років дослідженню стратегічного планування розвитку територіальних громад приділялася значна увага. Дослідженням стратегічного планування розвитку територіальних громад займалися такі вчені, як В. Андріяш, І. Дунаєв, О. Євтушенко, В. Ємельянов, Н. Ісаєва, М. Латинін, Т. Лозинська, О. Лукашов, В. Мамонова, Є. Романенко, С. Романюк та ін.

В. Мамонова зазначає, що стратегічним плануванням розвитку територій є процес передбачення майбутнього та його досягнення, який включає розробку, затвердження, реалізацію стратегії та стратегічного плану розвитку території, охоплює систему довго-, середньо-, короткострокових планів, проєктів, програм. До принципів стратегічного планування розвитку територій відносить такі: об'єктивність; альтернативність передбачення стратегічних альтернатив; результативність; ефективність визначення кількісного вираження співвідношення витрат і результатів поліпшення соціально-економічного стану території; пріоритетність; компетентність; комплексність; цілепокладання; транспарентність; ситуаційність; спадкоємність [1].

О. Євтушенко, В. Ємельянов та В. Андріяш звертають увагу на те, що стратегічне планування сприяє концентрації зусиль на вирішенні актуальних соціально-економічних проблем муніципального утворення, а також спрямовує діяльність суб'єктів на досягнення тих чи інших завдань. Науковці виокремлюють координуючу, цілеорієнтовуючу, структуризуючу роль стратегічного планування у муніципальному менеджменті [2, с. 166].

М. Латинін та О. Лукашов, які досліджували зарубіжний досвід стратегічного планування, вказують, що, наприклад, у Польщі набуває особливого значення виділення в регіональній системі локальних територіальних міст, підвищення їх ролі як в національному, так і регіональному контексті, необхідність формування механізмів активізації міжрегіональної та міжмуніципальної співпраці, приділення уваги адміністративним центрам регіонів як головним центрам розвитку [3, с. 20]. У Стратегії розвитку міста Харкова до 2020 року зазначено, що саме міста в країнах Європейського Союзу є драйверами сталого, розумного та інклюзивного розвитку [4].

В Україні особливого значення набуває комплексний територіальний підхід, на основі якого має здійснюватися реалізація державної регіональної політики, та який передбачає, що територія має характеризуватися певними особливостями (просторовими, соціально-економічними та екологічними). Це зазначено у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки [5].

Стратегічне планування, як зазначає С. Романюк, є процесом, який містить дорожню карту досягнення цілей, реалізації завдань та здійснення заходів. Він звертає увагу на те, що саме стратегічний план заснований на баченні, яке містить картину майбутнього, але й і передбачає гнучкість для адаптації бачення в часі і відповідно до вимог, що виникають [6]. М. Латинін, Т. Лозинська, І. Дунаєв відмічають, що визначення вихідного рівня розвитку об'єкта планування; аналіз умов та факторів, визначення кількісних та якісних параметрів оточення, які зумовлюють його стан; стратегічне прогнозування;

формулювання мети та завдання планування; розрахунок обсягів і структури ресурсів та узгодження їх з потребами; підготовка управлінських рішень і є змістом стратегічного планування [7]. Є. Романенко вказує на важливість наблизити діяльність органів публічної влади до збалансованого стану впровадження стратегій та дій, при цьому підкреслює важливість у розробленні необхідних інструментів для цього [8].

До основних проблем, які заважають розвитку спроможності об'єднаних територіальних громад І. Грищенко та М. Кулаєць відносять: відсутність організаційної стратегії й процесів, низький рівень організаційної спроможності органів місцевого самоврядування, зацікавленості та обізнаності процесами реформування місцевого самоврядування, недостатнє співвідношення між організаційною структурою, стратегічними цілями й завданнями [9]. Н. Ісаєва звертає увагу на важливість реформування існуючої системи планування, прогнозування та вдосконалення структури прогнозних, програмних і планових документів, використовуючи досвід європейських країн [10].

Незважаючи на приділення вченими значної уваги стратегічному плануванню розвитку територіальних громад, актуальним постає визначення напрямів його удосконалення.

Метою статті є аналіз наукових напрацювань з дослідження стратегічного планування розвитку територіальних громад та визначення напрямів його удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695, вказується про необхідність здійснення стратегічного планування розвитку територіальних громад та ефективного управління ресурсами для їх розвитку [5].

Глобальною сучасною тенденцією зараз є зростання ролі міст, які стають локомотивами розвитку, зважаючи на здатність максимально враховувати потреби населення та наявні ресурси для ухвалення відповідних рішень. Розвиток міст значною мірою визначає ефективність змін національного характеру та впливає на розвиток як регіону, так і держави [12].

У системі муніципального менеджменту стратегічне планування відкриває перспективи для розвитку муніципального утворення: можливість консолідації внутрішніх сил та залучення зовнішніх інвесторів; концентрацію ресурсів на певні завдання; планомірну реалізацію інноваційно-інвестиційної політики; цілеспрямовану підготовку кадрів для завдань; застосування системи моніторингу та оцінювання і покращення ефективності соціально-економічного функціонування місцевої самоврядної громади. Використання стратегічного планування в системі муніципального менеджменту створює для територіальної громади можливість для передбачення майбутнього й планомірного розподілу в часі та цільового використання ресурсів [2, с. 164].

Муніципальний менеджмент реалізується за допомогою інструментів, які в сукупності становлять спеціальний економічний інструментарій, й застосування яких спрямоване на ефективну реалізацію стратегії розвитку муніципального утворення. До елементів спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту відносять:

стратегічне планування (формування системи визначення стратегії розвитку муніципального утворення на основі окреслення довгострокових пріоритетів і конкретних заходів з їх реалізації);

муніципальний фінансовий менеджмент (управління муніципальними фінансовими ресурсами та фінансовими відносинами, які виникають у процесі їх руху);

муніципальну логістику (управління рухом фінансових, матеріальних та інформаційних потоків у муніципальному утворенні);

муніципальний (локальний) маркетинг (комплексна система одержання інформації про стан підсистем муніципального утворення, забезпечення його просування в умовах жорсткої конкуренції);

ризик-менеджмент (зменшення впливу зовнішніх та внутрішніх ризиків розвитку муніципального утворення);

проектний менеджмент (забезпечення комплексного розвитку муніципального утворення як системи проєктів з конкретними цілями, часовими рамками, ресурсами);
кадровий менеджмент (управління кадровим забезпеченням органів місцевого самоврядування);
інформаційні технології (використання сучасних інформаційних технологій);
антикризове управління (попередження кризових ситуацій) [2, с. 85].

Отже, одним з елементів спеціального економічного інструментарію муніципального менеджменту є стратегічне планування. Під стратегічним плануванням розвитку територіальних громад розуміється системна технологія обґрунтування та ухвалення рішень щодо місцевого розвитку, визначення майбутнього стану території та способу його досягнення, що базується на ситуаційному аналізі зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу і полягає у формуванні узгоджених з територіальною громадою дій, на реалізації яких концентруються зусилля, ресурси основних суб'єктів місцевого розвитку [2, с. 165].

Сутність стратегічного планування полягає в тому, що це процес, який націлений на формування та реалізацію стратегії розвитку середовища, в якому існує громада та пристосування його до певних змін оточення; процес, спрямований в майбутнє, який визначає цілі та напрямки розвитку, методи і способи досягнення цих цілей; процес, який програмує майбутні події, рівень розвитку, структуру територіальної громади, а також її місце в оточенні; циклічний процес, який містить в собі аналіз і коригування реалізації стратегічного плану на етапах його впровадження. До переваг стратегічного планування відносять те, що: створений органами місцевого самоврядування і громадою стратегічний план розвитку є стабільним в його впровадженні; саме такий план дозволяє цілеспрямоване, ефективне використання ресурсів муніципального утворення; план має суттєвий вплив на підбір, навчання та перепідготовку фахівців органів місцевого самоврядування, які займаються стратегічним

плануванням; формування стратегічного плану відбувається за узгодженим планом співпраці громадських організацій, бізнесу, органів місцевого самоврядування; стратегічне планування сприяє згуртуванню громади та її самоусвідомленню; затверджений стратегічний план забезпечує доступ до грантів та кредитних ресурсів [2, с. 164-165].

Стратегічне планування розвитку міста – це систематичний процес ухвалення рішень, що сфокусований на потребах громади та має на меті вирішення актуальних проблем, оптимальне використання конкурентних переваг з урахуванням розподілу наявних ресурсів. Стратегічне планування розвитку міста передбачає покращення рівня добробуту населення та підвищення темпів розвитку міста; сприяє подоланню фрагментарності та диспропорційності економічного, соціального й екологічного розвитку території; посиленню довіри в системі відносин «влада – бізнес – громадянське суспільство» [12].

Виділяють такі стадії стратегічного планування місцевого економічного розвитку [7]:

- визначення цілей розвитку;
- аналіз зовнішнього середовища;
- визначення сильних та слабких сторін розвитку;
- використання та формування місцевих переваг;
- розробка концепції та стратегії розвитку;
- розробка плану конкретних дій у напрямку реалізації стратегії;
- аналіз ефективності та результативності, коригування цілей і методів їх досягнення.

Для розвитку будь-якої територіальної громади визначальним є розробка стратегії. Стратегією є специфічний результат управлінської діяльності, який являє собою обґрунтування вибору напрямку розвитку територіальної громади або країни, регіону, організації, сектору публічної сфери, а також підприємства, що базується на аналізі внутрішніх їх можливостей та середовища, у якому вони діють задля збереження стану, який є зараз, або його зміни для того, щоб досягти окреслених цілей [6, с. 191]. Стратегію визначають як обґрунтований вибір напрямку розвитку адміністративно-територіальної одиниці, прийняття рішень органом

місцевого самоврядування [11].

Етапами підготовки стратегії розвитку територіальної громади є:

1. Підготовчий: донесення до населення територіальної громади інформації про ініціативу розробки стратегії, запрошення його до участі у підготовці, внесення пропозицій; схвалення радою рішення, яким формується склад комітету або робочої групи зі стратегічного планування розвитку територіальної громади.

2. Діагностування соціально-економічного та екологічного стану територіальної громади: виявлення соціальної, економічної, екологічної її специфіки. Включає збір статистичної та загальної інформації про територіальну громаду: демографічні характеристики, зайнятість населення та ринок праці, дані з економічної ситуації та економічного розвитку територіальної громади, ресурси, історично-культурну спадщину та географічні переваги. Проводяться опитування громадської думки щодо актуальних проблем та напрямів розвитку територіальної громади. Здійснюється SWOT-аналіз.

3. Робота над стратегією. Формування робочою групою бачення, місії та напрямів розвитку громади. По кожному стратегічному напрямку визначаються стратегічні та оперативні цілі, завдання, а також індикатори досягнення цих цілей.

4. Легалізація стратегії. Ухвалення стратегії, плану дій з її реалізації.

5. Моніторинг та оцінка ефективності. Під час реалізації стратегії розвитку територіальної громади відстежується ефективність реалізованих програм, проєктів та завдань [11].

На практиці, кількість етапів підготовки стратегій є різною. Наприклад, кроками розробки проєкту Стратегії розвитку міста Харкова до 2030 року [4] були: підготовчий етап, стратегічний аналіз, моделювання сценаріїв, здійснення стратегічного вибору, робота між засіданнями, визначення пріоритетів, збір ідей для плану реалізації, формування стратегічних програм, підготовка системи моніторингу, завершення підготовки стратегії міста та її затвердження. Ключові етапи розробки проєкту Стратегії розвитку міста Харкова до 2030 року [4]:

стратегічний аналіз (дослідження основних тенденцій соціально-економічного розвитку міста, проведення опитування його населення, систематизація даних та підготовка аналізу основних тенденцій розвитку міста);

здійснення стратегічного вибору (проведення круглих столів у ключових напрямках, формулювання стратегічного бачення, SWOT-аналіз);

визначення пріоритетів (підготовка проекту структури стратегічних, операційних цілей та завдань стратегії);

формування стратегічних програм (стратегічне бачення, підготовка та вибір проектних ідей);

завершення підготовки стратегії міста та її затвердження (підготовка стратегії, громадські слухання для обговорення стратегії, розгляд на сесії міської ради і ухвалення стратегії).

Слід також навести приклад послідовності організації розробки та затвердження Стратегії розвитку міста Харкова до 2020 року [4]:

1. Формування і затвердження робочої групи, на якій затверджується план заходів із розробки і затвердження стратегії розвитку міста, формується аналітична група з науковців і освітян для роботи над проектом цієї стратегії.

2. Проведення тематичних «круглих столів» з обговорення проблем розвитку міста і формування фокус-груп за напрямками. Створення сайту для інформування про перебіг справ щодо розробки стратегії розвитку міста.

3. Здійснення соціологічних опитувань громадськості і експертного співтовариства, бізнес-спільноти, науково-освітньої спільноти, членів робочої групи, фахівців департаментів і управлінь виконавчого комітету і комісій міської ради. Оброблення аналітичною групою результатів соціологічних опитувань, збір і узагальнення статистичних даних та пропозицій, які надходять від сторін, зацікавлених у розробці та прийнятті стратегії розвитку міста.

4. Складення фокус-групою та аналітичною групами напрацювань в проєкт стратегії розвитку міста.

5. Обговорення проєкту стратегії розвитку міста на спільному «круглому столі» фокус-груп, які брали участь у її розробці. Після

доопрацювання проєкт цієї стратегії оприлюднюється на сайті. Проєкт стратегії розвитку міста обговорюється на інвестиційному форумі міста.

6. Після доопрацювання проєкт стратегії розвитку міста подається до міської ради для розгляду і затвердження.

Методологію розробки Стратегії розвитку міста Харкова до 2020 року наведено у табл. 1 [4].

План заходів з реалізації цієї Стратегії [4] включав: проєкти розвитку; орієнтовні обсяги і джерела фінансування; індикатори оцінки результативності реалізації програм та проєктів розвитку.

Слід зауважити, що при підготовці стратегій розвитку територіальних громад особливу увагу слід приділяти таким стадіям стратегічного планування, як визначення цілей їх розвитку, стратегічних пріоритетів і конкретних заходів з їх реалізації, використовуючи український й зарубіжний досвід.

Так, наприклад, при розробці Стратегії розвитку міста Харкова до 2020 року [4] особлива увага приділялася визначенню стратегічних цілей розвитку міста, до яких віднесено:

- соціальну впевненість і здоров'я населення;
- розумну економіку і забезпеченість робочими місцями;
- інвестиційну привабливість та муніципальний бюджет;
- ефективність управління містом і громадянське суспільство;
- екологічну рівноваженість і енергетичну ефективність;
- сучасний простір, забезпеченість інженерною інфраструктурою.

Цікавим є приклади визначення мети у стратегіях міст окремих країн світу:

1. Стратегія розвитку міста – 2020 (Лодзь, Польща). Метою є створення динамічного, дружнього, творчого міста сталого розвитку з гарними умовами для інвестицій, життя та праці.

2. Стратегія розвитку міста – 2030 (Берлін, Німеччина). Мета – досягнення економічної потужності, покращення якості життя та соціальної свідомості населення.

3. Стратегія «Розумне місто» (Барселона, Іспанія). Мета: формування комплексного підходу для ефективного управління ресурсами та послугами міста; забезпечення сталого соціально-економічного і містобудівного розвитку для покращення якості

життя населення міста завдяки використанню нових технологій та інноваційних проєктів.

Таблиця 1 – Методологія розробки Стратегії розвитку міста Харкова[4]

Етап	Кроки	Методи та інструменти
Аналіз і прогнозування	1. Оцінка ситуації	Ситуаційний аналіз
	2. Визначення проблем	Соціологічні опитування, порівняння, позиціонування
	3. Прогнозування ризиків і тенденцій	Консенсус-прогноз, економіко-математичне моделювання
	4. Прогнозування міст майбутнього	Форсайт-прогноз
Планування і програмування	5. Ідентифікація проблем і конкурентних переваг	SWOT-аналіз, PEST-аналіз, когнітивне моделювання
	6. Визначення місії та візії	Соціологічне опитування, контент-аналіз
	7.Формування стратегічних і оперативних цілей	SMART-метод, дерево цілей
	8. Визначення завдань, програм, заходів, проєктів	Експертне опитування
	9. Розробка сценаріїв розвитку	Сценарний підхід, логічне моделювання
Реалізація і контроль	10. Обґрунтування механізму	Чинне законодавство, аналіз та синтез досвіду інших міст, країн
	11. Моніторинг і оцінка	Чинне законодавство, логіко-структурний підхід

4. Стратегія розвитку міста – 2030 (Мілан, Італія). Метою є створення більш інклюзивного, інноваційного міста; покращення якості життя населення завдяки скороченню відстані (соціально-економічної, просторової) між центральною частиною міста та його

периферією.

5. Стратегія місцевого розвитку (Лісабон, Португалія). Мета – залучення населення до процесів місцевого розвитку й управління містом, забезпечення сталого розвитку [12].

Розгляд запровадження стратегічного розвитку на місцевому рівні дозволив виокремити такі моделі, як: «Місцевий економічний розвиток» та «Стратегія розвитку міста». «Місцевий економічний розвиток» (Local Economic Development (LED)) є одним із підходів організації заходів та втручань для сприяння економічному зростанню і скороченню бідності на субнаціональному рівні, який підтримується міжнародними інституціями розвитку, використовується на рівні міст, фокусується на розширенні конкурентоспроможності, прискоренні сталого зростання, генеруванні зайнятості і гарантуванні, що зростання є всеохопним (інклюзивним) на основі співучасті у плануванні та співпраці місцевих органів влади, приватного сектору, громадських організацій і місцевих спільнот для покращення місцевої економіки. Щодо Стратегії розвитку міста (City Development Strategy (CDS)), то вона є інструментом стратегічного планування для міст, який фокусується на розвитку координованих інституційних основ для того, щоб допомогти місту мати більше можливостей для його розвитку. Для успішного стратегічного планування на рівні міст мають бути такі інституційні характеристики: лідерство і зобов'язання місцевих органів влади і лідерів міста (мера); всеосяжність та співучасть у процесі розробки стратегії; діалог між публічними й приватними учасниками формування та імплементації стратегічного процесу. Важливим фактором успіху для розвитку стратегічного процесу є координація діяльності між публічними органами влади, бо вона допомагає залучати як національні, так і регіональні ресурси для реалізації стратегії [6, с. 198-199]. Це може бути корисним для здійснення стратегічного планування розвитку територіальних громад в Україні.

На сьогодні, типовими недоліками для стратегій розвитку територіальних громад в Україні є:

- відсутність єдиного підходу до їх розробки;
- неузгодженість стратегічних цілей розвитку територіальних

громад в стратегічних документах та неврахуванням в них змін, що відбуваються;

відсутність належного моніторингу виконання стратегічних документів;

необґрунтованість стратегій, планів, декларативність положень стратегій розвитку територіальних громад [6, с.173-174].

Не системність у розробці стратегій розвитку територіальних громад; недосконалість проведення моніторингу, оцінки ефективності та результативності реалізації стратегій розвитку територіальних громад вказує на необхідність удосконалення стратегічного планування розвитку територіальних громад.

При плануванні місцевого розвитку в Україні приділяється увага, насамперед, розробці стратегії, але недостатньо плану реалізації цієї стратегії. Аналіз таких стратегій, операційних планів їх реалізації, результативність виконання заходів свідчить про недовсягнення визначених цілей [6].

Потрібно впровадити прозору систему визначення об'єктів підтримки, що має включати в себе адміністративно-територіальний поділ і систему індикаторів соціально-економічного розвитку територій. Використання класифікатору адміністративно-територіальних одиниць Європейського Союзу (Номенклатура територіальних одиниць для статистичного обліку, NUTS) дозволить визначити єдині цільові індикатори, за якими буде проводитись регулярний моніторинг і звітність, а головне сприятиме прозорості розподілу фінансових ресурсів [10, с. 93-94]. Для удосконалення системи стратегічного планування і прогнозування необхідним є запровадження дальнє- та довгострокового стратегічного планування; передбачення довгострокової стратегії розвитку, оптимізація переліку стратегічних документів; забезпечення чіткої, відкритої та прозорої процедури розробки довгострокових документів стратегічного планування на основі єдиної методологічної бази; установлення зв'язку між довгостроковими орієнтирами, середньостроковими стратегічними завданнями, їх ресурсним забезпеченням та операційними програмними документами з посиленням виконавчої дисципліни; підвищення статусу документів стратегічного

планування; створення механізмів залучення громадськості до процесів стратегічного планування; створення моніторингу суспільного розвитку та моніторингу якості життя населення в результаті реалізації стратегічного планування [10, с. 88].

Важливим для розвитку територій субнаціонального рівня є запровадження інтегрованих підходів, що є шляхом забезпечення надання публічних послуг для їх жителів [6]. Одним із підходів до формування стратегічних напрямів регіонального розвитку в Європейському Союзі є впровадження стратегій, які мають передбачати інтегрований розвиток, що спирається на концепцію територіально спрямованого втручання з боку національних органів влади чи наднаціональних структур (place-based approaches). Інтегровані територіальні стратегії мають довготерміновий характер і спрямовані на мінімізацію впливу проблем на національному, регіональному чи міському рівнях; вміщують набір інтегрованих, територіально спрямованих публічних товарів та послуг, сформований та імплементований шляхом виявлення та поєднання місцевих переваг і знань через політичні інституції, установлення зв'язків з іншими територіями; передбачають залучення системою багаторівневого управління на територію певних ресурсів, що відповідають умовам визначених для неї цілей розв'язання проблем та інституцій і спрямовані від вищих до нижчих територіальних рівнів влади [6, с. 196].

З метою удосконалення стратегічного планування розвитку територіальних громад в Україні необхідно оновити нормативно-правову базу здійснення стратегічного планування розвитку територіальних громад. Також важливим є організація чіткої системи взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення стратегічного планування розвитку територіальних громад. До розробки та реалізації стратегій розвитку територіальних громад слід залучати вже підготовлених фахівців, які повинні знати функції, процеси, принципи та методи стратегічного планування розвитку територіальних громад, вміти здійснювати стратегічне планування, розв'язувати сучасні проблеми розвитку територіальних громад в Україні. Необхідним постає підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації

уповноважених на здійснення стратегічного планування розвитку територіальних громад задля підвищення якості підготовки ефективних управлінських рішень в процесі стратегічного планування, вивчення та використання українського й зарубіжного досвіду щодо визначення цілей, стратегічних пріоритетів і конкретних заходів з їх реалізації при підготовці стратегій розвитку територіальних громад, та щодо проведення моніторингу, оцінки ефективності та результативності їх реалізації.

У практиці публічного управління йдеться про рішення з планування (цілепокладання, розробку стратегії розвитку, концепції, програм, проєктів, планів) [13, с. 487].

Здійснення управлінської діяльності, спрямованої на досягнення мети чи необхідного стану об'єкта управління, можливе за умов цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління у вигляді управлінських рішень чи управлінських дій. Управлінським рішенням є розумова діяльність суб'єкта управління (особи, що приймає рішення), яка спрямована на розв'язання якоїсь проблеми. Управлінською дією є логічно вибудована поведінка особи, що має на меті забезпечення успішної реалізації прийнятих рішень. Управлінські дії визначаються як характером, так і змістом рішень і конкретною управлінською ситуацією. Прийняттю рішень передують управлінська ситуація, яка виникає з виникненням проблеми [14, с. 8].

Посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за забезпечення якості підготовки управлінських рішень в процесі стратегічного планування набувають важливого значення для розвитку територіальних громад. Для цього має бути приділена увага формуванню умов для їх підготовки органами місцевого самоврядування. Також слід урахувати чинники, що впливають на процес розробки та прийняття таких рішень.

Виділяють такі чинники, що впливають на процес розробки і прийняття управлінських рішень:

- особистісні оцінки;
- рівень невизначеності, ризику конфлікту;
- час і мінливість навколишнього середовища;
- інформаційні обмеження;

можливі негативні наслідки;
взаємозв'язок і взаємозалежність управлінських рішень
[14, с. 207].

Якість управлінських рішень – це міра забезпечення управлінськими рішеннями досяжності тих результатів, задля яких розробляється такі рішення. До чинників, що впливають на якість управлінських рішень на етапі їх розроблення, відносять: методичний рівень їх розробки; достовірність, об'єм, оперативність інформації, що використовується; рівень організації, механізації і автоматизації інформаційної роботи; час, необхідний для розробки відповідних управлінських рішень; компетентність особи, що ухвалює таке рішення; суб'єктивні чинники [14, с. 202-206].

Недосконалість процесів підготовки та прийняття управлінських рішень в процесі стратегічного планування вказує на важливість приділення цьому уваги. Вибір оптимального управлінського рішення вимагає урахування характеру існуючих проблем розвитку територіальних громад, які необхідно розв'язати.

До основних факторів впливу на прийняття управлінських рішень відносять:

врахування цілей об'єкта управління,
якість системи комунікацій, що доводить рішення до об'єкта управління,

ефективність та результативність здійснення управлінських функцій: прогнозування, аналізу, організації, мотивації й контролю за виконанням рішення відповідно до принципів системного та ситуаційного підходів [14].

Прийняття (вибір) рішення є творчим процесом вибору з числа можливих альтернатив єдиної, яка приймається до виконання. Функція прийняття рішення покладається на орган публічної влади, що приймає рішення. Щодо процесу ухвалення рішення, то він спонукає до активної реалізації перетворюючої сили людського розуму, бо саме рішення є продуктом творчого мислення, фантазії й інтуїції, логічним узагальненням інформації. Відповідальність управлінців за прийняті рішення та їхні наслідки різко зростає, бо саме процес прийняття рішення це не тільки вольовий акт, а й соціальна дія, що віддзеркалює інтереси й потреби особи, інтереси

певних соціальних груп у суспільстві та реалізує соціальні інтереси [14].

Важливим при підготовці управлінських рішень в органах місцевого самоврядування в процесі стратегічного планування є їх доцільність та спрямованість на вирішення актуальних проблем розвитку територіальних громад.

Внаслідок різноманітності існуючих соціально-економічних процесів зростає значимість стратегічних рішень та нових підходів до їх підготовки та прийняття.

Висновки та напрями подальших досліджень. Проблеми розвитку територіальних громад в Україні вказують на важливість їх вирішення за допомогою підготовки та прийняття управлінських рішень в органах місцевого самоврядування в процесі стратегічного планування. Аналіз наукових напрацювань з дослідження стратегічного планування розвитку територіальних громад доводить про необхідність запровадження в Україні моделей «Місцевий економічний розвиток», «Стратегія розвитку міста» [6]; впровадження прозорої системи визначення об'єктів підтримки, що має включати в себе адміністративно-територіальний поділ і систему індикаторів соціально-економічного розвитку території; використання класифікатору адміністративно-територіальних одиниць Європейського Союзу (Номенклатура територіальних одиниць для статистичного обліку, NUTS), що дозволить визначити єдині цільові індикатори, за якими буде проводитись моніторинг і звітність [10]; запровадження інтегрованих підходів до розвитку територій субнаціонального рівня [6]. До основних напрямів удосконалення стратегічного планування розвитку територіальних громад в Україні віднесено: оновлення нормативно-правової бази здійснення стратегічного планування розвитку територіальних громад; організацію чіткої системи взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення стратегічного планування розвитку територіальних громад; залучення до розробки та реалізації стратегій підготовлених фахівців, які повинні знати функції, процеси, принципи та методи стратегічного планування розвитку територіальних громад, вміти здійснювати стратегічне

планування, розв'язувати сучасні проблеми розвитку територіальних громад в Україні. Необхідним постає підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації уповноважених на здійснення стратегічного планування розвитку територіальних громад задля підвищення якості підготовки ефективних управлінських рішень в процесі стратегічного планування, вивчення та використання українського й зарубіжного досвіду щодо визначення цілей, стратегічних пріоритетів і конкретних заходів з їх реалізації при підготовці стратегій розвитку територіальних громад, та щодо проведення моніторингу, оцінки ефективності та результативності їх реалізації. Огляд та аналіз найкращих практик здійснення стратегічного планування розвитку територіальних громад сприятиме забезпеченню якості підготовки управлінських рішень, посиленню їх ролі в процесі стратегічного планування, прийняттю різноманітних ефективних управлінських рішень в органах місцевого самоврядування в процесі стратегічного планування. В умовах глобальних викликів необхідним постає подальше удосконалення механізмів стратегічного планування розвитку територіальних громад в Україні, що потребує нових наукових пошуків.

Список використаних джерел

1. Енциклопедія державного управління. В 8 т. Т. 5. Територіальне управління / за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 408 с.
2. Євтушенко О. Н., Смельянов В. М., Андріяш В. І. Муніципальний менеджмент : підручник. Миколаїв, 2016. 404 с.
3. Латинін М. А., Лукашов О. О. Концептуальні підходи до державного регулювання стратегічного розвитку регіону за кордоном. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2017. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2017_9_5 (дата звернення: 27.01.2021).
4. Офіційний сайт Харківської міської ради. URL: <http://www.city.kharkov.ua> (дата звернення: 27.01.2021).
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серп. 2020 р. № 695. *Офіц. вісн. України*. 2020.
6. Романюк С. А. Теорія та практика стратегічного управління :

- монографія. Київ : НАДУ, 2019. 232 с.
7. Латинін М. А., Лозинська Т. М., Дунаєв І. В. Стратегічне планування : навч. посіб. / за заг. ред. О. Ю. Амосова. Харків, 2013. 248 с.
 8. Romanenko Y. O. Place and role of communication in public policy. *Actual Problems of Economics*. 2016. 176 (2). P. 25 – 31.
 9. Gryshchenko I. M., Kulaiets M. M. Development of the capacity of territorial communities. *Науковий вісник Полісся*. 2018. № 2 (1). С. 98-104. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/-nvp_2018_2%281%29__15 (дата звернення: 27.01.2021).
 10. Ісаєва Н. Шляхи вдосконалення системи стратегічного планування в Україні на сучасному етапі. *Економічний вісник*. 2015. №4. С.88-96. URL: https://ev.nmu.org.ua/docs/2015/4/EV20154_088-096.pdf (дата звернення: 27.01.2021).
 11. Бриль М. Стратегія – основа становлення та розвитку ОТГ. *Місьцеве самоврядування*. 2018. № 5. URL: <https://i.factor.ua/ ukr /journals/ms/2018/ may/issue-5 / article-36538.html> (дата звернення: 27.01.2021).
 12. Розробка стратегій розвитку міст в Україні: інструкція та огляд практик. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/530/-PLEDDG_strategic_planning.pdf (дата звернення: 27.01.2021).
 13. Енциклопедія державного управління. В 8 т. Т.2. Методологія державного управління. Київ : НАДУ, 2011. 692 с.
 14. Дегтяр А. О., Степанов В. Ю., Тарабан С. В. Управлінські рішення в органах державної влади: монографія / за заг. ред. А. О. Дегтяра. Харків, 2010. 276 с.

References

1. *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedia of Public Administration]. (Vols. 1-8). Terytorialne upravlinnia (Vol. 5.). Amosov, O. Yu., & Ihnatenko, O. S., & Kuznetsov, A. O. (Ed.). Kharkiv : Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», 2011. 408 s [in Ukrainian].
2. Yevtushenko O., & Yemelianov V., & Andriash V. (2016). *Munitsypalniy menedzhment* [Municipal management]. Mykolaiv: Vyd-vo ChDU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].
3. Latynin M., & Lukashov O. (2017). Kontseptualni pidkhody do derzhavnoho rehuliuвання stratehichnoho rozvytku rehionu za kordonom [Conceptual approaches to state regulation of strategic development of the region abroad]. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal «Internauka»*, 9. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2017_9_5 [in Ukrainian].
4. Ofitsiyniy sait Kharkivskoi miskoi rady [Official site of Kharkiv City Council]. Retrieved from <http://www.city.kharkov.ua> [in Ukrainian].
5. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the State Strategy for Regional Development for 2021-2027 from August 5 2020, № 695. *Ofits. visn. Ukrainy*. № 67. P. 315 [in Ukrainian].

6. Romaniuk S. A. (2019). *Teoriia ta praktyka stratehichnoho upravlinnia* [Theory and practice of strategic management]. Kyiv : NADU [in Ukrainian].
7. Latynin M. , & Lozynska T., & Dunaiev I. (2013). *Stratehichne planuvannia* [Strategic planning]. Amosov, O. (Ed.). Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr» [in Ukrainian].
8. Romanenko, Y. (2016). *Place and role of communication in public policy*. Actual Problems of Economics [in Ukrainian].
9. Gryshchenko I. M., Kulaiets M. M. (2018) Development of the capacity of territorial communities. *Naukovyi visnyk Polissia*, 2 (1). Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/-nvp_2018_2%281%29__15 [in Ukrainian].
10. Isaieva N. (2015) Ways to improve the strategic planning system in Ukraine at the present stage. *Ekonomichnyi visnyk*, 4. Retrieved from: https://ev.nmu.org.ua/docs/2015/4/EV20154_088-096.pdf [in Ukrainian].
11. Bryl M. Stratehiia – osnova stanovlennia ta rozvytku OTH (2018). [Strategy – the basis for the formation and development of amalgamated hromadas]. *Mistseve samovriaduvannia*, 5. Retrieved from <https://i.factor.ua/ ukr /journals/ms/ 2018/ may/issue-5 / article-36538.html> [in Ukrainian].
12. Rozrobka stratehii rozvytku mist v Ukraini: instruktsiia ta ohliad praktyk [Development of city development strategies in Ukraine: instruction and review of practices] Retrieved from https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/530/-PLEDDG_strategic_planning.pdf [in Ukrainian].
13. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of Public Administration]. (Vols. 1-8). Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia (Vol. 2.). Kharkiv : Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», 2011. 692 s [in Ukrainian].
14. Diehtiar A., & Stepanov V., & Taraban S. (2010). *Upravlinski rishennia v orhanakh derzhavnoi vlady* [Management decisions in public authorities]. Diehtiar, A. (Ed.). Kharkiv: S.A.M. [in Ukrainian].

STRATEGIC DEVELOPMENT PLANNING OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Pastukh Kateryna

Abstract. The implementation of strategic planning of territorial communities development is investigated, directions of its improvement in Ukraine are defined, which include: updating the regulatory framework for the implementation of strategic planning for the development of territorial communities; organization of a clear system of interaction between state authorities and local self-government bodies on the implementation of strategic planning for the development of territorial communities; involvement in the development and implementation of strategies of trained specialists who should know the functions, processes, principles and methods of strategic planning of the development of territorial communities, be able to carry out strategic planning, solve modern problems of development of territorial communities in Ukraine. It is necessary to prepare, retrain and improve the qualifications of commissioners for strategic planning of the development of territorial communities in Ukraine in order to improve the quality of preparation of effective management decisions in the process of strategic planning, study and use of Ukrainian and foreign experience in determining the goals, strategic priorities and specific measures for their implementation in the preparation of strategies for the development of territorial communities, and on monitoring, evaluating the effectiveness and effectiveness of their implementation. Review and analysis of the best practices of strategic planning for the development of territorial communities will contribute to ensuring the quality of preparation of management decisions, strengthening their role in the process of strategic planning, making various effective management decisions in local self-government bodies in the process of strategic planning. In the context of global challenges, further improvement of the mechanisms of strategic planning for the development of territorial communities in Ukraine, which requires new scientific research, is necessary.

Keywords: strategic planning, development of territorial communities, management decisions, strategy, municipal management

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-216-241](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-216-241)

Анотація. Практика реагування на надзвичайну ситуацію, що пов'язана із розповсюдженням захворюваності населення COVID-19, свідчить, що ефективність функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту в повсякденному режимі, а особливо при переведенні її в режим надзвичайної ситуації залежить від наявності в неї відповідного ресурсного потенціалу.

Метою статті є аналіз стану нормативно-правового забезпечення розвитку матеріально-технічного потенціалу ЄДСЦЗ. На основі аналізу різних методологічних підходів державного управління сферою цивільного захисту перспективним запропоновано застосування ресурсного підходу до функціонування ЄДСЦЗ. Це дозволяє враховувати прогнози щодо її розвитку, прогнозувати застосування нових та альтернативних видів ресурсів.

Подается авторське розуміння дефініцій «ресурс», «потенціал», «ресурсний потенціал», «матеріально-технічний ресурс». У статті дано авторське визначення ресурсного потенціалу ЄДС ЦЗ як комплексу науково-технічного, морального, організаційного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного, освітнього, інформаційного, інституційного (соціально-інфраструктурного) потенціалу, що може бути застосований органами управління для виконання її функцій. Матеріально-технічний ресурс (потенціал) розуміється як сукупність матеріальних і технічних засобів, технологій, систем, що створюють систему ресурсного забезпечення функціонування ЄДСЦЗ. По суті матеріально-технічний ресурс складається із поточного ресурсу, що використовуються ЄДСЦЗ, а також матеріальних резервів, що відповідно до законодавства поділяються на оперативний, відомчий, регіональний та об'єктовий. Також для виконання завдань ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій може залучатися державний матеріальний резерв. Визначено, що нормативно-правове забезпечення розвитку матеріально-технічного потенціалу ЄДСЦЗ в достатній мірі регламентовано. Однак встановлено, що фактичний стан матеріально-технічного ресурсу ЄДСЦЗ не забезпечує вчасного, належного забезпечення реалізації заходів із запобігання чи ліквідації наслідків в умовах надзвичайних ситуацій. Критеріями оцінювання стану розвитку ресурсного

потенціалу ЄДСЦЗ є доцільність і ефективність використання будь-яких із наявних ресурсів, ефективність управління на всіх рівнях – державному, функціональному, територіальному, об'єктовому.

Напрямом подальшого визначено розробка алгоритму розрахунку рівня ефективності управління розвитком ресурсного потенціалу ЄДСЦЗ.

Ключові слова: державне управління, ресурсний потенціал, структура ресурсного потенціалу, Єдина державна система цивільного захисту, матеріальні резерви, надзвичайна ситуація, цивільний захист, нормативно-правове забезпечення.

Постановка проблеми. Практика реагування на надзвичайну ситуацію, що пов'язана із розповсюдженням захворюваності населення COVID-19, свідчить, що ефективність функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту в повсякденному режимі, а особливо при переведенні її в режим надзвичайної ситуації залежить від наявності в неї відповідного ресурсного потенціалу.

Існують різні методологічні підходи державного управління сферою цивільного захисту (інституціональний, системний, організаційно-функціональний тощо). Важливим, на нашу думку, є те, що саме ресурсний підхід дозволяє «...виявити межі корисності того чи іншого елементу системи в досягненні цілі в умовах конкретної ситуації (існуючі технології та соціально-економічні відносини) з урахуванням ієрархії цінностей ресурсів і законів заміщення» [1].

Під ресурсним потенціалом ЄДСЦЗ (визначення автора буде обґрунтовано нижче) будемо розуміти комплекс науково-технічного, морального, кадрового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного, інституційного (соціально-інфраструктурного) потенціалу, що може бути застосований органами управління для виконання її функцій.

Саме ресурсний потенціал ЄДСЦЗ визначає її потенційні можливості щодо виконання законодавчо передбачених функцій.

Державною службою України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) неодноразово вказувалося на необхідності підвищення ресурсного потенціалу функціональних та територіальних підсистем Єдиної державної системи цивільного захисту під час перевірок. Але, користуючись результатами

дослідження Є. Литвиновського, нажаль поодинокого (принаймні нам відомого), акти перевірок залишились не реалізованими [2, с. 168].

Отже, науковою проблемою, що вимагає негайного розв'язання, є проблема пошуку шляхів організаційно-правового регулювання розвитком ресурсного потенціалу ЄДСЦЗ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним та методологічним підґрунтям нашого дослідження є праці науковців з проблематики особливостей державного управління у сфері цивільного захисту (С. Андрєєв, М. Андрієнко, П. Волянський, О. Лещенко А. Терент'єва, А. Титаренко та ін.)

Зауважимо, що хоча перелік наукових праць з напрямку державного управління сферою цивільного захисту з кожним роком поповнюється, однак, погоджуємося з С. Андрєєвим, який, посиляючись на Ю. Сурміна та П. Надолішнього, ще у 2016 році визначав стан розвитку методології державного управління у сфері ЦЗ, як недостатній з точки зору розвиненості методології, методів, інструментів, механізмів, технологій наукового пізнання, та такий, що не задовольняє потреби практики державного управління у сфері цивільного захисту [3]. Нажаль, ця проблема в повному обсязі не вирішена і сьогодні, а враховуючи перманентні зміни в турбулентному світі не втратить актуальності й у найближчі десятиліття.

Розвитку методології дослідження державного управління у сфері цивільного захисту, пошуку визначення методологічних підходів присвячена низка досліджень і публікацій, що ми покладаємо в теоретичну основу нашого дослідження.

Насамперед, це дисертаційне дослідження С. Андрєєва [4]. Науковець обґрунтував, що «інституціональний підхід до розвитку державних систем ЦЗ базується на взаємозалежності та взаємозв'язку двох основних складових – інституційної (підсистем, ланок, органів державної влади, органів місцевого самоврядування (ОМС), сил ЦЗ тощо) та нормативно-правової (законах, підзаконних нормативно-правових актах тощо), які є базовими елементами, що формуються суспільством і державою з

метою якогома ефективного забезпечення захисту від загроз, пов'язаних із ризиком виникнення різних НС» [4, с. 5] .

Важливим висновком дослідження С. Андреева, що актуалізує наше дослідження, є висновок про «чинники , що деструктивно впливають на інституціональний розвиток ЄДС ЦЗ: кадрові, матеріально-технічні, науково-освітні, організаційно-управлінські, політичні, правові, фінансово-економічні. Це в сукупності зумовлює низьку ефективність ЄДСЦЗ та отримання від неї «системного ефекту» [4, с. 5]. Як бачимо, серед цих чинників визначені нами компоненти ресурсного потенціалу, серед них і матеріально-технічний, про нормативно-правове забезпечення розвитку якого йдеться в цій статті.

Актуальність нашого дослідження підтверджується і результатами дослідження А. Титаренко. Серед основних напрямів державної політики у сфері запобігання НС і забезпечення безпеки населення та територій автор визначає – удосконалення матеріально-технічного забезпечення діяльності зі зниження ризиків та пом'якшення НС, а також підвищення ефективності заходів з їх усунення [5, с. 221]. Науковець зазначає, що «Роботи із запобігання НС мають здійснюватися у вигляді взаємопов'язаних правових, організаційних, економічних, наукових і технічних заходів» [5, с. 222]. А серед основних принципів захисту населення і територій у випадку загрози і виникнення НС, що важливо для обґрунтування ресурсного підходу та визначення структури ресурсного потенціалу ЄДСЦЗ – принцип необхідної достатності та максимально можливого використання наявних сил і засобів визначає обсяг заходів щодо захисту населення і територій у разі загрози НС.

О. Лещенко в дослідженні «Трансформація системи цивільного захисту України в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів гібридного типу» сформульовані основні принципи модернізації вітчизняної системи ЦЗ: універсальності, завчасності, інституційної ефективності, оперативної готовності та мобільності, достатності, пріоритету запобігання, інтеграції та добровільності. Визначено основні концептуальні напрямки трансформації ЄДС ЦЗ в сучасних безпекових умовах, зокрема:

розвиток спроможностей сил ЦЗ (ресурсного потенціалу – І. Подобед); визначення економічно обґрунтованих та оптимальних обсягів реалізації заходів захисту населення і територій від НС (оптимальне використання матеріально-технічного потенціалу ЄДСЦЗ – І. Подобед); розвиток мобілізаційних спроможностей суб'єктів забезпечення ЦЗ (у тому числі накопиченого ресурсного потенціалу – І. Подобед); залучення всіх ключових стейкхолдерів до реалізації превентивних та оперативних заходів ЦЗ. [6, с. 11].

П. Волянський, розробляючи авторську концепцію державного управління медичним захистом у надзвичайних ситуаціях в структурі медичного захисту, визначає такі компоненти: нормативно-правовий, організаційний, фінансовий, інформаційний, матеріально-технічний [7, с. 310].

В рамках реалізації мети нашої статті треба зазначити, що автор серед основних завдань системи медичного захисту ЄДСЦЗ визначає: накопичення та утримання визначених запасів медичного, санітарно-господарського та спеціального майна; планування раціонального використання існуючих медичних сил і засобів системи медичного захисту [7, с. 284]. Тобто, знов мова ведеться про накопичення та раціональне використання матеріально-технічного потенціалу, в даному випадку системи медичного захисту ЄДСЦЗ.

А. Терент'єва серед основних завдань управління в умовах НС визначає організацію ресурсного забезпечення сил і засобів [8, с. 343].

Аналіз наявних публікацій свідчить, що саме А. Терент'євою на початку 2000 років зроблено спробу обґрунтування економічно-математичної моделі управління матеріальними ресурсами Державної служби медицини катастроф [9], розроблений алгоритм визначення необхідних ресурсів для подолання наслідків НС [10]. Ці праці також стануть теоретичним підґрунтям реалізації завдань нашого дослідження.

Частково проблематика ресурсного забезпечення при обґрунтуванні механізму державного управління сферою

пожежної безпеки дотично розглянута у дослідженні М. Андрієнко [21].

Враховуючи міждисциплінарний характер науки державного управління, необхідним вважаємо аналіз досліджень суміжних наукових дисциплін, зокрема економіки.

Проблематика управління ресурсним потенціалом розглядається в межах розв'язання питань управління економікою, регіоном, підприємством.

Управління ресурсним потенціалом підприємства – це безперервний, динамічний, цілеспрямований процес, який полягає у впливі суб'єкта управління ресурсним потенціалом на об'єкт на основі застосування функцій, принципів, методів і процедур управлінського характеру, з метою досягнення ефективнішого залучення, використання та розвитку ресурсного потенціалу підприємства [11].

Управління ресурсним потенціалом регіону у широкому розумінні, на прикладі управління людським ресурсом визначається як «...система взаємозалежних організаційно-економічних і соціальних заходів з метою створення умов для нормального функціонування, розвитку й ефективного використання потенціалу...» [12, с. 29].

Проблематику нормативно-правового забезпечення кадрового потенціалу ЄДСЦЗ розглядали у своїй праці П. Волянський, Є. Литвиновський, В. Михайлов [13]. Практична реалізація методичних рекомендацій авторів, як показала практика функціонування мережі навчально-методичних установ цивільного захисту, призвела до покращення підготовки кадрів (кадрового потенціалу ЄДСЦЗ). В першу чергу, територіальних підсистем ЄДСЦЗ. Однак, за ці роки відбулись зміни в нормативному забезпеченні, які необхідно врахувати в подальшому.

Такі ж перманентні зміни нормативно-правового забезпечення стосувались й інших компонентів ресурсного потенціалу ЄДСЦЗ.

Невипадково О. Лещенком в результатах дослідження робиться висновки щодо «...управлінських помилок у процесі

реалізації ЦЗ як безпекової функції держави...», зокрема, що пов'язані з недостатнім рівень фінансового та матеріального забезпечення заходів ЦЗ [6].

Враховуючи зміст матриці перспективних напрямів досліджень проблем державного управління, що не втрачають, на нашу думку, актуальність [14, с. 50], удосконалення функціонування ЄДСЦЗ через обґрунтування організаційно-правових, методичних засад управління розвитком її ресурсного потенціалу – є частковим науковим завданням нашого дослідження. Розв'язання цього завдання вимагає проведення аналізу стану відповідного нормативно-правового забезпечення всіх його компонент, в тому числі матеріально-технічної (матеріального- технічного потенціалу).

Метою статті є аналіз стану нормативно-правового забезпечення розвитку матеріально-технічного потенціалу ЄДСЦЗ.

Виклад основного матеріалу. Для подальшого проведення дослідження необхідно визначитися з основними дефініціями, а саме: «ресурс», «потенціал», «ресурсний потенціал», «матеріально-технічний ресурс».

Як свідчить аналіз наукової літератури, зокрема [12], немає єдиного трактування таких категорій, як “ресурси” і “ресурсний потенціал”.

Ресурси, зазначено [15], це джерела й одночасно обмеження здійснення будь-якої суспільної діяльності.

Під ресурсами ЄДСЦЗ, у широкому розумінні, погоджуючись з колективом авторів під керівництвом М. Орлатого [цит. за 12], ми будемо розуміти реальні можливості суб'єкта (суб'єктів) управління ЄДСЦЗ щодо доцільного та раціонального використання елементів системи для досягнення у певний період часу цілей управління та реалізації державної функції цивільного захисту та виконання завдань захисту населення, запобігання, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

З точки зору теорії державного управління ресурси в нашому дослідженні ми будемо розглядати з таких позицій:

«...владної – фундаментальне джерело управління; атрибут, обставина або благо, володіння яким підвищує здатність впливу його володаря на інших індивідів або групу; це можливість, яка не обов'язково стає реальністю; усі ті засоби, використання яких забезпечує вплив на об'єкт відповідно до цілей суб'єкта;

соціальної – реальні та потенційні можливості, засоби і резерви, якими володіє певне суспільство і які воно використовує для забезпечення різних сфер соціального життя і діяльності;

об'єктної – елемент об'єкта управління, який може бути ефективно використаний суб'єктом для досягнення цілей; де-яка сукупність можливостей адміністративно-територіального утворення, розпорядження якими віднесено до компетенції органів влади» [цит. за 12, с. 17-18].

Підґрунтям визначення поняття «ресурсний потенціал» є розуміння того, що «...потенціал – сукупність всіх наявних засобів, можливостей, продуктивних сил та ін., що можуть бути використані в якій-небудь галузі, ділянці, сфері; приховані здатності, сили для якої-небудь діяльності, що можуть виявитися при певних умовах [цит. за 16, с. 101].

Є. Литвиновським на підставі цього дано визначення кадрового потенціалу. Кадровий потенціал ЄДС ЦЗ – це сукупність професійних компетентностей керівних кадрів і фахівців всіх суб'єктів забезпечення цивільного захисту та їх групової активності щодо виконання завдань захисту населення, запобігання, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [16, с. 102].

Цікавим для нашого дослідження, враховуючи те, що ЄДСЦЗ входить структурним елементом у сектор національної безпеки і оборони, є трактування потенціалу системи забезпечення національної безпеки, що надане в енциклопедії державного управління [17]. «Потенціал системи забезпечення національної безпеки (англ. potential of the system of providing of national security) – сили і засоби, що активно використовуються в процесі вирішення загальнодержавних завдань забезпечення національної безпеки, а також потенційні можливості, які має країна в певних сферах і які можуть бути використані в разі необхідності.

Потенціал (від лат. *potentia* – сила) – засоби, запаси, джерела, можливості, які є в наявності, можуть бути мобілізовані і використані для вирішення певних завдань, досягнення певної мети. Певним видом цього потенціалу є така частина відповідних потенціалів, яка реально функціонує та істотно впливає на суспільні процеси залежно від конкретних умов її використання державними інститутами...» [17, с. 480].

Розробляючи ресурсний підхід до удосконалення функціонування ЄДСЦЗ, враховуючи міждисциплінарний характер науки державного управління, вважаємо за необхідне застосувати методологію економічної науки. З позиції економістів характеристиками «ресурсного потенціалу» є: «... ресурсний потенціал являє собою систему ресурсів, які використовуються комплексно, і передбачає обов'язкову взаємодоповнюваність окремих ресурсів у процесі суспільного виробництва; ресурсний потенціал передбачає можливість взаємозамінності ресурсів, що використовуються в суспільному виробництві. Багатофункціональність більшості видів ресурсів створює умови варіації вживання різних їх видів і елементів для досягнення одного і того ж самого заданого кінцевого результату; у його склад входять не тільки ресурси, призначені до споживання в певному періоді, а й їх страхові та інші запаси» [12].

Важливим для нашого дослідження є те, що ресурсний потенціал визначає потенційну можливість їх використання; ресурсний потенціал характеризує не весь запас ресурсу, що є в природі або суспільстві, а тільки ту його частину, яку можна одержати з урахуванням досягнутого рівня технологічного розвитку та економічної доцільності. Тому в поняття “ресурсний потенціал ЄДСЦЗ” повинні включатися тільки такі джерела ресурсів, отримання яких можливе й ефективно на даному етапі її розвитку.

Однак застосування ресурсного підходу до функціонування ЄДСЦЗ дозволяє враховувати прогнози щодо її розвитку, тобто враховувати не тільки систему ресурсів, що склалася, а й прогнозувати застосування нових та альтернативних видів

ресурсів, можливість використання яких науково обґрунтована, і отримання (або використання) передбачено в даному періоді та на перспективу.

Отже, на підставі зазначеного, під ресурсним потенціалом ЄДС ЦЗ (визначення автора) будемо розуміти комплекс науково-технічного, морального, організаційного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного, освітнього, інформаційного, інституційного (соціально-інфраструктурного) потенціалу, що може бути застосований органами управління для виконання її функцій.

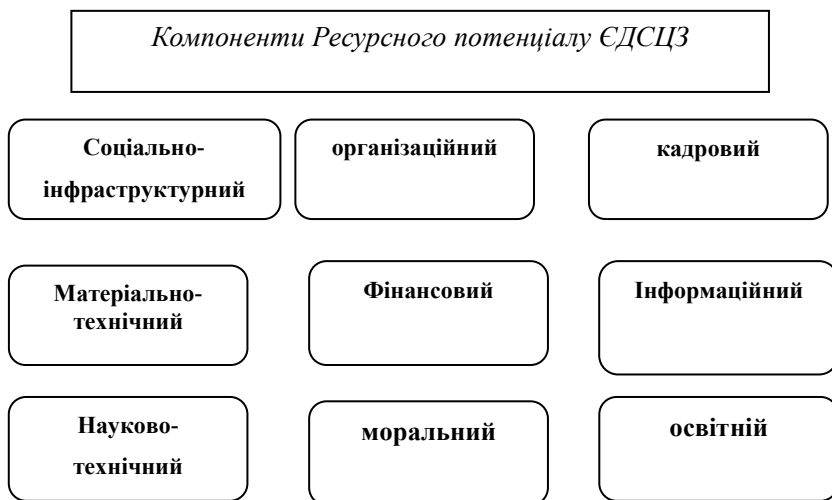


Рисунок 1 – Компоненти ресурсного потенціалу ЄДСЦЗ

Складено автором.

Структурні компоненти ресурсного потенціалу ЄДСЦЗ подано на рисунку 1. Визначення та напрямки розвитку кожного компоненти ресурсного потенціалу – це напрям не одного наукового дослідження. В даній публікації ми зупинимось на аналізі стану нормативно-правового забезпечення розвитку матеріально-технічного ресурсу функціонування ЄДСЦЗ.

На нашу думку, матеріально-технічний ресурс – це сукупність матеріальних і технічних засобів, технологій, систем,

що створюють систему ресурсного забезпечення функціонування ЄДСЦЗ. В свою чергу, ресурсне забезпечення – це система організаційно-економічних відносин між суб'єктами забезпечення цивільного захисту, спрямованих на своєчасне та ефективне забезпечення функціонування ЄДСЦЗ необхідними ресурсами.

Треба розрізняти ресурсне забезпечення ЄДСЦЗ в різних режимах її функціонування. Особливо це стосується в межах виконання завдань щодо створення, накопичення та використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Саме зволікання з накопиченням резервів, як показує практика, є одним із головних факторів неефективного функціонування ЄДСЦЗ в режимі повсякденного функціонування, і тим більше в режимі надзвичайної ситуації.

У прямій постановці поняття «матеріально-технічний ресурс» в Кодексі цивільного захисту не визначено. Однак, питанням матеріально-технічного забезпечення присвячено окрему главу (глава 21) [18]. Також зазначено, що суб'єкти забезпечення, у першу чергу Центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, визначає потребу в фінансових та матеріально-технічних ресурсах органів та підрозділів цивільного захисту для виконання ними завдань особливого періоду та у разі проведення цільової мобілізації, подає відповідні пропозиції до центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного і соціального розвитку [18, ст. 17 п. 14]. А завданням і обов'язком суб'єктів господарювання є створення необхідної для функціонування сил цивільного захисту матеріально-технічної бази і забезпечення готовності таких формувань до дій за призначенням [18, п. 5 ст. 20].

Матеріальний резерв – запас будівельних і пально-мастильних матеріалів, лікарських засобів та виробів медичного призначення, продовольства, техніки, технічних засобів та інших матеріальних цінностей, призначених для запобігання і

ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, надання допомоги постраждалому населенню, проведення невідкладних відновлювальних робіт і заходів [18].

Крім того, згідно ст. Закону України «Про державний матеріальний резерв» для забезпечення першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій може використовуватися державний матеріальний резерв.

Державний матеріальний резерв в сучасних економічних умовах є важливим компонентом системи забезпечення національної безпеки, а також одним з найважливіших інструментів держави по оперативному реагуванню на несприятливі та різкі зміни економічної та соціально-політичної ситуації в країні та у світі, виникнення нових загроз, в тому числі терористичних, природні та техногенні катастрофи [20]. До складу державного резерву входять:

мобілізаційний резерв – запаси матеріально-технічних та сировинних ресурсів, призначених для забезпечення розгортання виробництва військової та іншої промислової продукції, ремонту військової техніки та майна в особливий період, розгортання у воєнний час робіт по відновленню залізничних та автомобільних шляхів, морських та річкових портів, аеродромів, ліній і споруд зв'язку, газо-, нафтопродуктопроводів, систем енерго- і водопостачання для організації безперебійної роботи промисловості, транспорту і зв'язку, подання медичної допомоги;

запаси сировинних, матеріально-технічних і продовольчих ресурсів для забезпечення стратегічних потреб держави;

запаси матеріально-технічних ресурсів для виконання першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та для виконання інших заходів, передбачених законодавством [20].

Також, відповідно до статті 98 Кодексу Цивільного захисту України, створюються оперативний матеріальний резерв, відомчий, регіональний, місцевий та об'єктовий. Ціль формування перелічених резервів – це забезпечення запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та надання

термінової невідкладної допомоги постраждалому населенню (оперативний); у відповідній галузі економіки (відомчий резерв); надання термінової допомоги постраждалому населенню в рамках окремої території чи регіону (регіональний та місцевий); проведення невідкладних відновлювальних робіт (об'єктовий).

Створення, утримання та поповнення матеріальних резервів здійснюється: оперативного – за рахунок коштів державного бюджету через Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС); відомчого – за рахунок коштів державного бюджету через відповідні центральні органи виконавчої влади; регіонального та місцевого – за рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів; об'єктового – за рахунок власних коштів підприємств. Створення, утримання та поповнення матеріальних резервів може здійснюватися також за рахунок добровільних пожертвувань фізичних і юридичних осіб, благодійних організацій та об'єднань громадян, інших не заборонених законодавством джерел [18].

Розрахунок необхідних (достатніх) матеріальних резервів із застосуванням відповідних математичних формул для підвищення ефективності дій підрозділів сил цивільного захисту при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій як інструменту механізму державного управління силами цивільного захисту обґрунтовано та представлено колективом авторів у складі В. Єлісеєва, А. Прусського, В. Тищенка, Є. Власенка [22].

Створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій визначено відповідним Порядком [19]. Згідно з порядком, наказом ДСНС у 2019 році затверджено «Положення про оперативний матеріальний резерв ДСНС для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та надання термінової невідкладної допомоги постраждалому населенню». Проте, згодом на підставі висновків, викладених у листі Міністерства юстиції України від 17.09.2020 № 41503/66335-61-20/10.1.2, даний наказ втратив чинність.

У 2020 році ДСНС розроблено оновлені Методичні рекомендації щодо створення та використання матеріальних резервів для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків, які містять основні положення щодо створення, зберігання, поповнення, використання матеріальних резервів усіх рівнів (крім державного) для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків та направлені на підвищення рівня захисту населення і територій від НС [23].

Розглянемо основні відмінності оновлених методичних рекомендацій від Методичних рекомендацій щодо створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які були розроблені ДСНС у 2017 році та схвалені науково-технічною радою Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту 29 червня 2017 р. (протокол № 6).

Оновлені методичні рекомендації конкретизують мету їх створення, а саме для невідкладного залучення для здійснення заходів інженерного, радіаційного, хімічного, медичного, медико-біологічного і протипожежного захисту.

Поряд з положеннями про створення матеріальних резервів, які відповідають попередній редакції, акцентується увага на необхідності створення матеріального резерву засобів зв'язку незалежно від характеру походження НС. Адже, комунікація є головною умовою безперебійного управління органами та силами задіяними в ліквідації наслідків НС і тому має передбачати своєчасний надійний зв'язок.

Раніше поповнення матеріальних резервів здійснювалося відповідно до графіка накопичення, форма та використання якого згідно нових рекомендацій не передбачається. Зазначено, що придбання матеріальних цінностей враховується під час формування бюджетних запитів та паспортів бюджетних програм для забезпечення своєчасного фінансування видатків з державного бюджету або фінансових планів суб'єкта господарювання.

У вимогах до зберігання матеріальних цінностей відбулися уточнення щодо термінів звернення до компетентних органів для проведення відповідних (лабораторних) випробувань матеріальних цінностей та подовження їх кінцевого терміну зберігання. Відтак, такі звернення необхідно здійснювати за 3-4 місяці до кінцевих термінів зберігання, які мають відслідковувати працівники, залучені до питань зберігання резервів.

Деталізовано також напрями використання матеріальних резервів для запобігання виникненню НС та проведення робіт з ліквідації наслідків НС. У першому випадку матеріальні цінності використовуються для здійснення заходів щодо підвищення стійкості об'єктів інфраструктури, будівель і споруд, берегоукріплювальних робіт, проведення евакуаційних заходів, які включають перевезення громадян у безпечні зони з епіцентру можливої НС або можливого ураження, тобто проведення заходів направлених на мінімізацію факторів впливу НС на навколишнє середовище з метою збереження життя та здоров'я громадян, об'єктів інфраструктури і майна [23]. При ліквідації наслідків НС, матеріальні резерви забезпечують проведення аварійно-рятувальних робіт, населенню в умовах НС надають життєво необхідні продукти та інші засоби, необхідну допомогу постраждалим тощо. Крім того, відпуск матеріальних цінностей може здійснюватися задля освіження або заміни матеріального резерву. Матеріальні запаси з матеріальних резервів, які потребують оновлення можуть спрямовуватися на задоволення поточних потреб на підставі рішення керівників, які управляють організацією, що створила такий резерв, або ж реалізуються з дотриманням положень законодавства України. Кошти, отримані від продажу матеріальних запасів, використовуються для оновлення матеріального резерву шляхом придбання аналогічних матеріальних цінностей, про що в попередній редакції методики не йшлося.

З метою поглиблення розуміння та надання методичної підтримки відповідальним виконавцям з питань фінансового відображення використання коштів резервного бюджету, списання та відчуження окремих складових матеріальних

резервів, нормативно-правова база з питань цивільного захисту, що пов'язана із їх створенням, зберіганням, поповненням та використанням доповнена відповідними постановами Кабінету Міністрів України [24-26]:

Ці нормативні документи визначають напрями використання коштів резервного фонду державного бюджету та місцевого бюджету і встановлює процедури, пов'язані з виділенням коштів резервного фонду відповідного бюджету та звітуванням про їх використання [24]; особливості списання об'єктів державної власності, а саме об'єктів незавершеного будівництва, основних фондів, інших необоротних матеріальних активів) [25]; механізм та способи відчуження об'єктів державної власності [26].

Враховуючи проведений аналіз стану нормативно-правового забезпечення з питань створення, поновлення, використання тощо матеріальних резервів (матеріально-технічного потенціалу ЄДСЦЗ), варто зазначити, що дане питання в достатній мірі регламентоване на законодавчому рівні. Це дає змогу керівникам відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання з чіткою послідовністю створювати, поновлювати, використовувати тощо матеріальні цінності і тим самим забезпечувати розвиток матеріально-технічного ресурсу відповідної ланки ЄДСЦЗ.

Однак на практиці, відповідно до Звіту Рахункової Палати України за 2019 рік, аудитом ефективності управління матеріальними цінностями державного матеріального резерву виявлено низку порушень і недоліків, які негативно вплинули на процес управління матеріальними цінностями державного матеріального резерву на загальну суму 652,7 млн гривень. Крім того, з порушенням вимог Закону України «Про державний матеріальний резерв» та Інструкції про оформлення операцій з матеріальними цінностями державного матеріального резерву до державного резерву закладалися матеріальні цінності без належного підтвердження якості. Таких операцій здійснено на загальну суму 318,4 млн гривень [15].

Отже, підтверджений звітом Рахункової Палати України незадовільний фактичний стан матеріально-технічного ресурсу, у

тому числі ЄДСЦЗ беззаперечно призведе до неможливості вчасного забезпечення, або неналежного забезпечення реалізації заходів із запобігання чи ліквідації наслідків в умовах надзвичайних ситуацій.

Напрямами удосконалення державного управління розвитком ресурсного потенціалу ЄДСЦЗ в цілому, своєчасному накопиченню, оновленню, ефективному використанню матеріально-технічного ресурсу може стати система внутрішнього (функціонує в ДСНС [28]) та зовнішнього контролю, яка повинна бути розроблена та поширена на всю систему органів управління ЄДСЦЗ; розроблення методики ефективного управління та оцінювання стану розвитку ресурсного потенціалу в цілому.

Висновки та напрями подальших досліджень. Перспективним методологічним підходом до удосконалення державного управління ЄДСЦЗ вважаємо ресурсний підхід.

Ресурсний потенціал ЄДСЦЗ – це комплекс науково-технічного, морального, кадрового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного, інституційного (соціально-інфраструктурного) потенціалу, що може бути застосований органами управління для виконання її функцій.

Матеріально-технічний ресурс (потенціал) – це сукупність матеріальних і технічних засобів, технологій, систем, що створюють систему ресурсного забезпечення функціонування ЄДСЦЗ. В свою чергу, ресурсне забезпечення – це система організаційно-економічних відносин між суб'єктами забезпечення цивільного захисту, спрямованих на своєчасне та ефективне забезпечення функціонування ЄДСЦЗ необхідними ресурсами.

Нормативно-правове забезпечення розвитку матеріально-технічного потенціалу ЄДСЦЗ в достатній мірі регламентований. Однак прорахунки в управлінні ним свідчать про необхідність розробки дієвих механізмів ефективного управління та оцінювання стану розвитку ресурсного потенціалу ЄДСЦЗ в цілому, введення системи внутрішнього та зовнішнього

контролю за процесом створення, накопичення, відновлення матеріально-технічного потенціалу ЄДСЦЗ.

Критеріями оцінювання стану розвитку ресурсного потенціалу ЄДСЦЗ може стати доцільність та ефективність використання будь-яких із наявних ресурсів, а також ефективність управління на всіх рівнях – державному, функціональному, територіальному, об'єктовому.

Напрямом подальшого дослідження може стати розробка алгоритму розрахунку рівня ефективності управління ресурсним потенціалом ЄДСЦЗ.

Список використаних джерел

1. Ресурсний потенціал регіону : навч. посіб. / авт.-упоряд. : М. К. Орлатий, С. А. Романюк, І. О. Дегтярьова та ін. ; за заг. ред. М. К. Орлатого. К. : НАДУ, 2014. 724 с. URL : http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/3c11f746-163b-4003-849a-2d9d85223a7a.pdf (дата звернення 20.12.2020).
2. Литвиновський Є. Ю. Деякі результати спостереження за організацією функціонування територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту. Науковий вісник : державне управління. №4(6). 2020. С. 160-185. URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-160-185](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-160-185) (дата звернення 30.12.2020)
3. Андреев С. А. Методологічні підходи до дослідження інституціональних засад розвитку державних систем цивільного захисту. *Державне управління: теорія та практика №1. 2016.* С. 33 – 45. URL : http://www.e-patp.academy.gov.ua/2016_1/5.pdf (дата звернення 20.12.2020).
4. Андреев С. О. Інституціональні засади розвитку державних систем цивільного захисту: автореф. дис. ... д. держ. упр.: 25.00.02. К.: НАДУ при Президентіві України, 2017. 36 с.
5. Титаренко А. В. Методологічні засади державного управління сферою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління.* 2016. Вип. 1. С. 216 – 222. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2016_1_34 (дата звернення : 20.12.2020).

6. Лещенко О. Я. Трансформація системи цивільного захисту України в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів гібридного типу : автореф. дис. ... канд. політ. наук. URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-12/aref_leschenko_fin_3-.pdf (дата звернення : 20.12.2020).
7. Волянський П. Б. Державне управління медичним захистом населення від наслідків надзвичайних ситуацій в Україні : монографія. К., 2013. 360 с.
8. Терент'єва А. В. Дослідженість проблеми стандартизації прийняття управлінських рішень в умовах надзвичайних ситуацій. *Науковий вісник : Державне управління. №2 (4).* С. 340 – 355. URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2\(4\)-340-355](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-340-355)
9. Терент'єва А. В. Економіко-математична модель управління матеріальними ресурсами Державної служби медицини катастроф. *Збірник праць Української академії державного управління при Президенті України.* Випуск 1. 2001. Київ : УАДУ, 2001.
10. Терент'єва А. В. Управління ресурсами при подоланні наслідків надзвичайних ситуацій. *Електронний науковий фаховий журнал "Державне управління: удосконалення та розвиток" № 3.* 2009. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=47>
11. Василик Н. М. Оцінка ефективності управління ресурсним потенціалом підприємства. *Економічний аналіз.* Тернопіль, 2018. Том 28. № 3. С. 154 – 161.
12. Ресурсний потенціал регіону : навч. посіб. / авт.-упоряд. : М. К. Орлатий, С. А. Романюк, І. О. Дегтярьова та ін. ; за заг. ред. М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2014. 724 с. URL : http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/3c11f746-163b-4003-849a-2d9d85223a7a.pdf (дата звернення 20.12.2020).
13. Кадровий потенціал суб'єктів забезпечення цивільного захисту : регіональний аспект : методичний посібник / Литвиновський Є.Ю. та ін.; за заг. ред. Волянського П. Б. Запоріжжя, 2014. 119 с. URL : http://lib.idundcz.dsns.gov.ua/weblib/books/Litvinovskiy_E_Yu_/06.pdf (дата звернення 20.12.2020).
14. Методологія наукових досліджень з державного управління : хрестоматія / упоряд. : С. В. Загороднюк, О. Л. Євмешкіна, В. В. Лещенко ; за заг. ред. К. О. Ващенко. К. : НАДУ, 2014. 180с.
15. Методологія державного управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. авт. кол.) ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. К. : Вид-во НАДУ, 2004. 196 с.

16. Теоретичні та організаційно-методичні засади проектування освітньої діяльності навчально-методичних установ цивільного захисту : монографія (з електрон. дод.) / Бегун В. В.; за заг. ред. Литвиновського Є.Ю. Вид. 2, переробл. Львів : Кругозір, 2017. 230 с.
17. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України : наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.
18. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 2.10.2012 5403-VI // База даних “Законодавство України” / ВР України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> : (дата звернення: 20.12.2020).
19. Про затвердження Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України» від 30.09.2015 № 775 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/775-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.12.2020).
20. Про державний матеріальний резерв : Закон України від 24.01.1997 № 51/97-вр // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/51/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 20.12.2020).
21. Андрієнко М. В. Механізми державного управління сферою пожежної безпеки в Україні: дис. ... д. держ. упр.: 25.00.02 / Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2016. 458 с.
22. Єлісєєв В., Пруський А., Тищенко В., Власенко Є. Методика розрахунку матеріальних резервів як інструмент механізму державного управління силами цивільного захисту. *Науковий вісник: Державне управління*. 2020. № 4 (6). С. 122 – 142.
23. Методичні рекомендації щодо створення та використання матеріальних резервів для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків / Офіційний сайт Державної служби України з надзвичайних ситуацій. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Metodichni-rekomendaciyi-z-pitan-materialnih-rezerviv.html>. (дата звернення : 20.12.2020).
24. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету : постанова Кабінету міністрів України від 29.03.2002 № 415 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL :

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення : 20.12.2020).

25. Про затвердження Порядку списання об'єктів державної власності : постанова Кабінету міністрів України від 08.11.2007 № 1314 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1314-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення : 20.12.2020).
26. Про затвердження Порядку відчуження об'єктів державної власності : постанова Кабінету міністрів України від 06.06.2007 № 803 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення : 20.12.2020).
27. Звіт Рахункової Палати України за 2019 рік / Офіційний сайт рахункової палати України. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports>.
28. Кравченко Ю. П. Внутрішній контроль – атрибут ефективного управління бюджетною установою Державної служби України з надзвичайних ситуацій. *Науковий вісник : Державне управління. 2020. № 3 (5). С. 101 – 109.*

References

1. Resursnyi potentsial rehionu [Estimation of efficiency of management of resource potential of the enterprise.] : navch. posib. / avt.-uporiad. : M. K. Orlaty, S. A. Romaniuk, I. O. Dehtiarova ta in. ; za zah. red. M. K. Orlatoho. K. : NADU, 2014. 724 s. URL : http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/3c11f746-163b-4003-849a-2d9d85223a7a.pdf [in Ukrainian].
2. Lytvynovskyi Ye. Yu. Deiaki rezultaty sposterezhennta za orhanizatsiieiu funktsionuvannia terytorialnoi pidsystemy yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu. [Some results of observation of the organization of functioning of the territorial subsystem of the unified state system of civil defense]. *Naukovyi visnyk : derzhavne upravlinnia. №4(6). 2020. S. 160-185.* URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-160-185](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-160-185) [in Ukrainian].
3. Andreiev S. A. Metodolohichni pidkhody do doslidzhennia instytutsionalnykh zasad rozvytku derzhavnykh system tsyvilnoho zakhystu [Methodological approaches to the study of institutional foundations for the development of state civil protection systems]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka №1. 2016. S. 33 – 45.* URL : http://www.e-patp.academy.gov.ua/2016_1/5.pdf [in Ukrainian].

4. Andreiev S. O. Instytutsionalni zasady rozvytku derzhavnykh system tsyvilnoho zakhystu [Institutional principles of development of state systems of civil protection]: avtoref. dys. ... d. derzh. upr.: 25.00.02. K.: NADU pry Prezydentovi Ukrainy, 2017. 36 s. [in Ukrainian].
5. Tytarenko A. V. Metodolohichni zasady derzhavnoho upravlinnia sferoiu zakhystu naselennia i terytorii vid nadzvychainykh sytuatsii [Methodological principles of state management in the field of protection of the population and territories from emergencies]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Serii : Derzhavne upravlinnia*. 2016. Vyp. 1. S. 216 – 222. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2016_1_34 [in Ukrainian].
6. Leshchenko O. Ya. Transformatsiia systemy tsyvilnoho zakhystu Ukrainy v umovakh suchasnykh voienno-politychnykh konfliktiv hibrydnogo typu [Transformation of the civil defense system of Ukraine in the conditions of modern military-political conflicts of hybrid type] URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-12/aref_leschenko_fin_3-.pdf [in Ukrainian].
7. Volianskyi P. B. Derzhavne upravlinnia medychnym zakhystom naselennia vid naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii v Ukraini : monohrafiia [State Department of Medical Protection of the Population from the Consequences of Emergencies in Ukraine]. K., 2013. 360 s. [in Ukrainian].
8. Terentieva A. V. Doslidzhenist problemy standartyzatsii pryiniattia upravlinskykh rishen v umovakh nadzvychainykh sytuatsii [Research of the problem of standardization of managerial decision-making in emergency situations]. *Naukovyi visnyk : Derzhavne upravlinnia. №2 (4)*. S. 340 – 355. URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2\(4\)-340-355](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-340-355) [in Ukrainian].
9. Terentieva A. V. Ekonomiko-matematychna model upravlinnia materialnymy resursamy Derzhavnoi sluzhby medytsyny katastrof [Economic and mathematical model of material resources management of the State Disaster Medicine Service]. *Zbirnyk prats Ukrainskoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*. Vypusk 1. 2001. Kyiv : UADU, 2001. [in Ukrainian].
10. Terentieva A. V. Upravlinnia resursamy pry podolanni naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii [Resource management in dealing with the consequences of emergencies]. *Elektronnyi naukovyi fakhovy zhurnal "Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok" № 3*. – 2009 URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=47> [in Ukrainian].

11. Vasylyk N. M. Otsinka efektyvnosti upravlinnia resursnym potentsialom pidpriemstva [Estimation of efficiency of management of resource potential of the enterprise]. *Ekonomichnyi analiz*. Ternopil, 2018. Tom 28. № 3. S. 154 – 161 [in Ukrainian].
12. Resursnyi potentsial rehionu : navch. Posib [Estimation of efficiency of management of resource potential of the enterprise]. / avt.-uporiad. : M. K. Orlaty, S. A. Romaniuk, I. O. Dehtiarova ta in. ; za zah. red. M. K. Orlatoho. K. : NADU, 2014. 724 s. URL : http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/3c11f746-163b-4003-849a-2d9d85223a7a.pdf [in Ukrainian].
13. Kadrovyi potentsial subiektiv zabezpechennia tsyvilnoho zakhystu : rehionalnyi aspekt : metodychnyi posibnyk [Personnel potential of subjects of providing civil protection: regional aspect: methodical manual] / Lytvynovskiy Ye.Iu. ta in.; za zah. red. Volianskoho P. B. Zaporizhzhia, 2014. 119 s. URL : http://lib.idundcz.dsns.gov.ua/weblib/books/Litvinovskiy_E_Yu_/06.pdf [in Ukrainian].
14. Metodolohiia naukovykh doslidzhen z derzhavnoho upravlinnia : khrestomatiia [Methodology of public administration research: a textbook] / uporiad. : S. V. Zahorodniuk, O. L. Yevmieshkina, V. V. Leshchenko ; za zah. red. K. O. Vashchenka. K. : NADU, 2014. 180 s. [in Ukrainian].
15. Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia : slovnyk-dovidnyk [Methodology of public administration: dictionary-reference book] / uklad. : V. D. Bakumenko (ker. avt. kol.) ; za zah. red. V. I. Luhovoho, V. M. Kniazieva. K. : Vyd-vo NADU, 2004. 196 s. [in Ukrainian].
16. Teoretychni ta orhanizatsiino-metodychni zasady proektuvannia osvithoi diialnosti navchalno-metodychnykh ustanov tsyvilnoho zakhystu : monohrafiia (z elektron. dod.) [Theoretical and organizational-methodical bases of designing of educational activity of educational-methodical establishments of civil protection: monograph] / Behun V. V.; za zah. red. Lytvynovskoho Ye.Iu. Vyd. 2, pererobl. Lviv : Kruhozir, 2017. 230 s. [in Ukrainian].
17. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of Public Administration]: u 8 t. / Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy ; nauk.-red. kolehiia : Yu. V. Kovbasiuk (holova) ta in. K. : NADU, 2011. T. 2 : Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia [Methodology of public administration] / nauk.-red. kolehiia : Yu. P. Surmin (spivholova), P. I. Nadolishnii (spivholova) ta in. 2011. 692 s. [in Ukrainian].

18. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 02.10.2012 № 5403-VI. [Law of Ukraine “Code of Civil Protection of Ukraine” from October 2, 2012 № 5403-VI] (n.d.) *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> [in Ukrainian].
19. Pro zatverdzhennia Poriadku stvorennia ta vykorystannia materialnykh rezerviv dlia zapobihannia I likvidatsii naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Procedure for the creation and use of material reserves for the prevention and elimination of the consequences of emergencies”] (n.d.) *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/775-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
20. Pro derzhavnyi materialnyi rezerv : Zakon Ukrainy vid 24.01.1997 № 51/97-VR. [Law of Ukraine “About the state material reserve” from January 24, 1997 № 51/97-VR] (n.d.) *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
21. Andriienko, M. V. (2016) Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia sferoiu pozhezhnoi bezpeky v Ukraini [Mechanisms of state management in the field of fire safety in Ukraine]. *Doctor’s thesis*. Zaporizhzhia: Kласичnyi pryvatnyi universytet [in Ukrainian].
22. Yelisieiev, V., Pruskyi, A., Tyshchenko, V. & Vlasenko Ye. (2020) Metodyka rozrakhunku materialnykh rezerviv yak instrument mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia sylamy tsyvilnoho zakhystu [Method of calculation of material reserves as an tool of the mechanism of public management of civil protection forces] *Naukovyi visnyk: derzhavne upravlinnia – Scientific Bulletin: Public Administration*, 4 (6), 122-142 [in Ukrainian].
23. Metodychni rekomendatsii shchodo stvorennia ta vykorystannia materialnykh rezerviv dlia zapobihannia i likvidatsii naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii [Methodical recommendations on the creation and use of material reserves to prevent and eliminate the consequences of emergencies]. (n.d.) *dsns.gov.ua* Retrieved from <https://www.dsns.gov.ua/ua/Metodichni-rekomendaciyi-z-pitan-materialnih-rezerviv.html> [in Ukrainian].
24. Pro zatverdzhennia Poriadku vykorystannia koshtiv rezervnoho fondu biudzhetu [About the statement of the Procedure for writing off of objects of the state property]: postanova Kabinetu ministriv Ukrainy vid 29.03.2002 № 415 // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2002-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

25. Pro zatverdzhennia Poriadku spysannia ob'ektiv derzhavnoi vlasnosti [About the statement of the Procedure for writing off of objects of the state property] : postanova Kabinetu ministriv Ukrainy vid 08.11.2007 № 1314 // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1314-2007-%D0%BF#Text> ([in Ukrainian].
26. Pro zatverdzhennia Poriadku vidchuzhennia ob'ektiv derzhavnoi vlasnosti [About the statement of the Order of alienation of objects of the state property]: postanova Kabinetu ministriv Ukrainy vid 06.06.2007 № 803 // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-2007-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
27. Zvit Rakhunkovoi Palaty Ukrainy za 2019 rik [Report of the Accounting Chamber of Ukraine for 2019] (n.d.) rp.gov.ua Retrieved from <https://rp.gov.ua/FinControl/FinReports/?id=150> [in Ukrainian].
28. Kravchenko, Yu.P. (2020) Vnutrishnii kontrol – atrybut efektyvnoho upravlinnia biudzhetnoiu ustanovoiu Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii [Internal control - an attribute of effective budgetary institution's management of The State Emergency Service of Ukraine] *Naukovyi visnyk: derzhavne upravlinnia Scientific Bulletin: Public Administration*, 3 (5), 101-109 [in Ukrainian].

REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF THE DEVELOPMENT OF MATERIAL AND TECHNICAL POTENTIAL OF THE UNIFIED STATE SYSTEM OF CIVIL PROTECTION

Podobied Ihor

Abstract. The practice of responding to the emergency related to the spread of COVID-19 morbidity shows that the effectiveness of the unified state system of civil protection in everyday life, and especially when it is transferred to the state of emergency, depends on the availability of appropriate resource potential.

The purpose of the article is to analyze the state of regulatory and legal support of the development of material and technical potential of the unified state system of civil protection. Based on the analysis of different methodological approaches to public administration in the sphere of civil protection, the application of a resource approach to the functioning of the unified state system of civil protection is proposed as promising. This allows you to take into account forecasts for its development, to predict the use of new and alternative types of resources. The author's understanding of the definitions "resource", "potential", "resource potential", "material and technical resource" is given.

The article gives the author's definition of the resource potential of the unified state system of civil protection as a complex of scientific and technical, moral, organizational, personnel, financial, logistical, educational, informational, institutional (social and infrastructural) potential that can be used by governing bodies to perform its functions. Material and technical resource (potential) is understood as a set of material and technical means, technologies, systems that create a system of resource support for the functioning of unified state system of civil protection. In essence, the material and technical resource consists of the current resource used by the unified state system of civil protection, as well as material reserves, which according to the law are divided into operational, departmental, regional and object. The state material reserve may also be involved in the implementation of emergency response tasks. It is determined that the normative and legal support for the development of material and technical potential of the of unified state system of civil protection is sufficiently regulated. However, it has been established that the actual condition of the material and technical resource of the of unified state system of civil protection does not provide timely, proper implementation of measures to prevent or eliminate the consequences in emergencies. Criteria for assessing the state of development of the resource potential of the unified state system of civil protection are the feasibility and efficiency of using any of the available resources, the effectiveness of management at all levels - state, functional, territorial, object. The direction of further development of algorithm of calculating the level of management efficiency of development of resource potential of unified state system of civil protection is defined.

Keywords: public administration, resource potential, structure of resource potential, unified state system of civil protection, material reserves, emergency, civil protection, regulatory and legal support.

УДК 351.862: 330.43

Рогуля Андрій,

канд. наук з держ. упр.

E-mail: jetandy@ukr.net

ORCID iD [0000-0002-2843-9205](https://orcid.org/0000-0002-2843-9205)

АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНІЗАЦІЇ БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ОСНОВІ ЕКОНОМЕТРИЧНОГО МОДЕЛЮВАННЯ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-242-267](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-242-267)

Анотація. Із реформою децентралізації, актуальності набула проблема ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності територіальних громад. В статті проведений детальний аналіз ефективності діяльності органів місцевого самоврядування з організації безпеки життєдіяльності територіальних громад на основі економетричного моделювання. Розраховано і подано динаміку: кількості підрозділів пожежної охорони Львівщини, кількості пожежних-рятувальників Львівщини, кількості надзвичайних подій на Львівщині, кількості пожеж та виявлення вибухонебезпечних предметів на Львівщині, кількості загиблих у наслідок надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій на Львівщині, кількості травмованих унаслідок надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій на Львівщині, кількості виїздів підрозділів пожежної охорони Львівщини, інформаційної роботи пожежно-рятувальних служб Львівщини у засобах масової інформації, фінансування, матеріально-технічне забезпечення та суми накладених штрафів пожежно-рятувальними службами Львівщини.

Моделювання динаміки процесу та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування з організації безпеки життєдіяльності територіальних громад Львівської області здійснено на основі обчислень, виконаних за допомогою програмного продукту Statistica.

Аналіз річних статистичних даних щодо пожеж і небезпечних подій у Львівській області за 1991–2017 рр. за допомогою покрокової регресії методу найменших квадратів дав змогу визначити найбільш впливові чинники для побудови багатofакторної регресійної моделі запобігання надзвичайним ситуаціям. Факторна модель підтвердила необхідність збільшення особового складу місцевих або добровільних пожежно-рятувальних підрозділів регіону. А також, на нашу думку, доцільно заохочувати забезпечення пожежної безпеки інженерно-технічних працівників до складу добровільних пожежних дружин, використавши позитивний досвід інших країн.

Ключові слова: безпека життєдіяльності, надзвичайна ситуація, місцеве самоврядування, управління, територіальна громада, пожежна охорона, модель, статистичні методи.

Постановка проблеми. Важко переоцінити роль та участь держави в забезпеченні безпеки життєдіяльності населення, зокрема в попередженні та ліквідації надзвичайних ситуацій. Адже негативні результати надзвичайних ситуацій призводять до дестабілізації соціально-економічного життя населення і порушення функціонування народного господарства. Однак, за статистикою майже 90% надзвичайних ситуацій відбуваються на мікрорівні, а це своєю чергою вимагає швидкої реакції органів місцевої влади. Розширення повноважень органам місцевого самоврядування та децентралізація в сфері забезпечення безпеки життєдіяльності населення стали важливим рішенням держави, адже, хто, як не місцева влада може краще знати про проблеми своєї території і зможе швидше їх вирішити, аніж центральна влада.

Необхідно зазначити, що територіальні громади завжди отримують допомогу від ДСНС стосовно розробки та правильної реалізації нових програм і проєктів у сфері цивільного захисту. Однак на сьогодні все ще залишається невирішеною проблема передачі майнових комплексів державних пожежно-рятувальних підрозділів ДСНС органам місцевого самоврядування. Необхідно прописати на законодавчому рівні всі норми і правила стосовно цього питання. Хоча й законопроект є розроблений, але він вимагає ще детального доопрацювання. Крім цього, передача майнових комплексів державних пожежно-рятувальних підрозділів ДСНС органам місцевого самоврядування може бути реалізована лише після завершення реформування територіальної організації влади в Україні. А якщо говорити про пілотні області, в яких реалізовувався проєкт, то там взагалі заборонено здійснювати таку передачу. Крім проблеми з передачею майна, невирішеною залишається проблема фінансування на місцях [5].

Важливим є також створення та активізація сил і засобів цивільного захисту, тобто, потрібно створювати підрозділи місцевих пожежних служб. Проте, і це не вирішить всієї проблеми. Необхідно суттєво змінити принципи регіональної політики держави та розширити фінансові повноваження регіонів. Адже це допоможе місцевій владі вирішити низку

суміжних проблем: очистити території від непридатних та шкідливих для здоров'я і довкілля отрутохімікатів, укріпити захисні дамби, які не призведуть до затоплення території, очистити від вибухонебезпечних предметів ділянки військово-тренувальних полігонів.

Сукупність всіх цих проблем зумовила актуальність теми аналізу ефективності діяльності органів місцевого самоврядування з організації безпеки життєдіяльності територіальних громад на основі економетричного моделювання. Даний аналіз є частиною дисертаційного дослідження автора статті, яке публікується вперше.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблему організації безпеки життєдіяльності на рівні територіальних громад досліджували у своїх працях багато науковців, зокрема: С. Андреев (в частині визначення місця органів місцевого самоврядування в системі управління ЄДСЦЗ) [1], П. Волянський, О. Лещенко, В. Михайлов, В. Скакун (проблематика організації цивільного захисту під час реформування місцевого самоврядування) [2], І. Дробот (сутнісні ознаки самодостатньої громади та модернізація їх систем цивільного захисту) [3] та ін.

Роль і функції органів місцевого самоврядування із зазначеної проблематики окреслені нами у попередніх публікаціях [5]. У процесі виконання дисертаційної роботи [4] було визначено завдання щодо детального дослідження та обґрунтування ефективності діяльності органів місцевого самоврядування з організації безпеки життєдіяльності територіальних громад на основі економетричного моделювання. Період дослідження 1991-2017 рр. На нашу думку, дана публікація аналізу статистичних даних за цей період буде доцільним підґрунтям для подальшого виконання компаративних досліджень, враховуючи ті тенденції, що визначені в процесі проведення моделювання. Тому ця інформація не втратила актуальності на сьогодні і має бути доступною широкому колу науковців, що займаються проблематикою цивільного захисту на рівні територіальної громади.

Мета статті. Опублікувати результати аналізу ефективності діяльності органів місцевого самоврядування з організації безпеки життєдіяльності територіальних громад на основі економетричного моделювання.

Виклад основного матеріалу. Система ефективної своєчасної допомоги в рятуванні людей під час пожеж та надзвичайних ситуацій є необхідною умовою життєдіяльності територіальної громади. Державна пожежна охорона функціонує на базі воєнізованої та професійної пожежної охорони, яка з 2003 р. підпорядкована Міністерству надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, а з 2014 року реорганізовано в Державну службу України з надзвичайних ситуацій. У населених пунктах, де немає підрозділів Державної пожежної охорони, органами місцевої державної адміністрації створюються місцеві пожежні команди. Фінансування та матеріально-технічне забезпечення місцевих пожежних команд здійснюється за кошти місцевого бюджету, кошти, які відраховуються підприємствами, установами та організаціями, розташованими на території району [4].

У процесі дослідження проаналізовано розвиток служб із запобігання та реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події у Львівській області за період 1991 – 2017 рр. на основі наявних статистичних даних Головного управління державної служби України з надзвичайних ситуацій у Львівській області та архівних даних Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту [9, 10].

На території Львівщини за час Української державності кількість підрозділів пожежної охорони скоротилась практично втричі з 302 у 1991 р. до 105 у 2017 р. Насамперед, скорочувались підрозділи професійної пожежної охорони. Натомість кількість підрозділів воєнізованої пожежної охорони збільшилось з 42 одиниць у 2005 р. до 59 одиниць у 2012 р., залишаючись у такій ж кількості (рис 1).

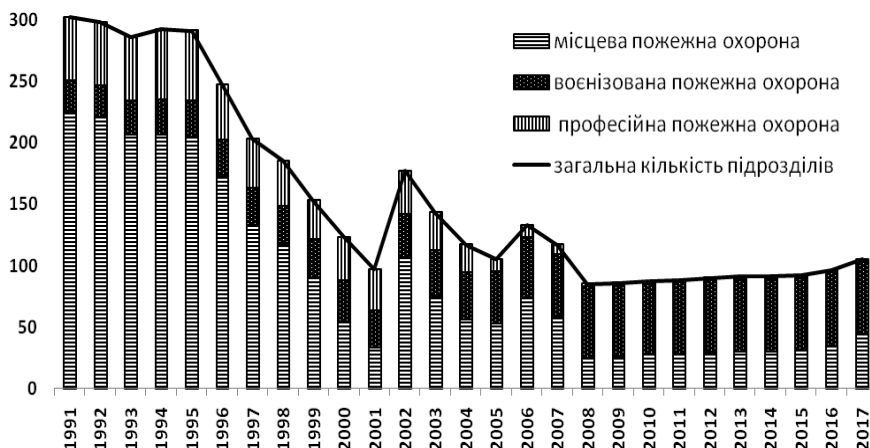


Рисунок 1 – Динаміка зміни кількості підрозділів пожежної охорони Львівщини

Джерело: розраховано автором за [7]

Поступово упродовж 1996 – 2001 рр. більше ніж удвічі було скорочено особовий склад (з 4129 до 1912 працівників). Скорочення штату пожежних-рятувальників відбулося здебільшого за рахунок підрозділів професійної та місцевої пожежної охорони. Штат воєнізованої охорони упродовж 2001 – 2007 рр. зріс на 70%. Таким чином, спостерігається дуже нерівномірний розподіл пожежних служб як за кількістю підрозділів, так і за кількістю працівників. Як показало дослідження, 78% пожежних-рятувальників регіону є у складі державної воєнізованої охорони, 19% – державної професійної охорони і лише 3% особового складу працюють у місцевій пожежній охороні. З рис. 2 видно, як змінювалася чисельність місцевої пожежної охорони, воєнізованої пожежної охорони, професійної пожежної охорони, а також загальна кількість пожежних-рятувальників упродовж 1991 – 2017 рр.



Рисунок 2 – Динаміка змін кількості пожежних-рятувальників Львівщини

Джерело: розраховано автором за даними джерел [7-10]

Статистика кількості надзвичайних подій за досліджуваний період показує зменшення у регіоні випадків надзвичайних подій природного, техногенного та соціального характеру з початку нового тисячоліття (рис. 3). Це сталося, у тому числі із упорядкуванням видів надзвичайних ситуацій завдяки впровадженню Державного класифікатора надзвичайних ситуацій [12].

З рис. 3 бачимо суттєве зменшення кількості надзвичайних подій на Львівщині починаючи із 2000 р. і до 2004 р., однак протягом 2005 – 2008 рр. помітне зростання показника. Окрім цього, зростання спостерігаються в 2011 – 2012 рр. та в 2014 – 2016 рр. Таку ситуацію можна пояснити важким соціально-економічним становищем країни та системною кризою. Так, із проведенням низки реформ, починаючи з 2010 р. із введенням у дію оновленого Національного класифікатора кількість надзвичайних ситуацій на Львівщині зменшилася внаслідок оновлення їх обліку [6].

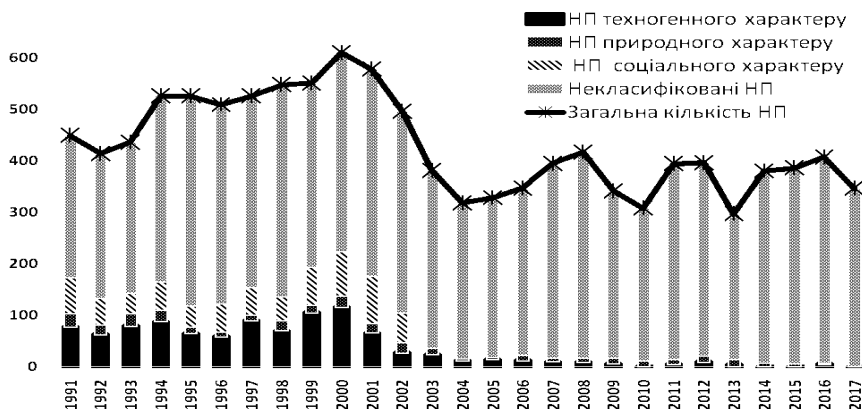


Рисунок 3 – Динаміка змін кількості надзвичайних подій на Львівщині

Джерело: розраховано за даними джерел [7-10]

Одночасно зростає кількість пожеж та випадків виявлення вибухонебезпечних предметів, кількість яких досягнули своїх піків після Революції гідності у 2015 р. і дещо знизились за наступні два роки, як показано на рис. 4.



Рисунок 4 – Динаміка кількості пожеж та виявлення вибухонебезпечних предметів на Львівщині

Джерело: розраховано за даними джерел [7-10]

Основним показником зростання загрози життєдіяльності громад регіону є показник кількості загиблих людей унаслідок надзвичайних подій (рис. 5). Як бачимо, якраз у період скорочення особового складу пожежних-рятувальників упродовж 1996 – 2001 рр. відбулося зростання числа загиблих людей, досягнувши максимуму у 2007 – 2008 рр. Здебільшого це відбулося через збільшення числа жертв внаслідок дорожньо-транспортних пригод, але також зросло і число загиблих під час пожеж. Надалі відбулося зменшення числа загиблих, як буде обґрунтовано далі, зокрема завдяки нарощуванню зусиль рятувальних служб. На жаль, за 2017 р. цей показник знову збільшився майже на 100 осіб, порівняно з 2016 р.

Інший тривожний показник щодо кількості травмованих людей становить більше, ніж 95% унаслідок виникнення дорожньо-транспортних пригод. Як зазначено на рис. 6, за допомогою програмного продукту “Statistical Package for the Social Sciences” автором наочно показано висхідну криву з її найбільшими вершинами впродовж 1991 – 2017 рр. На рисунку обраховано кількість осіб, травмованих унаслідок пожеж, кількість осіб, травмованих унаслідок виникнення дорожньо-транспортних пригод, а також загальна кількість травмованих людей. Автором зазначено, що найбільші піки кривої отримано у 2007 та 2017 рр., що в цифровому еквіваленті становить, відповідно, 3551 тисяч осіб у 2007 р. та 4265 тисяч осіб у 2017 р. Проте максимум числа травмованих припав на 2017 р., що вказує на термінову необхідність вжиття превентивних заходів із забезпечення безпеки життєдіяльності населення, а саме збереження життя та здоров'я громадян органами публічного управління.

Незважаючи на значне скорочення особового складу та професійних підрозділів місцевої пожежної охорони, випадки виникнення та реагування на пожежі зростала з кожним роком, про що свідчить динаміка кількості виїздів підрозділів пожежної охорони Львівщини (рис. 7). На рис. 7 показано дві шкали з діаграмою зростання виникнення пожеж та виїзду підрозділів

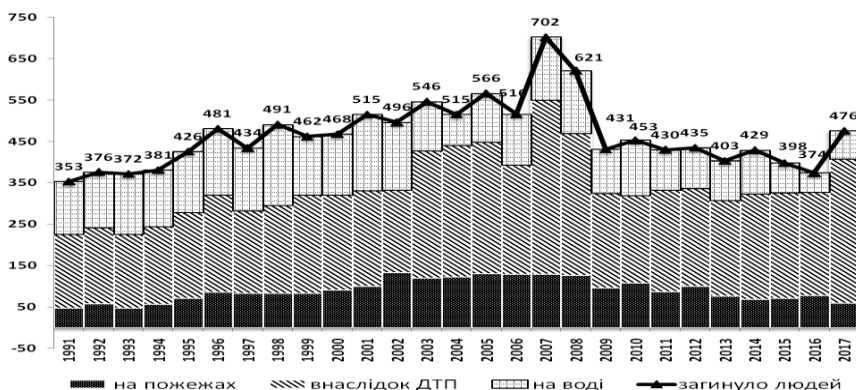


Рисунок 5 – Динаміка кількості загиблих у наслідок надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій на Львівщині

Джерело: розраховано за даними джерел [7-10]



Рисунок 6 – Динаміка змін кількості травмованих унаслідок надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій на Львівщині

Джерело: розраховано автором за даними джерел [7-10]

всього на різні події впродовж 1991 – 2017 рр. Зазначено, що починаючи з 2004 р. кількість виїздів підрозділів пожежної охорони динамічно починає зростати. Однак дивним виглядає збіг максимальної кількості виїздів у 2004 та 2015 рр. із локальними

мінімумами кількості пожеж, що припадали на ці ж роки. Найбільша кількість реагування пожежно-рятувальних підрозділів на події у Львівській області припала на 2017 р. (2195 виїздів), а найбільша кількість пожеж, які виникали на теренах області становила 4454 випадків у 2015 р.



Рисунок 7 Динаміка кількості виїздів підрозділів пожежної охорони Львівщини

Джерело: розраховано автором за даними джерел [7-10]

Як бачимо, кількість пожеж абсолютно не відповідає кількості виїздів служби пожежної охорони Львівщини. Так, найбільше відхилення показників спостерігається починаючи з 2004 р., де кількість виїздів підрозділів пожежної охорони становила 15073 при 1737 пожеж. Тобто спостерігається така тенденція: чим більше виникало пожеж, тим більше виїздів підрозділів пожежної охорони.

Однак, у 2015 р. все навпаки, при зростанні пожеж до 4454 відреагували загалом на події 13336 разів.

На рис. 8 зображено динаміку кількості врятованих людей. Загалом за досліджуваний період 1991 – 2017 рр. унаслідок оперативного реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та події у Львівській області пожежно-рятувальними підрозділами було

врятовано 16707 людей, що найкраще характеризує ефективність діяльності пожежно-рятувальних служб на території області. Для обрахунку бралися статистичні показники: врятованих людей на пожежах, врятованих людей внаслідок дорожньо-транспортних пригод, врятованих людей при ліквідації надзвичайних ситуацій, врятованих людей у горах та лісах, врятованих людей на воді, врятованих людей внаслідок інших подій а також врятованих людей всього. Найбільша кількість врятованих людей припала на 1999 р. (рис. 8).

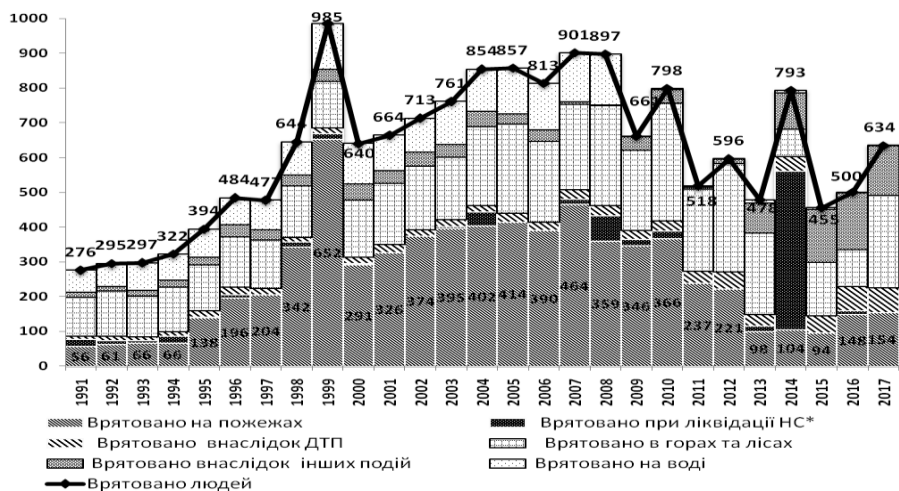


Рисунок 8 – Динаміка кількості врятованих пожежно-рятувальними службами Львівщини

Джерело: розраховано за даними джерел [7-10]

Оперативно-рятувальні служби цивільного захисту, окрім оперативного реагування на надзвичайні події, також ведуть превентивну роботу із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та подій через накладення адміністративних покарань, інформаційно-роз'яснювальну та навчальну роботу з населенням. Інформацію щодо кількості розповсюдженої інформації серед населення, кількості навченого населення, висвітлення заходів у засобах масової інформації та кількості осіб, притягнутих до

адміністративної відповідальності в період 1991 – 2017 рр. подано на рис. 9.

Кількість притягнутих до адміністративної відповідальності за увесь період має слабо спадний тренд, що, зокрема, порівняно із зростанням числа травмованих, кількості пожеж та випадків виявлення вибухонебезпечних предметів, дає змогу припускати, що адміністративну відповідальність не можна послаблювати, а навпаки заходи покарання до порушників мають посилюватись.

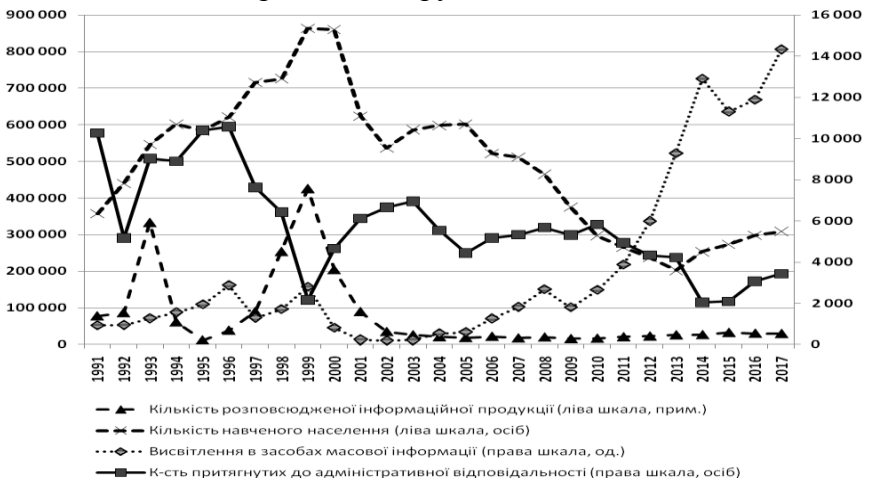


Рисунок 9 – Динаміка превентивної діяльності пожежно-рятувальних служб Львівщини

Джерело: розраховано за даними джерел [7-10]

Рис. 9 також демонструє зміну тенденцій інформаційно-просвітницької роботи з населенням. Показник кількості навченого населення від початку другого тисячоліття має чітку тенденцію спадання. Натомість зростає показник висвітлення питань безпеки життєдіяльності в засобах масової інформації.

Суттєвих змін зазнала структура висвітлення питань безпеки життєдіяльності у засобах масової інформації (рис. 10).

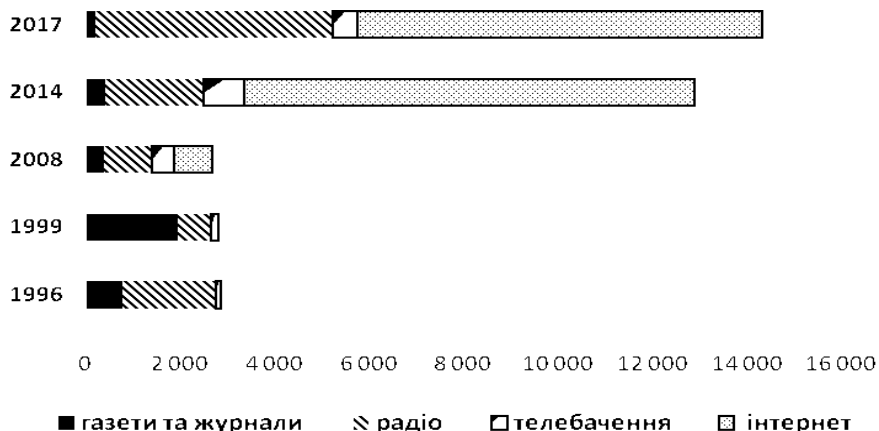


Рисунок 10 – Динаміка інформаційної роботи пожежно-рятувальних служб Львівщини у засобах масової інформації

Джерело: розраховано за даними джерел [7-10]

Діаграма (рис. 10) демонструє, що на сьогодні основним джерелом поширення інформації є Інтернет-мережі. Частка друкованих засобів є мізерною і становить не більше 1,5%, частка телебачення – 3,7%. Помітно зросла роль радіо – у 10 разів за досліджуваний період.

Ефективність роботи рятувальних служб значною мірою залежить від їх фінансування та матеріально-технічного забезпечення. Статистичні дані свідчать про нерівномірність та нерегулярність виділення коштів для цих цілей з держбюджету. Для порівняння динаміки та оцінювання реальної вартості фінансування матеріально-технічного забезпечення пожежно-рятувальних служб ми перевели карбованці (до 1996 р.) та гривні у долари США за середньорічним курсом Національного банку України. Середні значення коштів на матеріально-технічне забезпечення одного підрозділу пожежно-рятувальних служб Львівського регіону подано на графіку (рис. 11). Аналіз графіку свідчить про помітне вибіркове фінансування служб лише у 2011, 2012 та 2016 рр.



Рисунок 11 – Динаміка фінансування, матеріально-технічне забезпечення та суми накладених штрафів пожежно-рятувальними службами Львівщини

Джерело: розраховано за даними джерел [7-10]

Поданий графік надходжень від накладених штрафів (рис. 11) показує, що період підвищення фінансування матеріально-технічного забезпечення водночас відзначається зменшенням надходжень від штрафів, що, на нашу думку, є негативною тенденцією, бо одночасно відбувається збільшення шкоди, насамперед здоров'ю людей, від надзвичайних ситуацій, найперше внаслідок дорожньо-транспортних пригод.

Для виявлення найвпливовіших чинників ефективності діяльності пожежно-рятувальних служб Львівської області серед наявних у базі статистичних даних скористаємось методом економетричного моделювання. Оскільки основні зусилля служб надзвичайних ситуацій зосереджено на створення умов безпечної життєдіяльності населення, то залежною змінною виберемо показник кількості загиблих людей унаслідок надзвичайних ситуацій та небезпечних подій Y_1 . Нами вибрані керовані фактори впливу на залежну змінну у складі:

X_F – сума виділених коштів та матеріально-технічне забезпечення з держбюджету (дол.);

XP – сума накладених штрафів (дол.);

XC – кількість притягнутих до адміністративної відповідальності (тис. ос.);

XI – висвітлення в засобах масової інформації (од.);

XB – кількість розповсюдженої інформаційної друкованої продукції (прим.);

XS – кількість навченого населення (ос.);

XW – загальна кількість пожежних-рятувальників (ос.).

За допомогою покрокової регресії методом найменших квадратів виділимо найвпливовіші чинники та побудуємо багатофакторну регресійну модель на основі річних статистичних даних про запобігання надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій у Львівській області за 1991 – 2017 рр. надані Головним управлінням статистики у Львівській області, та за архівними даними Головного управління ДСНС України у Львівській області. Обчислення виконувалось за допомогою програмного продукту ПП Statistica [7].

Шляхом перебору складу множини факторів та відділенням статистично незначущих чинників нами відібрана модель з найкращими показниками адекватності. До складу факторів увійшли змінні XW, XF, XI. Рівняння регресії запишеться таким чином:

$$Y_1 = 655,1 - 0,0622 \text{ XW} - 0,0001 \text{ XF} - 0,0078 \text{ XI} + \varepsilon.$$

Статистичні характеристики моделі наведено у табл. 1.

Коефіцієнт детермінації становить 0,72. Значення F- та t-статистик дають можливість припустити адекватність моделі загалом, і статистичну значимість перетину та коефіцієнтів, зокрема. Гістограма розподілу залишків моделі показує невелику розбіжність із нормальним розподілом. Економічну інтерпретацію моделі подано на рис. 12.

Таблиця 1 – Статистичні характеристики моделі

Показники якості економетричної моделі: $R^2=0,72$, $F(3,23)=8,0299$						
Параметри моделі	Бета коефіцієнти (стандартизовані параметри моделі)	Стандартні відхилення бета коефіцієнтів	Оцінки параметрів моделі	Стандартні відхилення параметрів моделі	t-статистика	p-рівень
Перетин	–	–	655,0935	41,24	15,88	0,000
XW	-0,717	0,162	-0,0622	0,01	-4,43	0,000
XF	-0,315	0,166	-0,0001	0,00	-1,90	0,070
XI	-0,418	0,167	-0,0078	0,00	-2,51	0,020

*розраховано автором [7]

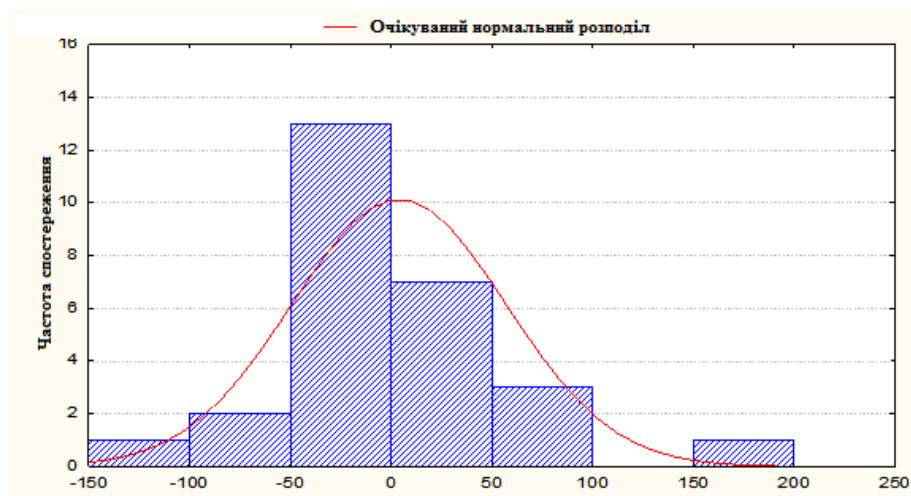


Рисунок 12 – Гістограма розподілу залишків економетричної моделі

Джерело: розраховано автором [7]

Відповідно до економетричної моделі, серед розглянутих факторів найбільший вплив на зменшення числа загиблих унаслідок надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій у Львівській області має кількість особового складу пожежно-

рятивних служб. Економетрична модель дає кількісну оцінку, що у середньому збільшення кількості пожежників-рятивників на 17 осіб дасть змогу зберегти життя однієї особи. Значення бета-коефіцієнтів вказують, що приблизно удвічі менший за силою вплив мають фінансування матеріально-технічного забезпечення та висвітлення у засобах масової інформації. Зменшення числа загиблих на одну особу у середньому може бути досягнуто шляхом збільшення фінансування на 10000 дол. Окрім цього, за інших сталих умов, збільшення у середньому на 1000 числа висвітлень у засобах масової інформації дасть ефект застереження втрати життя 8 людей.

Таким чином, економетрична модель показує, що для підвищення ефективності діяльності пожежно-рятувальних служб у Львівському регіоні необхідно, насамперед, збільшити кількість особового складу.

Звичайно, це потребує зростання фінансування ДСНС, оскільки витрати на заробітну плату становлять основну частину видатків (рис. 13).

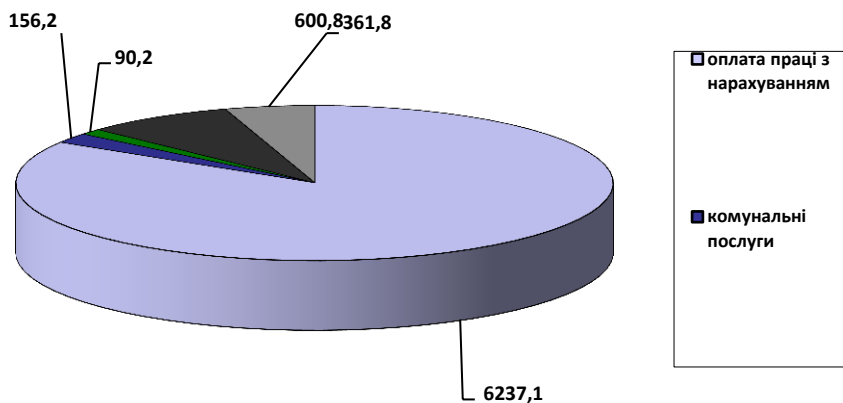


Рисунок 13 – Розподіл видатків ДСНС на 2017 р.

Джерело: розраховано за даними джерел [8]

У табл. 2 наведено зібрані автором із Інтернет-джерел дані про кількість пожежних у деяких європейських країнах.

Таблиця 2 – Кількість пожежних у європейських країнах*

Країна	К-сть пожежних	З них професійних	Населення, млн. чол	Тис. нас. на 1 професійного пожежного	Тис. нас. на 1 пожежного
Франція	248300	52700	66553	1,26	0,26
Італія	48930	28870	61855	2,14	1,26
Фінляндія	19895	9511	5476	0,57	0,27
Україна	42700	36800	44030	1,19	1,03

Джерело: узагальнено автором [11]

Як бачимо, кількість населення, що припадає на одного професійного пожежника на Україні, є менша, ніж в Італії, але більша, аніж у Франції чи Фінляндії. Проте, якщо врахувати кількість діючих пожежників разом із добровільними пожежними дружинами, які мають значну фінансову підтримку від держави, то таке число в Україні зростає.

На нашу думку, умови, що склалися у державі та, зокрема, у Львівському регіоні, засвідчують, що збільшувати кількість пожежних-рятувальників необхідно на основі підрозділів місцевої пожежної охорони в об'єднаних територіальних громадах.

Для підтвердження цієї гіпотези проведемо факторний аналіз показників, що описують стан функціонування пожежно-рятувальної служби регіону. Метод головних компонент дає змогу виявити латентні фактори явища, які є першопричиною групи ознак, пояснюють кореляції між ознаками та змістовно інтерпретуються.

Застосування факторного аналізу для виявлення латентних факторів діяльності пожежно-рятувальних служб Львівської області проведемо за допомогою пакету прикладних програм Statistica.

Означимо 41 ознаку, що описують функціонування пожежно-рятувальних служб: 1) загальна кількість підрозділів; 2) кількість підрозділів місцевої пожежної охорони; 3) кількість підрозділів воєнізованої пожежної охорони; 4) кількість підрозділів професійної пожежної охорони; 5) загальна кількість пожежних-

рятувальників; 6) кількість пожежних-рятувальників місцевої пожежної охорони; 7) кількість пожежних-рятувальників державної воєнізованої пожежної охорони; 8) кількість пожежних-рятувальників професійної пожежної охорони; 9) кількість притягнутих до адміністративної відповідальності (осіб); 10) висвітлення в засобах масової інформації; 11) висвітлення в газетах та журналах; 12) висвітлення на радіо; 13) висвітлення на телебаченні; 14) висвітлення в Інтернет-мережах; 15) кількість розповсюдженої інформаційної продукції (примірників); 16) кількість навченого населення (осіб); 17) сума виділених коштів та матеріально-технічне забезпечення з держбюджету (тис. дол.); 18) сума накладених штрафів (дол.); 19) загальна кількість надзвичайних ситуацій; 20) надзвичайні ситуації техногенного характеру; 21) надзвичайні ситуації природного характеру; 22) надзвичайні ситуації соціального походження; 23) некласифіковані надзвичайні події; 24) виникло всього пожеж; 25) загинуло всього людей; 26) загинуло людей на пожежах; 27) загинуло людей унаслідок дорожньо-транспортних пригод; 28) загинуло людей на воді; 29) травмовано людей; 30) травмовано людей унаслідок пожеж; 31) травмовано людей унаслідок дорожньо-транспортних пригод; 32) врятовано людей; 33) врятовано людей на пожежах; 34) врятовано людей при ліквідації надзвичайних ситуацій; 35) врятовано людей унаслідок дорожньо-транспортних пригод; 36) врятовано людей в горах та лісах; 37) врятовано людей унаслідок інших подій; 38) врятовано людей на воді; 39) всього виїздів; 40) виявлено вибухонебезпечних предметів; 41) всього населення у регіоні [9].

Метод головних компонент виходить із припущення, що ознаки є індикаторами деякої кількості головних властивостей явища, які безпосередньо не вимірюються. Кожна така властивість (головна компонента) характеризується групою з вихідних корельованих ознак. Априорі передбачається, що множина головних компонент описує усю дисперсію знакової множини, яка представлена як сума дисперсій компонент. Компоненти, сумарний внесок яких пояснює основну частину

дисперсії факторної множини, називаються головними компонентами і підлягають змістовній інтерпретації [7].

Головні компоненти ідентифікують за власними числами кореляційної матриці, величина яких перевищує одиницю. У цьому випадку таких власних чисел є чотири, що вказує на наявність чотирьох головних компонент аналізу як показано на рис. 14.

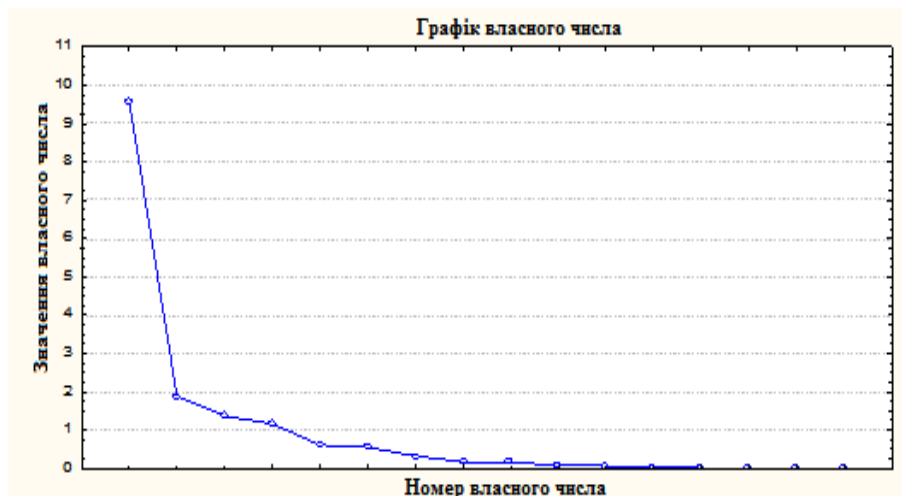


Рисунок 14 – Власні числа кореляційної матриці ознак

Джерело: розраховано автором за [7]

Значення власних чисел відповідних головним компонентам, їх внесок у сумарну дисперсію та частину сумарної дисперсії, яка пояснюється чотирма головними компонентами подано у табл. 3

Таблиця факторних навантажень відображає зв'язки компонент із вихідними ознаками (табл. 4).

Серед наявних чинників, що описують стан системи безпеки життєдіяльності територіальних громад Львівщини, методом головних компонент виявлено 4 латентних першопричини (компоненти), які пояснюють кореляції між ознаками, є незалежними та змістовно інтерпретуються.

Таблиця 3 – Значення власних чисел відповідних головних компонентам*

№	Власне число	% Поясненої варіації	% Сумової варіації
1	9,574	59,84	59,8
2	1,886	11,79	71,6
3	1,370	8,56	80,2
4	1,161	7,26	87,4

*Джерело : розраховано за [7]

Таблиця 4 – Факторні навантаження*

Коефіцієнти факторних навантажень головних компонент				
Змінна	Головна компонента - 1	Головна компонента - 2	Головна компонента - 3	Головна компонента - 4
Var2	0,86	-0,44	0,01	-0,14
Var3	-0,97	-0,04	0,06	-0,01
Var4	0,97	-0,14	-0,08	-0,12
Var6	0,80	-0,50	-0,02	-0,14
Var7	-0,96	-0,07	0,08	0,01
Var8	0,96	-0,16	-0,07	-0,12
Var9	0,74	-0,21	0,47	-0,29
Var10	-0,69	-0,28	-0,40	-0,22
Var15	0,50	0,26	-0,65	0,29
Var16	0,71	0,62	-0,14	0,12
Var17	-0,57	-0,14	-0,18	-0,48
Var18	0,21	0,65	0,44	-0,25
Var19	0,86	0,15	-0,35	-0,03
Var23	-0,06	0,55	-0,23	-0,72
Var24	-0,77	-0,20	-0,34	-0,20
Var41	0,97	-0,13	-0,10	-0,11

*Джерело : розраховано автором за [7]

Перша головна компонента, що пояснює майже 60% дисперсії стану системи захисту населення і території від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, пов'язана з позитивним впливом кількості підрозділів та особового складу професійної пожежної охорони та кількості підрозділів та

особового складу місцевої пожежної охорони та негативним впливом кількості підрозділів та особового складу воєнізованої пожежної охорони та показниками кількості НС і населення, як показано в табл. 4. Напрямок кореляційного зв'язку можна трактувати як необхідність посилювати професійну та місцеву пожежні служби у контексті із їх суттєвого впливу на стан системи життєдіяльності регіону.

Друга незалежна головна компонента відображає позитивний вплив навчання населення та коштів, отриманих від штрафів, але її вклад наразі незначний (12% сумарної варіації ознак). Третя головна компонента пов'язана з негативним впливом розповсюдження інформаційної друкованої продукції (9% сумарної варіації ознак) ймовірно через малу ефективність такої діяльності у контексті сучасної домінуючої ролі Інтернет-джерел у розповсюдженні інформації. Четверта виділена компонента відображає негативний вплив некласифікованих надзвичайних подій (7% варіації). Загалом майже 88% пояснення варіації свідчать про високий ступінь факторизації моделі [7].

Висновки та напрями подальших досліджень. Таким чином, факторна модель підтвердила необхідність збільшення особового складу місцевих або добровільних пожежно-рятувальних підрозділів регіону. А також, на нашу думку, доцільно заохочувати забезпечення пожежної безпеки інженерно-технічних працівників до складу добровільних пожежних дружин, використавши позитивний досвід інших країн. За уточненими розрахунками ДСНС, на території України необхідно додатково утворити 1 тис. 273 місцеві пожежні команди, з яких 398 безпосередньо у вже створених об'єднаних територіальних громадах.

Метод економетричного моделювання дозволив визначити тенденції у кількісних змінах зазначених в статті параметрів.

Отже, на основі проведених досліджень пропонуються перспективні шляхи вдосконалення функцій органів публічного управління у сфері безпеки життєдіяльності територіальних громад в Україні та в подальшому розширює методологію проведення компаративного дослідження змін, що відбуваються в

організації безпеки життєдіяльності територіальних громад з метою визначення тенденцій їх покращення (погіршення) у порівнянні з вже існуючими даними за 1991-2017 рр.

Список використаних джерел

1. Андреев С. О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні: недоліки та шляхи усунення // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. 2008. № 2 (34). С. 418 – 427.
2. Лещенко О. Я., Михайлов В. М., Романюк Н. М., Скакун В. О. Організація цивільного захисту під час реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. : практичний poradnik / за заг. редакцією М. О. Маюрова, П. Б. Волянського. Видання друге, доповнене. К. : ІДУЦЗ, 2017. 127 с.
3. Дробот І. О. Модернізація державного управління системи цивільного захисту в об'єднаних територіальних громадах. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку*: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 ч. / за заг. ред. В. Куйбіди. Київ : НАДУ, 2017. Ч. 2 : *Децентралізація публічного управління*. С. 44 – 46.
4. Рогуля А. О. Функції органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності територіальних громад України. Дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.04 / Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, 2019. 243 с.
5. Рогуля А. О. Роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні безпеки життєдіяльності територіальних громад. *Інвестиції: практика та досвід* : наук.-практ. журн. 2017. № 2. С. 99 – 102.
6. Національний класифікатор України. Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:210 № 457 від 11.10.2010 р. / Держспоживстандарт України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va457609-10> (дата звернення 06.02.2021).
7. Єріна А. М. Статистичне моделювання та прогнозування : навч. посіб. / КНЕУ. Київ, 2001. 170 с. <https://ns-plus.com.ua/2017/02/12/stattya/>
8. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2017 році / ДСНС України. URL :

[http://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017\(KMY\).pdf](http://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017(KMY).pdf) (дата звернення 06.02.2021).

9. Звітні матеріали Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Львівській області : <https://lv.dsns.gov.ua/ua/Zvitni-materiali-Derzhavnoyi-sluzhbi-Ukrayini-z-nadzvichaynih-situaciy.html> (дата звернення 06.02.2021).
10. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2009-2016 роки. 2018. УкрНДІЦЗ, 448 с
11. Організація добровільної пожежної охорони у державах центральної Європи. *Надзвичайна ситуація : журнал*. URL : <https://ns-plus.com.ua/2017/02/12/stattya/> (дата звернення 06.02.2021)
12. Державний класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019-2001 № 552 від 19.11.2001 р. / Держкомстандартизації. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0552565-01> (дата звернення 06.02.2021).

References

1. Andreev S. Orhanizatsiyno-pravovyy mekhanizm derzhavnoho upravlinnya tsyvil'nym zakhystom na rehional'nomu rivni: nedoliky ta shlyakhy usunennya [Organizational and legal mechanism of state management of civil protection at the regional level: shortcomings and ways to eliminate] *Actual problems of public administration: collection. Science*. pr 2008. № 2 (34). Pp. 418—427. [in Ukrainian].
2. Leshchenko O., Mikhailov V., Romanyuk N., Skakun V. Orhanizatsiya tsyvil'noho zakhystu pid chas reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini. [Organization of civil defense during the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine]: practical guide / for general. edited by M. Mayurov, P. Volyansky. Second edition, supplemented. K.: IDUTSZ, 2017. P 127. [in Ukrainian].
3. Drobot I. Modernizatsiya derzhavnoho upravlinnya systemy tsyvil'noho zakhystu v ob"yednanykh terytorial'nykh hromadakh. [Modernization of public administration of the civil protection system in the united territorial communities.] *Public governance in Ukraine: state, challenges and prospects of development: materials annually. All-Ukrainian scientific-practical conf. for international. participation (Kyiv, May 25, 2018): at 5 o'clock / for the general ed. B. Kuybida. Kyiv: NAPA, 2017. Part 2: Decentralization of public administration. Pp. 44 - 46. [in Ukrainian].*

4. Rogulia A. Funktsiyyi orhaniv mistsevoho samovryaduvannya v orhanizatsiyyi bezpeky zhyttyedyial'nosti terytorial'nykh hromad Ukrayiny [Functions of local self-government bodies in the organization of life safety of territorial communities of Ukraine]. *Dis. ... Cand. of Sc. (Pbl Adm)*: 25.00.04 / National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, 2019. 243 p. [in Ukrainian].
5. Rogulia A. (2017). Rol orhaniv mistsevoho samovriaduvannya v zabezpechenni bezpeky zhyttiediiialnosti terytorialnykh hromad [The role of local governments in ensuring the safety of local communities] *Investments: practice and experience*, 2, 99-102. [in Ukrainian].
6. Natsionalnyi klasyfikator Ukrainy. Klasyfikator nadzvychainykh sytuatsii DK (2010) 019:210 № 457. Derzhspozhyvstandart. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va457609-10> [in Ukrainian].
7. Yerina, A. (2001). *Statystychne modeliuvannya ta prohnouzuvannya* [Statistical modeling and forecasting]. Kyiv: KNEY [in Ukrainian].
8. Zvit pro osnovni rezultaty diialnosti Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii u 2017 rotsi (2017) / DSNS Ukrainy. Retrieved from [http://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017\(KMY\).pdf](http://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017(KMY).pdf) [in Ukrainian].
9. Zvitni materialy Holovnoho upravlinnya Derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny z nadzvychainykh sytuatsiy u L'vivs'kiy oblasti <https://lv.dsns.gov.ua/ua/Zvitni-materiali-Derzhavnoyi-sluzhbi-Ukrayini-z-nadzvichaynih-situaciy.html> [in Ukrainian].
10. Analitychnyy ohlyad stanu tekhnohennoyi ta pryrodnoyi bezpeky v Ukrayini za 2009-2016 roky. 2018. UkrNDITSZ, P 448 [in Ukrainian].
11. Orhanizatsiia dobrovilnoi pozhezhnoi okhorony u derzhavakh tsentralnoi Yevropy (2017). Nadzvychaina sytuatsiia. Retrieved from <https://ns-plus.com.ua/2017/02/12/stattya/> [in Ukrainian].
12. Derzhavnyi klasyfikator nadzvychainykh sytuatsii DK (2001) 019-2001 № 552. Derzhkomstandartyzatsii. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0552565-01> [in Ukrainian].

ANALYSIS OF THE EFFICIENCY OF ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES ON THE ORGANIZATION OF LIFE SECURITY OF TERRITORIAL COMMUNITIES OF MUNICIPALITIES BASED ON ECONOMETRIC MODELING

Rogulia Andriy

Abstract. With the reform of decentralization, the problem of effective activity of local self-government bodies in the organization of safety of vital activity of territorial communities became actual. The article provides a detailed analysis of the effectiveness of local governments in organizing the safety of life of local communities on the basis of econometric modeling. The dynamics is calculated and presented: the number of fire departments of Lviv region, the number of firefighters and rescuers of Lviv region, the number of emergencies in Lviv region, the number of fires and explosives in Lviv region, the number of deaths due to emergencies, fires and dangerous events in Lviv region, the number of injured situations, fires and dangerous events in the Lviv region, the number of visits of fire departments of the Lviv region, information work of fire and rescue services of the Lviv region in the media, financing, logistics and the amount of fines imposed by the fire and rescue services of Lviv region. Modeling of the dynamics of the process and efficiency of local governments in the organization of life safety of territorial communities of Lviv region was carried out on the basis of calculations performed using the software product Statistic. Since the main efforts of the rescue services are focused on creating conditions for safe living, it is determined: the dependent variable - Y1 (indicator of the number of people killed in emergencies and dangerous events); controlled factors influencing the dependent variable (XF - the amount of allocated funds and logistics from the state budget, XP - the amount of fines imposed, XC - the number of persons prosecuted, XI - the number of messages in the media, XB - the number of messages in print information products, XS - the number of persons who have undergone appropriate training, XW - the total number of persons of emergency services. Analysis of annual statistics on fires and dangerous events in the Lviv region for 1991–2017 using stepwise regression of the least squares method allowed to determine the most influential factors for building a multifactor regression model of emergency prevention. By searching the composition of the set of factors and separating statistically unaffected factors, the optimal model formed by the variables XW, XF, XI, which have the best adequacy indicators, is determined. Also, the coefficient of determination is 0.72. The values of F- and t-statistics indicate both the adequacy of the model as a whole and the statistical significance of the intersection and coefficients. The histogram of the distribution of residues (statistically unaffected factors) of the model shows a slight discrepancy with the normal distribution.

The standardized parameters of the model allow comparing the impact of different factors on the dependent variable, and the value of the beta coefficient indicates that the financing of logistics and media coverage has about half the impact on the dependent variable compared to the number of staff. Thus, the factor model confirmed the need to increase the staff of local or voluntary fire and rescue units in the region. Also, in our opinion, it is advisable to encourage fire safety of engineering and technical workers in the voluntary fire brigades, using the positive experience of other countries.

Key words: life safety, emergency situation, local self-government, management, territorial community, fire protection, model.

ПАНДЕМІЯ ЯК ЗБУРЮВАЛЬНИЙ ВПЛИВ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ЕКСТРЕНИМ РЕАГУВАННЯМ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-268-302](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-268-302)

Анотація. Неправочинне використання і злочинне використання небезпечних та патологічних біологічних агентів і продуктів генної інженерії та молекулярної біології може стати передумовою прояву нових інфекційних хвороб і повернення тих хвороб, що були вже подолані людством раніше. Також певну проблему становить порушення правил роботи з патогенними культурами і біологічних дослідницьких і промислових лабораторіях.

Сьогодні вимагає дослідження епідемій – надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру, як певного каталізатора подій в роботі служб екстреного реагування та перешкоди сталому функціонуванню органів управління складовими безпекових систем держави, що потребує використання іновативних технологій прийняття управлінських рішень, що вимагають опрацювання нестандартних варіантів рішень також у сфері цивільного захисту.

За результатами аналізу нормативних актів, що є підґрунтям для прийняття управлінських рішень в системі екстреного реагування на події, що є небезпечними для життя і здоров'я людей, можна засвідчити неузгодженість самих нормативних актів за рахунок незбалансованості та відсутності розуміння комплексності наслідків будь-якого збурювального впливу (пандемія COVID-19) за умов незавершеної адміністративної реформи, де не відбулося чітке визначення місії, функцій і завдань центральних органів виконавчої влади, включених до складу ЄДСЦЗ.

Спираючись на аналіз подій та реакції систем управління, цивільного захисту зокрема, можна засвідчити, що такі непередбачувані, надзвичайні події, які перевертають усі розрахунки і докорінно змінюють усі існуючі уявлення, створюють не тільки додаткові перешкоди, а також створюють можливості щодо позитивних перетворень.

В межах децентралізації важливим є те, що чинне законодавство наділяє органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади специфічними функціями та повноваженнями, зокрема щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, які є основою їх практичної діяльності. Крім того, що ці повноваження є специфічними (це випливає зі специфіки відповідних законів), коло повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є досить широким. Має місце дублювання повноважень названих органів місцевої влади, що спричиняє нерациональне використання кадрових, фінансових, інших ресурсів та не сприяє підвищенню ефективності державного управління щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, яке зумовлює безпеку здоров'я та життя громадян.

Ключові слова: управління, реагування, надзвичайна ситуація, пандемія, COVID-19, цивільний захист, вплив, система, органи державної влади та місцевого самоврядування

Постановка проблеми. Світовою кризою медичного і соціального характеру виявилася ситуація, що виникла під впливом поширення світом коронавірусної інфекції COVID-19. Цей неочікуваний, непередбачуваний збурюючий вплив («чорний лебідь») випробовує здатність політичних і економічних організацій розв'язувати проблему світового масштабу, що стосується індивідуальної взаємозалежності людей, зачіпаючи основи соціального життя.

Перший випадок коронавірусної інфекції COVID-19 в Україні було зареєстровано 03.03.2020 р. на заході країни в Чернівецькій області. За даними Центру громадського здоров'я (ЦГЗ) МОЗ України, станом на 25.03.2020 р. кількість підтверджених випадків вже досягла 113, з них чотири летальні. Ще у сотнях випадках наявної підозри на коронавірус проводилося тестування. Необхідно зауважити, що підтверджені випадки пов'язані з кількістю проведених лабораторних тестів, отже є занепокоєння, що фактична кількість випадків була вищою.

Хоча наразі складно прогнозувати точну кількість людей, які постраждають унаслідок COVID-19, за оцінками різних організацій, до 50% населення України (або майже 20 мільйонів) може бути інфіковано. З них до 20% випадків можуть бути складними, а 5% критичними. Для багатьох інфекційне захворювання може протікати безсимптомно або з невираженими симптомами, подібно до симптомів сезонного грипу.

Всесвітня організація здоров'я (далі – ВООЗ) разом з Imperial College London розробляють (на момент написання статті) математичну модель оцінювання розповсюдження COVID-19 у різних умовах. Допоки не узгоджено методологію моделювання, рекомендується регулярно проводити перегляд припущень, використаних для цілей планування.

З метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 (далі – COVID-19), відповідно до вимог Закону України [1, ст. 26] та з урахуванням рішення Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та

надзвичайних ситуацій (10.03.2020 р.) Уряд України установив з 12 березня 2020 р. до 22 травня 2020 р. на всій території України карантин [2]. У зв'язку з поширенням інфекційного захворювання, пов'язаного із коронавірусом COVID-19, на всій території України було визначено низку тимчасових обмежень. Крім того, визначено класифікацію надзвичайної ситуації, що розповсюджена на всю територію України, та визначений один керівник робіт з ліквідації НС державного рівня.

У зв'язку із перманентними змінами ситуації та продовженням пандемії Урядом неодноразово приймалися рішення про подовження карантину в різних його видах.

На основі внесення цих змін Литвиновським Є.Ю. виокремлено три етапи функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту України (далі – ЄДСЦЗ) в умовах медико-біологічної надзвичайної ситуації природнього характеру в період з березня по жовтень 2020 року [3].

Враховуючи динаміку пандемії можна виокремити 4 етап, що розпочався внесенням чергових змін у систему реагування на надзвичайну ситуацію. Цей раз шляхом внесення змін до відповідної постанови уряду [4] рішенням [5]. Враховуючи ситуацію в світі (багато урядів країн оголошують локдаун)? може бути і 5 і 6 етапи, що будуть стосуватися різних видів обмежень соціальних контактів, аж до введення повного локдауну в Україні (при перевищенні добового приросту в 30000 осіб).

За даними Центру громадського здоров'я, станом на 10.12.2020 р. в Україні зафіксовано 13371 нових підтверджених випадків коронавірусної хвороби COVID-19 (з них дітей – 652, медпрацівників – 580). Кількість активних хворих становить 379 223 особи.

Протягом зазначеного часу під впливом пандемії та вивчення особливостей її розвитку Міністерство охорони здоров'я (далі – МОЗ України) неодноразово удосконалює єдиний державний протокол лікування хворих на COVID-19. Цей протокол було розроблено фахівцями МОЗ та найкваліфікованішими спеціалістами в галузі охорони здоров'я. Загалом до протоколу повністю включено підходи щодо медикаментозної терапії та

кисневої підтримки при коронавірусній інфекції у складних випадках.

Також постійно оновлюються стандарти надання медичної допомоги хворим на COVID-19, які визначають чіткий алгоритм дій при появі симптомів COVID-19. Станом на грудень 2020 року, відповідно до цих алгоритмів, пацієнтів з легкою формою захворювання, які не мають ризику ускладнень, а також пацієнтів, що одужують та вже не потребують цілодобового нагляду лікарів, рекомендовано лікувати амбулаторно, тобто в домашніх умовах.

При цьому лікарі зобов'язані забезпечити постійний контроль поточного стану пацієнта і його контактних осіб за телефоном та/або можуть здійснювати виїзні консультації з дотриманням правил інфекційного контролю.

Амбулаторне (домашнє) лікування суворо заборонене у разі, якщо пацієнт перебуває в групі ризику щодо розвитку ускладнень або має симптоми, що характеризують середньо-тяжкий і тяжкий перебіг. До таких симптомів відносяться: задуха; утруднене дихання; збільшення частоти дихальних рухів більше фізіологічної норми; кровохаркання; шлунково-кишкові симптоми (нудота, блювання, діарея); зміни психічного стану (сплутаність свідомості, загальмованість).

Також у всіх областях України створені мобільні бригади, які виїжджають на виклик сімейного лікаря, екстреної медичної допомоги та інших медичних працівників до пацієнтів з підозрою на COVID-19 для забору зразків на проведення досліджень у лабораторії. Це значно зменшить мобільність людей, які мають симптоми гострого вірусного захворювання та потребують здачі відповідних аналізів.

Стандарти надання медичної допомоги в Україні (COVID-19) [6], ґрунтуються на рекомендаціях Всесвітньої організації охорони здоров'я, оновлених після поширення хвороби за межі Китаю, та є адаптованими до потреб системи охорони здоров'я України.

Якщо система медичного захисту, на яку вперше здійснений такий удар пандемії, знаходиться в зоні уваги, то система

управління реагуванням на НС нібито знаходиться в затишку. Тому виникає необхідність простежити динаміку прийняття управлінських рішень в період функціонування ЄДСЦЗ в умовах реагування на конкретну НС медико-біологічного характеру, простежити взаємодію органів управління всіх рівнів при реагуванні та її ліквідації наслідків..

Аналіз попередніх досліджень. С. Андреев [7] дослідив генезу системи цивільного захисту в Україні. Дисертаційне дослідження цього автору було присвячено дослідженню організаційно-правового механізму державного управління цивільним захистом.

А. Рогуля дослідив питання нормативно-правового забезпечення об'єднаних територіальних громад у сфері цивільного захисту. Розглянуто досвід європейських країн в управлінні ризиками виникнення надзвичайних ситуацій за участю місцевих громад. Проаналізовано повноваження органів місцевого самоврядування (об'єднаних територіальних громад) та старости у сфері цивільного захисту. Означено основні напрями подальшої децентралізації влади у державі та передачі окремих функцій у сфері цивільного захисту органам місцевого самоврядування [8].

Н. Клименко досліджувала основні завдання єдиної державної системи цивільного захисту, її складові, а також режими функціонування (повсякденного функціонування; підвищеної готовності; надзвичайної ситуації; надзвичайного стану) і завдання, які система виконує у випадку їх запровадження, а також у особливий період [9].

А. Холостовою досліджено зміст та особливості становлення системи державного управління санітарно-епідеміологічним наглядом як складової суспільної безпеки в Україні. Визначено взаємозалежність рівня суспільної безпеки та рівня забезпечення належного санітарно-епідеміологічного стану в Україні. Описано складну ієрархічну трьохрівневу систему державного управління санітарно-епідеміологічним наглядом та основні напрями діяльності Державної санітарно-епідеміологічної служби України, досліджено структуру та її особовий склад після

реструктуризації, вертикальні й інтегровані програми з охорони здоров'я, у тому числі програми профілактики захворювань через діяльність санітарно-епідеміологічних служб. Розроблено теоретичну модель, що узагальнює існуючі позитивні практики та пропозиції щодо підвищення ступеня суспільної безпеки як наслідок чіткої системи державного управління санітарно-епідеміологічним наглядом та санітарної захищеності нації. Зроблено висновки на основі аналізу змісту державного управління санітарно-епідеміологічним наглядом як складової суспільної безпеки України [10].

О. Пархоменко-Куцевіл у статті [11] зроблена спроба систематизувати основні підходи до вирішення проблеми забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення країни. Метою статті є системний аналіз основних механізмів державного управління, спрямованих на заходи запобігання загостренню системної кризи, пов'язаної з виникненням і поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19). Автором доведено, що Україна не готова до таких глобальних викликів. На сьогодні виникла об'єктивна необхідність запровадження та реалізації наступних заходів.

Н. Васюк проаналізувала сучасне нормативно-правове забезпечення повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення. [12]

О. Воронятніковим у статті [13] розкрито зміст державного контролю за забезпеченням санітарно-епідемічного благополуччя населення та нагляд за забезпеченням санітарно-епідемічного благополуччя населення як управлінських заходів публічного адміністрування сферою санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Колективом авторів (С. Гур'єв, Н. Іскра, А. Терент'єва) було досліджено проблему отримання адекватної та своєчасної інформації про наслідки надзвичайної ситуації безпосередньо із зони НС для прийняття управлінських рішень. Також визначено, що частіше за все досліджувана проблема виникає з причини відсутності налагоджених процедур отримання та обміну

інформацією між всіма службами екстреного реагування, що залучаються до надання допомоги постраждалим в межах міжвідомчої взаємодії [15].

Однією з перших з проблематики реагування на НС, що пов'язана з розповсюдженням коронавірусу? стало включене спостереження за організацією функціонування територіальної підсистеми ЄДСЦЗ в режимі НС, що проведено Є. Литвиновським [3].

Наразі, серед джерел наукової інформації наявні окремі дослідження щодо функціонування підсистеми медичного захисту ЄДСЦЗ при НС як складової системи цивільного захисту в різних режимах функціонування, але відсутні комплексні дослідження впливу НС медико-біологічного характеру на прийняття рішень в системі екстреного реагування на події.

Мета статті. Вивчення нормативного регулювання реагуванням органів влади та місцевого самоврядування на збурюючий вплив пандемії, що пов'язана з коронавірусом та визначення динаміки прийняття управлінських рішень в період її розвитку.

Виклад основного матеріалу. Наприкінці 2019 року у китайському місті Ухані зафіксували невідомий коронавірус SARS-CoV-2, який викликає потенційно смертельний розвиток пневмонії. Згодом ним були вражені понад 200 країн і територій. Всього у світі за даними Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) станом на 28 вересня 2020 року на COVID-19 захворіли понад 33 млн осіб, одужали понад 22 млн пацієнтів, померли майже 1 млн осіб. За аналогічний період в Україні зафіксовано понад 200 тисяч хворих, майже 90 тис. осіб одужали, 4 тисячі померли. Серед європейських країн найбільш уразливими виявилися Іспанія та Італія. Уряди багатьох країн змушені були ввести жорсткі заходи, що обмежують фізичне спілкування людей – локдауни та карантини, для того щоб перервати інфекційний ланцюг.

Відповідно до офіційної інформації ДСНС України за останні 15 років в Україні зареєстровано більш як 5,8 тис. класифікованих НС, в яких постраждало понад 34,1 тис. осіб, з

них понад 6,7 тис. осіб загинуло, а прямі матеріальні збитки становлять більш ніж 30 млрд гривень. Тому зрозумілим є те, що НС, що пов'язана із розповсюдженням коронавірусу (за її розвитком і наслідками), перевершує весь накопичений досвід реагування на НС і в разі перевищує рівень розвитку їх непередбачуваності.

Системі управління у сфері цивільного захисту притаманні всі ознаки будь-якої відкритої системи управління, яка є чутливою до впливів зовнішніх чинників, якими є неузгодженість нормативної бази у сфері цивільного захисту та надмірна ускладненість процедури опрацювання управлінських рішень. Системі управління цивільним захистом також притаманне прагнення зберегти стабільний стан за умови стрибкоподібного переходу з одного до іншого режиму функціонування при реагуванні на виникнення НС. Також невирішеним питанням, як виявилось, є розмитість повноважень (про що мова піде в подальшому) між різними органами управління, як галузевими так і місцевими, а також відсутність органу взаємодії між ними у вигляді ситуаційного центру, може і постійно діючого.

Зважаючи на специфіку функціонування органів управління системою цивільного захисту, виникає потреба щодо чіткого вибору необхідних методів, методик, технологій, етапів (кроків) опрацювання управлінського рішення в умовах швидкоплинного зміну обстановки в зоні НС та впливу зовнішніх несприятливих (збурювальних) факторів тощо.

Для дослідження проблеми, що запропонована нами, вважаємо за доцільне визначитися з понятійно-категорійним апаратом. При цьому розуміємо, що досліджувана проблема має мультидисциплінарний характер і стосується багатьох сфер управління та науки.

На перший погляд досліджувана проблема може бути віднесена в першу чергу до медичної сфери з огляду на небезпеку для життя і здоров'я людей. При подальшому розгляді можна додатково визначити цю проблему як збурення в системі управління екстреного реагування, що більше притаманно технічним і соціальним системам управління.

Спираючись на системний метод дослідження розглянемо базові дефініції, що будемо використовувати при розгляді матеріалу статті:

Управління – функція організованих систем (біологічних, соціальних, технічних), яка забезпечує реалізацію мети і підтримку режиму діяльності, сталість і розвиток певних структурних елементів [16, с. 722].

Система – порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь; сукупність способів, методів, прийомів здійснення чого-небудь [17, с. 203].

Вплив – дія, яку певна особа чи предмет або явище виявляє стосовно іншої особи чи предмета [18, с. 751].

Вплив державно-управлінський – дія органів державної влади та управління як суб'єктів державно-управлінських відносин щодо реалізації державного управління, прийняття та здійснення державно-управлінських рішень [16, с. 122].

Збурювальний вплив (збурення) – фізичний або хімічний вплив на об'єкт регулювання, що спричиняє відхилення регульованої величини [19, с. 37].

Пандемія (грец. πανδημία – всенародний, від παν – увесь + δῆμος «демос» – народ) – форма епідемічного процесу, для якої характерно інтенсивне масове поширення інфекційного захворювання та охоплення ним населення всієї країни, декількох країн світу або континентів.

Важливим моментом нашого дослідження є опрацювання саме терміну пандемія та умов декларування цього масштабного явища, за умови того, що у вітчизняному правовому полі цей термін не визначено.

У Кодексі цивільного захисту [20] наведено визначення дефініції «епідемія» – масове поширення інфекційної хвороби серед населення відповідної території за короткий проміжок часу. Тотожне визначення також наведено в Законі України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [1].

За визначенням ВООЗ, пандемія – це поширення нового захворювання у глобальних масштабах з ураженням частини

населення за відносно короткий проміжок часу [21]. Причиною пандемії є поява та розповсюдження нового вірусу в умовах відсутності у більшості людей імунітету до цієї інфекції, ефективних засобів профілактики (вакцини) та протоколів лікування. Пандемічне поширення характерне переважно для інфекційних хвороб з повітряно-крапельним механізмом передачі збудників.

Пандемічного масштабу в минулому набули захворювання на чуму, холеру, грип, ВІЛ-інфекцію, а тепер – коронавірусну інфекцію COVID 19.

Пандемію, що спричинена розповсюдженням коронавірусної інфекції COVID-19 у світі, оголошено ВООЗ, починаючи з 11.03.2020 [22]. ВООЗ визначила сценарії розвитку подій у країнах для COVID-19 і розробила рекомендації щодо забезпечення готовності та реагування для кожного сценарію: critical preparedness, readiness and response actions for COVID-1 (критична готовність, готовність та реакція на COVID-1). Також ВООЗ оновила настанови для клініцистів «Клінічне ведення тяжкої гострої респіраторної інфекції (SARI) за підозри на захворювання COVID-19» (Clinical management of severe acute respiratory infection when novel coronavirus (nCoV) infection is suspected).

Право кожного громадянина на охорону здоров'я та медичну допомогу встановлено ст. 46 Конституції України. Отже і захист від пандемії населення – це пряма норма Конституції України. Держава повинна забезпечити планомірне науково обґрунтоване попередження, лікування, локалізацію та ліквідацію масових інфекційних захворювань.

Згідно чинного законодавства у сфері захисту населення від інфекційних хвороб Кабінет Міністрів України повинен розробляти і реалізовувати відповідні державні цільові програми, забезпечувати фінансування та матеріально-технічне постачання закладів охорони здоров'я, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби, підприємств, установ та організацій, залучених до проведення заходів і робіт, пов'язаних з ліквідацією епідемій, координувати проведення цих заходів і

робіт, а також вирішує інші питання у межах повноважень, визначених законом.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань охорони здоров'я у сфері захисту населення від інфекційних хвороб розробляє, затверджує і вводить у дію санітарно-протиепідемічні правила і норми, методи обстеження та лікування хворих, діагностики та профілактики інфекційних хвороб, інші нормативно-правові акти.

Базовим у регулюванні суспільних відносин, які виникають у сфері забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя, є Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [26], який визначає відповідні права і обов'язки державних органів, підприємств, установ, організацій та громадян, встановлює порядок організації державної санітарно-епідеміологічної служби і здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду в Україні.

Відповідно до цього закону санітарне та епідемічне благополуччя населення – це стан здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини, за якого показники захворюваності перебувають на усталеному рівні для даної території, умови проживання сприятливі для населення, а параметри факторів середовища життєдіяльності знаходяться в межах, визначених санітарними нормами [26, ст. 1].

Цим Законом визначено систему державної санітарно-епідеміологічної служби України. Державну санітарно-епідеміологічну службу України (ст. 26) очолює керівник центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, який за посадою є головним державним санітарним лікарем України.

Головний державний санітарний лікар України у межах своїх повноважень видає накази з питань діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби України, обов'язкові до виконання усіма юридичними та фізичними особами постанови, розпорядження, висновки, приписи тощо щодо дотримання вимог санітарного законодавства, проведення санітарних заходів,

вносить пропозиції центральним і місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, іншим державним органам щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення в Україні.

Відповідно до ст. 40 Закону [26] передбачено низку повноважень, що належать виключно головним державним санітарним лікарям та посадовим особам санітарно-епідеміологічної служби, зокрема:

у разі введення в Україні чи в окремих її місцевостях режиму надзвичайного стану головний державний санітарний лікар України вносить центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, обґрунтоване подання для прийняття рішення щодо звернення до Кабінету Міністрів України з пропозицією про встановлення карантину. У поданні зазначаються: період і межі території встановлення карантину; перелік проведення необхідних профілактичних, протиепідемічних та інших заходів, які можуть бути проведені у зв'язку з введенням режиму надзвичайного стану і встановленням карантину, виконавці цих заходів; вичерпні тимчасові обмеження прав фізичних і юридичних осіб, додаткові обов'язки, що покладаються на них;

надавати подання про запровадження особливих умов у разі виникнення чи загрози виникнення або поширення особливо небезпечних і небезпечних інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань (отруєнь), радіаційних уражень населення;

надавати подання про усунення від роботи, навчання, відвідування дошкільних закладів осіб, які є носіями збудників інфекційних захворювань, хворих на небезпечні для оточуючих інфекційні хвороби, або осіб, які були в контакті з такими хворими;

запроваджувати позачергові профілактичні щеплення, інші санітарні заходи в разі загрози виникнення або поширення особливо небезпечних і небезпечних інфекційних хвороб.

Однак на початок пандемії систему Державної санітарно-епідеміологічної служби України було реорганізовано відповідно

[27] шляхом створення Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Також слід зазначити, що були ліквідовані без правонаступництва всі районні, міські, районні у містах, обласні, Київська та Севастопольська міські, Кримська Республіканська санітарно епідеміологічні станції, а також Центральна санітарно-епідеміологічна станція МОЗ України. За статутами всі ліквідовані санепідстанції були закладами охорони здоров'я. Відтак при їх ліквідації була грубо порушена ч. 3 ст. 49 Конституції України щодо неможливості скорочення існуючої мережі таких закладів.

Все вищезазначене є грубим порушенням Конституції та законів України, створює критичні й невідворотні ризики поширення масових інфекційних та неінфекційних захворювань (із значним зростанням смертності) серед населення України через протиправну ліквідацію законних механізмів реагування на них.

Таким чином, на початок пандемії був наявним низький потенціал профілактичних і протиепідемічних заходів, який не міг бути реалізований повною мірою із-за зазначених вище оптимізацій. Покладення завдань і функцій з реалізації державної політики в сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення і здійснення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства з Держепідслужби на Держпродспоживслужбу та Державну службу з питань праці, які підпорядковані, Мінекономрозвитку, а не Міністерству охорони здоров'я України негативно вплинуло на їх організацію [28].

Крім того, негативним фактором було те, що базова спеціальність «Медико-профілактична справа» вилучена з переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. Набір студентів і підготовка лікарів-гігієністів та епідеміологів, яка здійснювалась на медико-профілактичних факультетах медичних закладів вищої освіти України, – припинені. Впродовж останніх років на медичних факультетах студенти навчаються за спеціальностями «лікарська

справа» і «педіатрія», спеціальність «медико-профілактична справа» відсутня [29].

Штатні посади лікарів-гігієністів і епідеміологів у новостворених державних структурах, на які покладені функції колишньої Держсанепідслужби – Держпродспоживслужби, Держпраці, регіональних лабораторних центрах, а також відповідних підрозділах Збройних сил України, МВС, СБУ, Прикордонній службі, Державному управлінні справами, де структури санепідслужби збережені, але під іншими назвами, заповнені лише на 30-50% і в таких умовах не можуть поповнюватися.

А на практиці, у багатьох національних системах державного управління санітарним станом та охороною здоров'я в цілому та на міжнародному рівні застосувалися вертикальні й інтегровані програми з охорони здоров'я, у тому числі програми профілактики захворювань через діяльність санітарно-епідеміологічних служб. Вертикальні програми або автономні, категоріальні чи самостійні, передбачали вирішення конкретної проблеми профілактики захворювань шляхом застосування конкретних заходів через спеціально призначений для цього апарат управління. Вертикальні програми цілком, або в значній мірі керуються, контролюються і виконуються спеціалізованою службою, у якій для цього використовується спеціальні працівники.

У ситуації, що склалася з коронавірусною хворобою COVID-2019, надзвичайно важливим стало рішення Ради національної безпеки і оборони щодо відновлення в нашій країні санітарно-епідемічної служби, а також посади і статусу Головного державного санітарного лікаря. Вважаємо, що такі заходи значно посилять протиепідемічну складову як біологічної, так і національної безпеки нашої країни в цілому.

Разом із зазначеним, у зазначеній сфері визначені повноваження і органів місцевого самоврядування. Закон України [1] захист населення від інфекційних хвороб встановлює як один із пріоритетних напрямів діяльності органів виконавчої влади (зазначено вище) та органів місцевого самоврядування і

відокремлює повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері захисту населення від інфекційних хвороб.

Органи місцевого самоврядування повинні забезпечити проведення профілактичних і протиепідемічних заходів на територіях населених пунктів, у місцях масового відпочинку населення та рекреаційних зонах, а також робіт по ліквідації епідемій та спалахів інфекційних хвороб і вирішують питання фінансового та матеріально-технічного забезпечення цих заходів і робіт.

Крім того, органи місцевого самоврядування здійснюють комплексні заходи, спрямовані на ліквідацію епідемій, спалахів інфекційних хвороб та їх наслідків, та забезпечують участь у боротьбі з інфекційними хворобами закладів та установ охорони здоров'я усіх форм власності, а також вирішують інші питання у межах повноважень, визначених законом.

На місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування покладаються організація та контроль за дотриманням встановленого на території карантину правового режиму, своєчасним і повним проведенням профілактичних і протиепідемічних заходів, а також на територіях, де встановлено карантин, цим органам надається право:

залучати підприємства, установи, організації незалежно від форм власності до виконання заходів з локалізації та ліквідації епідемії чи спалаху інфекційної хвороби;

залучати для тимчасового використання транспортні засоби, будівлі, споруди, обладнання, інше майно підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, необхідне для здійснення профілактичних і протиепідемічних заходів, із наступним повним відшкодуванням у встановленому законом порядку його вартості або витрат, пов'язаних з його використанням;

установлювати особливий режим в'їзду на територію карантину та виїзду з неї громадян і транспортних засобів, а у разі необхідності – проводити санітарний огляд речей, багажу, транспортних засобів та вантажів;

запроваджувати більш жорсткі, ніж встановлені нормативно-правовими актами, вимоги щодо якості, умов виробництва, виготовлення та реалізації продуктів харчування, режиму обробки та якості питної води;

установлювати особливий порядок проведення профілактичних і протиепідемічних, у тому числі дезінфекційних та інших заходів;

створювати на в'їздах і виїздах із території карантину контрольно-пропускні пункти, залучати в установленому порядку для роботи в цих пунктах військовослужбовців, працівників, матеріально-технічні та транспортні засоби підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, частин та підрозділів спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади з питань оборони, внутрішніх справ.

У разі встановлення карантину місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування створюють на території карантину спеціалізовані заклади охорони здоров'я з особливим протиепідемічним режимом – спеціалізовані лікарні, ізолятори, обсерватори, використовуючи для цього приміщення закладів охорони здоров'я, оздоровчих, навчальних закладів тощо.

Визначені повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері, що вивчається надає їм можливість вживати заходів щодо запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям, епізоотіям та їх ліквідації та здійснювати заходи, пов'язані з мобілізаційною підготовкою, цивільним захистом на відповідній території [31, п.5 ст. 22, п.2 ст. 27].

Однак, як показала практика окрім нормативного визначення, засобів і сил, розгорнутих систем реагування, у тому числі і лабораторій на місцях на початок пандемії не було. Як не було і чіткою системи взаємодії органів різних рівнів [3].

Зрушенням в нормативному та організаційному забезпеченні для організації такої взаємодії, що не дозволить повторювати помилки в майбутньому є схвалення Стратегії забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту за принципом “єдине здоров'я” на період до 2025 року та затверджено план заходів щодо її реалізації [30]. Згідно із стратегією розв'язання проблеми

забезпечення належного рівня біологічної безпеки та біологічного захисту в Україні потребує міжсекторального співробітництва та поетапного створення єдиної системи біологічної безпеки та біологічного захисту за принципом “єдине здоров’я” і неможливе без залучення значних інтелектуальних і фінансових ресурсів, впровадження ефективних управлінських рішень і підтримки з боку держави, територіальних громад та міжнародної спільноти.

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна взяла на себе зобов’язання щодо охорони життя і здоров’я людей та тварин, запобігання поширенню на територію держави небезпечних інфекційних захворювань, вчасного реагування на спалахи небезпечних інфекційних хвороб.

Виникнення нових, повернення старих нозологічних форм небезпечних інфекційних хвороб, крім природних процесів, може бути спричинено цілеспрямованим впливом та протиправним використанням небезпечних біологічних агентів і продуктів синтетичної біології, відсутністю чітких правил під час роботи з небезпечними біологічними агентами.

Планом заходів щодо реалізації зазначеної Стратегії передбачалося, що протягом 2019-2020 рр. спільними зусиллями МОЗ України, ДСНС України та інших заінтересованих центральних органів виконавчої влади буде розроблено та затверджено порядок взаємодії, координації та оперативного реагування заінтересованих центральних та місцевих органів виконавчої влади у разі виникнення надзвичайних ситуацій, пов’язаних з біологічними патогенними агентами, а також з метою здійснення заходів із забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту у сфері охорони здоров’я. Також було визначено завдання щодо забезпечення посилення кадрового потенціалу та підвищення професійного рівня фахівців шляхом проведення спеціалізованої підготовки з питань біологічної безпеки та біологічного захисту фахівців МВС, СБУ,

Національної гвардії, Держприкордонслужби, ДМС, ДСНС. Також у період 2020-2025 рр. передбачено розроблення та затвердження порядку проведення навчань з питань біологічної безпеки та біологічного захисту за участі МОЗ, ДСНС, інших заінтересованих центральних органів виконавчої влади, місцевих держадміністрацій. Однак, реалізація зазначених заходів знаходилась на початковому рівні і не сприяла підвищенню готовності системи управління до реагування на збурюючий вплив пандемії.

Аналізу нормативного супроводу системи екстреного реагування на пандемію свідчить, що в цілому в Україні визначені повноваження відповідних органів управління. Однак законодавче забезпечення залишилось на бумазі, а реальний стан сил і засобів спеціалізованих органів управління бажав на краще.

Крім зазначеного вище, зазначені органи державного управління та місцевого самоврядування в якості територіальних та функціональних підсистем (Відповідно до п. 1 ст. 8 Кодексу цивільного захисту) входять в ЄДСЦЗ, на яку також покладається поряд з іншими завданнями здійснення заходів щодо охорони здоров'я та санітарно-епідемічного благополуччя населення.

Відповідно до п. 1 Положення [23] ЄДСЦЗ – це сукупність 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.

Відповідно до Кодексу цивільного захисту головним завданням ЄДСЦЗ є забезпечення готовності міністерств та інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації.

Аналіз законодавчого та нормативного забезпечення з питань цивільного захисту свідчить, що воно базується на Кодексі цивільного захисту та нормативних актах, що регулюють

повноваження органів державного управління та місцевого самоврядування.

Згідно з чинним законодавством України, базовими принципами є :

гарантування державою громадянам конституційного права на захист життя, здоров'я та їхнього майна, а юридичним особам – права на безпечне функціонування;

добровільне залучення людей до здійснення заходів у сфері цивільного захисту, пов'язаних з ризиком для їхнього життя та здоров'я;

комплексний підхід до вирішення завдань цивільного захисту;

створення системи раціональної превентивної безпеки з метою максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій і мінімізації їхніх наслідків;

територіальності та функціональності єдиної системи цивільного захисту;

мінімізації заподіяння шкоди довкіллю;

гласності, вільного доступу населення до інформації у сфері цивільного захисту відповідно до законодавства.

Треба зазначити, що важливим є те, що законодавчо-нормативним унормуванням визначені повноваження органів управління територіальними та функціональними підсистемами ЄДСЦЗ. Визначено, що функціональними підсистемами керують відповідні міністри, територіальними – голови ОДА та міських адміністрацій м. Київ та м. Севастополь. Крім того, відповідні центральні органи виконавчої влади утворюють спеціалізовані служби цивільного захисту, у тому числі ті, що повинні були реагувати на НС, що виникла під впливом пандемії.

Територіальні підсистеми – це все те, що є і може бути залучено для цивільного захисту в області і підпорядковане голові ОДА.

Органами управління відповідно до п. 10 Положення про ЄДСЦЗ є на державному рівні – Кабінет Міністрів України, міністерства і інші центральні органи виконавчої влади.

На регіональному рівні (обласному) – обласна державна адміністрація (ОДА). На місцевому рівні – районна державна адміністрація (РДА), виконкоми рад та районні підрозділи ДСНС. Сили – це всі підрозділи, служби та формування, які залучаються до виконання завдань безпосередньо на місцях.

Положенням про ЄДСЦЗ [23] в п. 11 окремо визначені координаційні органи – комісії ТЕБ та НС. На державному рівні – Державна комісія ТЕБ та НС. На обласному – регіональна. На місцевому (місто, район, район в місті, селище) – місцева. Ці комісії діють виключно на підставі положень про них, які затверджуються відповідно до рівня Кабінетом Міністрів України та керівниками органів управління, які утворили такі комісії. На державному рівні – урядом у вигляді постанови, на обласному – головою ОДА, на місцевому – керівниками виконкомів (міські і селищні голови), головами РДА.

Положення про регіональні та місцеві комісії повинні відповідати Типовому положенню відповідно до [23], де зазначено що повноваження комісій не можуть виходити за межі Типового положення.

Одним з основних завдань регіональної комісії ТЕБ та НС відповідно до пп. 1 п. 3 є Типового положення [24] є координація діяльності райдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язаної із функціонуванням територіальної підсистеми єдиної системи цивільного захисту.

У чинному законодавстві у сфері цивільного захисту не передбачено пряме вертикальне підпорядкування між собою комісій ТЕБ та НС різних рівнів, що мабуть було негативним фактором при реагуванні на зазначену НС. Тобто міська не підпорядкована обласній, а обласна не підпорядкована державній. Але комісія нижчого рівня поряд із Конституцією та законами керується і рішеннями комісії вищого рівня.

Відповідно до [25], Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (далі – Державна комісія) є постійно діючим органом, який забезпечує координацію діяльності центральних і місцевих органів

виконавчої влади, пов'язаної із забезпеченням техногенно-екологічної безпеки, захисту населення і територій від наслідків НС, організаційних заходів протидії терористичній діяльності та воєнній загрозі, запобігання виникненню НС і реагування на них.

Основними завданнями, зокрема, є координація діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, пов'язаної із організацією і здійсненням радіаційного, хімічного, біологічного, інженерного та медичного захисту населення і територій від наслідків НС.

Проведений аналіз нормативного та організаційного забезпечення свідчить, що в Україні поряд з визначеною нормативно організаційною структурою, що повинна була бути готовою до реагування на НС медико-біологічного характеру, проводились перманентні зміни їх оптимізації, що не сприяли ефективності їх застосування. В даній ситуації розвиток пандемії став «чорним лебедем» для системи управління, її збурюючий вплив змусив систему управління швидко пристосовуватися до динаміки розвитку НС. Органи управління на першому етапі методом спроб і помилок приймали, швидкі, але не завжди адекватні рішення, деякі із яких порушували норми законодавства. Що також дає можливість припустити про недосконалість деяких його положень.

Простежимо динаміку прийняття рішень щодо мінімізації наслідків НС та реагування на зміну обстановки.

12.03.2020 на всій території України вводиться карантин та визначається низка тимчасових обмежень [1, п. 1].

Зазначимо, що обмежувати конституційні права громадян Кабінет Міністрів України не мав відповідних повноважень. Зокрема, право на пересування необхідно було обмежити законом, шляхом введення режиму надзвичайного стану.

Далі своїми розпорядженнями Кабінет Міністрів України встановив режим надзвичайної ситуації для територіальних підсистем ЄДСЦЗ [4, 5 32, 33, 34]:

16.03.2020 – Житомирської та Чернівецької областей;

18.03.2020 – Київської області;

20.03.2020 – Івано-Франківської, Дніпропетровської областей та міста Києва;

23.03.2020. – Донецької, Тернопільської та Черкаської областей.

Тобто в даних регіонах було введено режим НС регіонального рівня, пов'язану з поширенням захворюваності на коронавірус.

На початок реагування на надзвичайну ситуацію незрозумілим було те, чому керівники адміністрацій зазначених вище регіонів звертались до Кабінету Міністрів України, коли самі володіли повноваженнями щодо реагування на НС відповідно до абз. 3 пп. 3 п. 23 Положення про ЄДСЦЗ [23].

25.03.2020 р. у зв'язку із поширенням коронавірусної інфекції на всій території України Кабінет Міністрів України установив для ЄДСЦЗ режим надзвичайної ситуації, тобто всі територіальні і функціональні підсистеми переведено у режим НС [35]. У тому числі і з територіальними підсистемами тих регіонів, де до цього були оголошені НС регіонального рівня.

Режим НС подовжувався – спочатку до 24.04.2020 р., а потім тричі: до 11.05.2020 травня, до 22.05.2020 р. та до 22.06.2020 р. введенням в дію відповідних Постанов Уряду [32, 36, 37].

Отже, з 25.03.2020 в Україні введено режим НС державного рівня, що пов'язана з коронавірусом, і призначений один керівник робіт з ліквідації НС державного рівня. З початку ним став заступник Міністра охорони здоров'я – головний державний санітарний лікар України (посада відновлена на початку карантину) а 15.04.2020 – Міністр МОЗ.

На нашу думку, це надзвичайно важливе рішення, яке відповідає ст. 75 Кодексу цивільного захисту України. Однак, Кабінет Міністрів не створив Комісію з ліквідації НС, а визначив, що координацію заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайної ситуації покладено на Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. В цей час, хоча і був визначений єдиний керівник робіт, однак на місцях продовжували приймати рішення регіональні та місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних

ситуацій. Це, на думку С. Данилюка після 25.03.2020 р. «... є втручанням в роботу керівника робіт з ліквідації надзвичайної ситуації та порушенням закону. Наразі щодня громадяни України стикаються із ситуаціями, коли голови ОДА, РДА, виконавчих органів рад з посиланням на якісь протоколи засідань комісій ТЕБ та НС різних рівнів грубо порушують закони та Конституцію під приводом боротьби з коронавірус SARS-CoV-2. Очевидним є незнання, чи нерозуміння керівниками різних рівнів законодавства у сфері цивільного захисту, неухильно дотримуватись якого в надзвичайній ситуації вони зобов'язані» [8].

З 1 серпня до 31 грудня 2020 р. дія карантину продовжено на всій території України [4, 38].

В рішенні Уряду [4] зазначено, що залежно від епідемічної ситуації в регіоні або окремих адміністративно-територіальних одиницях регіону встановлюється «зелений», «жовтий», «помаранчевий» або «червоний» рівень епідемічної небезпеки поширення COVID-19 (далі – рівень епідемічної небезпеки).

Рівень епідемічної небезпеки встановлюється за результатом оцінки епідемічних показників та визначається рішенням Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, яке розміщується на офіційному інформаційному порталі Кабінету Міністрів України (за посиланням <http://covid19.gov.ua>). «Жовтий», «помаранчевий» або «червоний» рівень епідемічної небезпеки встановлюється на території регіону, в якому наявне значне поширення COVID-19.

11.11.2020 – рішенням Уряду України [5] було скасовано адаптивний карантин з поділом на зони і введено карантин «вихідного дня» з додатковими обмеженнями в період з 00 годин 00 хвилин суботи до 00 годин 00 хвилин понеділка на території України з 14 листопада 2020 до 30 листопада 2020 р.

09.12.2020 – Кабінет Міністрів України під час позачергового засідання 9 грудня ухвалив рішення [39] щодо посилення карантинних обмежень в Україні з 8 до 24 січня 2021 року включно. Це рішення Уряд ухвалив за результатами обговорень з представниками бізнесу, місцевою владою та епідеміологами.

Висновки та напрями подальших досліджень. За результатами аналізу нормативних актів, що є підґрунтям для прийняття управлінських рішень в системі екстреного реагування на події, що є небезпечними для життя і здоров'я людей, можна засвідчити неузгодженість самих нормативних актів за рахунок незбалансованості та відсутності розуміння комплексності наслідків будь-якого збурювального впливу (пандемія COVID-19) за умов незавершеної адміністративної реформи, де не відбулося чітке визначення місії, функцій і завдань центральних органів виконавчої влади, включених до складу ЄДСЦЗ та органів місцевого самоврядування.

Пандемія COVID-19 стала таким собі «лакмусовим папірцем», що дозволив по-новому поглянути на функціонування всієї безпекової сфери країни, зокрема функціонування відповідних підсистем ЄДСЦЗ. Цей зовнішній вплив дозволив зайвий раз впевнитися управлінцям у необхідності розуміння взаємного зв'язку всіх складових безпекових систем, зокрема й на територіальному рівні. Підтвердив необхідний взаємоузгодження нормативних актів, що регулюють заходи у цій сфері, і потребу існування постійно діючих ситуаційних центрів реагування на НС на державному і територіальному рівнях.

Визнання пандемії як збурювального впливу в системі управління екстреним реагуванням на події, що є небезпечними для життя і здоров'я людей можна обґрунтувати тим, що подібне явище має дуальну природу: є певним каталізатором процесів налагодження взаємодії між службами екстреного реагування і удосконалення нормативного поля, що забезпечує цю взаємодію, а також є індикатором, що свідчить про прорахунки в стратегічному управлінні в безпековій сфері.

Спираючись на аналіз подій та реакції систем управління, цивільного захисту зокрема, можна засвідчити, що такі непередбачувані, надзвичайні події, які перевертають усі розрахунки і докорінно змінюють усі існуючі уявлення, створюють не тільки додаткові перешкоди, а також створюють можливості щодо позитивних перетворень.

Грунтуючись на аналізі попередніх досліджень та результатах зазначеного вище аналізу можна визначити серед низки факторів, що визначають пандемію як збурювальний вплив в системі управління цивільним захистом ті, що на нашу думку є критично важливими, а саме: недосконала нормативно-правова база у сфері цивільного захисту (відсутність положення про підсистему біологічного захисту із визначенням сил і засобів щодо реалізації завдань цієї складової ЄДСЦЗ з метою забезпечення біологічного захисту), відсутність розуміння про комплексність наслідків НС будь-якого характеру (наявність різноманітних підходів та окремих нормативних актів, що регулюють взаємодію окремих центральних органів виконавчої влади, та проблеми щодо налагодження взаємодії з місцевою владою в умовах децентралізації); зниження наукового і виробничого потенціалу у медико-біологічній сфері та низький рівень інформованості населення щодо проблеми біобезпеки; нереалізовані заходи щодо Стратегії [30].

Одним з шляхів підвищення рівня спроможності системи цивільного захисту реагувати на виникнення НС, тобто активно впливати на зовнішнє середовище з метою компенсації збурень, є створення постійно діючих ситуаційних центрів з міжвідомчим представництвом.

В межах децентралізації важливим є те, що чинне законодавство наділяє органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади специфічними функціями та повноваженнями, зокрема щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, які є основою їх практичної діяльності. Крім того, що ці повноваження є специфічними (це впливає зі специфіки відповідних законів), коло повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є досить широким. Має місце дублювання повноважень названих органів місцевої влади, що спричиняє нераціональне використання кадрових, фінансових, інших ресурсів та не сприяє підвищенню ефективності державного управління щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, яке зумовлює безпеку здоров'я та життя громадян.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі будуть полягати у дослідженні функціонування системи цивільного захисту в умовах реагування на пандемію.

Список використаних джерел

1. Про захист населення від інфекційних хвороб : закон України від 06.04.2000 № 1645-III // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text> (дата звернення : 20.11.2020).
2. Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19: постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 № 211 // Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України / Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zapobigannya-poshim110320rennyu-na-teritoriyi-ukrayini-koronavirusu-covid-19> (дата звернення : 20.03.2020).
3. Литвиновський Є. Ю. Деякі результати спостереження за організацією функціонування територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту. Науковий вісник : державне управління. №4(6). 2020. С. 160 – 185. URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-160-185](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-160-185) (дата звернення : 30.12.2020)
4. Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постанова від 22 липня 2020 р. № 641 // Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України / Урядовий портал. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantinu-ta-zapr-641> (дата звернення : 25.12.2020).
5. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641 : постанова від 11.11.2020 № 1100 // Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України / Урядовий портал. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення : 21.01.2021).
6. Організація надання медичної допомоги хворим на коронавірусну хворобу (COVID-19) : наказ МОЗ від 28.03.2020 № 722 (зі змінами) // Вебпортал МОЗ України / МОЗ України. URL : <https://cutt.ly/rjSZwkg> (дата звернення : 21.01.2021).
7. Андрєєв С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку : монографія. Харків : Тім Пабліш Груп, 2017. 431 с.

8. Бабаджанова О. Ф., Рогуля А. О. Нормативно-правове забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 3 (62). С. 146 – 153.
9. Клименко Н. Г. Єдина державна система цивільного захисту: складові, завдання та режими функціонування. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 3. С. 95 – 100.
10. Холостова А. М. Становлення системи державного управління санітарно-епідеміологічним наглядом як складової суспільної безпеки в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електр. наук. фах. вид. / ХарПІДУ НАДУ при Президентіві України. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_2_4 (дата звернення: 22.11.2020).
11. Пархоменко-Кучевіл О. І. Державне управління у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення України: теоретичні аспекти. *Науковий вісник: державне управління*. 2020. 2. (4). С. 272 – 278 URL : [https://doi.org/10.32689/10.32689/2618-0065-2020-2\(4\)](https://doi.org/10.32689/10.32689/2618-0065-2020-2(4))
12. Васюк Н. О. Правові засади повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 20. С. 89 – 93.
13. Воронятніков О. О. Поняття та особливості державного контролю за забезпеченням санітарно-епідемічного благополуччя населення та нагляду за забезпеченням санітарно-епідемічного благополуччя населення. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. Вип. 7. С. 46 – 51.
14. Данилюк С. З коронавірусом треба боротися, не порушуючи Конституцію (думка фахівця). *Голос.* : веб-сайт. URL: <http://www.golos.com.ua/article/331739> (дата звернення: 20.11.2020).
15. Гур'єв С. О., Іскра Н. І., Терент'єва А. В. Інформаційна взаємодія в умовах надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру. *Науковий вісник: державне управління*. 2020. № 4 (6). С. 68 – 92. URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-68-92](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-68-92)
16. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ковбасюка Ю. В., Трошинського В. П., Сурміна Ю. П. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

17. Словник української мови : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. К. : Наук. думка, 1970 - 1980. Т. 9 : С / ред. тому: І. С. Назарова [та ін.]. 1978. 916 с.
18. Словник української мови : [в 11 т.] / [АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні] ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. К. : Наук. думка, 1970 - 1980. Т. 1 : А-В / ред. тому: П. Й. Горещкий [та ін.]. 1970. XXVII. 799 с.
19. Кунцевич В. М. Адаптивное управление: алгоритмы, системы, применение. К.: Выща шк., 1988. 64 с.
20. Кодекс цивільного захисту України : закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL:<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>(дата звернення: 24.11.2020).
21. What is a pandemic? *World Health Organization* : веб-сайт. URL : <https://cutt.ly/uj1wU2o> (дата звернення: 21.11.2020).
22. WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. *World Health Organization* : веб-сайт. URL: <https://cutt.ly/Vj1rxUs> (дата звернення: 21.11.2020).
23. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-n#n10>(дата звернення: 24.11.2020).
24. Про затвердження Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 409. // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2015-n>(дата звернення: 24.11.2020).
25. Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 № 18 // Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України / Урядовий портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.03.2020).
26. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : закон України від 24.02.1994 № 4004-XII // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>(дата звернення: 24.11.2020).

27. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 № 442 // База даних Верховної ради України / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.08.2020).
28. Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 № 348 // База даних Верховної ради України / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.08.2020).
29. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 № 266 // База даних Верховної ради України / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.08.2020).
30. Про схвалення Стратегії забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту за принципом “єдине здоров’я” на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 № 1416-р // База даних Верховної ради України / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1416-2019-%D1%80#Text> (дата звернення 20.08.2020).
31. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 09.04.1999 № 586 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>(дата звернення: 25.11.2020).
32. Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 № 392 // База даних Верховної ради України / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-2020-%D0%BF#Text>
33. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 № 500 // База даних Верховної ради України / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2020-%D0%BF#Text>
34. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2020 № 760 // База даних Верховної ради України / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2020-%D0%BF#Text>

35. Про переведення єдиної державної системи цивільного захисту у режим надзвичайної ситуації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 березня 2020 № 338-р // База даних Верховної ради України / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1416-2019-%D1%80#Text> (дата звернення 20.08.2020).
36. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 № 291 // База даних Верховної ради України / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/291-2020-%D0%BF#Text>
37. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 4 травня 2020 № 343 // База даних Верховної ради України / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/343-2020-%D0%BF#Text>
38. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 червня 2020 № 663-р // База даних Верховної ради України / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/663-2020-%D1%80#Text> (дата звернення 20.08.2020).
39. Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постанова Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2020 № 1236 // Єдиний урядовий портал / Кабінет міністрів України. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantynu-ta-zaprovadzhennya-obmezhuvalnih-protiepidemichnih-zahodiv-1236-091220> (дата звернення 20.12.2020).

References

1. Pro zakhyst naselennia vid infektsiynykh khvorob : zakon Ukrainy vid 06.04.2000 № 1645-III // Baza danykh “Zakonodavstvo Ukrainy” / VR Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text> [in Ukrainian].
2. Pro zapobihannia poshyrenniu na terytorii Ukrainy koronavirusu COVID-19: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 bereznia 2020 № 211 // Yedyniy veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy / Uriadovy portal. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zapobigannya-poshim110320rennyu-na-teritoriyi-ukrayini-koronavirusu-covid-19> [in Ukrainian].
3. Lytvynovskiy Ye. Yu. Deiaki rezultaty sposterezhennia za orhanizatsiieiu funktsionuvannia terytorialnoi pidsystemy yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu. Naukovyi visnyk : derzhavne upravlinnia. №4(6). 2020. S. 160-185. URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-160-185](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-160-185) [in Ukrainian].

4. Pro vstanovlennia karantynu ta zaprovadzhennia posylenykh protyepidemichnykh zakhodiv na terytorii iz znachnym poshyrenniam hostroi respiratornoi khvorooby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2: postanova vid 22 lypnia 2020 r. № 641 // Yedynyi vebportal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy / Uriadovyi portal. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantynu-ta-zapr-641> [in Ukrainian].
5. Pro vnesennia zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22 lypnia 2020 r. № 641 : postanova vid 11.11.2020 № 1100 // Yedynyi vebportal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy / Uriadovyi portal. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
6. Orhanizatsiia nadannia medychnoi dopomohy khvorym na koronavirusnu khvoroobu (COVID-19) : nakaz MOZ vid 28.03.2020 № 722 (zi zminamy) // Vebportal MOZ Ukrainy / MOZ Ukrainy. URL : <https://cutt.ly/rjSZwkg> [in Ukrainian].
7. Andreiev S. O. Derzhavni systemy tsyvilnoho zakhystu: instytutsionalni zasady ta problemy rozvytku : monohrafiia. Kharkiv : Tim Pablich Hrup, 2017. 431 s. [in Ukrainian].
8. Babadzhanova O. F., Rohulia A. O. Normatyvno-pravove zabezpechennia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u sferi tsyvilnoho zakhystu. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia. 2018. № 3 (62). S. 146 — 153.
9. Klymenko N.H. Yedyna derzhavna systema tsyvilnoho zakhystu: skladovi, zavdannia ta rezhymy funktsionuvannia. Investytsii: praktyka ta dosvid. 2015. № 3. S. 95 – 100 [in Ukrainian].
10. Kholostova A. M. Stanovlennia systemy derzhavnoho upravlinnia sanitarno-epidemiolohichnym nahliadom yak skladovoi suspilnoi bezpeky v Ukraini. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok : elektr. nauk. fakh. vyd. / KharRIDU NADU pry Prezydentovi Ukrainy. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_2_4 [in Ukrainian].
11. Parkhomenko-Kutsevil O. I. Derzhavne upravlinnia u sferi zabezpechennia sanitarnoho ta epidemichnoho blahopoluchchia naselennia Ukrainy: teoretychni aspekty. Naukovyi visnyk: derzhavne upravlinnia. 2020. 2. (4). S. 272 – 278 URL : [https://doi.org/10.32689/10.32689/2618-0065-2020-2\(4\)](https://doi.org/10.32689/10.32689/2618-0065-2020-2(4)) [in Ukrainian].
12. Vasiuk N. O. Pravovi zasady povnovazhen mistsevykh derzhavnykh administratsii ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia shchodo zabezpechennia sanitarnoho ta epidemichnoho blahopoluchchia naselennia. Investytsii: praktyka ta dosvid. 2010. № 20. S. 89 – 93 [in Ukrainian].
13. Voroniatnikov O. O. Poniattia ta osoblyvosti derzhavnoho kontroliu za zabezpechenniam sanitarno-epidemichnoho blahopoluchchia naselennia

- ta nahliadu za zabezpechenniam sanitarno-epidemichnoho blahopoluchchia naseleennia. Naukovi zapysky. Serii: Pravo. 2019. Vyp. 7. S. 46–51 [in Ukrainian].
14. Danyliuk S. Z koronavirusom treba borotysia, ne porushuiuchy Konstytutsiiu (dumka fakhivtsia). Holos. : veb-sait. URL: <http://www.golos.com.ua/article/331739> [in Ukrainian].
 15. Huriev S. O., Iskra N. I., Terentieva A. V. Informatsiina vzaiemodiia v umovakh nadzvychaynykh sytuatsii medyko-biolohichnoho kharakteru. Naukovi visnyk: derzhavne upravlinnia. 2020. № 4 (6). S. 68 – 92. URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-68-92](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-68-92) [in Ukrainian].
 16. Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia / za red. Kovbasiuka Yu. V., Troshchynskoho V. P., Surmina Yu. P. K. : NADU, 2010. 820 s. [in Ukrainian].
 17. Slovnyk ukrainskoi movy : [v 11 t.] / AN Ukrainskoi RSR, In-t movoznav. im. O. O. Potebni ; redkol.: I. K. Bilodid (holova) [ta in.]. K. : Nauk. dumka, 1970 - 1980. T. 9 : C / red. tomu: I. S. Nazarova [ta in.]. 1978. 916 c. [in Ukrainian].
 18. Slovnyk ukrainskoi movy : [v 11 t.] / [AN Ukrainskoi RSR, In-t movoznav. im. O. O. Potebni] ; redkol.: I. K. Bilodid (holova) [ta in.]. K. : Nauk. dumka, 1970 - 1980. T. 1 : A-V / red. tomu: P. Y. Horetskyi [ta in.]. 1970. XXVII. 799 c. [in Ukrainian].
 19. Kuntsevych V.M. Adaptivnoe upravlenye: alhorytmy, systemy, prymerenye. K.: Vyshcha shk., 1988. 64 s. [in Ukrainian].
 20. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy : zakon Ukrainy vid 02.10.2012 r. № 5403-VI. // Baza danykh “Zakonodavstvo Ukrainy” / VR Ukrainy. URL:<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>[in Ukrainian].
 21. What is a pandemic? World Health Organization : veb-sait. URL : <https://cutt.ly/uj1wU2o> [in Ukrainian].
 22. WHO Director-Generals opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. World Health Organization : veb-sait. URL: <https://cutt.ly/Vj1rxUs> [in Ukrainian].
 23. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro yedynu derzhavnu systemu tsyvilnoho zakhystu : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 09.01.2014 № 11 // Baza danykh “Zakonodavstvo Ukrainy” / VR Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-p#n10>[in Ukrainian].
 24. Pro zatverdzhennia Typovoho polozhennia pro rehionalnu ta mistsevu komisiuu z pytan tekhnohenno-ekolohichnoi bezpeky i nadzvychaynykh sytuatsii : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17.06.2015 № 409. // Baza danykh “Zakonodavstvo Ukrainy” / VR Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2015-p> [in Ukrainian].
 25. Pro Derzhavnu komisiuu z pytan tekhnohenno-ekolohichnoi bezpeky ta nadzvychaynykh sytuatsii : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 26 sichnia 2015 № 18 // Yedynyi veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady

- Ukrainy / Uriadovyi portal. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
26. Pro zabezpechennia sanitarnoho ta epidemichnogo blahopoluchchia naselennia : zakon Ukrainy vid 24.02.1994 № 4004-XII // Baza danykh “Zakonodavstvo Ukrainy” / VR Ukrainy. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text> [in Ukrainian].
27. Pro optymizatsiiu systemy tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10 veresnia 2014 № 442 // Baza danykh Verkhovnoi rady Ukrainy / VR Ukrainy. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text> ([in Ukrainian].
28. Deiaki pytannia Derzhavnoi sanitarno-epidemiolohichnoi sluzhby : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29 bereznia 2017 № 348 // Baza danykh Verkhovnoi rady Ukrainy / VR Ukrainy. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-2017-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
29. Pro zatverdzhennia pereliku haluzei znan i spetsialnostei, za yakymy zdiisniuietsia pidhotovka здобувачив vyshchoi osvity : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29 kvitnia 2015 № 266 // Baza danykh Verkhovnoi rady Ukrainy / VR Ukrainy. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
30. Pro skhvalennia Stratehii zabezpechennia biolohichnoi bezpeky ta biolohichnogo zakhystu za pryntsypom “iedyne zdorovia” na period do 2025 roku ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 lystopada 2019 № 1416-r // Baza danykh Verkhovnoi rady Ukrainy / VR Ukrainy. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1416-2019-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
31. Pro mistsevi derzhavni administratsii : zakon Ukrainy vid 09.04.1999 № 586 // Baza danykh “Zakonodavstvo Ukrainy” / VR Ukrainy. URL:
<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14> ([in Ukrainian].
32. Pro vstanovlennia karantynu z metoiu zapobihannia poshyrenniu na terytorii Ukrainy hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2 : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 travnia 2020 № 392 // Baza danykh Verkhovnoi rady Ukrainy / VR Ukrainy. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
33. Pro vnesennia zmin do deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17 chervnia 2020 № 500 // Baza danykh Verkhovnoi rady Ukrainy / VR Ukrainy. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

34. Pro vnesennia zmin do deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 26 serpnia 2020 № 760 // Baza danykh Verkhovnoi rady Ukrainy / VR Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
35. Pro perevedennia yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu u rezhym nadzvychnoi sytuatsii: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 bereznia 2020 № 338-r // Baza danykh Verkhovnoi rady Ukrainy / VR Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1416-2019-%D1%80#Text> ([in Ukrainian]).
36. Pro vnesennia zmin do deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22 kvitnia 2020 № 291 // Baza danykh Verkhovnoi rady Ukrainy / VR Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/291-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
37. Pro vnesennia zmin do deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 4 travnia 2020 № 343 // Baza danykh Verkhovnoi rady Ukrainy / VR Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/343-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
38. Pro vyznannia takymy, shcho vtratyly chynnist, deiakykh rozporiadzhen Kabinetu Ministriv Ukrainy : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10 chervnia 2020 № 663-r // Baza danykh Verkhovnoi rady Ukrainy / VR Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/663-2020-%D1%80#Text> (data zvernennia 20.08.2020). [in Ukrainian].
39. Pro vstanovlennia karantynu ta zaprovadzhennia obmezhuvalnykh protyepidemichnykh zakhodiv z metoiu zapobihannia poshyrenniu na terytorii Ukrainy hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9 hrudnia 2020 № 1236 // Yedynyi uriadovyi portal / Kabinet ministriv Ukrainy. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantynu-ta-zaprovadzhennya-obmezhuvalnih-protiepidemichnih-zahodiv-1236-091220> [in Ukrainian].

A PANDEMIC AS A DISTURBING EFFECT IN THE EMERGENCY RESPONSE MANAGEMENT SYSTEM

Tkachuk Roman

Abstract. The emergence of new, the return of old nosological forms of dangerous infectious diseases, in addition to natural processes, can be caused by the targeted exposure and illegal use of hazardous biological agents and products of synthetic biology, the lack of clear rules when working with dangerous biological agents.

Solving the problem of ensuring an appropriate level of biological safety and biological protection in Ukraine requires intersectoral cooperation and the step-by-step creation of a single system of biological safety and biological protection according to the principle of "one health" and is impossible without the attraction of significant intellectual and financial resources, the introduction of effective management decisions and support from the state, territorial communities and the international community.

According to the results of the analysis of regulatory acts, which is the basis for making management decisions in the system of emergency response to events, are dangerous to human life and health, we can say that the most regulatory acts are inconsistent due to imbalance and a lack of understanding of the complexity of the consequences of any disturbing impact (COVID-19 pandemic) in the conditions of an unfinished administrative reform, where there was a clear definition of the mission, functions and tasks of the central executive bodies included in the United state system of civil protection.

Based on the analysis of events and the reaction of control systems, civil protection in particular, we can say that such unpredictable, emergencies that twist all calculations and radically change all existing ideas, create not only additional obstacles, but also create opportunities for positive changes.

Within the framework of decentralization, it is important that the current legislation endows local self-government bodies and local executive authorities with specific functions and powers, in particular, to ensure the sanitary and epidemic well-being of the population, which are the basis of their practice. In addition to the fact that these powers are specific (this follows from the specifics of the relevant laws), the scope of powers of local state administrations and local self-government bodies is quite wide. There is a duplication of the powers of these local authorities, which causes an irrational use of human, financial, and other resources and does not contribute to an increase in the efficiency of state administration to ensure the sanitary and epidemic well-being of the population, leads to the safety of the health and life of citizens.

Key words: management, response, emergency, pandemic, civil protection, impact, system.

УДК 371.134:004.383.8

Юрченко Валерій,

кандидат технічних наук, доцент,

ORCID iD [0000-0003-2238-1206](https://orcid.org/0000-0003-2238-1206)

E-mail: valaleks@ukr.net

ВИКОРИСТАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ФОРМ ЗДОБУТТЯ ОСВІТИ В СИСТЕМІ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-303-317](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-303-317)

Анотація. У статті розглянуто форми здобуття освіти для професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – державні службовці), зокрема за інституційною (очною, дистанційною, мережевою, змішаною, дуальною та на робочому місці) формою навчання.

На основі аналізу положень Меморандуму безперервної освіти Європейської Комісії встановлено, на яких основних принципах повинна базуватись нова модель професійного навчання державних службовців.

Детально проаналізовано основні форми здобуття освіти зазначеною категорією слухачів, переваги та недоліки очної, дистанційної, мережевої, змішаної, дуальної та на робочому місці форм навчання.

Проаналізовано деякі моделі організації змішаного навчання для підготовки державних службовців, зокрема визначено доцільність застосування моделі «перевернутого класу», як однієї з ефективних форм здобуття освіти зазначеною категорією слухачів.

Розглянуто рекомендації Міністерства науки і освіти України щодо впровадження змішаного навчання у закладах фахової передвищої та вищої освіти.

Запропоновано ефективну форму здобуття освіти для професійної підготовки державних службовців, яка враховує всі переваги та зводить на нівець основні недоліки розглянутих у статті форм здобуття освіти.

Визначено напрями подальших досліджень щодо покращення якості та ефективності навчання державних службовців, зокрема у більш детальному розгляді переліку компетентностей державних службовців, які можуть розвиватися тільки за допомогою аудиторного навчання, компетентностей, які доцільно розвивати за допомогою самонавчання з використанням електронних ресурсів, а також компетентностей, які необхідно розвивати за допомогою навчання на робочому місці.

Ключові слова: підготовка державних службовців, форми здобуття освіти, змішане навчання, якість та ефективність навчання, моделі змішаного навчання.

Постановка проблеми. Реформування державного управління, державної служби, місцевого самоврядування та територіальної організації влади вимагає високого рівня професійної компетентності та професійного розвитку державних службовців [1].

Система підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації (далі – система професійного навчання) державних службовців повинна відповідати сучасним вимогам до якості та змісту освіти. Звичайно, перш за все це стосується змісту освітньо-професійних програм підготовки (далі – ОПП) фахівців за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування”, професійних програм підвищення кваліфікації (далі – ПППК), які повинні враховувати цілі та завдання, які стоять перед державними службовцями.

В той самий час, до кінця не вирішені питання: за якими формами здобуття освіти якісно та ефективно організовувати систему професійного навчання державних службовців окремих державних органів, наразі в сфері цивільного захисту.

Проблемам, що виникають на сучасному етапі організації системи професійного навчання зазначених категорій слухачів за умови використання інформаційно-комунікаційних технологій, шляхам їх вирішення присвячена дана публікація.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти реалізації змішаного навчання розглядаються в роботах вітчизняних та зарубіжних учених: А. Стрюка, О. Рафальської, Н. Рашевської, М. Хорна, Х. Стейкер, К. Кеннеді, Е. Пауел, Б. Ребіт, С. Патрік та ін. К. Бугайчук [3], В. Кухаренко [4], І. Столяренко [5], С. Касьян, В. Олійник, Л. Ляховська [6] у своїх роботах більш детально розглянули питання теорії та практики змішаного навчання як навчального середовища нового покоління.

Проблематиці інноваційних методів в системі підготовки державних службовців у сфері цивільного захисту присвячені дослідження А. Терент'євої, О. Євсюкова, Є. Литвиновського та ін. науковців Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту.

Так, Є. Литвиновський обґрунтував ефективність застосування методу кейс-стаді в системі підготовки фахівців цивільного захисту [7, с. 169]. Також запропонував на базі використання хмарних інформаційних технологій та он-лайн сервісу «Google+» створити єдине освітнє середовище – хмарну платформу методичного забезпечення навчальних установ цивільного захисту. Автор зазначає, що «...Створення віртуального навчально-методичного об'єднання «Освітній простір безпеки життєдіяльності», дозволить: забезпечити єдиний освітній простір єдиною інформаційно-комунікаційною платформою обміну, в першу чергу, електронними освітніми ресурсами; створити можливості інтегрованого пошуку та доступу до знань, що накопичуються в кожному освітньому закладі» [7, с. 192]. Отже, запропонував підхід, який можна використовувати для дистанційного та змішаного навчання

О. Євсюков, А. Гаваза до інноваційних технологій навчання у сучасній системі підвищення кваліфікації управлінських кадрів відносять: технологію програмованого навчання; медіа-технологію та мережеву технологію як види дистанційного навчання. В розвиток кейс-технології визначають її як вид дистанційної технології навчання, яка заснована на використанні наборів (кейсів) текстових, аудіовізуальних та мультимедійних навчально-методичних матеріалів для їх самостійного вивчення слухачами при організації регулярних консультацій у викладачів (тьюторів) традиційним або дистанційним способом [8, с. 111-112].

Колектив авторів кафедри державного управління цивільним захистом на чолі з професором Терент'євою А.В., перспективним шляхом удосконалення та оптимізації навчального процесу вважають використання мультимедійної системи. Мультимедіа, зазначають автори «...дає змогу інтенсифікувати процес навчання, надати йому динамізму, гнучкості, посилити його прикладну спрямованість. ...Мультимедіа розуміється як сучасна комп'ютерна технологія, що дозволяє об'єднати в комп'ютерній системі текст, звук, відеозображення, графічні зображення й анімацію. Використання віртуальної реальності у педагогічному

процесі породжує ефект присутності, а це робить можливим змінити всю систему навчання й виховання» [9, с. 117].

Проте питання визначення форм здобуття освіти для якісної підготовки державних службовців в сучасних умовах залишається не дослідженим.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз інноваційних форм здобуття освіти для якісного навчання державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Сучасна ефективна система професійного навчання державних службовців, яка забезпечить підвищення рівня їх професійної компетентності, повинна бути зорієнтована на потреби особистості у професійному розвитку протягом усього життя та сприяти впровадженню принципів належного врядування [10].

Професійний розвиток державних службовців – це безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентності.

Система професійного навчання повинна, насамперед, бути цілісною сукупністю взаємопов'язаних компонентів, що включає формування мотивації у державних службовців до підвищення рівня професійної компетентності.

З урахуванням положень Меморандуму безперервної освіти Європейської Комісії нова модель професійного навчання державних службовців повинна базуватись на таких основних принципах [1]:

наближеність освітніх послуг до місця проживання та роботи особи;

обов'язковість, безперервність та забезпечення умов до самоосвіти та професійного розвитку протягом усього життя;

цілеспрямованість, прогностичність та випереджувальний характер;

інноваційність та практична спрямованість;

індивідуалізація та диференціація підходів до навчання;

відкритість;

гарантованість фінансування професійного навчання.

Тобто передбачається налагодження повноцінної та ефективної системи професійного навчання державних службовців.

Відповідно до зазначеного виникає наукова проблема пошуку інноваційних форм здобуття освіти доцільно застосувати під час організації освітнього процесу, щоб на практиці реалізувати основні принципи для створення нової моделі професійного навчання державних службовців в Україні.

Згідно чинного законодавства професійні програми підвищення кваліфікації можуть передбачати очну (денну, вечірню), дистанційну та змішану (очну та дистанційну з використанням спеціальних інтернет-платформ, веб-сайтів тощо) форми навчання.

Професійне навчання може здійснюватися шляхом самоосвіти у формі участі у науково-практичних конференціях, фахових семінарах, тренінгах, майстер-класах, курсах з оволодіння практичними навичками тощо.

У Законі України «Про освіту»(ст. 9) передбачено три форми здобуття освіти, серед них – інституційна. Під інституційною формою здобуття освіти розуміють освіту, яку здобувають: очно (денна й вечірня форми), заочно, дистанційно, мережево [2].

Однак потрібно розуміти, що це не вичерпний механізм, і для побудови освітньої траєкторії для конкретної категорії слухачів необхідно розробляти й інші формати.

Для вирішення зазначеної проблеми було проаналізовано процес підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців (отримання професійних знань, набуття необхідних компетентностей для зазначених посадових осіб за наступними формами навчання: аудиторне (інституційна, денна); дистанційна; на робочому місці; самостійна з використанням електронних ресурсів; дуальна; мережево.

Під час аудиторного навчання виникають такі проблеми: затримка фінансування, відсутність умов для практичного відпрацювання навчальних питань, відсутність індивідуалізації та диференціації підходів до навчання, відсутність наближеності освітніх послуг до місця проживання та роботи особи.

Перевагами можна вважати: відкритість, забезпечення умов до самоосвіти, цілеспрямованість, прогностичність та випереджувальний характер.

Якщо застосовувати тільки дистанційну форму навчання, то маємо проблему щодо практичної спрямованості навчання. Але отримуємо перелік переваг, таких як наближеність освітніх послуг до місця проживання та роботи особи (умовно, за рахунок використання інформаційних мереж для створення навчального контенту і використання різноманітних інструментів на електронній освітній платформі Moodle), обов'язковість, безперервність та забезпечення умов до самоосвіти та професійного розвитку протягом усього життя, цілеспрямованість, прогностичність та випереджувальний характер, інноваційність, індивідуалізація та диференціація підходів до навчання, відкритість. До переваг дистанційної форми навчання також можна віднести гнучкий графік та темп навчання. Що стосується фінансування дистанційної форми навчання, то воно за рахунок економії коштів на оплату за переїзд в обидві сторони до закладу вищої освіти (далі – ЗВО) та у зворотному напрямі, проживання у готелі, харчування, комунальні розрахунки та інше на 30-40% менше від аудиторного. І ще на один недолік дистанційної форми навчання треба вказати. Вона посилює соціальну ізоляцію, але в умовах карантину у зв'язку з поширенням COVID-19 цей недолік дистанційної форми навчання становиться перевагою.

Наступна форма здобуття освіти – самоосвіта з використанням електронних ресурсів. Перевагами можна вважати: наближеність освітніх послуг до місця проживання та роботи особи (умовно, за рахунок використання інформаційних мереж), обов'язковість, безперервність та забезпечення умов до самоосвіти та професійного розвитку протягом усього життя, цілеспрямованість, прогностичність та випереджувальний характер, інноваційність, індивідуалізація та диференціація підходів до навчання. Щодо проблем, які можуть виникнути. Це перш за все, питання забезпечення умов до самоосвіти та професійного розвитку протягом усього життя. За рахунок якого

робочого часу посадова особа буде займатись самоосвітою? Яким чином буде здійснюватись фінансування зазначеної форми навчання? Яким нормативним або розпорядчим документом буде підтверджено отримання знань і хто його надасть?

Механізм впровадження мережевої форми здобуття освіти має свої особливості. Він дає ЗВО реальний інструмент для взаємодії із закладами культури, фізкультури і спорту, ресурсними центрами та іншими суб'єктами освітньої діяльності. Ця форма навчання надає можливість ЗВО підвищувати кваліфікацію державним службовцям за окремими навчальними програмами враховуючи їх спеціалізацію. Прикладом може бути організація функціонального навчання з питань цивільного захисту, коли під час складання навчальних програм враховується специфіка конкретного міністерства, відомства, організації, установи, підприємства або конкретного регіону з його природними та техногенними особливостями. Переваги такі: мінімальний відрив робочого персоналу від виконання своїх службових обов'язків, наближеність освітніх послуг до місця проживання та роботи особи, інноваційність та практична спрямованість. Треба враховувати, що організація мережевого навчання можлива за умови гарантованості фінансування професійного навчання. Недоліком, як правило, є відсутність належної якісної навчально-методичної бази, обладнаних навчальних аудиторій за місцем проведення занять.

Наступна можлива форма отримання знань державним службовцем – це дуальна, тобто під час якого теоретична частина підготовки проходить на базі ЗВО [12], а практична – на робочому місці. Зазначена форма навчання має наступні переваги: обов'язковість, безперервність, забезпечення умов до самоосвіти та професійного розвитку протягом усього життя, цілеспрямованість, прогностичність, інноваційність та практична спрямованість, індивідуалізація та диференціація підходів до навчання, відкритість.

До недоліків відносяться: віддаленість освітніх послуг до місця проживання та роботи особи, негарантованість фінансування професійного навчання (враховуючи значну

вартість використання аудиторій ЗВО, вартість квитків на переїзди, проживання в готелі та харчування).

Навчання безпосередньо на робочому місці характеризується взаємодією слухача з роботою у звичайній виробничій ситуації. Характерною ознакою такої підготовки є те, що вона, проводиться спеціально для певної організації та лише для її персоналу.

Безумовно, найкраще навчання відбувається під час виконання нових функціональних обов'язків на робочому місці.

Для більш досвідчених фахівців-державних службовців може бути передбачена індивідуальна програма підвищення рівня професійної компетентності (далі – індивідуальна програма) – документ, що визначає індивідуальні потреби державного службовця у професійному навчанні, форму та види проходження такого навчання [10].

Умови навчання на робочому місці повинні дозволити співробітникам отримувати необхідні знання та навички безпосередньо в процесі виконання своїх професійних обов'язків з метою підвищення власної компетентності, і, як наслідок, ефективності функціонування всієї організації.

Для цього повинні бути обрані компетентності, які, по-перше, можуть розвиватися тільки за допомогою аудиторного навчання, по-друге, доцільно розвивати за допомогою самонавчання з використанням електронних ресурсів, по-третє, ті, які можна розвинути за допомогою навчання на робочому місці. Зрозуміло, що деякі компетентності набагато простіше пропрацювати в рамках самостійного розвитку з використанням електронних ресурсів, деякі компетентності вимагають виняткової роботи над ними під час тренінгу (наприклад, розвиток компетентностей, пов'язаних із взаємодією та співпрацею), а деякі взагалі не мають сильного впливу на результати службової діяльності, у зв'язку з чим спеціально розвивати їх недоцільно.

Проведений аналіз показав такі результати: оптимальним варіантом форми здобуття освіти для державних службовців є комбінація дуальної та дистанційної форми навчання, тобто –

один із варіантів змішаного навчання (далі – ЗН), який вдало поєднує переваги традиційного та дистанційного навчання, позбувшись їх недоліків.

Традиційно ЗН проходить у три етапи [3]: самостійне вивчення матеріалу, аудиторне інтерактивне заняття і продовження інтерактивного навчання та підтримки на робочому місці.

Під час ЗН слухачі мають можливість вибору форм та методів роботи з навчальним матеріалом, встановлення власного темпу навчання. ЗН надає можливості для інтенсивного обміну ідеями, поглядами, переконаннями всіх учасників навчально-виховного процесу, їх активну взаємодію, спрямовану на досягнення індивідуальних та групових освітніх цілей, забезпечує постійний зворотній зв'язок між викладачем та слухачами. ЗН надає широкий спектр можливостей для підвищення мотивації слухачів до навчання: створення комфортного навчального середовища, реалізація постійного зворотного зв'язку між викладачем та слухачами, підтримка активної взаємодії всіх учасників процесу навчання [5,6].

ЗН може здійснюватися за такими формами: синхронні очні форми (лекції, семінари, практичні заняття тощо); синхронні дистанційні форми (віртуальні класи, вебінари, коучінг, обмін миттєвими повідомленнями тощо); асинхронні форми (навчання з використання електронної системи підтримки навчанням, оцінювання знань (тестування, опитування), робота з документами та вебсторінками, відео та аудіо записами, спілкування через електронну пошту, Skype, в навчальних інтернет-спільнотах, дискусійних форумах тощо) [4-6].

На нашу думку, у процесі навчання державних службовців необхідно попередньо самостійно ознайомитися з новим матеріалом, що постачається в електронному вигляді, а на заняттях під керівництвом викладача відбувається закріплення отриманих знань (модель «перевернутого класу»). Для полегшення сприйняття навчального матеріалу використовуються презентації, електронні дошки тощо.

Перераховані вище переваги ЗН покращують та стимулюють процес навчання, але наскільки воно буде ефективним багато в чому залежатиме саме від викладачів. У ЗН викладач виступає як організатор різних видів навчальної діяльності. Він повинен постійно здійснювати підтримку, консультування слухачів в процесі навчання, яка може здійснюватися як очно, так і дистанційно.

Разом з тим, слід зазначити, що організація ЗН потребує вирішення ЗВО непростих організаційних, методичних та навчальних завдань, а саме [11]:

вибір моделі ЗН, яка повинна працювати на розв'язання конкретних завдань, щопоставлені навчальним закладом;

організація технічного забезпечення.

формування кадрової складової (підготовка викладачів для роботи у форматі змішаного навчання).

забезпечення методичної та нормативної підтримки (розробка методичних рекомендацій і нормативних вимог до організації освітнього процесу за моделю змішаного навчання).

Це стосується розподілу матеріалу на «он-лайн» та «очну частину», розробки інструктивних матеріалів для викладачів і слухачів, рекомендації щодо використання інформаційно-комунікаційних технологій для викладання певних дисциплін і методів активного навчання в аудиторії. Нормативно має бути закріплене навантаження викладачів, розподіл функціональних обов'язків між зацікавленими підрозділами закладу освіти.

Висновки та напрями подальших досліджень. Наразі, ми отримаємо можливість дотриматись основних принципів, які передбачені положенням Меморандуму безперервної освіти Європейської Комісії для професійного навчання державних службовців. Тобто передбачається налагодження повноцінної та ефективної системи професійного навчання для зазначеної категорії слухачів. Водночас імплементація сучасних інформаційних технологій і поява нових підходів до процесу навчання дає змогу викладачам впроваджувати найоптимальнішу методику для розвитку й набуття комунікативної компетентності

слухачами. ЗН вдало поєднує онлайн навчання з присутністю викладача в аудиторному форматі.

Подальший напрям дослідження полягає у більш детальному розгляді переліку компетентностей державних службовців, які можуть розвиватися тільки за допомогою аудиторного навчання, компетентностей, які доцільно розвивати за допомогою самонавчання з використанням електронних ресурсів, а також компетентностей, які необхідно розвивати за допомогою навчання на робочому місці.

Список використаних джерел

1. Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 р. № 974-р. *Офіційний вісник України*. 2018 р. № 3. С. 78 – 91.
2. Романовська О. О., Романовська Ю. Ю., Романовський О. О. Рекомендації щодо впровадження змішаного навчання у закладах фахової передвищої та вищої освіти. МОН України. Досвід вищої освіти Сполучених Штатів Америки XX–XXI століть. *Книга 4. Особливості академічного (університетського) підприємництва у США другої половини XX — початку XXI століть* : навч. посіб. Вид. НПУ ім. М. П. Драгоманова. Київ, 2020. 240 с.
3. Бугайчук К. Л. Змішане навчання: теоретичний аналіз та стратегія впровадження в освітній процес вищих навчальних закладів. *Інформаційні технології і засоби навчання*. 2016. № 4, т. 54. С. 1 – 18.
4. Теорія та практика змішаного навчання : монографія / Кухаренко В. М. та ін. Харків: Міськдрук. НТУ ХПІ, 2016. 284 с.
5. Столяренко І. С. Особливості організації змішаного навчання у підготовці майбутніх учителів інформатики. *Інформаційні технології в освіті*. 2015. № 24. С. 138 – 146.
6. Касьян С. П., Олійник В. В., Ляховська Л. Л. Науково-методичні основи впровадження технологій змішаного навчання в системі відкритої післядипломної освіти: методичний посібник. Київ: ДВНЗ «Університет менеджменту освіти», 2018. 312 с.

7. Теоретичні та організаційно-методичні засади проектування освітньої діяльності навчально-методичних установ цивільного захисту : монографія (з електрон. дод.) / Бегун В. В.; за заг. ред. Литвиновського Є.Ю. Вид. 2, переробл. Львів : Кругозір, 2017. 230 с.
8. Євсюков О. П, Гаваза А. О. Організаційно-методичні засади відбору змісту новітніх технологій підвищення кваліфікації управлінських кадрів сфери цивільного захисту. *Науковий вісник: державне управління*. №4(6). Київ: Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, 2020. С. 93 – 121.
9. Організація та проведення занять із застосуванням інноваційних методів : навчальний посібник / Терент'єва А. В. та ін. Київ: ІДУ НД ЦЗ, 2019. 139 с.
10. Про затвердження Положення про систему підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 р. № 106. *Офіційний вісник України*. 2019. № 19. С. 43 – 52.
11. Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2017. 4 жовт., редакція від 01.01.2021.
12. Про затвердження Положення про дуальну форму здобуття професійної (професійно-технічної) освіти: наказ М-ва освіти і науки України від 12 грудня 2019 р. № 1551. *Офіційний вісник України*. 2020. № 18. – С. 150.

References

1. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Kontseptsiiia reformuvannia sistemy profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtiv, holiv mistsevykh derzh administratsii, ikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad 1 Hrudnia 2017 roku № 974-r [The concept of reforming the system of professional training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local government officials and deputies of local councils: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 1, 2017 № 974-r]. (2018, № 3). *Official Gazette of Ukraine*, pp. 78 - 91[in Ukrainian].
2. Romanovska, O. O., Romanovska, Yu. Yu., Romanovsky, O. O. (2020). Rekomendatsii shchodo vprovadzhennia zmishanoho navchannia u zakladakh fakhovoi peredvyshchoii ta vyshchoi osvity. MON Ukrainy.

- Dosvid vyshchoi osvity Spoluchenykh Shtativ Ameryky XX-XXI stolit[*Recommendations for the introduction of blended learning in institutions of professional higher and higher education.MES of Ukraine.The experience of higher education in the United States of America in the XX-XXI centuries*].Kyiv:Vid. NPU them. MP Dragomanova. [in Ukrainian].
3. Bugaychuk, K. L. (2016).Zmishane navchannia: teoretichnii analiz ta stratehia vprovadzhennia v osvitnii protses vyshchykh navchalnykh zakladiv [Blended learning: theoretical analysis and strategy of introduction of higher educational institutions into the educational process]. *Information technologies and teaching aids*. 4,1-18[in Ukrainian].
 - 4.eoriia ta praktyka zmishanoho navchannia: monohrafia[*Theory and practice eblended learning: amonograph*] / Kukharenko, V. M. and etc. Kharkiv: City Press. NTU KhPI[in Ukrainian].
 5. Stoliarenko I. S.(2015). Osoblyvosti organizatsii zmishanohgo navchannia u pidhgotovtsi maibutnikh uchyteliv informatyky [*The peculiarities of organizing the change of knowledge at the preparatory maybutny teachers of informatics*]. *Information technology in education*. [in Ukrainian].
 6. Kasyan S. P., Olyynik V. V., Lyakhovska L. L.(2018). Naukovo-metodychni osnovy vprovadzhennia tekhnologii zmishanoho navchannia v systemi vidkrytoi pisliadyplomnoi osvity: metodychnyi posibnyk [*Scientific-methodical bases for the introduction of technologies of knowledge in the system of educational education: a methodical book*]. Kiev: DVNZ "Un-t management. coverage "[in Ukrainian].
 7. Lytvynovskiyi Є.Yu. and etc (2017). Teoretychni ta organizatsiino-metodychni zasady proektuvannia osvitnoi diialnosti navchalno-metodychnykh ustanov tsyvilnogo zakhystu: monografiia (zelektron.dod.) [*Theoretical and organizational-methodical ambush of the design of the educational activity of the initial-methodical installations of the civil society: monograph (from electronic dood.)*] /. view. 2, rerun. Lviv: Krugozir [in Ukrainian].
 8. Evsyukov O. P., Gavaza A. O. (2020) Organizatsiino-metodychni zasady vidboru zmistu novitnykh tekhnologii pidvyshchennia kvalifikatsii upravlinskikh kadriv sfery zyvylnogo zakhystu [*Organizational-methodical ambush in the pick of new technologies to advance the quality of management personnel in the sphere of civil society*]. *Naukovyi visnik: state management*. No. 4 (6) [in Ukrainian].

9. Terent'eva A. V. and etc (2019) Organizatsiia ta provedennia zaniat iz zastosuvanniam innovatsiinykh metodiv: navchalnyi posibnyk [*Organizational and carrying out to take from the stasis of innovative methods: the main book*]. K.: IDUTSZ [in Ukrainian].
10. Pro zatverdzhenni Polozhennia pro system pidhotovku, spetsializatsii ta pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtsiv i posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy 6 lutoho 2019 roku № 106 [On approval of the Regulations on the system of training, specialization and advanced training of civil servants and local government officials: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of February 6, 2019 № 106]. (2019, № 19). *Official Gazette of Ukraine*, pp. 43 - 52 [in Ukrainian].
11. Pro osvitu : Zakon Ukrainy 5 veresnia 2017 roku № 2145-VIII [Law of Ukraine on Education September 5 2017, № 2145-VIII]. (2017, October 4). *Governmentcourier* [in Ukrainian].
12. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro dualnu formu zdobutia profesiinoi (profesiino-tekhnichnoi) osvity : Nakaz Ministersva osvity i nauky Ukrainy. 12 hrydnia 2019 roku № 1551 [On approval of the Regulations on the dual form of obtaining professional (vocational) education: order of the Ministry of Education and Science of Ukraine of December 12, 2019 № 1551]. (2020, № 18). *Official Gazette of Ukraine*, p. 150 [in Ukrainian].

THE USAGE OF INNOVATIVE FORMS OF EDUCATION AND TEACHING METHODS FOR TRAINING CIVIL SERVANTS AND LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS

YurchenkoValerii

Abstract. The article considers the forms of education for professional training of civil servants and local government officials (hereinafter - civil servants), in particular by institutional (full-time, distance, network, mixed, dual and workplace) form of education.

Based on the analysis of the provisions of the Memorandum of Continuing Education of the European Commission, it is established on what basic principles the new model of professional training of civil servants should be based - it is known from [1].

The main forms of education for this category of students, the advantages and disadvantages of full-time, distance, network, mixed, dual and workplace forms of education are analyzed in detail.

Some models of organization of mixed education for the training of civil servants are analyzed, in particular, the expediency of using the model of "inverted class" as one of the effective forms of education for this category of students is determined.

The recommendations of the Ministry of Science and Education of Ukraine on the introduction of mixed education in institutions of professional higher and higher education are considered [2].

An effective form of education for the training of civil servants is proposed, which takes into account all the advantages and eliminates the main disadvantages of the forms of education discussed in the article.

The directions of further research on improving the quality and efficiency of training of civil servants are identified, in particular in a more detailed consideration of the list of competencies of civil servants that can be developed only through classroom training, competencies that should be developed through self-study using electronic resources, and competencies need to be developed through on-the-job training.

Key words: training of civil servants, forms of education, mixed education, quality and efficiency of learning, models of mixed education.

Сторінка головного редактора

Щодо анулювання публікації.

На звернення Національного інституту стратегічних досліджень України, Вченою радою Інституту державного управління та наукових досліджень спільно з редакційною колегією Наукового вісника розглянуто факт порушення академічної доброчесності автором статті Коробкою І. «Порівняльний аналіз функціонування систем публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій в країнах Європи та Океанії». Науковий вісник : Державне управління. №4(6)2020 С. 281-307.

Редакційна колегія повідомляє, що статтю Коробки І. «Порівняльний аналіз функціонування систем публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій в країнах Європи та Океанії». Науковий вісник : Державне управління. №4(6)2020 С. 281-307 анульовано.

Редакційна колегія приносить свої вибачення за припущений факт порушення академічної доброчесності та публікаційної етики.

Повідомляємо, що всі рукописи, що будуть надходити до редакції, будуть перевірені на предмет наявності академічного плагіату за допомогою он-лайн сервісу UNICHECK (<https://unicheck.com/uk-ua>) та підлягати експертному оцінюванню звітів схожості.

Шановні автори! Просимо Вас при поданні рукописів ретельно слідувати вимогам щодо їх оформлення та публікації.

З повагою, редакційна колегія

Наші автори

Андрієнко Микола,

доктор наук з державного управління, доцент, начальник науково-дослідного центру цивільного захисту, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, 03074, м. Київ, вул. Вишгородська 21
e-mail: m.andrienko@idundcz.dsns.gov.ua,
<https://orcid.org/0000-0002-9222-4831>

Гаман Петро,

доктор наук з державного управління, доцент, начальник відділу заходів захисту науково-дослідного центру цивільного захисту, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, 03074, м. Київ, вул. Вишгородська 21, e-mail: gaman@idundcz.dsns.gov.ua,
<https://orcid.org/0000-0002-3239-8936>

Васильєва Наталія,

доктор наук з державного управління, доцент, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, e-mail: vasilyeva.nadu@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0002-3128-7767>

Яшук Тетяна,

аспірантка кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, e-mail: t.o.yashchuk@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0002-9881-4891>

Andriienko Mykola,

Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Head of the Research Center for Civil Protection Events, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection
e-mail.: andnv@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0002-9222-4831>

Haman Petro,

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection,., Kiev, e-mail : haman_p.i@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0002-3239-8936>

Vasylieva Nataliia,

Doc. Sc. (Pbl Adm), Assoc. Prof., National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, 20, Antona Tsedika str., e-mail: vasilyeva.nadu@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0002-3128-7767>

Yashchuk

Tetyana,

Postgraduate, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, 20, Antona Tsedika str., e-mail: t.o.yashchuk@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0002-9881-4891>

Гаваза Андрій,

аспірант, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту,

e-mail : pirat_78.1978@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0002-7205-410X>

Гнатенко Валерій,

кандидат економічних наук, науковий співробітник, Державний заклад «Науково-практичний медичний реабілітаційно-діагностичний центр Міністерства охорони здоров'я України»,
тел. : +380990567610,

e-mail : rdckonst@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0003-2659-9202>

Горблюк Сергій,

кандидат наук з державного управління, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, Україна, м. Київ, вул. А.Цедіка, 20, 03057,

e-mail : s.horbliuk@academy.gov.ua, тел. : (044) 481-21-55, +380960102012,
<http://orcid.org/0000-0002-5031-2497>

Демчук Володимир,

аспірант, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту,

e-mail: ready_ds@ukr.net,
<https://orcid.org/orcid.org/0000-0002-3645-1124>

Круглов Віталій,

канд. наук держ. упр., Національний університет будівництва та архітектури, м. Харків,
тел. +380951432478

e-mail : virt197@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7228-8635>

Маслей Віктор,

Головне управління ДСНС України в Тернопільській області,

e-mail : vmasley101@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0001-8512-4974>

Havaza Andriy,

Postgraduate, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection,

e-mail : pirat_78.1978@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0002-7205-410X>

Hnatenko Valeriy,

Cand. Sc. (Econ.), Chief researcher, Scientific and practical medical rehabilitation and diagnostic center of the ministry of health of Ukraine,
tel. : +380990567610,

e-mail : rdckonst@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0003-2659-9202>

Horbliuk Serhii,

Cand. Sc. (Pbl Adm) (PhD), National Academy for Public Administration under the President of Ukraine,

03057 Ukraine, Kyiv, 20, A.Tsedik st.,
tel. : (044) 481-21-55, +380960102012, e-mail : s.horbliuk@academy.gov.ua,
<http://orcid.org/0000-0002-5031-2497>

Demchuk Volodymyr,

Postgraduate, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection,

e-mail : ready_ds@ukr.net,
<https://orcid.org/orcid.org/0000-0002-3645-1124>

Kruglov Vitalii

Phd (Pbl Adm), Kharkiv National University of Civil Engineering and Architecture
tel. +380951432478

e-mail : virt197@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7228-8635>

Maslei Viktor,

Postgraduate, Main directorate of the state emergency service of Ukraine in Ternopil oblast,

e-mail : vmasley101@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0001-8512-4974>

Євсєєв Вадим,

доцент, кандидат військових наук,
Національна академія Національної
гвардії України,
61001, м. Харків, м. Захисників України, 3,
тел. +380990151213,
e-mail : ua117@ukr.net,
<http://orcid.org/0000-0002-0164-2991>

Панченко Віталій,

доцент, кандидат військових наук,
аціональна академія Національної
гвардії України,
61001, м. Харків, м. Захисників України, 3,
тел. : +380991774748,
e-mail : panchenko1214@ukr.net,
<http://orcid.org/0000-0003-1445-1200>

Запара Олександр

Володимирович, курсант,
Національна академія Національної
гвардії України, 61001,
м. Харків, м. Захисників України, 3,
тел. : +380958716155,
e-mail : zapara2020@ukr.net,
<http://orcid.org/0000-0002-1177-1287>

Литвиновський

старш. наук. співроб.,
канд. пед. наук, старший науковий
співробітник, Інститут державного
управління та наукових досліджень з
цивільного захисту,
м. Київ, вул. Вишгородська 21,
тел. : +380504940275,
e-mail : doklytvynovskiy@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0003-2127-8354>

Литвиновська

Ірина,
канд. пед. наук, Національна комісія,
що здійснює державне регулювання
у сфері зв'язку та інформатизації,
e-mail: liakiev@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0002-1846-8627>

Yevsieiev Vadym,

Assoc. Prof., PhD (Mil Sc), The
National Academy of the National
Guard of Ukraine,
Kharkiv, Zakhysnykiv Ukrainy sq., 3,
tel. +380990151213,
e-mail : ua117@ukr.net,
<http://orcid.org/0000-0002-0164-2991>

Panchenko Vitalii,

Associate Professor, PhD (Mil Sc),
The National Academy of the
National Guard of Ukraine, The
Department of the Special Tactics
Preparation,
Kharkiv, Zakhysnykiv Ukrainy sq., 3, tel.
: +380991774748, e-mail :
panchenko1214@ukr.net,
<http://orcid.org/0000-0003-1445-1200>

Zapara Oleksandr, Cadet, The

National Academy of the National
Guard of Ukraine,
Kharkiv, Zakhysnykiv Ukrainy sq., 3, tel.
: +380958716155,
e-mail : zapara2020@ukr.net,
<http://orcid.org/0000-0002-1177-1287>

Lytvynovskyi Yevhen,

Cand. Sc, (Ped.), SRF, Institute of
Public Administration and Research
in Civil Protection,
tel.: +380504940275,
e-mail: doklytvynovskiy@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0003-2127-8354>

Lytvynovska Iryna,

Cand. Sc, (Ped.)
Cand. Sc, (Ped.), National
commission for the state regulation of
communications and informatization
e-mail: liakiev@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0002-1846-8627>

Пастух Катерина,

кандидат наук з державного управління, доцент, Харківський національний університет міського господарства імені О.М.Бекетова, 61002, м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17, 61098, тел. : +38067-99-01-207, e-mail: ekaterina-pastukh@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-2740-045>

Подобєд Ігор,

аспірант, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, м. Київ, вул. Вишгородська 21, e-mail : ipodobed21@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-6779-2717>

Рогуля Андрій,

кандидат наук з державного управління, Навчально-методичний центр цивільного захисту та безпеки життєдіяльності Львівської області, тел. : +380674425400, e-mail: jetandy@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-2843-9205>

Ткачук Роман,

аспірант, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, 04074, м. Київ, вул. Вишгородська, 21, тел. 044-468-91-86, e-mail : kars2004@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-0556-7682>

Юрченко Валерій,

кандидат технічних наук, доцент, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, 04074, м. Київ, вул. Вишгородська, 21, тел. : (044) 430-82-17, e-mail: valaleks@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-2238-1206>

Pastukh Kateryna Valeriivna, PhD (Pbl Adm), Assoc. Prof., O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, 61002, Kharkiv, 17, Marshal Bazhanov Street, tel. : 067-99-01-207, e-mail: ekaterina-pastukh@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-2740-0453>

Podobied Ihor,

Postgraduate, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection, e-mail : ipodobed21@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-6779-2717>

Rogulia Andriy,

Cand. of Sc. (Pbl Adm), The educational and methodical center of civil protection and safety activity of the Lviv region, 71, Gorodotska, Lviv, 79016, tel. : +380679482551, e-mail: jetandy@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-2843-9205>

Tkachuk Roman, Postgraduate, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection, 04074, 21, Vyshhorodska str., Kyiv, , тел. +38044-468-91-86, e-mail : kars2004@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-0556-7682>

YurchenkoValeriy,

Cand. Sc. (Ing), Assoc. Prof., Institute of Public Administration and Research in Civil Defense, 04074, Kyiv, st.Vyshhorodska 21, tel. : (044) 430-82-17, e-mail: valaleks@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-2238-1206>

Науковий Журнал

Науковий вісник: Державне управління

Випуск № 1(7) 2021

Підписано до друку 21.02.2021

Формат 60x84/16

Друк цифровий. Замовлення 033/21

Віддруковано згідно з наданими оригінал-макетом

ТОВ «Про формат»

Україна 04080, м. Київ вул. Кирилівська, 86.

Реєстраційне свідоцтво ДК №5942 від 11 січня 2018 р.

Тир. 50