

ISSN (print) 2618-0065

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2\(8\)](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2(8))



НАУКОВИЙ ВІСНИК: Державне управління



№ 2 (8), 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 у 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)*

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 реферативних наукових баз: Index Copernicus, ResearchBib.

Рекомендовано до видання рішенням Вченої ради ІДУ НД ЦЗ (Протокол від 23. 06.2021 № 2).

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

**Випускові редактори: Борисова Анна,
Литвиновський Євген**
**Літературний редактор (англійська мова):
Івашина Наталія**

Адреса редакції:

04074, м. Київ, вул. Вишгородська, 21

Телефони:

(+38044) 430-02-85

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

E-mail : niv1966@ukr.net

© автори статей, 2021

© Інститут державного управління та наукових досліджень цивільного захисту, 2021

© ПАТ «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління
персоналом», 2021

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., проф.

д-р наук держ. упр., проф.

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., 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 ПАВЛИЩІЙ
(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 ПРИЛІШКО

Інна СУРАЙ

Інна СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА

Тетяна БУКОРОС

Віктор МИХАЙЛОВ

Зміст

Святослава Висоцька

Інституційні засади адміністрування протиепідемічних заходів в умовах сучасної системи охорони здоров'я України..... 5

Віталій Круглов

Напрями розвитку державно-приватного партнерства у аграрному секторі економіки..... 37

Андрій Борисов, Євген Литвиновський

Антикризовий менеджмент у Республіці Польща: огляд основного закону та практик його застосування на територіальному рівні державного управління..... 56

Дмитро Дубов, Лілія Олексюк,

Олександр Потій, Андрій Семенченко

Функціонування експертної ради інформаційної та кібербезпеки як демократичний інноваційний інструмент державно-приватної взаємодії..... 92

Інна Сурай

Публічна служба України: інституціональний підхід 111

Микола Суслов

Локальна ідентичність як пріоритетний напрям у стратегічному плануванні розвитку територіальних громад..... 133

Роман Ткачук

Управління цивільним захистом як складова муніципальної безпеки великого міста..... 152

Світлана Шестопалова

Формування іншомовної комунікативної компетенції у магістрів публічного управління та адміністрування..... 185

Василь Славецький, Валерій Юрченко

Досвід використання дистанційної форми навчання для професійного розвитку державних службовців..... 206

Наші автори 223

Висоцька Святослава,
ORCID ID 0000-0003-3000-542X
E-mail: 7slava7@ukr.net

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОТИЕПІДЕМІЧНИХ ЗАХОДІВ В УМОВАХ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2\(8\)-5-36](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2(8)-5-36)

Анотація. Поширення в Україні епідемій свідчить, що профілактична робота не достатня й потребує ретельного вивчення. Важливість проблеми запобігання поширенню соціально-небезпечних хвороб відзначена і у документах Організації Об'єднаних Націй. Наразі виклики соціально небезпечних хвороб становлять велику проблему не тільки для національних систем охорони здоров'я, так й для світової спільноти, що вимагає консолідованої масштабної та ефективної відповіді світу. Незважаючи на зниження показників захворюваності з деяких нозологій, епідемічна ситуація з інфекційних хвороб в країні залишається нестабільною. Відповідно до Стратегії національної безпеки України у розрізі прогнозних і поточних загроз національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов визначається загроза виникнення і поширення як уже відомих, так і нових інфекційних хвороб. Причиною цього є низький рівень стану здоров'я населення та високий рівень його захворюваності тісно пов'язаний з низьким рівнем соціального захисту окремих верств населення, наявністю безробіття та неконтрольованих міграцій. На сучасному етапі відбулося значне погіршення епідеміологічної ситуації щодо особливо небезпечних інфекцій як в Україні, так і в усьому світі. Це обумовлено політичною та економічною нестабільністю, масовою міграцією населення, військовими конфліктами та передислокацією військ, новими умовами господарювання з порушенням стабільності систем епізоото-епідеміологічного нагляду, що діяли раніше, послабленням профілактичних заходів. На територіях, які постраждали від наслідків надзвичайних ситуацій можливе різке погіршення санітарно-епідемічної ситуації, що викликає потребу в проведенні санітарних та протиепідемічних заходів по забезпеченню санітарного та епідемічного благополуччя постраждалого населення. Ґрунтуючись на аналізі адміністрування протиепідемічних заходів в умовах реформування системи охорони здоров'я України, змушені констатувати наявний юридичний дисбаланс, що пов'язаний з неузгодженістю нормативних актів з

документами вищого рівня, тобто законами. Даний стан справ спричинений потребою внесення змін і доповнень, а також прийняттям нових нормативних актів, що мають регулювати ситуацію за принципом «тут і зараз», стрімко реагуючи на нові загрози і виклики в системі охорони здоров'я. Значення управління у сфері забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя важко переоцінити, адже йдеться про забезпечення умов життєдіяльності всього суспільства, про його безпеку, а, отже, національну безпеку держави Україна. Проте у ході реорганізації центральних органів виконавчої влади забезпечення санітарно-епідеміологічного було розділено між двома органами виконавчої влади: питання санітарного нагляду та контролю покладено на створений у ході орган – Держспоживслужбу, а контроль за епідеміологічною ситуацією – на управління громадського здоров'я МОЗ України, без чіткого визначення та розмежування функцій та повноважень. Можна стверджувати наразі про неповну інституційну спроможність забезпечити належний стан санітарного та епідеміологічного нагляду у зв'язку з ліквідацією Державної санітарно-епідеміологічної служби та відсутністю однозначного визначення центрального органу виконавчої влади, що має реалізовувати державну політику у сфері захисту населення від інфекційних хвороб. Спираючись на вищевикладене нагальною потребою є створення регіональних центрів контролю та профілактики захворювань для створення сучасної системи реагування на загрози для здоров'я та протиепідемічного захисту. Перспективи подальших розвідок у даному напрямі будуть полягати у дослідженні генези системи управління протиепідемічним захистом в умовах надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: адміністрування, реформування, інституція, охорона здоров'я, протиепідемічні заходи, надзвичайна ситуація.

Постановка проблеми. Розгортання в Україні епідемій свідчить, що профілактична робота не достатня й потребує ретельного вивчення. Важливість проблеми запобігання поширенню соціально-небезпечних хвороб відзначена і у документах Організації Об'єднаних Націй. Наразі виклики соціально небезпечних хвороб становлять велику проблему не тільки для національних систем охорони здоров'я, так й для світової спільноти, що вимагає консолідованої масштабної та ефективної відповіді світу.

Багаторічний аналіз захворюваності на інфекційні хвороби в Україні свідчить про тенденцію до її зниження. Але у 2015 році зареєстровано активізацію епідеміологічного процесу та деяке зростання захворюваності (466,57 на 100 тис. населення проти 457,03 у 2014 році). Зокрема, непокоїть зростання за

минулий рік показників захворюваності на ентерити, кашлюк (+64,92%), хворобу Лайма (+2%), вірусний менінгіт (+15,58%), гострий гепатит С (+5,94%), хронічні вірусні гепатити (+2,57%), бактеріологічно та гістологічно підтверджений туберкульоз (+1,65%). Погіршення соціальної, економічної та екологічної ситуації позначились на рівні медичної допомоги, стані імунoproфілактики, а відповідно й на рівні інфекційної захворюваності. Аналіз показав його зростання більш ніж на 18 % порівняно з 2015 роком. Це викликає занепокоєння, враховуючи що у попередні 14 років відмічалась стійка тенденція до зниження.

На кінець 2018 року в Україні було зареєстровано більше 6,80 млн випадків інфекційних захворювань (16 048,62 на 100 тис. нас.), з них більше 4,51 млн випадків (66.4%) серед дітей (59 311,46 на 100 тис. нас.)¹⁸.

За матеріалами державної статистичної звітності, захворюваність населення України на інфекційні хвороби у 2018 році порівняно з 2017 знизилася на 0,35 % – 6,807 млн випадків проти 6,830), у тому числі серед дітей до 17 років на 1,05 % (4,517 млн випадків у 2018 році проти 4.565 млн у 2017). Проте, за оцінкою відносних показників захворюваності (на 100 тис. населення), відмічається, як і в 2016 році, невелике зростання – до 0,6 %¹⁹.

Із 128 НС, що виникли у 2018 році, майже половина (61) – це НС медико-біологічного характеру, від яких постраждало 744 особи із 839, та загинуло 47 осіб із 168.

За даними ДСНС України упродовж січня – грудня 2019 року в Україні зареєстровано 146 НС, які відповідно до Національного класифікатора «Класифікатор надзвичайних ситуацій» ДК 019:2010 розподілилися на: техногенного характеру – 60; природного характеру – 81; соціального характеру – 5. Фіксується збільшення на 77,8 % кількості постраждалих (переважно за рахунок медико-біологічних НС), всього постраждало 1492 особи. Більшість постраждалих в НС зареєстровано у м. Києві (495 осіб, усі внаслідок медико-біологічних НС, пов'язаних із захворюванням людей на кір, сальмонельоз та гострі кишкові інфекції). всього внаслідок 57 НС медико-біологічного характеру постраждало 1334 особи, з

яких загинуло 15 осіб.

Відповідно за даними ДСНС України протягом 2020 року в Україні зареєстровано 116 НС, які відповідно до Національного класифікатора «Класифікатор надзвичайних ситуацій» ДК 019:2010 розподілилися на: техногенного характеру – 47; природного характеру – 64; соціального характеру – 5.

Внаслідок НС у 2020 році загинуло 170 осіб (з них 26 дітей) та постраждало 305 осіб (з них 46 дітей). За інформацією МОЗ України станом на 01.01.2021 в Україні було зареєстровано 1064479 випадків захворювання людей на коронавірус COVID-19, з них 18680 випадків – летальні.

НС державного рівня сталися зокрема унаслідок поширення на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

За інформацією МОЗ станом на 01.01.2021 в Україні зареєстровано 1064479 випадки захворювання людей на коронавірус COVID-19, з них 18680 випадків – летальні, а саме: м. Київ – 112 тис. 356 осіб (1 тис. 935 осіб померло), Одеська – 71 тис. 669 (1 тис. 62 померло), Харківська – 70 тис. 90 (1 тис. 104 померло), Львівська – 61 тис. 696 (1 тис. 781 померла), Київська – 59 тис. 831 (976 померло), Дніпропетровська – 58 тис. 991 (1 тис. 426 померло), Запорізька – 54 тис. 607 (594 померло), Івано-Франківська – 43 тис. 341 (810 померло), Рівненська – 41 тис. 275 (517 померло), Сумська – 40 тис. 989 (529 померло), Чернівецька – 40 тис. 225 (786 померло), Хмельницька – 39 тис. 692 (684 померло), Житомирська – 39 тис. 604 (660 померла), Черкаська – 39 тис. 351 (397 померло), Донецька – 36 тис. 909 (704 померло), Полтавська – 36 тис. 598 (752 померло), Тернопільська – 34 тис. 194 (460 померло), Волинська – 33 тис. 207 (516 померло), Миколаївська – 31 тис. 314 (516 померло), Чернігівська – 30 тис. 234 (442 померло), Закарпатська – 28 тис. 313 (638 померло), Вінницька – 22 тис. 735 (399 померло), Херсонська – 17 тис. 906 (439 померло), Луганська – 10 тис. 830 (299 померло) та Кіровоградська – 8 тис. 522 (254 померло).

Незважаючи на зниження показників захворюваності по ряду нозологій, епідемічна ситуація з інфекційних хвороб в країні залишається нестабільною, зареєстровано рекордну

кількість спалахів гострих кишкових інфекцій за останні 20 років, 73,5 % з яких були пов'язані із порушенням суб'єктами господарювання елементарних санітарно-гігієнічних норм і правил на фоні відсутності нагляду і контролю.

Значення управління у сфері забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя важко переоцінити, адже йдеться про забезпечення умов життєдіяльності всього суспільства, про його безпеку, а, отже, національну безпеку держави Україна. Проте у ході реорганізації центральних органів виконавчої влади забезпечення санітарно-епідеміологічного було розділено між двома органами виконавчої влади: питання санітарного нагляду та контролю покладено на Держспоживслужбу, а контроль за епідситуацією – на управління громадського здоров'я МОЗ України, без чіткого визначення та розмежування функцій та повноважень.

У відкритому листі на ім'я Президента України «Про епідемічну безпеку держави», підписаному під час дискусії на тему «Епідемічна небезпека: чи захищені українці?» (23 січня 2020 р. «Укрінформ»), зазначається, що «...за результатами діяльності 2 попередніх Урядів в країні повністю ліквідовано систему невідкладного реагування на виникнення випадків інфекційних захворювань. Припинено системну роботу лікарів-епідеміологів та ускладнено застосування протиепідемічних заходів у вогнищах інфекційних хвороб. Втрачено зв'язок між контролем за потенційно небезпечною продукцією та попередженням виникнення захворювань. Функцію державного нагляду за дотриманням законодавства у сфері санітарного та епідемічного благополуччя позбавлено медичної складової, від'єднано від епідеміологічного нагляду та передано до непрофільного органу — Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, що створювалася як компетентний орган у галузі ветеринарної медицини, безпеки харчових продуктів та захисту прав споживачів.

Разом з тим, за індексом Bloomberg Україна віднесена до країн з низьким рівнем здоров'я населення. Країна перебуває у стані епідемії туберкульозу та СНІДу – успішно контрольованих у цивілізованому світі. Зростає кількість

випадків невиліковного туберкульозу, резистентного до антибіотиків» [3].

Важливим розумінням безперервності цього процесу є розуміння того, що епідеміологічний нагляд за інфекційними хворобами – це система динамічної оцінки якісних та кількісних характеристик епідемічного процесу, зумовлених природними, біологічними та соціальними факторами, спрямована на розроблення раціональних, науково обґрунтованих профілактичних та протиепідемічних заходів.

При наданні екстреної медичної допомоги (ЕМД) в умовах надзвичайних ситуацій, одночасно великій кількості постраждалих, можуть виникнути певні проблеми, які не мають місця в повсякденній практиці охорони здоров'я, а саме: нестача необхідної кількості медичних працівників, підготовлених для роботи в екстремальних умовах, медичного і санітарно-технічного майна, обладнання, транспортних засобів, медичних закладів, готових прийняти постраждалих тощо. Ці проблеми існуючими силами адміністративної території, де сталася надзвичайна ситуація, вирішити практично неможливо. В таких випадках на допомогу має прийти держава. З цією метою та згідно з Законами України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про правові засади цивільного захисту» розбудовується єдина державна система запобігання та реагування на надзвичайні ситуації та цивільного захисту населення і територій, невід'ємною складовою якої є служба медицини катастроф.

Для ефективного функціонування системи потрібна своєчасна, безперервна, повна та достовірна інформація, без якої важко оцінити реальну обстановку, можливості сил та засобів відповідних служб, призначених для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

З метою інформаційно-аналітичного забезпечення процесів підготовки, прийняття рішень та контролю за їх виконанням з питань надзвичайних ситуацій в масштабах держави створена Урядова інформаційно-аналітична система (УІАС). Основним призначенням цієї системи є забезпечення Уряду та інших органів виконавчої влади достовірною інформацією щодо

екологічної безпеки та факторів ризику виникнення надзвичайних ситуацій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. За результатами аналізу джерел наукової інформації з проблем державного управління у сфері охорони здоров'я слід відзначити численні напрацювання таких зарубіжні та вітчизняні вчених, як Д. Альтшулер, Д. Френсіс, Т. Бертран, М. Білінська, В. Беляєва, В. Дорофієнко, Т. Єрмак, Д. Карамішев, В. Лехан, В. Лобас, Г. Онищенко, В. Покровський, Я. Радиш, В. Рудий, С. Серьогін, В. Скуратівський, Г. Слабкий, І. Солоненко, О. Черниш, М. Шутов, О. Щепін, Н. Ярош та ін. Генеза служби державного санепіднагляду в Україні розглядаються в роботах С. Бережного, М. Люльчук, В. Москаленка, А. Підаєва, А. Щербинської та ін. Реалізація державної політики у сфері подолання епідемій ВІЛ-інфекції/СНІДу й туберкульозу в Україні досліджувалася в роботах Т. Александріної, Л. Аряєва, Л. Беленської, Н. Жилки, Ю. Фещенка, Л. Шостакович-Корецької, О. Юрченка, А. Якобчука.

Дослідниця І. Хожило [22] під час опрацювання проблеми соціально небезпечних інфекцій засвідчує на важливості способу життя та окремих його категорій, таких як рівень життя; якість життя; стиль життя та устрій життя (національні, соціокультурні, побутові звичаї тощо), що суттєво впливають на поширеність соціально небезпечних інфекцій.

Ю. Румянцев [20] виклав теоретичні та практичні засади військової епідеміології, що є підґрунтям для формування нової галузі – епідеміології надзвичайних ситуацій.

У дослідженні І. Беззуб [2] аналізується динаміка перетворення Державної санітарно-епідеміологічної служби (ДСЕС). Її діяльність була спрямована на недопущення негативного впливу на людину небезпечних факторів життєдіяльності (біологічних, хімічних, фізичних, соціальних (харчування, забезпечення якісною питною водою, побутові умови, стан закладів освіти, відпочинку і виробничих приміщень) протягом усього її життя, всього, що може створити сприятливі умови для спалахів інфекційних та неінфекційних хвороб. Подібний комплексний підхід вигідно вирізняв цю

службу від лікувальної медицини, що займається безпосередньо вже наслідками впливу негативних факторів на організм людини, нехтуючи тим, що профілактика є більш економічно вигідною ніж лікування. Автором відзначається, що за весь час функціонування ДСЕС до неї періодично висувалися претензії щодо вчинення корупційних дій її співробітниками. Оскільки одним з напрямків діяльності ДСЕС було здійснення численних перевірок щодо дотримання санітарних вимог при функціонуванні суб'єктів господарювання у сфері харчування і торгівлі. Певним чином цей негативний фактор став одним з чинників, що прискорив ліквідацію ДСЕС.

Експертами в галузі протидії інфекційним захворюванням, таким як А. Мироненко та О. Голубовська, неодноразово зазначається, що значну кількість функцій ДСЕС наразі законодавчо не передано жодному центральному органу виконавчої влади, існують юридичні колізії, що передані функції ефективно не реалізуються.

За результатами вивчення джерел наукової інформації, присвячених проблематиці контролю над соціально небезпечними хворобами, слід зауважити, що переважно вони зорієнтовані на протидію захворюваності населення на ВІЛ/СНІД та туберкульоз.

Відповідно проблематика контролю над соціально небезпечними хворобами в умовах надзвичайних ситуацій лишається не висвітленою в джерелах наукової інформації.

Методи дослідження. В ході дослідження використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи, зокрема : абстрагування, ідеалізація, узагальнення, групування, синтез (визначення передумов погіршення застосування протиепідемічних заходів). Для визначення стану дослідженості проблеми адміністрування протиепідемічних заходів було проведено рестроспективний аналіз джерел наукової інформації, здійснено статистичний аналіз даних про стан виникнення НС протягом трьох останніх років, увагу зосереджено на НС медико-біологічного характеру. При аналізі нормативних актів було застосовано контекстний аналіз. Абстрактно-логічний, діалектичний, індукція, прогностичний методи було використано для теоретичного узагальнення

дослідження і формулювання висновків.

Мета статті полягає у визначенні інституційних засад адміністрування протиепідемічних заходів в умовах існуючої системи охорони здоров'я України.

Виклад основного матеріалу. Здоров'я населення визначено єдиним критерієм доцільності та ефективності усіх без винятку сфер діяльності людини відповідно до резолюції Генеральної Асамблеї ООН 1979 року.

Високий рівень захворюваності і смертності населення від різних хвороб та поширення соціально небезпечних інфекційних захворювань загрожують національній безпеці кожної країни, розвитку людства в цілому та викликають стурбованість світового співтовариства через масштаби та швидкість їх поширення в суспільстві.

Відповідно до Стратегії національної безпеки України [21] у частині прогностичних і поточних загроз національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов визначається загроза виникнення і поширення як уже відомих, так і нових інфекційних хвороб. Причиною цього є низький рівень стану здоров'я населення та високий рівень його захворюваності, тісно пов'язаний з низьким рівнем соціального захисту окремих верств населення, наявністю безробіття та неконтрольованих міграцій.

Дослідниця Н. Мезенцева в дослідженні [6] зазначає, що виникнення хвороб та особливості їх поширення визначаються природно-екологічними та соціально-економічними чинниками, значення останніх з яких набуває все більшого значення через вплив способу життя, доходів населення, житлових умов, структури харчування та деяких інших чинників.

Подальші дослідження цього питання [7] дозволили виділити шість груп факторів впливу на стан здоров'я населення і розвиток медичної системи, а саме: суспільно-географічні, історичні (звичаї, традиції), економічні (державне фінансування галузі, доходи та витрати населення, рівень життя тощо), демографічні (природний рух, міграції населення), соціальні (наявність та рівень соціальної інфраструктури, рівень життя, умови праці, можливості оздоровлення) та екологічні.

На сучасному етапі відбулося значне погіршення епідеміологічної ситуації щодо особливо небезпечних інфекцій як в Україні, так і в усьому світі. Це обумовлено політичною та економічною нестабільністю, масовою міграцією населення, військовими конфліктами та передислокацією військ, новими умовами господарювання з порушенням стабільності систем епізоото-епідеміологічного нагляду, що діяли раніше, послабленням профілактичних заходів. У зв'язку з розширенням міжнародних зв'язків та світовим перерозподілом трудових ресурсів, міграційними процесами, зростаючою урбанізацією, військовими конфліктами, стрімким розвитком туристичної індустрії ці хвороби можуть становити епідеміологічну небезпеку для інших регіонів, зокрема країн європейського континенту. На територіях, які постраждали від наслідків надзвичайних ситуацій можливе різке погіршення санітарно-епідемічної ситуації, що викликає потребу в проведенні санітарних та протиепідемічних заходів по забезпеченню санітарного та епідемічного благополуччя постраждалого населення.

Законодавчо санітарне та епідемічне благополуччя населення визначається як стан здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини, при якому 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 [9].

Важливим є розуміння того, що в нормативному забезпеченні адміністрування протиепідемічних заходів в умовах реформування системи охорони здоров'я України наразі присутні певні нормативні колізії, що пов'язані із завершенням адміністративної реформи та внесенням змін щодо розподілу повноважень центральних органів виконавчої влади без внесення відповідних змін до законів України, що регулюють забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення і території України.

Як зазначалось, систему Державної санітарно-епідеміологічної служби України було реорганізовано за Постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442

шляхом створення Держспоживслужби. Відповідно до Положення про ДСЕС зазначалося, що організацію та проведення профілактичних і протиепідемічних заходів у межах територій, об'єктів, частин і підрозділів, підпорядкованих спеціально уповноваженим центральним органам виконавчої влади з питань оборони, внутрішніх справ, виконання покарань, охорони державного кордону, Службі безпеки України, забезпечують відповідні центральні органи виконавчої влади, підпорядковані їм установи ДСЕС, медичні служби, а також керівники зазначених об'єктів, частин, підрозділів.

У Положенні про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужбу) [11] в п. 3 зазначено «...реалізація державної політики у галузі ... санітарного законодавства, санітарного та епідемічного благополуччя населення (крім виконання функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників ...)». Це спричиняє стан відсутності юридичного регулювання санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Наразі посадових осіб – головних державних санітарних лікарів з того моменту в Україні не існує, їх повноваження згідно закону ніхто не виконує, так само відсутні виконавці для положень статей 31-44 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» в чинній редакції [9] так само як і низка положень Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [14].

14 липня 2016 р. Вищим адміністративним судом України у справі № К/800/5608/16 винесено ухвалу про залишення без задоволення касаційної скарги Уряду на постанову Київського апеляційного адміністративного суду України від 08.02.2016, якою визнано протиправним та скасовано абз. 2 п. 1 постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» в частині реорганізації Державної санітарно-епідеміологічної служби України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 348 «Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби» повторно ліквідовано Державну санітарно-епідеміологічну службу.

Розпорядженням від 23.05.2018 № 373-р «Про уповноваження першого заступника Міністра охорони здоров'я на прийняття рішень про проведення обов'язкових профілактичних щеплень за епідемічними показаннями» Кабінетом Міністрів України уповноважено першого заступника Міністра охорони здоров'я за обґрунтованим поданням державної установи «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України», що належить до сфери управління МОЗ України, приймати передбачені законодавством рішення про проведення обов'язкових профілактичних щеплень за епідемічними показаннями, повноваження щодо прийняття яких належить до компетенції головного державного санітарного лікаря України.

При виданні вищевказаних актів Кабінетом Міністрів України грубо порушено ст. 92 Конституції України, ст. 13 та ст. 14 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я».

Також слід зазначити, що при створенні Державної санітарно-епідеміологічної служби України у 2013 році 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 СЕС були закладами охорони здоров'я. Відтак при їх ліквідації була грубо порушена частина третя ст. 49 Конституції України (існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена).

Ліквідацію ДСЕС було оголошено лише після того, як майже всі її контролюючі та дозвільні функції були передані до інших організацій відповідною постановою у 2014 році. А в березні 2017 року функції ДСЕС вже виконували МОЗ України, Держпраці та Держпродспоживслужба. Наразі ці функції також частково виконує і новостворений Центр громадського здоров'я України.

Не зважаючи на реформування системи державного управління проблема особливо небезпечних інфекцій в Україні залишається актуальною як і в усьому світі. Стійкий епідемічний потенціал лептоспірозу, сибірки, туляремії, холери, гарячок Ку, марсельської, кліщового вірусного енцефаліту, геморагічної гарячки з нирковим синдромом та інших особливо небезпечних інфекцій, обумовлені наявністю сприятливих природних ландшафтів і біоценозів в країні, поява нових інфекційних захворювань, які раніше були екзотичними для нашої території, зростаюча небезпека використання збудників особливо небезпечних інфекцій як біологічної зброї обумовлюють актуальність цієї проблеми.

Неблагополучна епідемічна ситуація у країнах Азії, Африки, Латинської Америки з карантинних захворювань (чума, холера, жовта гарячка) і високо контагіозних вірусних гарячок (Єбола, Ласса, Марбург), зростання міжнародних пасажирських та вантажних перевезень, створюють умови для заносу на територію України вказаних особливо небезпечних захворювань.

Отже, санітарна охорона території країни від заносу особливо небезпечних інфекцій є пріоритетним напрямком у протиепідемічному забезпеченні населення і збереження здоров'я нації.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [14] санітарна охорона території України визначена як система організаційних, медико-санітарних, санітарно-гігієнічних, лікувально-профілактичних та протиепідемічних заходів, спрямованих на запобігання занесенню та поширенню на території України особливо небезпечних інфекційних хвороб, а в разі їх виникнення – на недопущення поширення цих хвороб за межі України, а також на запобігання ввезенню на територію України товарів, хімічних, біологічних і радіоактивних речовин, відходів та інших вантажів, небезпечних для життя та здоров'я людини.

Механізм (порядок) проведення санітарної охорони території України здійснюється відповідно до Правил санітарної охорони території України (далі – Правила) [13].

Так, Правилами санітарної охорони території України було

зазначено, що МОЗ та ДСЕС взаємодіють з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування у вирішенні питання запобігання занесенню та поширенню небезпечних інфекційних хвороб, що мають міжнародне значення, згідно з Переліком до цих Правил.

Згідно з наказом [12] основними завданнями епідеміологічного нагляду (спостереження) є:

- моніторинг і оцінка епідемічної ситуації, прогнозування розвитку епідемічного процесу, моніторинг і оцінка профілактичних та протиепідемічних програмних заходів із метою їх раціонального коректування;

- визначення груп ризику та потреби в цільових профілактичних заходах;

- оцінка тяжкості інфекційних хвороб у структурі загальної захворюваності та смертності населення та впливу її на систему охорони здоров'я.

Відповідно до Правил [13] облік, звітування та епідеміологічний нагляд (спостереження) здійснюється для:

- вивчення, оцінки і прогнозу санітарно-епідемічної ситуації;

- виявлення причинно-наслідкових зв'язків між станом здоров'я населення та впливом на нього факторів середовища життєдіяльності;

- розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень у сфері громадського здоров'я.

Правилами визначено, що епідеміологічний нагляд (спостереження) та облік має охоплювати переліки інфекційних хвороб, що підлягають реєстрації, та біологічних патогенних агентів.

Правилами передбачено, що надавачі первинної медичної допомоги, підрозділи екстреної медицини, медичні працівники закладів освіти, соціального захисту, оздоровчих закладів беруть участь у проведенні епідеміологічних обстежень поодиноких випадків інфекційних хвороб та в розслідуванні спалахів.

Також передбачено, що надавачі вторинної (спеціалізованої) і третинної (високоспеціалізованої) медичної

допомоги беруть участь у проведенні епідеміологічних обстежень випадків інфекційних хвороб та в розслідуванні спалахів за пропозиціями наданими закладами громадського здоров'я.

Правила є обов'язковими до виконання для закладів охорони здоров'я, закладів громадського здоров'я, фізичних осіб-підприємців, що провадять господарську діяльність із медичної практики або інших закладів та установ, які в процесі виконання своєї діяльності отримують інформацію про стан здоров'я, благополуччя населення й показники середовища життєдіяльності.

Визначено, що у разі отримання закладами охорони здоров'я інформації про факти виявлення хворих осіб та/або осіб, стосовно яких є підозра на інфекційну хворобу, що має міжнародне значення, така інформація подається національному координаторові з питань Міжнародних медико-санітарних правил, який, згідно зазначених правил визначається МОЗ.

Національний координатор з питань Міжнародних медико-санітарних правил проводить протягом 24 год. аналіз інформації про виникнення у світі події (випадку), що становить загрозу для здоров'я населення, з урахуванням вимог Міжнародних медико-санітарних правил та у разі необхідності повідомляє ВООЗ про наявність інфекційної хвороби, що має міжнародне значення. Інформація про виникнення у світі події (випадку), що становить загрозу для здоров'я населення, яка поновлюється і подається ВООЗ до повної локалізації та ліквідації наслідків події (випадку).

Національний координатор з питань Міжнародних медико-санітарних правил після одержання від ВООЗ інформації про виникнення у світі події (випадку), що становить загрозу для здоров'я населення, інформує МОЗ для здійснення необхідних заходів. У разі виникнення інфекційних хвороб невстановленої етіології Національний координатор з питань Міжнародних медико-санітарних правил звертається до ВООЗ з проханням надати консультаційну допомогу та оцінити епідеміологічні дані.

Міжнародними медико-санітарними правилами визначено,

що у разі виявлення інфекційних хвороб, що мають міжнародне значення, на територіях держав, де раніше такі хвороби не були зареєстровані, дипломатичні представництва, консульські установи та торговельні представництва України за кордоном терміново надсилають МОЗ відповідне повідомлення із зазначенням зараженого району, кількості хворих осіб та вжитих протиепідемічних заходів.

Важливим є зазначення того, що МОЗ забезпечує державні та комунальні заклади охорони здоров'я, медичні служби міністерств, інших центральних органів виконавчої влади оперативною інформацією про зміну епідемічної ситуації в Україні та інших державах.

Згідно із Міжнародними медико-санітарними правилами МОЗ відповідно до отриманих від ВООЗ повідомлень доводить перелік епідемічно неблагополучних держав та інфекційних (паразитарних) хвороб, що потребують проведення профілактичних щеплень або прийому профілактичних засобів (протималярійних препаратів та інших), до відома органів виконавчої влади, які забезпечують виїзд громадян України за кордон.

Відповідно до ст. 7 [14] лікування хворих на інфекційні хвороби може проводитися в акредитованих у встановленому законодавством порядку державних і комунальних спеціалізованих закладах (відділеннях) охорони здоров'я та клініках наукових установ, а також в акредитованих закладах охорони здоров'я, заснованих у встановленому законодавством порядку на приватній формі власності. У разі якщо перебіг інфекційної хвороби легкий, а епідемічна ситуація в осередку інфекційної хвороби благополучна, лікування такого хворого під систематичним медичним наглядом може здійснюватися амбулаторно.

Своєчасному та якісному лікуванню, медичному нагляду та обстеженням підлягають особи, хворі на інфекційні хвороби, контактні особи та бактеріоносії, які створюють підвищену небезпеку ураження оточуючих.

Відповідно до ст. 24 [14] особи, які хворіють на соціально небезпечні інфекційні хвороби, підлягають своєчасному та якісному лікуванню, періодичним обстеженням і медичному

нагляду.

Перелік особливо небезпечних, небезпечних інфекційних та паразитарних хвороб людини і носійства збудників цих хвороб, затверджений наказом МОЗ України [10].

Відповідно до ст. 36 [14] усі епідемії та спалахи інфекційних хвороб підлягають епідеміологічному обстеженню (розслідуванню) з метою встановлення причин їх виникнення, факторів передачі інфекції, визначення меж осередків інфекційних хвороб та масштабів поширення епідемії чи спалаху інфекційної хвороби, вжиття заходів щодо їх локалізації та ліквідації, а також виявлення осіб, винних у виникненні епідемії чи спалаху інфекційної хвороби. Порядок проведення епідеміологічного обстеження (розслідування) епідемій та спалахів інфекційних хвороб встановлюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я.

Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації відповідно до ст. 37 [14] незалежно від форм власності зобов'язані всебічно сприяти проведенню робіт в осередках інфекційних хвороб, оперативно надавати працівникам, які їх виконують, достовірну інформацію щодо епідемічної ситуації, а в необхідних випадках забезпечувати їх транспортом, засобами зв'язку, приміщеннями для роботи та відпочинку, продуктами харчування, спеціальним одягом, взуттям, захисними засобами та засобами для санітарної обробки тощо.

Посадові особи закладів охорони здоров'я незалежно від форм власності та медичні працівники у разі виявлення хворого на інфекційну хворобу відповідно до Міжнародних медико-санітарних правил зобов'язані вжити заходів для його тимчасової ізоляції, надати невідкладну медичну допомогу, за необхідності організувати проведення поточних дезінфекційних заходів, терміново повідомити відповідний ЗОЗ та організувати госпіталізацію хворого до відповідного закладу охорони здоров'я.

Медичні працівники зобов'язані надавати хворим на інфекційні хвороби і бактеріоносіям та (або) їх законним представникам інформацію про небезпеку ураження оточуючих

і про вимоги санітарно-протиєпідемічних правил і норм [13], яких слід дотримуватися з метою недопущення поширення захворювання. Хворі на особливо небезпечні та небезпечні інфекційні хвороби та бактеріоносії збудників цих хвороб, крім того, повинні бути попереджені про відповідальність за недотримання санітарно-протиєпідемічних правил і норм та ураження інших осіб, про що в медичні документи цих хворих і бактеріоносіїв вноситься відповідний запис, який підписують лікуючий лікар, хворий чи бактеріоносій та (або) його законний представник.

У разі виникнення чи загрози виникнення або поширення особливо небезпечних і небезпечних інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань (отруєнь), радіаційних уражень населення органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування за поданням відповідних головних державних санітарних лікарів у межах своїх повноважень можуть запроваджувати у встановленому законом порядку на відповідних територіях чи об'єктах особливі умови та режими праці, навчання, пересування і перевезення, спрямовані на запобігання та ліквідацію цих захворювань та уражень відповідно до Міжнародних медико-санітарних правил.

Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації зобов'язані забезпечувати своєчасне проведення масових позачергових профілактичних щеплень, дезінфекційних, дезінсекційних, дератизаційних, інших необхідних санітарних і протиєпідемічних заходів відповідно до [14].

Згідно чинного законодавства, безпосереднє виконання санітарно-протиєпідемічних заходів покладається на Національну службу здоров'я України, а також інші заклади і служби, що визначені координаційними комісіями служби медицини катастроф.

На думку ВООЗ, в усьому світі, система охорони здоров'я веде боротьбу лише з природними інфекціями на межі своєї можливості, і додаткова загроза біотероризму може привести до дезорганізації цієї системи. Основні причини такого стану: перша – більшість країн світу не мають у системі охорони здоров'я лабораторної бази для швидкої індикації біоагентів,

друга – відсутні дієві програми організації захисту населення при біотерористичній атаці та ліквідації її наслідків [5].

Згідно рекомендаціям ВООЗ, на першому етапі для підвищення готовності суспільства до протидії проявам біотероризму, слід основні зусилля зосередити на плануванні організаційних антибіотерористичних заходів, а потім підготовки та тренування відповідного персоналу, стосовно правильно відібраної групи біологічних агентів.

Офіційно зареєстрованих проявів біотероризму в Україні немає, але враховуючи наявність біотерористичних організацій в інших (Туреччина, Іран, Ірак), які мають на озброєні запаси біоагентів, можливість їх використання, розвиток біотехнологій у сферах харчової, фармацевтичної промисловості та агрогосподарстві, а також існування у світі проблеми біотероризму в цілому [1].

Проблема біологічної безпеки в Україні закріплене [16]. В цьому документі зазначено, що наразі відсутні програми з біобезпеки та запобігання проявам біологічного тероризму, не створено національну систему протидій можливим біозагрозам, зокрема не утворено автоматизовані і інтегровані банки даних про можливі загрози біологічного та хімічного походження. Також незадовільними залишаються фінансування та матеріально-технічне забезпечення лабораторій, що працюють зі збудниками особливо небезпечних інфекційних хвороб та зберігають колекції таких збудників. Знижується рівень професійної підготовки персоналу, допускаються порушення вимог протиепідемічного режиму роботи та санітарних норм під час виробництва, зберігання, обігу та утилізації біологічних агентів.

Отже, враховуючи зазначене, наразі немає потреби створювати нову організацію чи реінкарнувати ДСЕС. Адже вже існує установа, яка виконує практично такі ж функції як і, до прикладу, CDC (Центри з контролю та профілактики захворювань в США), – Державна установа «Центр громадського здоров'я» (ЦГЗ) МОЗ України, який є санітарно-профілактичним закладом охорони здоров'я. Головні завдання Центру фактично такі ж як і в CDC. Це здійснення епідемічного нагляду, виконання повноважень щодо захисту населення від

інфекційних та неінфекційних захворювань, лабораторна діяльність, біобезпеки та безпеки крові.

Крім цього, ЦГЗ створює мережу регіональних центрів по всій країні. 13 областей вже юридично їх створили.

Водночас, ЦГЗ вже співпрацює з колегами із США в сфері громадського здоров'я. Вони наразі виконують три спільних проекти з CDC (відповідь на епідемію кору, оптимізація лабораторної мережі та покращення результатів лікування ВІЛ). Також ЦГЗ є членом Міжнародної асоціації інститутів громадського здоров'я. Засновники асоціації – CDC та Фінський інститут громадського здоров'я.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 № 1416-р відбулося 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 [18]. 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 зацікавлених центральних органів виконавчої влади буде розроблено та затверджено порядок взаємодії, координації та оперативного реагування 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.

Верховна Рада України 4 лютого 2021 р. прийняла в першому читанні за основу законопроект № 4142 «Про систему громадського здоров'я» [17], що визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади функціонування системи громадського здоров'я в Україні, зокрема визначає основні засади здійснення оперативної функції:

епідеміологічного нагляду, у тому числі формування інформаційного фонду громадського здоров'я як державного інформаційного ресурсу, що містить дані про стан здоров'я, благополуччя населення і показники середовища життєдіяльності;

моніторингу, готовності і реагування на небезпечні чинники та надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я, у тому числі положення щодо виконання Міжнародних медико-санітарних правил та своєчасність реагування з метою локалізації та ліквідації таких загроз.

Документ має на меті створення повноцінної національної епідеміологічної служби. Фактично Центр громадського

здоров'я підсилить мережа регіональних Центрів контролю та профілактики захворювань (ЦКПЗ). Центр громадського здоров'я, як головна експертна установа, буде забезпечувати координацію діяльності цієї мережі в рамках епідеміологічного нагляду та реагування на небезпеки.

ЦКПЗ будуть створюватися навколо регіональних ресурсів – лабораторних центрів, обласних центрів громадського здоров'я, підрозділів зі статистики та моніторингу та оцінки. Ці центри будуть повністю відповідальні за власний регіон – від рутинного моніторингу показників, до прогнозування, виявлення надзвичайних ситуацій, спалахів та реагування на них.

Завданнями ЦКПЗ визначено проведення аналізу інформації та надання пропозицій МОЗ України щодо планування дій із нейтралізації ризиків у сфері громадського здоров'я. Отже, основними напрямками координації ЦКПЗ є:

- розробка програм профілактики соціально небезпечних захворювань, інфекцій пов'язаних із меддопомогою, неінфекційних захворювань;
- розробка програм лікування (ВІЛ, туберкульоз, вірусні гепатити);
- інформаційний фонд (збір інформації, статистики, аналіз даних, досліджень);
- проведення лабораторних досліджень (референс та верифікація, міжнародна співпраця);
- навчання кваліфікованих кадрів;
- біозахист та біобезпека (оперативна реакція на спалахи інфекцій).

Такі центри будуть мати в складі оперативно-диспетчерський підрозділ та бригади оперативного реагування, а їхні керівники – матимуть статус головних державних санітарних лікарів областей. ЦКПЗ не матимуть повноважень надавати дозволи, погодження, проводити перевірки чи накладати штрафи.

Зпропонована концепція епідеміологічної служби відповідає найкращим світовим практикам. За таким принципом працюють аналогічні структури в провідних країнах світу.

Відповідно до ст. 37 Кодексу цивільного захисту України [4] біологічний захист населення, тварин і рослин включає зокрема:

своєчасне виявлення чинників та осередку біологічного зараження, його локалізацію і ліквідацію;
прогнозування масштабів і наслідків біологічного зараження, розроблення та запровадження своєчасних протиепідемічних, профілактичних, протиепізоотичних, протиепіфітотичних і лікувальних заходів;
запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів, обсервації та карантину;
здійснення дезінфекційних заходів в осередку зараження, знезараження суб'єктів господарювання, тварин та санітарної обробки населення.

Найбільш ймовірне ускладнення санітарно-епідемічної ситуації характерно для територій, які постраждали від НС природного характеру і, як правило, довготривалих. Це обумовлено низкою обставин, які можуть привести до погіршення також і епідемічної ситуації (умови виникнення та поширення інфекційних хвороб).

До обставин, які можуть впливати на поширення інфекційних хвороб за умов НС слід віднести:

руйнування на об'єктах життєзабезпечення (житлового господарства, джерел водопостачання та водовідведення, об'єктів комунальної теплоенергетики, комунального газопостачання, енергопостачання);
суттєвого погіршення санітарно-гігієнічного стану території;
можливості утворення вторинних осередків ураження за рахунок руйнування підприємств різноманітного профілю;
наявності непохованих трупів людей, тварин, гниття продуктів тваринного і рослинного походження;
масового розмноження гризунів, виникнення серед них епізоотій та активізації природних осередків;
інтенсивної міграції організованих та неорганізованих мас населення та його скупченості;
зниження імунітету до інфекційних хвороб унаслідок суттєвого погіршення матеріально побутових умов життя,

його рівня, можливості виникнення захворювань та уражень неінфекційного походження, стресових станів, переохолодження організму та інших чинників;

можливої затримки у виявленні, ізоляції та госпіталізації інфекційних хворих і бактеріоносіїв (людина, в організмі якої виявлено збудників інфекційної хвороби при відсутності симптомів цієї хвороби), які не вимагають негайної медичної допомоги, а тому є постійними джерелами поширення інфекції;

виведення з ладу діючих або зниження активної діяльності санітарно-протиепідемічних закладів та закладів охорони здоров'я (ЗОЗ) у зонах НС.

Слід мати на увазі, що на інтенсивність процесу виникнення та поширення інфекційних хвороб суттєво впливає комунально-побутовий устрій та санітарно-гігієнічні умови життя у зонах НС і місцях розміщення евакуйованого населення. Крім того, інфекційні хвороби можуть заносити і хворі рятувальники та будівельники.

Для організації і проведення санітарних заходів з метою виявлення і ліквідації або послаблення дії факторів середовища життєдіяльності, що створюють загрозу здоров'ю, життю або працездатності людини чи здоров'ю майбутніх поколінь і докілья слід в перші години після виникнення НС організувати і забезпечити проведення санітарно-епідеміологічної розвідки. Зазначимо, що на основі отриманих даних розвідки проводиться оперативний аналіз санітарно-епідемічної ситуації, розробляються прогнози розвитку епідемічної ситуації і визначаються заходи стосовно санітарного і протиепідемічного забезпечення населення.

Так, за результатами санітарно-епідеміологічної розвідки та керуючись нормами ст. 1 [14] епідемічна ситуація може визначатися як:

благополучна епідемічна ситуація – інфекційні хвороби не реєструються або реєструються їх поодинокі випадки, відсутні сприятливі умови для поширення цих хвороб;

нестійка епідемічна ситуація – рівень захворювання людей на інфекційні хвороби не перевищує середні багаторічні показники, проте є сприятливі умови для поширення цих

хвороб;

неблагополучна епідемічна ситуація – рівень захворювання людей на інфекційні хвороби перевищує середні багаторічні показники, реєструються спалахи інфекційних хвороб.

Висновок про стан санітарно-епідемічної ситуації зони НС і прилеглих до неї територій робиться також на основі надходження інформації від керівників ЗОЗ, розташованих в зоні НС, штабів осередків інфекційних хвороб, розвідувальних груп інших служб тощо. Оцінка санітарно-епідемічної ситуації є безперервним процесом і уточняється з урахуванням нових даних. Результатом оцінки є санітарний і епідеміологічний прогноз, на якому базується прийняття управлінських рішень щодо санітарно-протиепідемічного захисту постраждалого населення.

Слід враховувати, що у разі виникнення НС значна кількість постраждалих може звернутися до лікувальних закладів самостійно.

Згідно з наказом МОЗ України від 01.06.2009 № 370 «Про єдину систему надання екстреної медичної допомоги», зареєстрованому в Міністерстві юстиції України 14.09.2009 за № 863/16879, відділення невідкладної (екстреної) медичної допомоги лікарні повинно бути підготовлено до організації прийому постраждалих, проведення деконтамінації та надання їм ЕМД.

Згідно з наказами МОЗ України від 23.05.2002 № 190 «Про позачергові подання повідомлень Міністерству охорони здоров'я України» [15] та від 05.04.2011 № 190 [19], інформація спрямовується до органів управління охороною здоров'я [8] для прийняття управлінських рішень і контролю за їх виконанням.

Висновки та напрями подальших досліджень. За результатами аналізу сучасного стану адміністрування протиепідемічних заходів в сучасній системі охорони здоров'я України, нажаль, змушені констатувати наявний юридичний дисбаланс, що пов'язаний з неузгодженістю нормативних актів з документами вищого рівня, тобто законами. Даний стан справ спричинений потребою внесення змін і доповнень, а також прийняттям нових нормативних актів, що мають регулювати

ситуацію за принципом «тут і зараз», стрімко реагуючи на нові загрози і виклики в системі охорони здоров'я.

Встановлено, що наразі можна констатувати про неповну інституційну спроможність забезпечити належний стан санітарного та епідеміологічного нагляду у зв'язку з ліквідацією ДСЕС та відсутністю однозначного визначення центрального органу виконавчої влади, що має реалізовувати державну політику у сфері захисту населення від інфекційних хвороб.

Нагальною потребою є створення регіональних центрів контролю та профілактики захворювань для розбудови сучасної системи реагування на загрози для здоров'я та протиепідемічного захисту, законодавчою підставою якого стане прийняття у другому читанні Верховною Радою України законопроекту № 4142 «Про систему громадського здоров'я» з метою

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі будуть полягати у дослідженні світових практик управління протиепідемічним захистом в умовах надзвичайних ситуацій та визначення шляхів їх імплементації в Україні.

Список використаних джерел

1. Андрейчин М. А., Копча В. С. Біотероризм. Медична протидія. Тернопіль. «Укрмедкнига». 2005, 298 с.
2. Беззуб І. Реанімація санітарно-епідеміологічної служби: думки фахівців та експертів. *Громадська думка про правотворення*. 2020. № 8 (193). С. 4 – 11.
3. Епідемічна небезпека: чи готова Україна до нових викликів? / Аптека : веб-сайт. URL : <https://www.apteka.ua/article/530998> (дата звернення: 29.01.2021).
4. 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: 24.01.2021).
5. Кожокару А. А., Остальцев В. Ф. Основні принципи та методи планування при створенні організованої системи біозахисту населення України. *Проблеми військової охорони здоров'я*. 2012. Вип. 33. С. 76–87.
6. Мезенцева Н. І., Батиченко С. П., Мезенцев К. В. Захворюваність і здоров'я населення в Україні: суспільно-географічний вимір : монографія. К.: ДП «Прінт Сервіс», 2018. 136 с.

7. Немець Л. М., Баркова Г. А., Немець К. А. Медична галузь Харківської області: територіальні особливості, проблеми та шляхи удосконалення (суспільно-географічні аспекти) : монографія. К.: Четверта хвиля, 2009. 224 с.
8. Про затвердження Регламенту подання інформації в функціональній підсистемі Міністерства охорони здоров'я України в межах Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій: наказ МОЗ України від 03.08.2000 № 189 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0189282-00#Text> (дата звернення 05.02.2021).
9. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 №4004-12 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://cutt.ly/DnfaeAj> (дата звернення 05.03.2021).
10. Про затвердження Переліку особливо небезпечних, небезпечних інфекційних та паразитарних хвороб людини і носійства збудників цих хвороб : наказ МОЗ України від 19.07.1995 № 133 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://cutt.ly/UnfauCV> (дата звернення 10.11.2020).
11. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 667 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://cutt.ly/jnfap4Y> (дата звернення 27.02.2021).
12. Про затвердження Порядку ведення обліку, звітності та епідеміологічного нагляду (спостереження) за інфекційними хворобами та Переліку інфекційних хвороб, що підлягають реєстрації : наказ МОЗ України від 30.07.2020 № 1726 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://cutt.ly/wnfahT2> (дата звернення 04.02.2021).
13. Про затвердження Правил санітарної охорони території України : постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2011 № 893 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://cutt.ly/dnfazAJ> (дата звернення 13.02.2021).
14. 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 18.11.2020).
15. Про позачергове подання повідомлень Міністерству охорони здоров'я України : наказ МОЗ України від 23.05.2002 № 190 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://cutt.ly/Fnfam6z> (дата звернення 15.01.2021).
16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 лютого 2009 року «Про біологічну безпеку України : указ Президента України від 06.04.2009 № 220/2009 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://cutt.ly/onfaTRK> (дата звернення 10.02.2020).

17. Про систему громадського здоров'я : проект Закону України // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://cutt.ly/RnfaPeW> (дата звернення 20.01.2021).
18. 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 «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://cutt.ly/LnfaFtw> (дата звернення 20.08.2020).
19. Про удосконалення системи оперативного інформування Міністерства охорони здоров'я України : наказ МОЗ України від 05.04.2011 № 190 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://cutt.ly/mnfaJ1Y> (дата звернення 15.01.2021).
20. Санітарно-епідеміологічний нагляд і медичне постачання в профілактиці деяких інфекцій в збройних силах України : навчальний посібник / Ю. В. Рум'янцев та ін.; за ред. Ю. В. Рум'янцева ; Укр. військ.-мед. акад. МО України. Київ : УВМА, 2015. 283 с.
21. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України : указ Президента України від 14.09.2020 №392/2020 // База даних «Законодавство України» / Президент України. URL : <https://cutt.ly/WnfaB8N> (дата звернення: 15.01.2021).
22. Хожило І. І. Виклики соціально небезпечних хвороб як сфера державно-управлінської діяльності. *Державне управління: теорія і практика*. : електр. наук. фах. вид. / НАДУ при Президентові України. 2006. № 1. URL : <https://cutt.ly/anfa2gm> (дата звернення 15.03.2021).

References

1. Andreychyn, M.A., & Kopcha, V.S. (2005). Bioteroryzm. Medychna protydiya [Bioterrorism. Medical counteraction]. Ternopil : «Ukrmedknyha» [in Ukrainian].
2. Bezzub I. (2020). Reanimatsiya sanitarno-epidemiologichnoyi sluzhby: dumky fakhivtsiv ta ekspertiv [Resuscitation of the sanitary-epidemiological service: opinions of specialists and experts]. *Hromadska dumka pro pravotvorennya – Public opinion on lawmaking*, 8 (193), pp. 4–11[in Ukrainian].
3. Sayt zhurnalu “Apteka” [Site of journal “Pharmacy”]. www.apteka.ua. Retrieved from <https://www.apteka.ua/article/530998> [in Ukrainian].
4. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrayiny [Code of Civil Protection of Ukraine]. (2012, October 2). Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-1> [in Ukrainian].
5. Kozhokaru, A. A., Ostaltsev, V. F. (2012). Osnovni pryntsyipy ta metody planuvannya pry stvorenni orhanizovanoyi systemy biozakhystu naselennya Ukrayiny [Basic principles and methods of planning in creating an organized system of bioprotection of the population of Ukraine]. *Problemy viyskovoyi*

- okhorony zdoroviya – Problems of military health care*, 33, 76–87 [in Ukrainian].
6. Mezentseva, N. I., Batychenko, S. P., & Mezentsev, K. V. (2018). Zakhvoryuvanist i zdoroviya naselennya v Ukrayini : suspil'no-heohrafichnyy vymir [Morbidity and health of the population in Ukraine: socio-geographical dimension]. Kyiv : DP «Print Servis» [in Ukrainian].
 7. Nyemets, L. M., Barkova, H. A., & Nyemets, K. A. (2009). Medychna haluz Kharkivskoyi oblasti : terytorialni osoblyvosti, problemy ta shlyakhy udoskonalennya (suspil'no-heohrafichni aspekty) [Medical branch of Kharkiv region : territorial features, problems and ways of improvement (social and geographical aspects)]. Kyiv : Chetverta khvylya [in Ukrainian].
 8. Nakaz Ministerstva okhorony zdoroviya Ukrayiny Pro zatverdzhennya Rehlementu podannya informatsiyi v funktsionalniy pidsystemi Ministerstva okhorony zdoroviya Ukrayiny v mezhakh Uryadovoyi informatsiyno-analitychnoyi systemy z pytan nadzvychnaynykh sytuatsiy : pryiniaty 03 serp. 2000 roku № 189 (2021, February, 5). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0189282-00#Text> [in Ukrainian].
 9. Zakon Ukrayiny Pro zabezpechennya sanitarnoho ta epidemichnoho blahopoluchchya naselennya: pryiniaty 24 lyut. 1994 roku № 4004-XII. (2020, November 24). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text> [in Ukrainian].
 10. Nakaz Ministerstva okhorony zdoroviya Ukrayiny Pro zatverdzhennya Pereliku osoblyvo nebezpechnykh, nebezpechnykh infektsiynykh ta parazytarnykh khvorob lyudyny i nosiystva zbudnykiv tsykh khvorob : pryiniaty 19 lypn. 1995 roku № 133 (2020, November, 10). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0133282-95/sp:max100> [in Ukrainian].
 11. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Derzhavnu sluzhbu Ukrayiny z pytan bezpechnosti kharchovykh produktiv ta zakhystu spozhyvachiv : pryiniaty 02 veres. 2015 roku № 667 (2021, February, 27). Retrieved from <https://cutt.ly/CnfwprD> [in Ukrainian].
 12. Nakaz Ministerstva okhorony zdoroviya Ukrayiny Pro zatverdzhennya Poryadku vedennya obliku, zvitnosti ta epidemiologichnoho nahlyadu (sposterezhennya) za infektsiynymy khvorobamy ta Pereliku infektsiynykh khvorob, shcho pidlyahayut' reyestratsiyi: pryiniaty 30 lypn. 2020 roku № 1726 (2021, February, 4). Retrieved from <https://cutt.ly/wnfahT2> [in Ukrainian].
 13. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny Pro zatverdzhennya Pravyl sanitarnoyi okhorony terytoriyi Ukrayiny : pryiniaty 22 serp. 2011 roku № 893 (2021, February, 13). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/893-2011-%D0%BF> [in Ukrainian].
 14. Zakon Ukrayiny Pro zakhyst naselennya vid infektsiynykh khvorob : pryiniaty 6 cher. 2000 roku № 1645-III. (2020, November 20). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text> [in Ukrainian].
 15. Nakaz Ministerstva okhorony zdoroviya Ukrayiny Pro pozacherhovi podannya povidomlen' Ministerstvu okhorony zdorov'ya Ukrayiny: pryiniaty 23 trav.

- 2002 roku № 190. (2021, January, 23). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v0190282-02> [in Ukrainian].
16. Ukaz Prezidenta Ukrainy Pro rishennya Rady natsionalnoyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 27 lyutoho 2009 roku “Pro biolohichnu bezpeku Ukrainy” : pryiniaty 27 lyut. 2009 roku № 220/2009 (2020, February, 10). Retrieved from <https://cutt.ly/onfaTRK> [in Ukrainian].
 17. Proekt Zakonu Ukrainy Pro systemu hromadskoho zdoroviya (2021, January, 20). Retrieved from <https://cutt.ly/rnfwgNy> [in Ukrainian].
 18. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro skhvalennya Stratehiyi zabezpechennya biolohichnoyi bezpeky ta biolohichnoho zakhystu za pryntsyom “yedyne zdoroviya” na period do 2025 roku ta zatverdzhennya planu zakhodiv shchodo yiyi realizatsiyi : pryiniaty 27 lyst. 2019 roku № 1416-p (2020, September, 20). Retrieved from <https://cutt.ly/LnfaFtw> [in Ukrainian].
 19. Nakaz Ministerstva okhorony zdoroviya Ukrainy Pro udoskonalennya systemy operatyvnoho informuvannya Ministerstva okhorony zdoroviya Ukrainy : pryiniaty 05 kvit. 2011 roku № 190 (2021, January, 15). Retrieved from <https://cutt.ly/Lnfwlmm> [in Ukrainian].
 20. Rumyantsev, Yu. V. (Eds.). (2015). Sanitarno-epidemiolohichnyy nahlyad i medychne postachannya v profilaktytsi deyakikh infektsiy v zbroynykh sylakh Ukrainy [Sanitary and epidemiological surveillance and medical supply in the prevention of certain infections in the Armed Forces of Ukraine]. Yu.V. Rumyantsev, Keiv : Ukrainian Military Medical Academy [in Ukrainian].
 21. Ukaz Prezidenta Ukrainy Pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 14 veresnya 2020 roku «Pro Stratehiyu natsional'noyi bezpeky Ukrainy : pryiniaty 14 veres. 2020 roku (2021, January, 15). Retrieved from <https://cutt.ly/Dnfry1f> [in Ukrainian].
 22. Khozhylo I. I. (2006). Vyklyky sotsialno nebezpechnykh khvorob yak sfera derzhavno-upravlinskoyi diyalnosti [Challenges of socially dangerous diseases as a sphere of public administration]. *Derzhavne upravlinnya: teoriya i praktyka – Public administration: theory and practice*, 1. Retrieved from <https://cutt.ly/InfraeU> [in Ukrainian].

INSTITUTIONAL PRINCIPLES OF ADMINISTRATION OF ANTI-EPIDEMIC MEASURES IN THE CONDITIONS OF REFORMING THE HEALTHCARE SYSTEM OF UKRAINE

Vysotska Sviatoslava

Abstract. The deployment of epidemics in Ukraine shows that preventive work is insufficient and needs careful study. The importance of the problem of preventing the spread of socially dangerous diseases is also noted in the documents of the United Nations. At present, the challenges of socially dangerous diseases are a major problem not only for national health systems but also for the world community, which requires a consolidated, large-scale and effective global response. Despite the decline in morbidity in a number of nosologies, the epidemic situation of infectious diseases in the country remains unstable, a record number of outbreaks of acute intestinal infections over the past 20 years, 73.5% of which were associated with violations of basic sanitation, hygienic norms and rules against the background of lack of supervision and control. In accordance with the National Security Strategy of Ukraine in terms of forecast and current threats to national security and national interests of Ukraine, taking into account foreign policy and domestic conditions, the threat of emergence and spread of both known and new infectious diseases is determined. The reason for this is the low level of health of the population and the high level of its morbidity is closely related to the low level of social protection of certain segments of the population, the presence of unemployment and uncontrolled migration. At the present stage, there has been a significant deterioration in the epidemiological situation regarding particularly dangerous infections both in Ukraine and around the world. This is due to political and economic instability, mass migration, military conflicts and redeployment of troops, new economic conditions with a violation of the stability of previous epidemiological surveillance systems, the weakening of preventive measures. Due to the expansion of international relations and the global redistribution of labor resources, migration processes, growing urbanization, military conflicts, the rapid development of the tourism industry, these diseases can pose an epidemiological threat to other regions, including the European continent. In the territories affected by the consequences of emergencies, a sharp deterioration of the sanitary-epidemic situation is possible, which causes the need for sanitary and anti-epidemic measures to ensure the sanitary and epidemic well-being of the affected population. Based on the analysis of the administration of anti-epidemic measures in the context of reforming the health care system of Ukraine, unfortunately, are forced to state the existing legal imbalance associated with the inconsistency of regulations with higher-level documents, ie laws. This state of affairs is caused by the need to make changes and additions, as well as the adoption of new regulations that should regulate the situation on a "here and now" basis, responding rapidly to new threats and challenges in the health care system. The importance of management in the field of sanitary and epidemiological well-being

is difficult to overestimate, because it is about ensuring the living conditions of the whole society, its security, and, consequently, the national security of the state of Ukraine. However, during the reorganization of the central executive bodies, sanitary and epidemiological support was divided between two executive bodies: the issue of sanitary supervision and control was assigned to the established body – the State Consumer Service, and control over the epidemiological situation – to the public health department of the Ministry of Health of Ukraine. clear definition and delineation of functions and powers. It can be argued that the current institutional capacity to ensure the proper state of sanitary and epidemiological surveillance due to the liquidation of the State Sanitary and Epidemiological Service and the lack of a clear definition of the central executive body to implement state policy in the sphere of protection against infectious diseases. Based on the above, there is an urgent need for the adoption in the second reading of the Verkhovna Rada of Ukraine of the bill № 4142 "On Public Health" to establish regional centers for disease control and prevention to create a modern system of response to health threats and anti-epidemic protection. Prospects for further exploration in this direction will be to study the genesis of the anti-epidemic protection management system in emergencies.

Key words: administration, reform, institution, health care, anti-epidemic measures, emergency.

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У АГРАРНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2\(8\)-37-55](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2(8)-37-55)

Анотація. У статті проаналізовано сучасний стан аграрного сектору економіки України, його місце у формуванні валового внутрішнього продукту, тренд зміни продуктивності сільського господарства, його роль у зменшенні негативного впливу економічної кризи в 2020 р. та головні тенденції розвитку аграрного сектору. Метою дослідження є аналіз існуючих підходів до формування напрямів розвитку державно-приватного партнерства у аграрному секторі економіки та розробка практичних заходів щодо активізації розвитку стратегічного партнерства державного та приватного власника в аграрному секторі. Існуючі підходи, спрямовані на розвиток аграрного сектору, мають використовувати можливості додаткового залучення ресурсів, що можливо досягнути за рахунок моделей державно-приватного партнерства. Проаналізовано особливості державно-приватного партнерства в аграрному секторі, яке спрямовується на реалізацію пріоритетних проєктів інфраструктури з метою розвитку виробництва, зберігання та збуту сільськогосподарської продукції; реалізації продовольчої безпеки; розвитку ланцюгів створення вартості. Визначено основні форми реалізації проєктів державно-приватного партнерства, які використовуються у світовій практиці. Акцентовано увагу на необхідності використання державно-приватного партнерства в аграрному секторі на основі стратегічного управління в межах загальноекономічної політики держави. Обґрунтовано переваги використання інструментарію державно-приватного партнерства в аграрному секторі та визначено напрями його розвитку. Визначено основні підходи до формування державної політики розвитку сфери агропромислового комплексу шляхом державно-приватного партнерства, які передбачають підвищення рентабельності виробництва, реалізації експортного потенціалу країни, поліпшення інвестиційного клімату, підвищення конкурентоспроможності сільського господарства, удосконалення законодавчої бази, інноваційний розвиток.

Ключові слова: держава, державне управління, державно-приватне партнерство, інноваційний розвиток, аграрний сектор, стратегії, проєкти.

Постановка проблеми. Враховуючи ключову роль аграрного сектору економіки у формуванні продовольчої безпеки, збільшення експортного потенціалу держави, забезпеченні сільськогосподарською продукцією внутрішнього ринку, питання розвитку аграрного сектору економіки України вимагає від держави пошуку дієвих підходів щодо альтернативних форм залучення додаткових ресурсів, які дадуть можливість реалізувати наявний галузевий потенціал. Із загального фонду державного бюджету на фінансову підтримку сільгоспвиробників у 2021 році виділено 4,5 млрд грн. [1], що не дозволяє забезпечувати необхідний розвиток галузі. За окремими розрахунками, аграрний сектор в період 2020–2030 рр. потребуватиме близько 46 млрд дол. США інвестиційних залучень [2]. Таким чином, політика держави, спрямована на розвиток аграрного сектору, має передбачати поєднання сучасного інструментарію, орієнтованого на інноваційно-інвестиційний шлях розвитку, активізацію підприємницького середовища, використання принципів партнерства та суспільної корисності, можливостей інноваційних форм господарювання. Аналіз реалізації проектів державно-приватного партнерства (ДПП) в інфраструктурних секторах, пов'язаних з транспортом, енергетикою, інженерними комунікаціями, інформаційно-комунікативними технологіями, доводить доцільність та суттєві суспільні результати співпраці держави та приватного сектору. Зазначений досвід починають використовувати і в аграрному секторі, що дозволяє забезпечити галузь необхідними ресурсами та компетенціями, які можуть збільшити сільськогосподарське виробництво, підвищити ефективність використання коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням особливостей формування напрямів розвитку державно-приватного партнерства у аграрному секторі економіки приділена значна увага сучасних науковців. Зокрема, А. Зелднер [3] розглядає можливість інвестиційних надходжень в агропромисловий комплекс за рахунок реалізації державно-приватного партнерства, а саме – використання інструментарію спеціальних економічних зон. І. Косач та Н. Холявко [4] вважають, що державно-приватне партнерство має стати

перспективним напрямом розвитку діяльності в агропромисловому комплексі. М. Козін, Г. Пирченкова та Є. Радченко [5], досліджуючи організаційно-економічні механізми розвитку аграрного сектору, в якості формування зазначених механізмів вбачають державно-приватне партнерство. Л. Дідковська [6] розвиває положення щодо доцільності поширення ДПП у зрошувальному землеробстві. М. Латинін і О. Заскалкіна [7] досліджують підходи щодо поліпшення інституціонального середовища в аграрному секторі за рахунок покращення інвестиційного клімату та створення аграрних кластерів та агротехнопарків. М. Дудін, О. Шахов, Н. Висоцька та Д. Степанова [8] акцентують увагу на можливості зменшення ризиків, гарантування рентабельності проєктів у аграрному секторі за рахунок механізмів державно-приватного партнерства. Зважаючи на актуальність питання, зазначена проблематика потребує розгляду окремих підходів до формування державної політики розвитку аграрного сектору шляхом державно-приватного партнерства.

Методи дослідження. Для реалізації завдань дослідження в якості інформаційної бази були використані праці вітчизняних та зарубіжних вчених, опубліковані у періодичних фахових наукових виданнях, дисертаційні дослідження, законодавчі акти України, аналітичні та статистичні матеріали Організації економічного співробітництва та розвитку, Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН та дані Національного банку України.

В якості методологічного підходу використовувалися: монографічний метод (аналіз розвитку аграрного сектору економіки в Україні та світі), емпіричний метод (комплексна оцінка сучасного стану у галузі сільського господарства), метод порівняльного аналізу (визначено особливості та проблеми використання ДПП в аграрному секторі, виявлено різноманітні характерні ознаки), абстрактно-логічний метод (теоретичні узагальнення та формулювання висновків).

Метою статті є аналіз існуючих підходів до формування напрямів розвитку державно-приватного партнерства у аграрному секторі економіки та розробка практичних заходів щодо активізації розвитку стратегічного партнерства

державного та приватного власника в аграрному секторі.

Виклад основного матеріалу. Цілеспрямований розвиток будь-якої сфери діяльності потребує чітких підходів щодо розуміння необхідних потреб, правил, намірів та дій, що формулюють сутність певної політики, яка забезпечує реалізацію державних інтересів. У науковому дискурсі державна політика розглядається як узгоджена діяльність органів державної влади, що спрямовується на досягнення встановленої мети у певному секторі шляхом методів впливу (правових, економічних, адміністративних), інструментів (інформаційного, фінансового, владного, структурного) та наявних у розпорядженні ресурсів. Формування державної політики передбачає встановлення цільових орієнтирів та пріоритетів; визначення умов реалізації політики; розроблення послідовних завдань для реалізації вибраної політики; вибір відповідних інструментів і дій; діагностика проблемних ситуацій [9]. Враховуючи неможливість реалізації окремих соціально-економічних завдань в межах ресурсів лише державного чи приватного сектору, необхідність своєчасного реагування на зміни, забезпечення комплексного вирішення проблематики, спираючись на специфіку розвитку аграрного сектору та чинних галузевих стратегічних документів, підходи до реалізації державної секторальної політики мають передбачати використання конкурентних моделей управління, принципів проектного менеджменту та інноваційного інструментарію на основі моделей партнерства державної та приватної форм власності у аграрній сфері.

У сучасних умовах глобального економічного розвитку та збільшення чисельності населення підвищується динаміка попиту на сільськогосподарську продукцію. Слід відзначити, що у 1995-2018 рр. експорт продовольчих товарів у світі зростав у середньому на 3,4% на рік, а експорт сільськогосподарських товарів збільшувався в середньому на 1,9% на рік [10]. Аграрний сектор економіки продовжує відігравати ключову роль в нарощуванні продовольчого ресурсу, посиленні позицій на зовнішніх товарних ринках, забезпеченні національної безпеки. Глобальна додана вартість, яку створюють сільське господарство, лісове господарство та

рибальство, зросла на 68 % у реальному виразі з 2000 р. до 2018 р., досягнувши в грошовому виразі 3,4 трлн дол. США у 2018 р., що демонструє збільшення на 1,4 трлн. дол. США порівняно з 2000 р. Загальний обсяг виробництва первинних культур збільшився майже на 50 % з 2000 р. до 2018 р. до 9,1 млрд т. Світове виробництво м'яса в 2018 р. досягло 342 млн. т, що на 47 % більше, або на 109 млн т порівняно з 2000 р. Площа земель, які обладнані зрошувальними системами, досягла в 2018 р. 339 млн. га, що на 17 % більше порівняно з 2000 р. Грошова вартість світового експорту продовольчих товарів збільшилася в період 2000-2018 рр. із 380 млрд дол. США до майже 1,4 трлн дол США у 2018 р., зі значним зростанням у всіх продовольчих товарних групах [11].

Наведені дані свідчать про збільшення обсягів, що в свою чергу зумовлює постійне залучення працівників у галузь сільського господарства, яка залишається однією з найбільших джерел зайнятості у світі. За даними Продовольчої та сільськогосподарської організації (FAO), очікується, що населення світу зросте майже на 30%, до 9,1 млрд людей у 2050 році, і це вимагатиме збільшення виробництва продуктів харчування на 70% та інвестицій у сільське господарство на 50% для задоволення потреб людей [12]. Очікується, що до 2024 р. зростання попиту на сільськогосподарську продукцію (перероблені харчові продукти, продукти тваринного походження, молочні продукти, зернові, коренеплоди та біопаливо) буде зумовлено країнами, що розвиваються [13].

Якщо порівняти Україну з окремими країнами світу в розрізі частки вартості сільського господарства, лісового господарства та рибного господарства в загальному ВВП за період 2005–2018 рр., то можна бачити, що в Україні зазначений відсоток має тенденцію до постійного зростання (табл. 1).

На сільськогосподарський сектор України припадає 15% зайнятості. Експорт агропродовольчих товарів становить близько 40% загального експорту України [14]. Очікується, що Україна постійно нарощуватиме частку у світовій торгівлі та досягне 12% світового експорту в 2029 р. За прогнозами, Україна збільшить урожайність на 1,5% в рік, за умови

збільшення сівозміни в поєднанні з кращими аграрними практиками та відмовою від непродуктивних земель [15].

Таблиця 1 – Частка вартості сільського господарства, лісового господарства та рибного господарства в загальному ВВП (в цінах 2015 р. млн. USD), %

Країни	Роки							
	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Україна	8,1	8,5	10,4	11,4	12,1	12,5	11,9	12,4
Польща	3,5	2,8	2,6	2,5	2,2	2,2	2,1	1,8
Білорусь	7,0	6,1	6,1	6,2	6,3	6,7	6,8	6,3
Казахстан	6,3	5,1	4,7	4,6	4,7	4,9	4,9	4,9

Джерело: складено та розраховано автором на основі [11].

Вимірювання відношення чистої вартості експорту до чистої вартості вітчизняного виробництва для товарів показує, що вісім країн, серед яких і Україна, матимуть високу залежність від світових агропродовольчих ринків (рис. 1) [15].

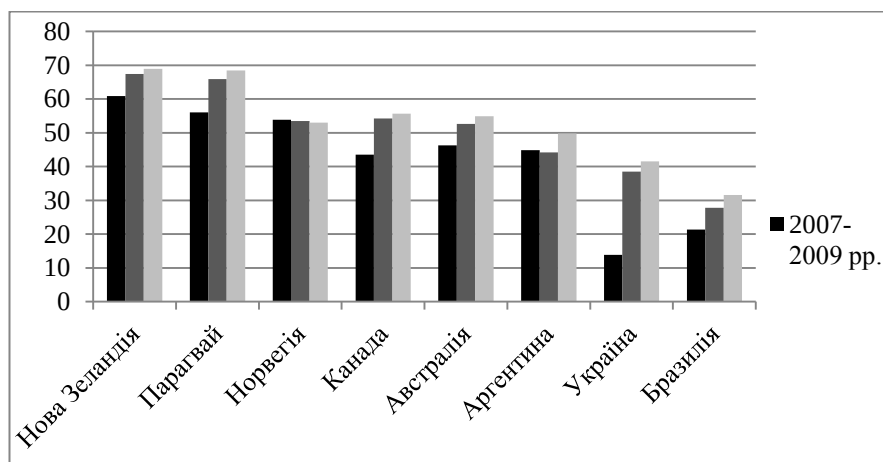


Рисунок 1 – Країни-експортери із залежністю понад 25 % від зовнішніх ринків

Джерело: побудовано автором на основі [15].

За рахунок підвищення продуктивності сільського господарства в останнє десятиріччя частка продовольчих товарів у структурі українського експорту збільшилася у двічі до 47% за 9 місяців 2020 р. (21% у 2010 р.). Важливою характеристикою аграрного сектору є вища стійкість експорту сільськогосподарської продукції до кризових ситуацій в економіці, що відображає низьку еластичність попиту на продовольство за доходом (при зниженні доходів попит на нього скорочується помірніше у порівнянні з іншими товарами). У результаті у структурі українського експорту висока частка продовольчих товарів слугувала своєрідним буфером під час економічної кризи у 2020 р. [16].

Таким чином, можна говорити про те, що аграрна сфера відіграє значну роль у розвитку України, але подальші дії повинні передбачати залучення інвестиційних ресурсів, впровадження нових технологій з високою доданою вартістю, перехід на сучасні форми господарювання. Дійсно, зменшення частки інвестицій у сільське господарство та їх фізичного обсягу ставить під загрозу продовольчу безпеку країни [3]. Одним із способів, що може посилити позиції аграрного сектору в Україні, забезпечити додатковими ресурсами та інноваційними підходами до розвитку галузі може стати сучасний підхід взаємодії державного та приватного сектору – державно-приватне партнерство. Поява ДПП в сільському господарстві є відповіддю на складнощі в наданні суспільного блага, такого як продовольча безпека, захист навколишнього середовища та життєздатність сільських районів [17].

ДПП можна розглядати як нову форму державного управління, яка передбачає структуроване договірне співробітництво між державними та приватними зацікавленими сторонами у процесі проєктування, планування, будівництва та експлуатації суспільно важливих інфраструктурних об'єктів, в якому партнери домовляються про розподіл ризиків, витрат, вигод, ресурсів та відповідальності, підвищуючи ефективність використання державних коштів.

Впровадження ДПП спрямовано на забезпечення сталого розвитку економіки шляхом: збалансування економічних, екологічних та соціальних потреб; подолання бідності за

рахунок створення робочих місць; задоволення основних потреб людей, що вимагає економічного зростання та соціальної рівності; мінімізації впливу навколишнього середовища на проекти розвитку; оптимізації використання наявних ресурсів, включаючи природні ресурси. Питання, які повинні відображатися у державній політиці розвитку аграрного сектору з використанням проектів ДПП: надання необхідних компенсацій; моніторинг впровадження проектів ДПП; оцінка можливих позитивних та негативних впливів проекту; вивчення можливостей для покращення навколишнього середовища; сприяння розвитку соціальних, громадських і культурних практик [18].

Якщо розглядати застосування в аграрному секторі державно-приватного партнерства, то останнє визначає модель взаємодії між державними установами та приватними партнерами (агрофірми та фермери), що призначається для досягнення цілей сталого розвитку сільського господарства, де встановлюються суспільні вигоди, залучення інвестицій та розподіл ризиків, з активною роллю всіх партнерів на різних етапах протягом життєвого циклу проекту ДПП [19]. ДПП слугує як особливо необхідний інструмент системної державної політики у сфері сільськогосподарських та технологічних інновацій, що передбачає стимулюючі функції: розвиток знань, побудова мережі, управління [20]. ДПП в аграрному секторі розглядають як інституційний і організаційний альянс державної влади та приватного бізнесу з метою реалізації національних і локальних пріоритетних проектів, що здійснюється на принципах взаємовигідності та консолідації спільних зусиль [21].

Напрямами реалізації проектів ДПП в аграрному секторі, що мають суттєвий потенціал, можуть бути:

- розширення виробничої (теплинні комплекси, переробка м'яса, зернових культур [5]), логістичної (дорожня мережа, складські комплекси, сховища), енергетичної та меліоративної (іригаційної) [6] інфраструктури;

- розвиток виробництва комплексних добрив, засоби захисту рослин та ін.;

- використання інноваційних технологій зменшення та

попередження забруднення навколишнього середовища, впровадження підходів, які запобігають глобалізаційним кліматичним змінам, стимулювання ведення ґрунтозберігаючого землеробства;

формування агропродовольчих ланцюгів із високою доданою вартістю від виробника до споживача на основі кластерного підходу;

створення технопарків, які поєднують науково-дослідні установи, навчальні заклади сільськогосподарської спеціалізації, науково-виробничі структури та ін.;

забезпечення здоров'я тварин та добробуту при їх утриманні, мінімізації проявів епідемій тощо;

проекти в сфері освіти та науки, пов'язані з аграрним сектором [7];

підвищення рівня використання відновлювальної енергетики за рахунок розвитку технологій вироблення біопалива (виращування енергокультур, використання агровідходів);

забезпечення виробництва органічної сільськогосподарської продукції, м'ясної та молочної продукції;

розвиток насінництва та біотехнологій на основі інновацій в генній інженерії та секвенуванні.

Розвиваючи вказані напрями впровадження проєктів ДПП, можливе підвищення рентабельності діяльності в аграрному секторі, розвиток середовища для малого та середнього бізнесу виробничої сфери сільського господарства, що створює продукцію для внутрішнього та зовнішнього споживання.

Для того, щоб розкрити наявний потенціал аграрного сектору, необхідний високий рівень інвестицій у ланцюгу створення сільськогосподарської вартості. Такі інвестиції включають дослідження та технології, що підвищують продуктивність, розвиток людських ресурсів та інфраструктуру для транспорту, зберігання, переробки та збуту сільськогосподарської продукції. ДПП в аграрному секторі може забезпечити : функцію розподілу ризиків ДПП, яка може допомогти структурувати проєкти для вирішення цілого ряду галузевих ризиків (виробничий, ринковий та ін.); переваги, пов'язані з підвищенням ефективності та доступу до ринку

шляхом використання інноваційних технологій і високих управлінських та маркетингових навичок приватного сектору; результати продовольчої безпеки та стимулювання розвитку ланцюгів створення вартості, які включають дрібних фермерів і малі та середні сільськогосподарські підприємства як ключових постачальників сировини для підприємств агробізнесу [22].

У науковій літературі визначають типологію чотирьох загальних різновидів проєктів ДПП в аграрному секторі: партнерства, спрямовані на розвиток виробничо-збутових ланцюжків доданої вартості в сільському господарстві для забезпечення доступу на внутрішні і зовнішні ринки (VCD); партнерства для спільних досліджень в сільському господарстві, інновацій і передачі технологій, яке створюється для комерціалізації інноваційних технологій, націлених на підвищення продуктивності та доступу до ринку (ITT); партнерські відносини для побудови та модернізації ринкової інфраструктури, націлене на розвиток торгових центрів, складських приміщень, логістичних систем (MI); партнерства для надання послуг з розвитку бізнесу фермерам і малим сільськогосподарським підприємствам, включаючи розвиток ринкових інформаційних систем, субсидування послуг розвитку бізнесу (BDS) [22; 23].

Слід відмітити окремі приклади різних форм впровадження ДПП у агропродовольчому секторі провідних країн світу та вітчизняній практиці. Так, у зрошувальному землеробстві Франції здійснювалася реалізація окремих проєктів ДПП. Проєкт CACG/ASA впроваджувався на основі концесійної угоди та передбачав розширення зрошуваних площ на 200 тис. га для подальшого вирощування кукурудзи, овочів та фруктів. «Société du Canal de Provence» (SCP) – інший концесійний проєкт Франції, яким передбачено відновлення зрошувальних мереж на площі 80 тис. га та подальше вирощування овочевих культур та фруктів [24]. Вітчизняним прикладом взаємодії держави та приватного власника можна назвати створений технологічний парк «Агротехнопарк» (м. Київ), в якому разом з партнерами реалізуються проєкти у сфері генеруючих комплексів, що використовують біопаливо; створення та модернізації агропромислових і переробних виробництв на

основі новітніх технологій; розроблення систем підвищення родючості ґрунтів; технології селекційної діяльності в рослинництві та тваринництві й ін. [25]. Регіональний агропромисловий інноваційний кластер «Агроінновації» створено у м. Рівно, засновниками якого стали представники органів державної влади, наукових та освітніх установ, виробничих підприємств та інноваційних структур. Зазначений кластер має за мету об'єднати можливості та реалізувати спільні заходи щодо розроблення та впровадження інноваційних проєктів в агропромисловому комплексі регіону [26].

Реалізація стратегічних імперативів має відбуватись шляхом застосування системних заходів стратегічного управління державно-приватним партнерством у аграрному секторі із розробкою та імплементацією відповідних норм стратегічного управління [4]. Впровадження механізму державно-приватного партнерства в аграрному секторі має стати об'єктом стратегічного управління в межах загальноекономічної політики держави, що сприятиме стабільності інституціонального регулювання. Вбачається за необхідне при розробленні Стратегії розвитку аграрного сектору визначити державно-приватне партнерство як один із механізмів реалізації пріоритетних довгострокових напрямів та завдань, результатом виконання яких має бути усунення наявних диспропорцій та орієнтація на динамічний і стійкий розвиток [21].

Інструментами реалізації державної політики, спрямованої на розвиток аграрного сектору на основі реалізації проєктів ДПП, слід запропонувати: створення технологічних парків та бізнес-інкубаторів; реалізація сільськогосподарських кластерних проєктів та ланцюгів доданої вартості; залучення венчурного капіталу та коштів інвестиційних фондів; податкове стимулювання інноваційної діяльності в аграрному секторі; компенсації відсоткових ставок за залученими кредитами на будівництво інфраструктури.

Використання інструментарію державно-приватного партнерства в аграрному секторі має значні переваги: реалізація суспільно важливих інфраструктурних проєктів в аграрному

секторі економіки за рахунок залучення ресурсів приватного сектору; підвищення конкурентоспроможності галузі [7]; модернізація основних виробничих фондів, матеріально-технічної та сировинної бази підприємств аграрного сектору; підвищення продуктивності сільського господарства та створення нових робочих місць, що збільшить надходження дохідної частини бюджету [8]; зростання якості продукції сільського господарства; відновлення стану навколишнього природного середовища [21]; додаткові можливості державного регулювання та реалізація комплексних програм в аграрній сфері; підвищення технологічного, фінансового та експортного потенціалу в сільському господарстві, в т. ч. на регіональному рівні.

Приватний бізнес, в свою чергу, може отримати в процесі реалізації проєктів ДПП в аграрному секторі пряму підтримку державних органів; державні гарантії довготривалого розміщення інвестицій; можливості впровадження інновацій у сільському господарстві; секторальні пільги та преференції.

Напрямами впровадження ДПП в аграрному секторі можливо розглядати: забезпечення соціального характеру функціонування інфраструктурних об'єктів на основі збалансування людського потенціалу сільськогосподарської сфери (створення робочих місць; підготовка, залучення фахівців; заходи щодо мінімізації міграційних процесів); використання кластерного підходу та особливих економічних зон, що дозволить оптимізувати управління та процеси за рахунок локалізації об'єктів; формування людського потенціалу [27] в т. ч. сільських територій, пов'язаних з аграрним сектором; розвиток сфери науки та освіти за напрямами, пов'язаними з аграрним сектором; розширення можливості доступу приватного сектору до фінансових ресурсів з пільговими умовами отримання.

Слід зауважити, що успішне досягнення мети проєктів державно-приватного партнерства в аграрному секторі залежить від реалізації державної політики, спрямованої на управління ризиками, до яких слід віднести коливання відсоткових ставок, форс-мажорні обставини (стихійні лиха, техногенні фактори впливу), зміни в законодавстві, зміни в

податкової системі, нерозвинений фінансовий ринок.

У процесі реалізації проєктів ДПП необхідно звертати увагу на елементи, що сприяють або обмежують розвиток співпраці між державним та приватним секторами. В якості основних чинників, які необхідно враховувати при формуванні політики розвитку аграрного сектору шляхом державно-приватного партнерства, потрібно розглядати: обмежені можливості державного бюджету щодо реалізації інфраструктурних суспільно важливих проєктів у аграрному секторі, політичне середовище, регулювання ринкових умов (попит на надані послуги, купівельна спроможність споживачів, тарифи), макроекономічну політику (передбачуваність, низький рівень інфляції, стабільність валютного курсу), інституційну якість, правову систему.

Аналізуючи інвестиційні проєкти та оцінюючи всі альтернативи, уповноважені органи державної влади в процесі обґрунтування потреби у реалізації проєктів державно-приватного партнерства в аграрному секторі мають не лише враховувати періоди інвестування, грошові потоки, фактори невизначеності, але також взяти до уваги характер проєкту, характеристики партнера та інституційне середовище для прийняття виважених рішень і досягнення мети.

Висновки та напрями подальших досліджень. За результатами дослідження доведено, що аграрний сектор економіки, маючи тенденції до зростання частки вартості в загальному ВВП, нарощення частки продовольчих товарів у структурі українського експорту, демонструє підвищену стійкість експорту сільськогосподарської продукції до економічних криз. Визначено, що для успішного розвитку аграрного сектору економіки України, необхідно сприяти залученню значних інвестиційних та інноваційних ресурсів, які можливо отримати за рахунок використання існуючих моделей державно-приватного партнерства.

Державно-приватне партнерство у аграрному секторі можна розглядати як довгострокову комплексну модель взаємовигідних відносин суб'єктів державного та приватного сектору у вигляді делегування державою приватному партнеру окремих функцій, прав та відповідальності з метою реалізації

державних, приватних та суспільних інтересів (ефективний розвиток аграрного сектору, підтримка сільськогосподарських товаровиробників, реалізація продовольчої безпеки, залучення інноваційних технологій, створення суспільних благ тощо) на основі будівництва й експлуатації інфраструктурних об'єктів.

Виходячи з пріоритетних шляхів розвитку інновацій та науки, напрямками реалізації проєктів ДПП в аграрному секторі, визначено: розширення інфраструктури (виробничої, логістичної, енергетичної та меліоративної); розвиток виробництва комплексних добрив, засобів захисту рослин; зменшення забруднення навколишнього середовища; формування агропродовольчих ланцюгів на основі кластерного підходу та створення технопарків; проєкти в сфері освіти та науки аграрного спрямування; підвищення рівня використання відновлювальної енергетики; забезпечення виробництва органічної сільськогосподарської продукції, м'ясної та молочної продукції; розвиток насінництва та біотехнологій. Виокремлено основні види проєктів ДПП в аграрному секторі: партнерства, спрямовані на розвиток ланцюгів доданої вартості; партнерства для спільних досліджень, інновацій і передачі технологій; партнерства для створення ринкової інфраструктури; партнерства для надання послуг з розвитку бізнесу фермерам і малим сільськогосподарським підприємствам.

Визначено напрями впровадження ДПП в аграрному секторі : забезпечення соціального характеру функціонування інфраструктурних об'єктів сільськогосподарської сфери; використання кластерного підходу та особливих економічних зон; формування людського потенціалу; розвиток сфери науки та освіти за напрямками, пов'язаними з аграрним сектором; розширення можливості доступу приватного сектору до фінансових ресурсів з пільговими умовами отримання. В переважній більшості випадків державна політика має передбачати формування стратегічних напрямів аграрного сектору, спрямованих на впровадження системи взаємовідносин держави та бізнесу на основі ДПП, підвищення рентабельності виробництва, реалізації експортного потенціалу країни, поліпшення інвестиційного клімату, підвищення

конкурентоспроможності сільського господарства, інноваційний розвиток.

Слід зауважити, що формування державної політики розвитку аграрного сектору шляхом державно-приватного партнерства, потребує вирішення питань щодо створення державою умов, які мають стимулювати приватний бізнес до партнерської взаємодії з державним сектором; формування інституційного середовища, сприятливого для розвитку державно-приватного партнерства в аграрному секторі; прийняття необхідних нормативно-правових актів, що посилюють можливості та розширюють економічні умови розвитку аграрного сектору; розроблення стратегії розвитку аграрного сектору, яка одним із ключових напрямів передбачає інфраструктурну підтримку галузі. Виходячи з зазначеного, майбутні дослідження будуть спрямовані на формування концептуальних підходів до удосконалення правових та економічних механізмів реалізації державної політики в аграрному секторі на основі використання ДПП.

Список використаних джерел

1. Про Державний бюджет України на 2021 рік : Закон України № 1082-IX від 15.12.2020 р. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://cutt.ly/pnfrUxS> (дата звернення 11.04.2021).
2. Україна – світовий супермаркет екологічних продуктів / Український інститут майбутнього. URL : <https://cutt.ly/4bMHWmq> (дата звернення 11.04.2021).
3. Zeldner A. The mechanism of public-private partnerships in attracting investment in agriculture. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. IOP Publishing. 2019. № 274. P. 012056.
4. Kosach I. A., Kholyavko N. I. The strategy for the development of public-private partnerships in agriculture in the context of food security. *Innovative solutions in modern science*. Dubai, UAE. 2016. № 1(1). P. 12–17.
5. Kozin M., Pyrchenkova G., Radchenko E. Public-private partnership in the agricultural sector: empirical estimation by factorial characteristics. *E3S Web of Conferences*. 2020. № 175. P. 13016.
6. Дідковська Л. І. Аналіз світових тенденцій поширення державно-приватного партнерства у зрошуваному землеробстві. *Економіка АПК*. 2019. № 7. С. 66–72. DOI: <https://doi.org/10.32317/2221-1055.201907066> (дата звернення 11.04.2021).
7. Латинін М. А., Заскалкіна О. М. Перспективи розвитку механізмів державного регулювання інституціонального середовища в аграрному секторі економіки України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2017. № 10. С. 14–22.

8. Dudin M. N., Shakhov O. F., Vysotskaya N. V., Stepanova D. I. Public and Private Partnership: Innovation-Driven Growth of Agriculture at the Regional Level. *Journal of Environmental Management and Tourism*. (Volume X, Winter). 2019. № 7(39). P. 1435–1444.
9. Публічне управління та адміністрування : словник / уклад. О. М. Руденко та ін. К. : Кондор. 2016. 178 с.
10. The State of Agricultural Commodity Markets 2020. Agricultural markets and sustainable development: Global value chains, smallholder farmers and digital innovations. FAO. Rome, 2020. DOI: <https://doi.org/10.4060/cb0665en> (дата звернення 11.04.2021).
11. World Food and Agriculture – Statistical Yearbook 2020. FAO. Rome, 2020. URL: <https://cutt.ly/ZnfrLDv> (дата звернення 11.04.2021).
12. Shih-Hsun Hsu T., Ching-Cheng C., Nguyen T. T. APEC Survey Report on Feasible Solutions for Food Loss and Waste Reduction. 2018. Singapore, Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), 2018. 71 p.
13. OECD-FAO Agricultural outlook 2015. Paris: FAO, OECD Publishing, 2015. URL: www.fao.org/3/a-i4738e.pdf. (дата звернення 11.04.2021).
14. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2020. OECD Publishing. Paris, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1787/928181a8-en> (дата звернення 11.04.2021).
15. Agricultural Outlook 2020-2029. Paris: FAO, OECD Publishing, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1787/1112c23b-en> (дата звернення 11.04.2021).
16. Інфляційний звіт. Жовтень 2020 року. НБУ, 2020. URL: <https://bank.gov.ua/monetary/report> (дата звернення 11.04.2021).
17. Yost M. A., Sudduth K. A., Walthall C. L., Kitchen N. R. Public-private collaboration toward research, education and innovation opportunities in precision agriculture. *Precision Agriculture*. 2019. № 20(1). P. 4–18.
18. Rashed M. et al. Considerable Issues for Sustainable Public-Private Partnership Project. *Res Manageria*. 2011. Vol. 2. Issue 4. P. 57–65.
19. Gaffney J., Challender M., Califf K., Harden K. Building bridges between agribusiness innovation and smallholder farmers: A review. *Global Food Security*. 2019. № 20. P. 60–65.
20. Hermans F., Geerling-Eiff F., Potters J., Klerkx L. Public-Private Partnerships as Systemic Agricultural Innovation Policy Instruments – Assessing Their Contribution to Innovation System Function Dynamics. *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences*. 2019. Vol. 88. P. 76–95.
21. Косач І., Журман С. Державно-приватне партнерство в АПК України: стратегічні аспекти. Проблеми і перспективи економіки та управління. 2019. № 4(20). С. 127–136.
22. Rankin M. et al. Public-Private Partnerships for Agricultural Transformation – Trends and Lessons from Developing Countries. *The Emerald Handbook of Public-Private Partnerships in Developing and Emerging Economies*. Emerald Publishing Limited, 2017. P. 191–219.
23. Reznik N. et al. Development of Public-Private Partnerships in The Agrarian Sector of Ukraine: Digitalization as a Priority. *International Journal of Recent Technology and Engineering (IJRTE)*. 2019. № 8(3). P. 275–281.
24. Mandri-Perrott C., Bisbey J. How to develop sustainable irrigation projects with private sector participation. World Bank, 2016. URL: <https://cutt.ly/1nfr1bN> (дата звернення 11.04.2021).
25. Безпрозванних О. О. Розвиток інфраструктурного забезпечення інноваційної діяльності промислового підприємства : дис. ... канд. економ.

наук: 08.00.04. Харків: НТУ «Харківський політехнічний інститут», 2020. 322 с.

26. Оніпко Т. А. Інноваційно-кластерний розвиток як чинник зростання конкурентоспроможності економічних систем: дис. ... канд. економ. наук: 08.00.01. Полтава : Вищий навчальний заклад Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі», 2019. 280 с.
27. Kruhlov V. V., Tereshchenko D. A. Public-Private Partnership as Tool for Developing Regional Labor Potential. *Science and Innovation*. 2019. №15(6). Pp. 05–13.

References

1. Law of Ukraine On the State Budget of Ukraine for 2021 Activity from December 15 2020, № 1082-IX. (2020). Retrieved from <https://cutt.ly/pnfrUxS> [in Ukrainian].
2. Ukrainian Institute of the Future (2020). Ukrai'na – svitovyj supermarket ekologichnyh produktiv [Ukraine – the World's Supermarket of Eco-Friendly Products]. Retrieved from <https://cutt.ly/4bMHWmq> [in Ukrainian].
3. Zeldner, A. (2019). The mechanism of public-private partnerships in attracting investment in agriculture. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 274, 0120560 [in English].
4. Kosach, I. A., Kholyavko, N. I. (2016). The strategy for the development of public-private partnerships in agriculture in the context of food security. *Innovative solutions in modern science*, 1(1), 12–17 [in English].
5. Kozin, M., Pyrchenkova G., Radchenko E. (2020). Public-private partnership in the agricultural sector: empirical estimation by factorial characteristics. *E3S Web of Conferences*, 175, 13016 [in English].
6. Didkovska, L. I. (2019). Analiz svitovyh tendencij poshyrennja derzhavno-pryvatnogo partnerstva u zroshuvanomu zemlerobstvi [Analysis of world tendencies of implementation of public-private partnership in irrigation]. *Ekonomika APK*, 7, 66–72. doi: <https://doi.org/10.32317/2221-1055.201907066> [in Ukrainian].
7. Latynin, M. A., Zaskalkina, O. M. (2017). Perspektyvy rozvytku mehanizmiv derzhavnogo reguljuvannja instytucional'nogo seredovyshha v agrarnomu sektori ekonomiky Ukrai'ny [Perspectives of development of mechanisms of regulation of the institutional environment in the agricultural sector of Ukraine]. *International scietific journal «Internauka»*, 10, 14–22 [in Ukrainian].
8. Dudin, M. N., Shakhov, O. F., Vysotskaya, N. V., Stepanova, D. I. (2019). Public and Private Partnership: Innovation-Driven Growth of Agriculture at the Regional Level. *Journal of Environmental Management and Tourism*, Vol. X, 7(39), 1435–1444 [in English].
9. Rudenko, O. M. (Ed.). (2016). Publichne upravlinnja ta administruvannja : slovnyk [Public management and administration: a dictionary]. Kyiv [in Ukrainian].
10. FAO. (2020). The State of Agricultural Commodity Markets 2020. Agricultural markets and sustainable development: Global value chains, smallholder farmers and digital innovations. Rome, FAO. doi: <https://doi.org/10.4060/cb0665en> [in English].
11. FAO. (2020). World Food and Agriculture – Statistical Year book 2020. Rome. Retrieved from <http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb1329en> [in English].

12. Shih-Hsun, Hsu T., Ching-Cheng, C., Nguyen, T. T. (2018). APEC Survey Report on Feasible Solutions for Food Loss and Waste Reduction 2018. Singapore, APEC, 71 p. [in English].
13. OECD-FAO. (2015). Agricultural outlook 2015. Paris: FAO, OECD Publishing. Retrieved from www.fao.org/3/a-i4738e.pdf [in English].
14. OECD. (2020). Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2020. Paris: OECD Publishing. doi: <https://doi.org/10.1787/928181a8-en> [in English].
15. OECD-FAO. (2020). Agricultural Outlook 2020-2029. Paris: FAO, OECD Publishing. doi: <https://doi.org/10.1787/1112c23b-en> [in English].
16. NBU. (2020). Inflacijnyj zvit. Zhovten' 2020 roku. [Inflation Report, October 2020]. Retrieved from <https://bank.gov.ua/monetary/report> [in Ukrainian].
17. Yost, M. A., Sudduth, K. A., Walthall, C. L., Kitchen N. R. (2019). Public-private collaboration toward research, education and innovation opportunities in precision agriculture. *Precision Agriculture*, 20(1), 4-18 [in English].
18. Rashed, M. et al. (2011). Considerable Issues for Sustainable Public-Private Partnership Project. *Res Manageria*, 2(4), 57–65 [in English].
19. Gaffney, J., Challender, M., Califf, K., Harden, K. (2019). Building bridges between agribusiness innovation and small holder farmers: A review. *Global Food Security*, 20, 60–65 [in English].
20. Hermans, F., Geerling-Eiff, F., Potters, J., Klerkx, L. (2019). Public-Private Partnerships as Systemic Agricultural Innovation Policy Instruments – Assessing Their Contribution to Innovation System Function Dynamics. *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences*, Vol. 88, 76–95 [in English].
21. Kosach, I., Zhurman, S. (2019). Derzhavno-pryvatne partnerstvo v APK Ukrainy: strategichni aspekty [Public-private partnership in AIC of Ukraine: strategic aspects]. *Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnja*, 4(20), 127–136 [in Ukrainian].
22. Rankin, M. et al. (2017). Public-Private Partnerships for Agricultural Transformation – Trends and Lessons from Developing Countries. In *The Emerald Handbook of Public-Private Partnerships in Developing and Emerging Economies* (pp. 191–219). Emerald Publishing Limited [in English].
23. Reznik, N. et al. (2019). Development of Public-Private Partnerships in The Agrarian Sector of Ukraine: Digitalization as a Priority. *International Journal of Recent Technology and Engineering (IJRTE)*, 8(3), 275–281 [in English].
24. Mandri-Perrott, C., Bisbey, J. (2016). How to develop sustainable irrigation projects with private sector participation. World Bank. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24034> [in English].
25. Besprozvannykh, O. O. (2020). Rozvytok infrastrukturnogo zabezpechennja innovacijnoi' dijal'nosti promyslovogo pidpryjemstva [Development of infrastructure support of industrial enterprise's innovative activity]. Candidate's thesis. Kharkiv: National technical university «Kharkiv polytechnic institute» [in Ukrainian].
26. Onipko, T. A. (2019). Innovacijno-klasternyj rozvytok jak chynnyk zrostantnja konkurentospromozhnosti ekonomichnyh system [Innovation-cluster development as a factor of growth of competitiveness of economic systems]. Candidate's thesis. Poltava: Higher Educational Establishment of Ukoopspilka «Poltava University of Economics and Trade» [in Ukrainian].
27. Kruhlov, V. V., Tereshchenko, D. A. (2019). Public-Private Partnerships Tool for Developing Regional Labor Potential. *Science and Innovation*, 15(6), 5–13 [in English].

**DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIP IN THE AGRICULTURAL SECTOR
OF THE ECONOMY**

Kruhlov Vitalii

Abstract. The article analyzes the current state of the agricultural sector of Ukrainian economy, its place in the formation of gross domestic product, the trend of changes in agricultural productivity, its role in reducing the negative impact of the economic crisis in 2020 and the main trends in the agricultural sector. The aim of the study is to analyze existing approaches to the formation of state policy for the development of the agricultural sector through public-private partnerships and to develop practical measures to enhance the development of strategic partnerships between public and private owners in the agricultural sector. Existing approaches aimed at the development of the agricultural sector should use the opportunities to attract additional resources, which can be achieved through public-private partnership models. The peculiarities of public-private partnership in the agricultural sector, which is aimed at the implementation of priority infrastructure projects to develop production, storage and marketing of agricultural products; implementation of food security; development of value chains were analyzed. The main forms of implementation of public-private partnership projects used in world practice are identified. Attention is focused on the need to use public-private partnership in the agricultural sector based on strategic management within the general economic policy of the state. The advantages of using the tools of public-private partnership in the field of agricultural sector are substantiated and the directions of its development are determined. The main approaches to the formation of the state policy for the development of the agro-industrial complex through public-private partnerships have been identified, which provide for the increase in the profitability of production, the implementation of the country's export potential, the improvement in the investment climate, the increase in the competitiveness of agriculture, the improvement in the legislative framework, and innovative development.

Key words: state, public administration, public-private partnership, innovative development, agrarian sector, strategies, projects.

УДК 005:351/354(438)+351.861

Борисов Андрій,

ORCID iD [0000-0001-6858-0492](https://orcid.org/0000-0001-6858-0492)

E-mail: niv1966@ukr.net

Литвиновський Євген,

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

E-mail: doklytvynovsky@ukr.net

АНТИКРИЗОВИЙ МЕНЕДЖМЕНТ У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА: ОГЛЯД ОСНОВНОГО ЗАКОНУ ТА ПРАКТИК ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2\(8\)-56-91](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2(8)-56-91)

Анотація. Непередбачуваність та швидка змінюваність сучасних загроз, їх глобальний характер роблять безпеку однією з найважливіших проблем сучасного та майбутнього світу. Запровадження європейських стандартів, інтеграції України в ЄС потребують перетворень всіх сфер українського суспільства. Такими перетвореннями в системі управління Єдиною державною системою цивільного захисту, враховуючи необхідність реалізації Концепції управління ризиками, є необхідність розроблення механізмів державного регулювання у сфері управління ризиками. Однак впровадження на території України сучасних принципів антикризового менеджменту здійснюється повільними темпами. Науковцями, здійснюється спроба опрацювання новітніх організаційно-управлінських підходів до вирішення проблем управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. Однак поза увагою залишився досвід організації кризового менеджменту в Республіці Польща (далі – РП), де основи його досить ґрунтовно визначені на законодавчому рівні, а практика впровадження його принципів сягає понад 13 років. Огляд Закону Республіки Польща «Про антикризовий менеджмент» та практики його застосування на територіальному рівні в частині розробки планів антикризового менеджменту є науковим завданням нашого дослідження і висвітлений в даній статті. Основним методом дослідження є контент-аналіз основного Закону РП «Про антикризове управління» та аналіз змісту планів антикризового управління. Також застосовувався літературний пошук публікацій польських вчених з антикризового менеджменту. В основному змісті статті: наголошується, що Концепція антикризового управління, яка закладена в Законі РП, зосереджена на принципі першості територіальної системи державного устрою; аналізується поняттєво-термінологічний апарат, визначений у ньому; аналізуються плани антикризового

менеджменту на воєводському рівні. У статті визначаються принципи побудови системи антикризового менеджменту, особливості системи кризового менеджменту на різних рівнях державного управління; робиться висновок про інтегрованість її в систему національної безпеки, яка структурно має підсистеми управління, виконавчу підсистему і підсистему забезпечення; стверджується, що велика увага в системі антикризового менеджменту приділяється питанням організації співпраці, кризових комунікацій між всіма рівнями управління. Для цього створюється мережа безпеки, що є актуальним для удосконалення системи в Україні. Функціонування системи, в першу чергу спрямована на запобігання виникнення кризових ситуацій, а в разі їх виникнення, – взяття під контроль їх розвитку, на основі запланованих заходів, мінімізація і ліквідація наслідків та відновлення функціонування суспільства докризового стану. Ключовим елементом, що законодавчо визначено і структурно прописано в Законі є фаза підготовки системи антикризового менеджменту РП. Аналіз планів антикризового управління показує, що в них деталізовано прописуються всі загрози, операції щодо їх моніторингу, мінімізації, сили і засоби, порядок співпраці. Зміст планів національного, воєводського, повітського рівнів, рівня гміни і комунальний інтегрований в частині організації координації діяльності, надання допомоги і підтримки нижньому рівню управління. В інтересах кризового менеджменту можуть застосовуватися збройні сили РП, створюватися спеціальні групи із складу поліції, державної пожежної служби тощо. Враховуючи основний метод управління у системі кризового менеджменту – метод управління проектів, в планах розробляються модулі дій з запобігання і реагування за кожною загрозою. У висновках, зазначається, що домінантною складовою системи антикризового менеджменту є її територіальний рівень управління, на якому відбувається ретельне планування, моніторинг загроз та підготовка сил і засобів. Напрямом подальшого дослідження є компаративний аналіз систем антикризового менеджменту різних країн, вивчення кращих практик організації антикризового управління РП.

Ключові слова: антикризовий менеджмент, Закон Республіки Польща «Про антикризовий менеджмент», планування, мережа безпеки, модуль реагування, модуль моніторингу, Концепція управління ризиками, управління проектами.

Постановка проблеми. Непередбачуваність та швидка змінюваність сучасних загроз, їх глобальний характер роблять безпеку однією з найважливіших проблем сучасного та майбутнього світу. Однак зараз це стає все складніше, тому що динамічний культурний і цивілізаційний розвиток супроводжується змінами та переоцінкою викликів та загроз, з якими часто стикається міжнародна спільнота, включаючи

польське й українське суспільство. Сьогодні все важче точно визначити суб'єкти, які є джерелом загроз (держава, організація чи соціальна група), умови та фактори їх функціонування стають все більш важливими для генерування потенційних загроз та районів їх виникнення. Результатом є потреба в системних рішеннях для антикризового управління.

«Світ під тиском криз змінився. У світі наразі спостерігається хвиля війн, воєнних локальних конфліктів, масових протестів, кольорових революцій, політичних криз, торговельних та валютних війн. Старі моделі взаємодії та управління уже не працюють. Очевидно, що людство поки не дуже добре справляється з усіма цими кризами. Леді «невизначеність» стала головною у нашому сучасному житті» [1].

Запровадження європейських стандартів безпечної життєдіяльності, що є однією з вимог інтеграції України в ЄС, можливе за умови реалізації концептуальних і методологічних інновацій та інституціональних перетворень.

Такими перетвореннями в системі управління Єдиною державною системою цивільного захисту, ще у 2014 році, було визначено запровадження сучасних методів управління ризиками для зменшення кількості та мінімізації соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення досягнення гарантованого рівня безпеки громадянина і суспільства [2]. А їх шляхом – розроблення механізмів державного регулювання у сфері управління ризиками.

Але, як тоді, так і сьогодні, незважаючи на функціонування ЄДСЦЗ в режимі надзвичайної ситуації, впровадження на території України сучасних принципів антикризового менеджменту здійснюється повільними темпами.

Науковцями, наприклад із найсучасніших досліджень [3], здійснюється спроба опрацювання новітніх організаційно-управлінських підходів до вирішення проблем управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. Однак поза увагою залишився досвід організації кризового менеджменту в Республіці Польща (далі – РП), де основи його досить ґрунтовно визначені на законодавчому рівні [4], а практика впровадження його принципів сягає понад 13 років.

Огляд цього досвіду цікавий нам ще у напрямі пошуку підґрунтя щодо обґрунтування кластерно-ситуаційного методу організації кризових комунікацій між суб'єктами забезпечення цивільного захисту, який ми обґрунтовуємо у своїх дослідженнях (Є. Литвиновський). Застосування цього методу передбачає виявлення загроз; створення кластерів безпеки, реєстрів загроз, складання оцінки ризиків, визначення негативного впливу на людей, майно, середовище та критичну інфраструктуру; визначення кластерів функціональних та структурно-організаційних проєктів для підготовки центральної та місцевої адміністрації системи кризового менеджменту, а також державних ресурсів для реагування на актуальні загрози; визначення сценаріїв, яких слід дотримуватися у випадку кризових ситуацій; підготовка та обслуговування сил та засобів, які будуть використовуватися для запобігання (реагування) на кризу; визначення домінантного суб'єкта забезпечення цивільного захисту в тому чи іншому кластері; визначення дій з координації між суб'єктами, залученими до реагування на кризи в тому чи іншому кластері тощо.

Особистий внесок авторів в публікації розподілено таким чином: ідея, критичний аналіз змісту Закону РП та джерельної бази, класифікація напрямів досліджень польських вчених з кризового менеджменту, висновки належать Є. Литвиновський; пошук джерельної бази, оформлення анотацій – А. Борисову.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Євроінтеграційні процеси, які відбуваються сьогодні у суспільному житті України, зрозуміло не залишають поза увагою аналіз практики трансформаційних перетворень нашого найближчого сусіда, який нещодавно став членом ЄС – Республікою Польщею, що успішно здійснює перетворення систем державного регулювання, у тому числі і в сфері антикризового менеджменту.

Дотичними з цієї проблематики серед інших можна визначити дослідження українських науковців А. Рогулі, В. Чигринського, Є. Нікіпелової [6-8]. Однак в прямій постановці проблематика антикризового управління в Республіці Польщі, зокрема, огляд основного Закону «Про антикризове управління»[4] не зустрічається.

Досвід для України системи державного управління РП вивчався ще у 2010 році групою науковців під керівництвом Ю. Ковбасюка. [5]. Слід зауважити, що вже тоді, науковці звертали увагу на базовий принцип державного управління в РП – домінантність територіального рівня. Аналізуючи положення Конституції РП науковці зазначають «“Територіальне самоврядування” надзвичайно важливе, оскільки воно стосується принципу субсидіарності... (окрема стаття Конституції – Є. Литвиновський) визначає принципи, з яких випливають орієнтовні компетенції гміни – “основної одиниці територіального самоврядування” [5, с. 6]. Як ми побачимо при подальшому аналізі Закону «Про антикризове управління» – цей принцип простежується і в системі антикризового менеджменту РП.

А. Рогуля, аналізуючи систему цивільного захисту РП, зазначає на розгалуженості органів управління (Головна комендатура пожежної охорони, Служби водного та гірського порятунку, Цивільна оборона а також їх підрозділи на регіональному та місцевому рівнях, які підпорядковані місцевим органам влади). Автор вказує, що загальну координацією цієї роботи здійснює орган центральної виконавчої влади Міністерство внутрішніх справ і адміністрації, у структурі якого діють, зокрема, Бюро з питань ліквідації наслідків стихійних лих і Департамент кризового управління та оборонних справ, аналізує функції Департаменту кризового управління та оборонних справ [6, с. 134].

Однак, в дослідженні на зазначений Закон уваги не звертається, не визначається специфіка системи національної безпеки РП, в якій система антикризового менеджменту, за аналізом праць польських науковців, визначається окремою складовою (підсистемою).

В. Чигринський на основі аналізу стратегічних документів з питань національної безпеки та суспільного розвитку РП констатує, що їх розробка здійснювалася в рамках теорії національної безпеки, у тому числі на основі концепцій: прийнятного ризику, яка є основою для раціонального планування заходів щодо забезпечення національної безпеки з урахуванням соціально-економічних чинників; виправданого

ризик, згідно якої прийнятним ризиком вважається той ризик, що суспільство виправдовує заради гарантування національної безпеки; стратегічних ризиків, що має гарантувати безпеку людини, суспільства та держави, а також сталий розвиток держави в умовах глобальних викликів та транскордонних загроз національним інтересам [7, с.46].

Є. Нікіпелова, досліджуючи державне управління безпековою політикою РП, зазначає, що стратегічні інтереси визначають стратегічні цілі у сфері безпеки, до яких відносяться: вдосконалення інтегрованої системи національної безпеки, особливо її елементів управління, включаючи забезпечення необхідними ресурсами й можливостями; забезпечення національної безпеки через вдосконалення рятувальної та пожежної систем, системи моніторингу та повідомлення щодо попередження про загрози та ліквідацію наслідків стихійних лих, а також здійснення юридичних та організаційних рішень у сфері цивільного захисту та цивільної оборони [8].

Перелічені вище пріоритети передбачають серед стратегічних дій у сфері безпеки і проведення рятувальних операцій, врегулювання кризових ситуацій [9].

Є. Нікіпелова зазначає, що система національної безпеки включає: 1) підсистема управління; 2) виконавчі підсистеми; 3) підсистеми забезпечення. Головним завданням підсистеми управління є забезпечення прийняття та виконання важливих рішень та дій з метою збереження національної безпеки. Крім того, на цю підсистему покладені завдання, пов'язані з відстеженням джерел, видів, напрямів і масштабності загроз. До виконавчих підсистем відносять інструменти, які є у розпорядженні органів управління, призначені для виконання завдань у сфері національної безпеки, забезпечуючи зовнішню і внутрішню безпеку країни. Основним завданням виконавчих підсистем є раннє прогнозування і запобігання загрозам безпеки країни, а в разі їх настання – протидія негативним наслідкам. Підсистемами забезпечення вважаються всі інші сили і засоби держави, що застосовуються на додаток до своєї основної функції та приймають безпосередню участь у забезпеченні безпеки в різних формах [8].

Забігаючи вперед, можемо зазначити, враховуючи інтегрованість системи антикризового менеджменту РП в систему національної безпеки, Закон [4] чітко визначає таку ж її структуру: органи управління, виконавча підсистема, підсистема забезпечення.

Отже, серед науковців України аналіз системи антикризового менеджменту розглядався, як складова системи цивільного захисту, національної безпеки в цілому. Окремих досліджень з специфіки антикризового менеджменту в РП, принаймні нам не відомі.

Зрозуміло, що аналізу системи антикризового менеджменту РП присвячена низка досліджень польських науковців.

Причиною виникнення та динамічного розвитку антикризового управління в Республіці Польщі (J. Falecki) стало розуміння того, що протидія сучасним загрозам безпеці, що характеризуються непередбачуваністю, насильством, багатовимірністю, мінливістю, невизначеністю та взаємним проникненням, та обмеження потенційних збитків вимагає безпосередньої участі влади, використання різноманітних сил та засобів, якими володіє держава.

Фундаментальним дослідженням з питань антикризового управління можна вважати дослідження J. Falecki «Дилеми антикризового менеджменту». Науковцем проведений критичний аналіз літератури з: теоретичних основ антикризового управління, визначення предмету (змісту) антикризового управління та його місця в системі національної безпеки, аналізу стану системи антикризового управління в Польщі, досвіду окремих країн, а також НАТО та ЄС у галузі антикризового управління [10].

Науковець зазначає, що дослідження антикризового управління повинні стосуватися етапів запобігання, готовності, реагування, відновлення та, зокрема, включати такі проблемні сфери, як: виклики та загрози, правові рішення, організаційні структури системи, планування, процес прийняття рішень, організація співпраці, координація діяльності, організація та проведення тренінгів, збір та обмін досвідом, наслідки халатності та бездіяльності, поведінка людей у кризових ситуаціях, можливості обмеження наслідків кризових ситуацій

або сфери компетенції та відповідальності посадових осіб. Перевірені результати наукових досліджень повинні використовуватися законодавчими органами, центральною та місцевою адміністрацією, елементами системи антикризового управління та органами виконавчої влади, а також університетами та школами.

Пошуковий аналіз реферативних наукових баз свідчить, що за зазначеними напрямками в РП проводиться доволі багато досліджень.

Виклики та загрози досліджуються в працях P. Swoboda, K. Sienkiewicz-Małyjurek, U. Kałol, M. Marczewski, M. Kisilowski, G. Kunikowski, J. Stawnicka I. Klonowska [11-16],

«De lege lata i de lege ferenda» законодавства (аналіз існуючого і бажаного) в сфері антикризового менеджмента розглядає K. Płonka-Bielenin [17].

Проблематиці удосконалення організаційних структур антикризового менеджменту присвячені праці K. Sienkiewicz-Małyjurek, M. Kopczewski, K. Górski, K. Korzecki, W. Pączek, Gr. Gorski, A. Potoczky [18-22].

Методики та інструментарій антикризового менеджменту досліджують Gr Kunikowski, J. Smagowicz, A. Ukląns [23].

Процеси прийняття рішення розглянуті у працях Zb. Ciekanowskiego, A. Marjańskiego, K. Sienkiewicz-Małyjurek [24, 25].

Велика когорта науковців, що доводить важливість проблематики, досліджують організацію співпраці, координацію діяльності різних суб'єктів мережі безпеки, їх ролі та функцій. Серед них, B. Wiśniewski, J. Prońko, A. Żebrowski, A. Morawski, M. Beskosty, A. Marjański, Ja. Ropęga, P. Derek, O. Zwierkowska [26-32].

Важливим джерелом для вдосконалення системи антикризового управління польські науковці вважають досвід країн, які вже побудували такі системи, використовуючи їх для забезпечення безпеки своїх громадян, а також впроваджуючи необхідні інновації. Так, M. Banasik вивчає досвід антикризового управління НАТО як механізм забезпечення безпеки та захисту населення [33].

Поведінка людей у кризових ситуаціях досліджується

Świdorski Andrzej W., Chrzan T., Chodyński Andrzej [34-36].

Організація та проведення тренінгів – ще одна тематика наукових досліджень польських науковців. Зокрема, дослідження Pawłuszko Tomasz [37] присвячено проблемі проектування підручників для навчання, у тому числі в системі антикризового менеджменту. А розлога публікація J. Faleckiego [38] може бути настільною книгою науково-педагогічних працівників, не тільки щодо організації навчання органів управління єдиної державної системи цивільного захисту України, а й для усвідомлення специфіки організації системи антикризового управління у РП.

Публікація J. Faleckiego [38] висвітлює не тільки теоретичні та практичні аспекти підготовки та проведення гри з прийняття рішень у галузі антикризового управління, а й розкриває проблеми планування в системі антикризового управління з його сутністю, принципами планування, обов'язковими плановими документами. Також в ній розкрита концепція процесу прийняття рішень під час кризової ситуації, яка знайомить учасників гри у прийнятті рішень з фазами, етапами та діями, що виконуються під час цього процесу. Важливе місце в публікації займає каталог загроз, який є основою для розробки завдань та зобов'язань учасників антикризового управління у вигляді територіальної мережі безпеки. А зразковий варіант прийняття рішення, який базується на реальних умовах району Заверце і який враховує особливості цього району, загальну та конкретну ситуацію, основні сили та ресурси, алгоритм «Робота Повітської групи з управління кризовими ситуаціями у разі повені та забруднення нафтовими речовинами» може бути практикою, яку необхідно додатково вивчити.

Ще одним дослідженням, на яке ми звернули увагу з метою підтвердження висунутої гіпотези щодо ефективності застосування розробленого нами кластерно-ситуаційного методу побудови системи цивільної безпеки суспільства та яке підтверджує базовий принцип побудови системи антикризового менеджменту РП – домінантність її територіального рівня, є публікація з презентації Карти загроз національної безпеки, описаної J. Stawnicka та I. Klonowska [39].

Вивчення цього проекту є ще важливим в частині

визначення головного фактору безпеки – відповідальності кожного громадянина і громади за рівень небезпек в місцях проживання. Проект пов'язаний із заходами, що формують соціальну свідомість у сфері відповідальності за стан безпеки в місцевих громадах. Оскільки почуття безпеки є основною, екзистенціальною і, безумовно, найважливішою потребою кожної людини, зазначають автори [39], міністерство внутрішніх справ РП, зокрема Поліція як одна з ключових інституційних установ Республіки Польщі, що входить суб'єктом в мережі безпеки системи антикризового менеджменту на всіх рівнях, розробило інструмент для співпраці з громадами – локальні карти із зазначенням масштабу та типу загроз, ідентифікованих установами, що відповідають за безпеку та громадський порядок.

Відповідно до припущення проекту, одержувачем інформації є громадськість, а інформація, отримана від громадськості, є джерелом щодо виявлення (підтвердження) наявних небезпек в конкретному місці і в конкретний час. Карти загроз цивільній безпеці та громадському порядку – це складені списки загроз життю, здоров'ю та майну людей з урахуванням їх розподілу в просторі та часі. Національна карта загрози безпеці – це сучасна система зв'язку, якою користується все більше жителів. Таким чином, мешканці мають реальний вплив на підвищення безпеки, а органи управління безпекою відчують підтримку місцевої громади. Це дозволяє, з одного боку, підвищити почуття безпеки, з іншого боку, це формує довіру до органів влади та заохочує співпрацю з ними та в цілому є інструментом побудови громадянського суспільства. Національна карта загроз безпеці – це також цінний інструмент у формуванні освітньої ролі органів влади та реального залучення громадян до формування цивільної безпеки та громадського порядку.

Отже, база досліджень з антикризового менеджменту в Республіці Польща досить велика та вимагає додаткового дослідження. Окремого аналізу потребують документи планування, що на рівні воєводства мають великий обсяг (до 800 стор.), тексту, таблиць, схем [40,41].

J. Falecki, на основі літературного аналізу, дійшов

висновку, що серед науковців РП не існує однозначності у визначенні основних понять антикризового управління, таких як: криза, кризова ситуація, загроза системі антикризового управління. Дискусії щодо обсягу завдань, структур та діяльності системи антикризового управління в Польщі практично продовжуються. Деякі науковці розглядають антикризове управління та його систему як протиотруту від загроз із каталогу стихійних лих, наслідки яких загрожують життю чи здоров'ю великої кількості людей, майну чи навколишньому середовищу, а допомога та захист можуть бути ефективно здійснені лише з використанням надзвичайних заходів. Інша велика група прихильників тлумачить антикризове управління дуже широко – як управління національною безпекою (система національної безпеки) в кризових ситуаціях» [42]. Третя ставиться до антикризового управління більш вузько – як до виконання завдань цивільного захисту.

На думку J. Falecki, у чому ми його підтримуємо, суть антикризового управління полягає не тільки у реагуванні на можливу кризову ситуацію, але, що саме головне, в організації заходів, спрямованих на запобігання виникненню таких ситуацій [10].

Тобто, поряд з реагуванням та відновленням стану суспільства до кризової ситуації, увага звертається, насамперед, на створення системи запобігання виникненню кризових ситуацій. Чому, більшість вчених розуміють дефініцію «zarządzania kryzysowego» «crisis management» як антикризове управління, а кризовий менеджмент, в нашому розумінні для польських вчених – це управління під час реагування та ліквідації наслідків кризової ситуації (надзвичайної ситуації). У даному випадку англійським відповідником може буде «emergency management».

Щодо визначення термінології в розумінні польських та інших європейських науковців – це окрема тема дослідження, якій буде присвячена окрема публікація, як і глибинному критичному аналізу наукових досліджень польських вчених з питань розвитку та удосконалення системи антикризового менеджменту. Адже, як зазначає J. Falecki, система

антикризового управління є відносно новим елементом у галузі безпеки, що динамічно розвивається, піддається змінам та вдосконаленням під час свого функціонування та що є надзвичайно важливим – не до кінця визначеною. Тому, надзвичайно важливо проводити дослідження для вироблення гіпотез щодо її вдосконалення [10].

Узагальнюючи результати аналізу публікацій польських науковців з антикризового управління, важливо зазначити, що основними факторами ефективності системи антикризового управління, з чим ми не можемо не погодитися, визначаються: відповідні правові норми; ефективні рішення та організаційні зв'язки; відповідні компетенції ключових стейхолдерів системи; належна розробка планів антикризового управління, що містять сили та засоби, які можна використовувати у кризовій ситуації; операційні процедури, методи вирішення гіпотетичних кризових ситуацій; принципи координації діяльності та організації співпраці або моніторингу для забезпечення своєчасної, повної та достовірної інформації про загрози. Крім того, важливим фактором є систематичне навчання керівництву системою та координації всіх її елементів, а також вмінню приймати точні та своєчасні рішення [43].

Саме огляду правових норм, а саме огляду основного закону Польщі «Про антикризове управління» [4] та належній розробці планів антикризового управління на рівні домінантних утворень мережі безпеки – територіальних громад і буде присвячена дана стаття. Деякі із положень Закону будуть посилені коментарями польських вчених, для більш якісного їх розуміння, пояснюють законодавчо визначені засади кризового менеджменту в РП та підтверджують науковість їх обґрунтування.

Мета статті : огляд Закону Республіки Польща «Про антикризовий менеджмент» та практики його застосування на місцевому рівні в частині розробки планів антикризового менеджменту.

Методи дослідження. Основним методом дослідження є контент-аналіз основного Закону РП «Про антикризове управління» та критичний аналіз змісту планів антикризового управління. Також застосовувався джерельний пошук

публікацій з проблематики статті.

Виклад основного матеріалу. Найважливішою підсистемою, що функціонує в системі національної безпеки РП, є підсистема антикризового управління [10]. Системний підхід дозволяє трактувати широке поняття антикризового управління як внутрішньо скоординовану систему сил, ресурсів та засобів, що застосовуються державою та суспільством для: запобігання надзвичайним ситуаціям, підготовці до контролю над нею через заплановані заходи, ефективної реакції у разі їх виникнення, відновлення / реконструкції та відновлення функціонування критичної інфраструктури. [44, с. 65].

Наші польські колеги G. Sobolewski, M. Sikora чітко визначають специфіку сучасної системи антикризового управління. **«Прогнозування та аналіз загроз стають однією з найбільш пріоритетних галузей знань, оскільки вони тісно пов'язані із безпекою, в деякому сенсі вони є її синонімом»** [42].

Отже, чітко простежується, і це ми побачимо далі при аналізі Закону, пріоритетним завданням системи антикризового менеджменту РП є завдання запобігання та мінімізації ризиків виникнення кризових (надзвичайних) ситуацій.

Аналіз Закону свідчить, що система антикризового управління РП складається насамперед із органів державного управління як елементів управління національною безпекою в цілому. В Законі визначені повноваження, у тому числі і збройних сил РП, особливість їх застосування для вирішення завдань «внутрішньої безпеки». Також в систему входять виконавчі елементи системи національної безпеки (виконавча підсистема антикризового управління). Зауважимо ще раз про прагнення створення в РП інтегрованої системи безпеки.

Концепція антикризового управління, яка закладена в Закон, зосереджена на принципі першості територіальної системи, тобто основний тягар прийняття рішень та відповідальності лежить на владі, яка функціонує на певному рівні територіального поділу країни, в якій сталася криза.

Виконавча підсистема включає служби, охорону, інспекції у формі людських ресурсів та технологій (засобів). Елементи цієї підсистеми складають важливий виконавчий ресурс, без якого навіть найскладніші системи прийняття рішень та органи,

відповідальні за безпеку, не змогли б виконати свої статутні завдання. У кризовому управлінні їх роль виявляється в організованому співробітництві, дотриманні принципів, що формують їх роботу та співпрацю у вирішенні кризових ситуацій [44, с. 77].

Вирішення кризової ситуації вимагає спеціальних дій та часто додаткових зусиль та ресурсів, тому важливим елементом кризового менеджменту, що простежується головною думкою через весь Закон є організація кризових комунікацій і допомоги між різними складовими системи кризового менеджменту.

У разі виникнення конкретної загрози та кризової ситуації буде активовано відповідний елемент виконавчої підсистеми національної безпеки. Найчастіше для цього знадобиться співпраця багатьох суб'єктів. Для цього на окремих рівнях системи є відповідні ресурси для виконання завдань з антикризового управління, включаючи: невідкладна та медична допомога, пожежна служба; правоохоронні служби (поліція, міська варта); інспекції та інші організації [44, с. 74].

Польські вчені зазначають, що система антикризового управління все ще має багато слабких елементів. Однак аналіз положення Закону дозволяє простежити формування чіткої системи з її взаємозв'язками, рівнями відповідальності та саме головне, що важливо при формуванні мережі безпеки і в Україні, організацією взаємодії і кризових комунікацій.

Згідно із ст. 2 зазначеного Закону Управління кризовими ситуаціями (антикризове управління) – це діяльність органів державного управління що є **елементом управління національною безпекою**, яка включає запобігання кризам, підготовку до реагування, контроль над ними за допомогою запланованих дій, реагування на випадок аварій (надзвичайних ситуацій), усунення їх наслідків та відновлення критичної інфраструктури [4, ст. 2].

Варто зазначити, що в кризовій ситуації ключове значення має узгоджена та однозначна термінологія. І хоча серед польських вчених, як зазначалось вище, немає однозначної визначеності в категоріально-поняттєвому апараті антикризового менеджменту, але доцільно звернути на деякі законодавчо визначені поняття [4, ст. 3].

Кризова ситуація – ситуація, яка негативно впливає на рівень безпеки людей, майно значних розмірів чи навколишнє середовище, спричиняючи значні обмеження в роботі компетентних органів державного управління через недостатню кількість наявних у них сил та ресурсів;

Карта небезпеки – карта із зазначенням географічної зони, що охоплюється діапазоном небезпеки, з урахуванням різних типів сценаріїв подій. Карта ризику – карта чи опис, що представляє потенційно негативний вплив загрози на людей, навколишнє середовище, майно та інфраструктуру.

Мережа безпеки – перелік потенційних загроз із зазначенням провідної організації у їх усуненні та суб'єкти, що з ним координують діяльність.

Планування – організаційні заходи, спрямовані на підготовку державного управління для антикризового управління.

Цикл планування – періодична реалізація етапів: аналізу, програмування, розробки плану чи програми, його реалізації, тестування та запуску.

Необхідно зазначити, що на нашу думку, яка склалася при аналізі законодавчих положень, наукових праць польських вчених, в РП визначено, що суспільство постійно знаходиться в ситуації мінімальної небезпеки (ситуації невизначеності). Метою органів державного управління всіх рівнів є запобігання переходу цієї ситуації в активну фазу – кризу (кризову ситуацію), мінімізація можливостей такого переходу. А в разі, все ж таки, її виникнення, опанування контролю над нею завдяки запланованим заходам та реагування з метою якнайшвидшого відновлення первинного стану. Тому, ключовим елементом, що законодавчо визначено і структурно прописано в Законі, є фаза підготовки системи антикризового менеджменту РП.

Вона полягає в розробці планів реагування на кризи. Метою їх є чітке визначення функціонально-оперативних зв'язків між органами управління та силами. Ці плани описують хто, що і коли буде робити, якими силами та засобами та на якій нормативно-правовій основі (до, під час і безпосередньо після кризової події). Підготовка також забезпечує ресурси

спеціалізованих сил та засобів реагування, наприклад: органи управління та їх розташування, **система кризових комунікацій**, оповіщення та персонал з реагування на кризи, а також електронні ресурси сил та ресурси, корисні для реагування на кризу.

Принципи побудови системи антикризового менеджменту РП:

універсальність – антикризове управління організовується органами державної влади у співпраці з існуючими спеціалізованими установами та організаціями, а також широкою громадськістю [45];

домінантність територіальної системи. Основою побудову моделі кризового менеджменту є територіальна система держави. Це правило зводить до допоміжної функції галузеву систему держави;

вірогіднісна категоризація загроз – вона полягає у поділі загроз на групи за типом та розміром та призначення ним конкретних правових, організаційних та фінансових рішень щодо мінімізації, реагування на виникнення, ліквідації наслідків та відновлення функціонування.

Основним методом управління в системі антикризового менеджменту РП визнається метод управління проектами (набір проектів ст. 5 Закону [4]). Під проектом розуміється конкретні заходи щодо зменшення ймовірності виникнення кризової ситуації за певною загрозою, а також, у разі її виникнення, прийняття заходів щодо опанування ситуацією та відновлення нормального стану функціонування об'єкту, території, суспільства.

Сукупність цих проектів включаються в плани антикризового управління відповідного суб'єкту. В системі антикризового планування, що важливо взяти до уваги в Україні, належним чином деталізовано визначено порядок організації взаємодії між органами та силами, що залучаються (надалі виділено курсивом).

Далі наводиться переклад статті Закону, що присвячена плануванню з метою доведення тези про конкретність і визначеність законодавством РП організації системи антикризового менеджменту на всіх рівнях державного

управління, при умові короткого змісту Закону (35 статей). Зміст антикризового менеджменту можна проаналізувати вже на основі статті, що присвячена плануванню.

Згідно ст. 5 Закону [4] розробляється Національний план антикризового управління та плани антикризового управління воєводством, повіту та гміни (громади), далі – «Плани антикризового управління».

Плани антикризового управління включають

1) генеральний план, що містить:

характеристики загрози та оцінка ризику, у тому числі критичній інфраструктурі, а також карти ризику та загрози;

завдання та обов'язки учасників антикризового менеджменту у вигляді мережі безпеки;

перелік сил та ресурсів, які планується використовувати у кризових ситуаціях;

завдання, визначені у відповідних короткострокових планах дій з охорони навколишнього середовища.

2) **набір проектів** у разі кризи, включаючи:

завдання у сфері моніторингу загроз;

режим мобілізації необхідних сил та ресурсів, що беруть участь у реалізації запланованих проектів на випадок кризи;

процедури реагування на надзвичайні ситуації, що конкретизують способи подолання надзвичайних ситуацій;

співпраця між силами, зазначеними вище;

3) функціональні додатки до генерального плану із зазначенням:

процедури виконання завдань у сфері антикризового управління, включаючи ті, що стосуються захисту критичної інфраструктури;

організація комунікацій;

організація системи моніторингу загроз, попередження та оповіщення;

правила інформування громадськості про загрози та що робити у випадку загроз,

організація евакуації з небезпечних районів;

організація екстрених служб, медичної допомоги, соціальної допомоги та психологічної допомоги;

організація захисту від загроз, характерних для даної

місцевості;

перелік укладених договорів та угод, пов'язаних з виконанням завдань, що містяться в плані антикризового управління;

правила та порядок оцінки та документування збитків;

процедури мобілізації державних резервів;

перелік критично важливої інфраструктури, розташований у воєводстві, повіті чи комуні, на який поширюється план антикризового управління;

пріоритети щодо захисту та відновлення критичної інфраструктури.

Плани антикризового управління підлягають систематичному оновленню та цикл планування не може бути довше двох років. Цикл планування повинен здійснюватися компетентними органами державного управління та суб'єктами, що передбачають реалізацію проектів, визначених планом в обсязі їх залучення. Плани антикризового управління узгоджуються з керівниками організацій, які плануються використовувати для виконання проектів, визначених планом.

Отже, із аналізу структурних елементів плану антикризового управління можна чітко визначитися з елементами системи, їх повноваженнями, структурними взаємозв'язками. Враховуючи структурний аспект, плани кризового управління на всіх рівнях – це сукупність документів: аналізи, таблиці, дослідження, вказівки, списки, інструкції чи сценарії, які розробляються в хронологічному порядку, створюючи єдине ціле. Їх основна функція – забезпечення узгодженої роботи всіх можливих елементів, що виникають у певній області в процесі управління кризовими ситуаціями. Про ступінь деталізації планів можна судити на основі аналізу конкретних планів антикризового управління на рівні воєводства, які містять понад 800 с. [40, 41].

Основою планування антикризового управління на будь-якому рівні територіального устрою Польщі розробляється моніторинговий документ – «Рапорт про загрози національній безпеці» (Звіт) [4, ст. 5a]. Звіт містить: карту ризиків (вказівка найважливіших загроз), визначення стратегічних цілей, визначення пріоритетів у реагуванні на конкретні загрози;

вказівка сил і засобів, необхідних для досягнення стратегічних цілей; завдання програмування з метою підвищення безпеки з урахуванням регіональних та місцевих можливостей; додатки, що містять ієрархічно упорядкований перелік проектів (модулів), необхідних для досягнення стратегічних цілей. На основі аналізу змісту Звіту можна констатувати, що він обґрунтовано відповідає на такі питання: Що може статися? Яка ймовірність того, що це станеться? Якими будуть наслідки? Оцінка наслідків несприятливої події є особливо важливим елементом процесу антикризового управління, який є визначальним фактором для прийняття рішень, спрямованих на захист життя та здоров'я населення. Поєднання частоти (ймовірності виникнення) та аналізу ефектів, що називається оцінкою ризику, дає відповідь на питання, чи існує існуючий ризик у прийнятних межах. Якщо ризик виходить за ці межі, слід вжити заходів для зниження ризику до прийнятного рівня шляхом введення необхідних гарантій його зниження.

На основі аналізу публікацій польських науковців, що наведені у списку використаних джерел, визначено особливості вимог до планів антикризового управління. До основних вимог відносяться:

Комплексність, що складається з врахування всіх можливих загроз, які можуть виникнути в даній сфері, та включаючи всіх суб'єктів, які беруть участь у запобіганні, реагуванні та ліквідації наслідків.

Функціональні можливості, що полягають у забезпеченні корисності плану у всіх ситуаціях та визначенні постійних функцій суб'єктів кризового управління на всіх етапах антикризового управління.

Корисність (вживаність), що полягає у прийнятті єдиної структури планів та форми детальних документів та забезпеченні простоти використання планових документів у разі різних подій.

Принципи планування: досяжність мети; реалістичність (слід використовувати лише наявні сили та ресурси, а завдання визначати для них на рівні їх спроможності); принцип своєчасності; принцип повноти (планування повинно давати відповіді на всі можливі, раніше створені події та визначати

суворі завдання для всіх функціональних елементів); принцип ієрархії завдань (кожен суб'єкт та рівень управління відповідають за свою частину завдання); принцип гнучкості (можливість внесення змін у відповідь на непередбачену ситуацію); принцип перспективи (можливість використання запланованих дій для досягнення довгострокових цілей).

Важливе застереження польських вчених, яке не враховано в процесі планування в Україні, всі організації, які працюють в системі, повинні бути залучені до планування, а процес планування повинен відбуватися в контексті конкретного середовища. Якщо менеджери (управління кризою та реагування на кризу) цього не розуміють, вони не зможуть розробляти ефективні плани.

У табл. 1 наведена специфіка (особливості) антикризового управління на різних рівнях територіального устрою Польщі.

Таблиця 1 – Специфіка завдань антикризового менеджменту РП

Національний рівень	Рівень управління		
	воєводства	повіт	гміна
координація діяльності, співпраця з Збройними силами Польщі, співпраця із сусідніми країнами, міжнародна допомога, фінансова допомога потерпілим виділення ресурсів із державного резерву	координація діяльності, надання підтримки на центральному рівні, співпраця з Збройними силами Польщі, співпраця з сусідами, міжнародна допомога прикордонним воєводствам	координація діяльності, виділення повітських сил, надання підтримки рівня воєводства, співпраця з сусідами, оцінка втрат на рівні Повіту	безпосередня ліквідація наслідків події, організація допомоги постраждалому населенню, надання підтримки рівня повіт, співпраця з сусідами, оцінка втрат на рівні Гміни

Складено авторами.

Аналіз (табл. 1) переконливо підтверджує домінантність територіальної одиниці в системі антикризового менеджменту.

Як і в законодавстві України, в Законі РП виписані повноваження керівництва системи антикризового управління. Однак, в законі РП визначено урядову групу антикризового

менеджменту та її завдання (ст. 8, 9), завдання суб'єктів антикризового менеджменту (ст. 12), завдання воєвод (ст. 14), старост (ст. 17), завдання війтів, бурмистрів, президентів міст (ст. 19). Однак, у кожного суб'єкта антикризового менеджменту, на противагу від України, законодавчо визначений інституційний орган управління та його повноваження – центри антикризового управління. Їх повноваження визначаються законом. Так, відповідно до ст. 16 створюються воєводські центри управління кризовими ситуаціями, обслуговування яких здійснюється організаційними підрозділами, компетентними для управління кризовими ситуаціями у воєводських управліннях.

Завдання воєводських центрів управління кризовими ситуаціями включають:

- цілодобове чергування для забезпечення потоку інформації для цілей антикризового менеджменту;

- співпраця з центрами управління кризовими органами органів державного управління;*

- нагляд за функціонуванням системи виявлення та сигналізації та системи раннього попередження населення;

- співпраця з суб'єктами, що здійснюють моніторинг довкілля;

- співпраця з організаціями, що проводять рятувальні, розшукові та гуманітарні акції;

- документування діяльності, що здійснюється центром;

- виконання постійних чергових завдань з метою підвищення обороноздатності держави.

Специфікою Закону РП є те, що він визначає повноваження Збройних Сил РП в системі антикризового управління, а також спеціально створених груп із складу поліції, пожежної безпеки, солдат.

Так ст. 25 Закону [4] визначає: якщо в кризовій ситуації використання інших сил і засобів неможливе або може виявитись недостатнім, якщо іншими нормативними актами не передбачено інше, міністр національної оборони на прохання воєводи може надати в його розпорядження субодиниці або підрозділи Збройних сил Республіки Польща, разом із направленням їх на виконання завдань у сфері антикризового

управління.

Підрозділи Збройних Сил можуть брати участь у виконанні завдань з врегулювання кризових ситуацій, відповідно до їх підготовки, відповідно до воєводського плану антикризового управління. Їх завданнями можуть бути участь у моніторингу загроз; виконання завдань, пов'язаних з оцінкою наслідків явищ, що відбуваються в зоні виникнення загроз; виконання пошуково-рятувальних завдань; евакуація постраждалого населення та майна; виконання завдань, спрямованих на підготовку умов для тимчасової присутності евакуйованих людей у відведених місцях; участь в охороні майна, що залишилось у зоні загроз; ізоляція району виникнення загроз або місця проведення рятувальної операції; виконання охоронних, рятувальних та евакуаційних робіт на будівлях та пам'ятниках, що пошкоджені; проведення робіт, що вимагають використання спеціалізованого технічного обладнання або вибухових речовин, які є в розпорядженні Збройних Сил РП; вивезення небезпечних матеріалів та їх знешкодження, використовуючи сили та ресурси Збройних Сил Республіки Польща; усунення хімічного забруднення, а також біологічного забруднення та інфекцій; видалення радіоактивного забруднення; виконання завдань, пов'язаних з ремонтом та реконструкцією технічної інфраструктури; участь у забезпеченні прохідності шляхів сполучення; надання медичної допомоги та виконання санітарних та протиепідемічних завдань.

Підрозділи Збройних Сил можуть бути передані у розпорядження воєводи у штатному складі або як цільові групи, створені спеціально. Правила поведінки спеціальних робочих груп та їх склад визначено у ст. 25в Закону [4].

Деталізованість реалізації положень Закону РП ми проаналізували на основі двох планів антикризового управління – плану антикризового менеджменту Куявсько-Поморського та Поморського воєводств.

2 ZADANIA I OBOWIĄZKI UCZESTNIKÓW ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO W FORMIE SIATKI BEZPIECZEŃSTWA

2.1 ZESTAWIENIE ZAGROŻEŃ ZAWARTYCH W KATALOGU ZAGROŻEŃ ZE WSKAZANIEM PODMIOTU WIODĄCEGO ORAZ PODMIOTÓW WSPÓŁPRACUJĄCYCH

W Instytucja wiodąca **P** Instytucja pomocnicza

Lp.	Zdarzenie kryzysowe	Fazy zdarzenia kryzysowego										Administracja zespólna i niezespólna										Służby i jednostki użyteczności publicznej																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																													
		Województwo (WCZK)		Marszałek Województwa		Wojewódzki Kierownik Zarządzania Kryzysowego		Prezydent Miasta Poznania (KNP PSP)		Policja (KNP P)		Wojewódzki Inspektorat Ochrony i Środowiska		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roslin i Lasów		Wojewódzki Inspektorat Ochrony Srodowiska		Wojewódzki Inspektorat Inspekcji Handlowej		Wojewódzki Inspektorat Wyczerpani		Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego		Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego		Wojewódzki Inspektorat Transportu Kolejowego		Wojewódzki Inspektorat Transportu Lotniczego		Wojewódzki Inspektorat Transportu Morskiego																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																					
1.	Powódź	zapobieganie	P		P	P																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																													

Рисунок 1 – Витяг з плану [41].

У частині першій (генеральний план) визначено характеристики небезпеки та ризик їх виникнення. Ретельно, в окремих розділах описані завдання та обов'язки учасників антикризового управління, визначено Мережу безпеки (приклад на рис. 1). Окремі основні розділи плану визначають сили та засоби, що заплановані для використання; завдання, що визначення в планах короткотермінових дій; завдання, щодо моніторингу загроз; порядок залучення запланованих сил та засобів; процедури реагування на визначені кризи, організацію співпраці із залученими силами, функціональні додатки щодо окремих операцій.

Цікавим досвідом для нас є зміст розділів «Завдання та обов'язки учасників антикризового управління у вигляді мережі безпеки». Цей розділ зазвичай розробляється у вигляді мережі безпеки, розбитої на етапи управління кризовими ситуаціями. Мережа безпеки повинна містити загрози, визначені в каталозі, і вказують на суб'єктів, які беруть участь у виконанні завдань на окремих етапах процесу антикризового управління. Мережа

безпеки також повинна вказувати орган управління, провідний суб'єкт господарювання в окремих видах загроз, а також співпрацюючі суб'єкти. Щоб бути прийнятним, як правило, для кожної загрози має бути вказано один провідний суб'єкт, тоді як кількість установ, що співпрацюють, необмежена і залежить від потреб та можливостей рівня, що організовує діяльність. В цьому розділі структурним елементом є опис завдань та обов'язків провідних та співпрацюючих суб'єктів (за окремими видами загроз).

Окремим розділом визначається режим роботи воєводського центру антикризового управління за кожним видом загроз, завдання учасників антикризового менеджменту щодо моніторингу загроз (за кожним її видом).

PROCEDURY REALIZACJI ZADAŃ Z ZAKRESU ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO – MODUŁY ZADANIOWE WOJEWODY, W TYM ZWIĄZANE Z OCHRONĄ INFRASTRUKTURY KRYTYCZNEJ

C. PRZEDSIĘWZIĘCIA REAGOWANIA:

Czynności do wykonania	Kierujący działaniami	Dokumentujący przebieg działań	Organizacja Współdziałania i obiegu informacji	Procedury komunikacji społecznej
1. Wzmocnić osobowo całodobowy dyżur pełniony w ramach Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego.				
- wyznaczyć z personelu Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego osoby do wzmocnienia dyżuru pełnionego w ramach Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (WCZK); - opracować system (plan) wzmocnienia dyżuru i zapewnić jego formalno-prawne funkcjonowanie; - zapewnić minimalne wymagania logistyczne zabezpieczające funkcjonowanie wzmocnionego dyżuru WCZK; - zorganizować szkolenie dla personelu stanowiącego wzmocnienie dyżuru w zakresie zadań dyżuru i sposobu ich realizacji.	Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego.		W czasie wykonywania zadania, współdziałanie wystąpi w relacji Wydział BZK – Biuro Kadr i Organizacji w zakresie opracowania formalno-prawnych reguł pełnienia dyżuru, a w szczególności ustalenie czasu pracy, sposobu rekompensaty, ustanowienie odmiennego okresu rozliczeniowego.	
2. Polecić kierownikom jednostek administracji przekazywanie informacji dotyczących sytuacji w rejonie kryzysu do dyżuru WCZK.				
zorganizować grę decyzyjną z szefami jednostek administracji zespolonej oraz z osobami funkcyjnymi urzędu wojewódzkiego, na temat przekazywania wszelkich informacji z rejonu kryzysu do dyżuru WCZK;	Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego	Dyżurny WCZK	W ramach realizacji zadania współdziałanie zostanie zorganizowane w relacji: WCZK a służby dyżurne/operacyjne	

Рисунок 2 – Витяг із плану антикризового менеджменту [40].

Деталізація плану щодо конкретних дій, враховуючи зазначений основний метод – метод проекту, реалізується в розділі щодо переліку модулів, які розрізняються на модулі воєводи і модулі старост. Наведемо приклад, щодо модулю завдань воєводи з антикризового управління, включаючи захист критичної інфраструктури (рис. 2). У модулі у таблично-

графічному вигляді розписуються Концепція діяльності, обов'язки посадових осіб, операційні умови виконання завдань, заявка на реагування (рис. 2), умови співпраці з іншими інституціями, бюджет виконання завдання, правові підстави.

«База сил та ресурсів, які планується використовувати у кризових ситуаціях». Цей документ – база даних про ресурси, якими можна користуватися у кризових ситуаціях. Ця база даних розробляється в електронному вигляді та на папері і постійно оновлюється.

Обсяг статті не дозволяє навіть перерахувати назви розділів плану, не говорячи вже про аналіз їх змісту. На перший погляд може скластися, що деякі підрозділи різних розділів плану повторюють один одного. Однак, кожний з них розширює та деталізує дії того чи іншого суб'єкта системи антикризового менеджменту.

Окремим розділом деталізації є так звані функціональні додатки. На прикладі функціонального додатку «Організація комунікації між суб'єктами процесу реагування на кризи» покажемо, що такі додатки готуються в описовій формі та доповнюється, як в даному випадку схемою організації комунікацій у кризових ситуаціях. Опис повинен показувати, що основними ланками в обміні інформацією в цих ситуаціях є Центри управління кризовими ситуаціями, чергові служби суб'єктів, що займаються діяльністю, та контактних пунктів у підрозділах місцевого самоврядування. В якості засобів зв'язку використовується стаціонарна та факсимільна телефонія, доповнена мобільною телефонією та електронною поштою. Незалежно від вищезазначених систем, кожен із суб'єктів, які беруть участь у кризових операціях, може і повинен використовувати власні системи зв'язку.

Висновки та напрями подальшого дослідження.

Отже, проведений аналіз основного Закону та деяких планів антикризового менеджменту РП на територіальному рівні дозволяють стверджувати, що система антикризового менеджменту РП: має науково обґрунтовану чітку законодавчу базу у вигляді Закону РП «Про антикризове управління»; інтегрована в систему національної безпеки РП і є невід'ємною її складовою; спрямована на попередження виникнення

кризових ситуацій, а в разі їх виникнення – їх опанування за рахунок запланованих заходів, реагування та відновлення ситуації до кризи. Основою системи кризового менеджменту є територіальна мережа безпеки.

Напрямом подальшого дослідження є компаративний аналіз систем антикризового менеджменту різних країн, вивчення кращих практик організації антикризового управління РП.

Список використаних джерел

1. Мудрак Лара Комунікація і криза як громадам протистояти викликам і успішно діяти в період кризи / Вебсайт «Децентралізація». URL : <https://cutt.ly/3bXsfCx> (дата звернення 15.05.2021).
2. Концепція управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 січня 2014 р. № 37-р // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2014-%D1%80#Text> (дата звернення 15.05.2021).
3. Волянський П.Б., Гур'єв С.О., Соловійов О.С., Терент'єва А.В. Кризовий менеджмент і принципи управління ризиками в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій : монографія. Вид. 2 виправ. та доповн. К.: Парлам. вид-во, 2021. 432 с.
4. Ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r., nr 89) / Webportal «Lexlege». URL : <https://cutt.ly/FnftEsA> (дата звернення 15.05.2021).
5. Система державного управління Республіки Польща: досвід для України / авт.-уклад. Х. М. Дейнега ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. К. : НАДУ, 2010. 48 с. URL : <https://cutt.ly/bbXsceN> (дата звернення 15.05.2021).
6. Рогуля А. Європейський досвід функціонування системи цивільного захисту населення у забезпеченні національної безпеки. Збірник наукових праць. 2015. Вип. 45 “Ефективність державного управління”. С. 130–138. URL : <https://cutt.ly/hnfyOzM> (дата звернення 15.05.2021).
7. Чигринський В. А. Політико-правове проектування та державне конструювання системи забезпечення національної безпеки республіки польща: уроки для України. Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 13-14. С. 143–150. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.13-14.143
8. Нікіпелова Є. М. Державне управління безпековою політикою Республіки Польща: досвід для України. Дис.канд. наук держ. упр.: 25.00.05. Національний університет цивільного захисту України. Харків, 2019. 286 с. URL : <https://nuczu.edu.ua/images/topmenu/science/spetsializovani-vcheni-rady/DISNikipelova.pdf>
9. Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej polskiej 2014. Warszawa, 2014. 57 s. URL: <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> (дата звернення 15.05.2021).

10. Falecki J., Dylematy zarządzania kryzysowego [Dilemmas of crisis management in the Republic of Poland]. Wyższa Szkoła Humanitas. Sosnowiec, 2016. 320 c.
11. Zarządzanie kryzysowe w obliczu zagrożenia COVID-19 oznacza konieczność zaangażowania szeregu niezależnych umiejętności z różnych obszarów, w celu ułatwienia podjęcia odpowiednich decyzji przez najwyższe kierownictwo. *Porady dotyczące zarządzania kryzysowego / KPMG*. URL : <https://cutt.ly/xbXsTth> (data звернення 05.05.2021).
12. Swoboda Piotr Zarządzanie kryzysowe na poziomie lokalnym – wybrane aspekty teoretyczne i praktyczne dotyczące zagrożenia powodziowego. *Wybrane problemy bezpieczeństwa tom II. Polsko – Bułgarsko – Ukraińskie Prace Naukowe*. Wydawca: Europejskie Stowarzyszenie Promocji Nauki i Rozwoju przy współpracy z Wydziałem Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Kraków 2018. S. 86-112. URL : <https://cutt.ly/8bXsUne> (data звернення 05.05.2021).
13. Sienkiewicz-Małyjurek Katarzyna Smart City w budowaniu odporności miast na zagrożenia. *Bezpieczeństwo : teoria i praktyka*. Nr 4. 2020. Ss. 75–90 URL : <https://cutt.ly/dnfyXKi> (data звернення 15.05.2021).
14. Kąkol Urszula, Marczewski Marcin Metody analizy i oceny ryzyka stosowane w zarządzaniu kryzysowym na poziomie gminnym. [Crisis Management, Risk Analysis and Assessment Methods on the Municipal Level] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie Cracow Review of Economics and Management Location: Poland. Nr 11 (959). 2016. S. 53–69. URL : <https://cutt.ly/TnfyNOT> (data звернення 05.05.2021).
15. Kisilowski Marek, Kunikowski Grzegorz Charakterystyka zagrożeń organizacyjno-prawnych i socjalnych objętych planami ratowniczymi oraz planami zarządzania kryzysowego na poziomie centralnym. *Autobusy* Nr 9. 2017. S. 197-202. URL : <https://cutt.ly/lbXsD2D> (data звернення : 05.05.2021).
16. J. Stawnicka and I. Klonowska, Krajowa Krajowa mapa zagrożeń bezpieczeństwa nową formą dialogu polskiej Policji ze społecznością lokalną na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego. [The National Map of Security Threats as a new form of dialogue between the Polish Police and the local community for internal security. Socio-pedagogical aspect], Wyższa Szkoła Humanitas Sosnowiec 2018. 130 c.
17. Płonka-Bielenin Katarzyna Propozycja zmian w zakresie zarządzania kryzysowego - uwagi de lege lata i de lege ferenda. *Przegląd Prawa Publicznego*. nr 7-8. 2020 ss. 153–165. URL : <https://cutt.ly/WbXsXZ7> (data звернення 15.05.2021).
18. Katarzyna Sienkiewicz-Małyjurek Wydział organizacji i zarządzania problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego w samorządach. Zeszyty naukowe politechniki śląskiej. Seria: organizacja i zarządzanie z. 59. 2011. URL : <https://cutt.ly/pbXsBl4> (data звернення 05.05.2021).
19. Kopczewski Marian Zintegrowany system ratowniczy elementem zarządzania kryzysowego. Zeszyty naukowe Państwowej Wyższej szkoły techniczno-

- ekonomicznej im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu. Współczesne problemy zarządzania Nr 10. Bezpieczeństwo publiczne. 2017. S. 37–56. URL : <https://cutt.ly/bbXsNKv> (дата звернення 15.05.2021).
20. Górka Karina Zarządzanie kryzysowe jako istotny element kierowania współczesnym bezpieczeństwem narodowym. [Crisis management as an important component of national security management today]. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu przyrodniczo-humanistycznego w Siedlcach Nr 97 Seria: Administracja i Zarządzanie. 2013. URL : <https://cutt.ly/HbXs1Bw> (дата звернення : 05.05.2021).
21. Korzecki Kazimierz, Pączek Wiesław Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w krajowym systemie zarządzania kryzysowego. Geneza i ogólna charakterystyka. [The Government Centre in National Crisis Management System]. Przedsiębiorczość i Zarządzanie 6.1/2015. S. 137–154. <https://cutt.ly/Onfy8WD> (дата звернення 15.05.2021).
22. Administracja publiczna w procesie zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego. Bezpieczeństwo lokalne – wybrane aspekty : Monografie. Pod redakcją naukową Grzegorza Gorskiego, Andrzeja Potoczka. Współpraca wydawnicza: Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit” s.c. oraz Jagielloński Instytut Wydawniczy Toruń 2020 URL : <https://cutt.ly/EbXs9ZS> (дата звернення 15.05.2021).
23. Kunikowski Grzegorz, Smagowicz Justyna, Uklański Anna Zastosowanie metod i technik w procesach wspomagających proces zarządzania kryzysowego [Application of Methods and Techniques in Processes Supporting the Crisis Management Process] Nowoczesne Systemy Zarządzania. 2019 nr 4 Ss. 83-97 URL : <https://cutt.ly/QbXs4uy> (дата звернення 15.05.2021).
24. Ciekankowski Zbigniew, Marjański Andrzej Uwarunkowania zarządzania kryzysowego na poziomie podstawowym. [Conditions of crisis management at the basic level] Zeszyty naukowe Państwowej Wyższej szkoły techniczno-ekonomicznej im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu. Współczesne problemy zarządzania Nr 10. Bezpieczeństwo publiczne. URL : <https://cutt.ly/tbXs7NB> (дата звернення 15.05.2021).
25. Sienkiewicz-Małyjurek Katarzyna Odporność i przedsiębiorczość w zarządzaniu kryzysowym. [Resilience and entrepreneurship in emergency management] Ekonomia Społeczna. 2/2020. Ss. 22-36. URL : <https://cutt.ly/Bnfy52H> (дата звернення 15.05.2021).
26. Wiśniewski B., Prońko J. Podstawowe problemy współpracy w zarządzaniu kryzysowym. Вісник Львівського державного університету безпеки життєдіяльності 20 (Грудень), 2019. С. 29–35. URL : <https://cutt.ly/InfueJs> (дата звернення 05.05.2021).
27. Żebrowski Andrzej Służby specjalne w systemie zarządzania kryzysowego państwem. Refleksje o przeszłości, spojrzenie na współczesność : Monografia poświęcona Profesorowi Sergiuszowi Wasiucie z okazji 60-letniego Jubileuszu i 35-lecia pracy zawodowej. Kraków 2018. S. 157–183. URL : <https://cutt.ly/LbXdel7> (дата звернення 15.05.2021).
28. Morawski Antoni Rola organizacji pozarządowych w procesie zarządzania

- kryzysowego. [Role of Non-Governmental Organizations in Emergency Management Process] Kwartalnik Naukowy OAP UW "e-Politikon". Ośrodek Analiz Politologicznych UW 2013. № 6 S. 187-207. URL : <https://cutt.ly/ObXdtCv> (дата звернення 15.05.2021).
29. Beskoste Małgorzata Funkcje i rola mediów w zarządzaniu kryzysowym [the functions and the role of media in crisis management]. Studia nad bezpieczeństwem. nr 3. 2018 ss. 187–198. URL : <https://cutt.ly/8bXdu5z> (дата звернення 15.05.2021).
30. Marjański Andrzej, Ropęga Jarosław Ochotnicze Straże Pożarne. Zapewnienie efektu synergii w zarządzaniu kryzysowym. Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka. 4/2019. Ss. 63-81 URL : <https://cutt.ly/hnfuudQ> (дата звернення 15.05.2021).
31. Derek Paweł Rola narodowych służb hydrologiczno-meteorologicznych w zarządzaniu ryzykiem kryzysowym związanym z katastrofami naturalnymi na przykładzie Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego / Repozytorium Uniwersytetu łódzkiego. Ss. 273–288 URL : <https://cutt.ly/2bXdpnK> (дата звернення 15.05.2021).
32. Zwierkowska Oliwia Relacja starosty z komendantem powiatowym państwowej straży pożarnej w stanie klęski żywiołowej [Relationship between the district head and the district commandant of the state fire service in the state of natural disaster] : pracy licencjackie. 2020-07-10. / Jagiellonian University Repository. URL : <https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/240949> (дата звернення 15.05.2021).
33. Zarządzanie kryzysowe NATO mechanizmem zapewniania bezpieczeństwa iochrony ludności.. [NATO Crisis Management as the Mechanism of Ensuring Security and Civil Protection] Przedsiębiorczość i Zarządzanie. 5.3/2017. S.341–357. URL : <https://cutt.ly/BnfubCL> (дата звернення 15.05.2021).
34. Świderski Andrzej W. Część II. Kultura bezpieczeństwa obywateli a funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego w wymiarze lokalnym. Wyniki badań empirycznych [part II. Security culture of citizens and functioning of the crisis management system in the local dimension. The results of empirical research]. Wydawnictwo Naukowe UPH. Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach. 268 s. URL : <https://cutt.ly/abXddTE> (дата звернення 15.05.2021).
35. Chrzan, T. Zarządzanie kryzysowe i zabezpieczenie przeciwpowodziowe na terenie powiatu kluczborskiego a poczucie bezpieczeństwa jego mieszkańców / Infona : portal komunikacji naukowej. URL : <https://cutt.ly/RbXdf8n> (дата звернення 15.05.2021).
36. Andrzej Chodyński, Bezpieczeństwo w zarządzaniu publicznym. Wprowadzenie [Security in public governance: an introduction]. Bezpieczeństwo : teoria i praktyka. Nr 4. 2020. Ss. 13–16 URL : <https://cutt.ly/unfuWWo> (дата звернення 15.05.2021).
37. Pawłuszko Tomasz Projektowanie podręczników w naukach o bezpieczeństwie. Poszukiwanie dobrych praktyk. Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2020, vol. 14, nr 1. DOI :

- <https://doi.org/10.34862/rbm.2020.1.3>. URL : <https://cutt.ly/JnfiLBC> (дата звернення 15.05.2021).
38. Janusz Falecki, Organization of decision-making games in crisis management. Sosnowiec. 2015.
 39. Stawnicka J., Klonowska I., Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa w Polsce... [The National Map of Security Threats as a new form of dialogue between the Polish Police and the local community for internal security. Socio-pedagogical aspect], Wyższa Szkoła Humanitas. Sosnowiec. 2018. 130 с.
 40. Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego (część b) / Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdansk. URL : <https://cutt.ly/VnfoaEK> (дата звернення 15.05.2021).
 41. Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego / Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy URL : <https://cutt.ly/Enfol9j> (дата звернення 15.05.2021).
 42. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Z. Sobejko, Uwarunkowania organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego RP, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014, s. 68.
 43. G. Sobolewski (kier. nauk.), Model zarządzania przepływem informacji w sytuacjach kryzysowych, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 7.
 44. G. Sobolewski, Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy, Warszawa 2013, 321 s.
 45. Juliusz PIWOWARSKI, Mariusz ROZWADOWSKI System zarządzania kryzysowego jako element bezpieczeństwa narodowego ASO.A.7(1)/2016/344-3680.

References

1. Mudrak, Lara (2020) Komunikaitsiia i kryza yak hromadam protystoiaty vyklykam i uspishno diiaty v period kryzy [Communication and crisis as communities meet challenges and act successfully in times of crisis] / Vebsait «Detsentralizatsiia». Retrieved from <https://cutt.ly/3bXsfCx> [in Ukrainian].
2. Kontseptsiiia upravlinnia ryzykamy vynyknennia nadzvychainykh sytuatsii tekhnohennoho ta pryrodnoho kharakteru [The concept of risk management of emergencies of man-made and natural nature] : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22 sichnia 2014 r. № 37-r // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy. Retrieved from : <https://cutt.ly/knfoEZA> [in Ukrainian].
3. Volianskyi, P. B., Hur`iev, C. O., Soloviov, O.S., Terent`ieva A. V. (2021) Kryzoviyi menedzhment i pryntsypy upravlinnia ryzykamy v protsesi likvidatsii naslidkiv nadzvychainykh situatsii [Crisis management and principles of risk management in the process of emergency response] : monohrafiia. Vyd. 2 vyprav. ta dopovn. – K.: Parlam. vyd-vo. 432 s. [in Ukrainian].
4. Ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2007 r., nr 89) / Webportal «Lexlege». Retrieved from <https://lexlege.pl/ustawa-o-zarzadzaniu->

[kryzysowym/](#) [in Poland].

5. Systema derzhavnoho upravlinnia Respubliki Polshcha: dosvid dlia Ukrainy (2010) [The system of public administration of the Republic of Poland: experience for Ukraine] / avt.-uklad. Kh. M. Deineha ; za zah. red. Yu. V. Kovbasiuka. K. : NADU. 48 s. Retrieved from <https://cutt.ly/bbXsceN> [in Ukrainian].
6. Rohulia, A. (2015). Yevropeyskyi dosvid funktsionuvannia systemy tsyvilnoho zakhystu naselennia u zabezpechenni natsionalnoi bezpeky [European experience in the functioning of the civil protection system in ensuring national security]. Zbirnyk naukovykh prats. Vyp. 45 "Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia". S. 130–138. Retrieved from <https://cutt.ly/Hnfo2Wh> [in Ukrainian].
7. Chyhyrsky, V. A. (2020). Polityko-pravove proiektuvannia ta derzhavne konstruiuvannia systemy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky respubliki polshcha: uroky dlia Ukrainy [Political and legal design and state construction of the national security system of the republic of poland: lessons for Ukraine]. Investytzii: praktyka ta dosvid. 2020. № 13-14. S. 143–150. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.13-14.143 [in Ukrainian].
8. Nikipielova, Ye. M. (2019). Derzhavne upravlinnia bezpekovoiou politykoiu Respubliki Polshcha: dosvid dlia Ukrainy [Public administration of the security policy of the Republic of Poland: experience for Ukraine]. Dys. ...kand. nauk derzh. upr. : 25.00.05. Natsionalnyi universytet tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Kharkiv, 2019. 286 s. Retrieved from <https://cutt.ly/Tnfo5c2> [in Ukrainian].
9. Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej polskiej 2014. Warszawa, 2014. 57 s. Retrieved from <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> [in Poland].
10. Falecki, J. (2016), Dylematy zarządzania kryzysowego [Dilemmas of crisis management in the Republic of Poland]. Wyższa Szkoła Humanitas. Sosnowiec, 2016. 320 c. [in Poland].
11. Zarządzanie kryzysowe w obliczu zagrożenia COVID-19 oznacza konieczność zaangażowania szeregu niezależnych umiejętności z różnych obszarów, w celu ułatwienia podjęcia odpowiednich decyzji przez najwyższe kierownictwo. *Porady dotyczące zarządzania kryzysowego* / KPMG. Retrieved from <https://cutt.ly/xbXsTth> [in Poland].
12. Swoboda, Piotr (2018) Zarządzanie kryzysowe na poziomie lokalnym – wybrane aspekty teoretyczne i praktyczne dotyczące zagrożenia powodziowego. *Wybrane problemy bezpieczeństwa tom II. Polsko – Bułgarsko – Ukraińskie Prace Naukowe. Wydawca: Europejskie Stowarzyszenie Promocji Nauki i Rozwoju przy współpracy z Wydziałem Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Kraków 2018. S. 86-112.* Retrieved from <https://cutt.ly/8bXsUne> [in Poland].
13. Sienkiewicz-Małyjurek, Katarzyna (2020). Smart City w budowaniu odporności miast na zagrożenia. *Bezpieczeństwo : teoria i praktyka. Nr 4. Ss.*

- 75-90 Retrieved from <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=962448> [in Poland].
14. Kąkol, Urszula, Marczewski, Marcin (2016). Metody analizy i oceny ryzyka stosowane w zarządzaniu kryzysowym na poziomie gminnym. [Crisis Management, Risk Analysis and Assessment Methods on the Municipal Level] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie Cracow Review of Economics and Management Location: Poland. Nr 11 (959). 2016. S. 53–69. Retrieved from <https://zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl/article/view/1204/915> [in Poland].
 15. Kisilowski, Marek, Kunikowski Grzegorz (2017) Charakterystyka zagrożeń organizacyjno-prawnych i socjalnych objętych planami ratowniczymi oraz planami zarządzania kryzysowego na poziomie centralnym. Autobusy Nr 9. 2017. S. 197-202 Retrieved from <https://cutt.ly/lbXsD2D> [in Poland].
 16. Stawnicka, J. Klonowska, I. (2018), Krajowa mapa zagrożeń bezpieczeństwa nową formą dialogu polskiej Policji ze społecznością lokalną na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego. [The National Map of Security Threats as a new form of dialogue between the Polish Police and the local community for internal security. Socio-pedagogical aspect], Wyższa Szkoła Humanitas Sosnowiec. 130 c. [in Poland].
 17. Płonka-Bielenin, Katarzyna Propozycja zmian w zakresie zarządzania kryzysowego – uwagi de lege lata i de lege ferenda. Przegląd Prawa Publicznego. nr 7-8. 2020 ss. 153–165. Retrieved from <https://cutt.ly/WbXsXZ7> [in Poland].
 18. Sienkiewicz-Małyjurek, Katarzyna (2011) Wydział organizacji i zarządzania problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego w samorządach. Zeszyty naukowe politechniki śląskiej. Seria: organizacja i zarządzanie z. 59. Retrieved from <https://cutt.ly/pbXsBl4> [in Poland].
 19. Kopczewski, Marian (2017) Zintegrowany system ratowniczy elementem zarządzania kryzysowego. Zeszyty naukowe Państwowej Wyższej szkoły techniczno-ekonomicznej im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu. Współczesne problemy zarządzania Nr 10. Bezpieczeństwo publiczne. 2017. S. 37–56. Retrieved from <https://cutt.ly/bbXsNKv> [in Poland].
 20. Górska, Karina (2013) Zarządzanie kryzysowe jako istotny element kierowania współczesnym bezpieczeństwem narodowym. [Crisis management as an important component of national security management today]. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu przyrodniczo-humanistycznego w Siedlcach Nr 97 Seria: Administracja i Zarządzanie. Retrieved from <https://cutt.ly/HbXs1Bw> [in Poland].
 21. Korzecki, Kazimierz, Pączek Wiesław (2015) Rządowe Centrum Bezpieczeństwa w krajowym systemie zarządzania kryzysowego. Geneza i ogólna charakterystyka. [The Government Centre in National Crisis Management System]. Przedsiębiorczość i Zarządzanie 6.1/2015. S. 137–154. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=825166> [in Poland].
 22. Administracja publiczna w procesie zapewnienia bezpieczeństwa lokalnego. Bezpieczeństwo lokalne – wybrane aspekty : Monografie. Pod redakcją

- naukową Grzegorda Gorskiego, Andrzeja Potoczka. Współpraca wydawnicza: Wydawnictwo Edukacyjne „Akapit” s.c. oraz Jagielloński Instytut Wydawniczy Toruń 2020 Retrieved from <https://cutt.ly/EbXs9ZS> [in Poland].
23. Kunikowski, Grzegorz, Smagowicz, Justyna (2019) Ukląś Anna Zastosowanie metod i technik w procesach wspomagających proces zarządzania kryzysowego [Application of Methods and Techniques in Processes Supporting the Crisis Management Process] Nowoczesne Systemy Zarządzania. 2019 nr 4 Ss. 83–97 Retrieved from <https://cutt.ly/QbXs4uy> [in Poland].
24. Ciekankowski, Zbigniew, Marjański, Andrzej Uwarunkowania zarządzania kryzysowego na poziomie podstawowym. [Conditions of crisis management at the basic level] Zeszyty naukowe Państwowej Wyższej szkoły techniczno-ekonomicznej im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu. Współczesne problemy zarządzania Nr 10. Bezpieczeństwo publiczne. Retrieved from <https://cutt.ly/tbXs7NB> [in Poland].
25. Sienkiewicz-Małyjurek, Katarzyna Odporność i przedsiębiorczość w zarządzaniu kryzysowym. [Resilience and entrepreneurship in emergency management] Ekonomia Społeczna. 2/2020. Ss. 22–36. Retrieved from <https://www.cceol.com/search/viewpdf?id=958752> [in Poland].
26. Wiśniewski, B., Prońko, J. Podstawowe problemy współpracy w zarządzaniu kryzysowym. Вісник Львівського державного університету безпеки життєдіяльності 20 (Грудень), 2019. С. 29–35. Retrieved from <https://doi.org/https://doi.org/10.32447/20784643.20.2019.05> [in Poland].
27. Zebrowski, Andrzej (2018) Służby specjalne w systemie zarządzania kryzysowego państwem. Refleksje o przeszłości, spojrzenie na współczesność : Monografia poświęcona Profesorowi Sergiuszowi Wasiucie z okazji 60-letniego Jubileuszu i 35-lecia pracy zawodowej. Kraków. S. 157–183. Retrieved from <https://cutt.ly/LbXdel7> [in Poland].
28. Morawski, Antoni (2013) Rola organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego. [Role of Non-Governmental Organizations in Emergency Management Process] Kwartalnik Naukowy OAP UW "e-Politikon". Ośrodek Analiz Politologicznych UW 2013. № 6 S. 187–207. Retrieved from <https://cutt.ly/ObXdtCy> [in Poland].
29. Beskoste Małgorzata (2018) Funkcje i rola mediów w zarządzaniu kryzysowym [The functions and the role of media in crisis management]. Studia nad bezpieczeństwem. nr 3. ss. 187–198. Retrieved from <https://cutt.ly/8bXdu5z> [in Poland].
30. Marjański, Andrzej, Ropega, Jarosław (2019) Ochotnicze Straże Pożarne. Zapewnienie efektu synergii w zarządzaniu kryzysowym. Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka. 4/2019. Ss. 63–81 Retrieved from <https://www.cceol.com/search/viewpdf?id=877420> [in Poland].
31. Derek Paweł (2018) Rola narodowych służb hydrologiczno-meteorologicznych w zarządzaniu ryzykiem kryzysowym związanym z katastrofami naturalnymi na przykładzie Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego / Repozytorium Uniwersytetu

- lodzkiego. Ss. 273–288 Retrieved from <https://cutt.ly/2bXdpnK> [in Poland].
32. Zwierkowska Oliwia (2020) Relacja starosty z komendantem powiatowym państwowej straży pożarnej w stanie klęski żywiołowej [Relationship between the district head and the district commandant of the state fire service in the state of natural disaster] : pracy licencjackie. 2020-07-10. / Jagiellonian University Repository. Retrieved from <https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/240949> [in Poland].
33. Zarządzanie kryzysowe NATO mechanizmem zapewniania bezpieczeństwa iochrony ludności.. [NATO Crisis Management as the Mechanism of Ensuring Security and Civil Protection] Przedsiębiorczość i Zarządzanie. 5.3/2017. S.341–357. Retrieved from <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=734320> [in Poland].
34. Świdorski Andrzej W. Część II. Kultura bezpieczeństwa obywateli a funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego w wymiarze lokalnym. Wyniki badań empirycznych [part II. Security culture of citizens and functioning of the crisis management system in the local dimension. The results of empirical research]. Wydawnictwo Naukowe UPH. Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach. 268 s. Retrieved from <https://cutt.ly/abXddTE> [in Poland].
35. Chrzan, T. Zarządzanie kryzysowe i zabezpieczenie przeciwpowodziowe na terenie powiatu kluczborskiego a poczucie bezpieczeństwa jego mieszkańców / Infona : portal komunikacji naukowej. Retrieved from <https://cutt.ly/RbXdf8n> [in Poland].
36. Chodyński Andrzej (2020), Bezpieczeństwo w zarządzaniu publicznym. Wprowadzenie [Security in public governance: an introduction]. Bezpieczeństwo : teoria i praktyka. Nr 4. 2020. Ss. 13–16 Retrieved from <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=962418> [in Poland].
37. Pawłuszko Tomasz (2020) Projektowanie podręczników w naukach o bezpieczeństwie. Poszukiwanie dobrych praktyk. Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego, vol. 14, nr 1 DOI: <https://doi.org/10.34862/rbm.2020.1.3>. Retrieved from <https://cutt.ly/zbX5jGr> [in Poland].
38. Janusz Falecki, (2015) Organization of decision-making games in crisis management. Sosnowiec [in Poland].
39. Stawnicka J., Klonowska I. (2018) Krajowa Mapa Zagrożeń Bezpieczeństwa w Polsce... [The National Map of Security Threats as a new form of dialogue between the Polish Police and the local community for internal security. Socio-pedagogical aspect], Wyższa Szkoła Humanitas Sosnowiec. 130 c. [in Poland].
40. Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego (część b) / Pomorski i Urząd Wojewódzki w Gdansk. Retrieved from <https://cutt.ly/MbX5gg1> [in Poland].
41. Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego / Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy Retrieved from <https://cutt.ly/Enfol9j> [in Poland].
42. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Z. Sobejko (2014) Uwarunkowania organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego RP, Akademia Obrony

Narodowej, Warszawa. s. 68 [in Poland].

43. G. Sobolewski (kier. nauk.) (2013), Model zarządzania przepływem informacji w sytuacjach kryzysowych, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa. s. 7.
44. G. Sobolewski (2013) Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy, Warszawa. 321 s. [in Poland].
45. Juliusz Piwowarski, Mariusz Rozwadowski System zarządzania kryzysowego jako element bezpieczeństwa narodowego ASO.A.7(1)/2016/344-3680 [in Poland].

CRISIS MANAGEMENT IN THE REPUBLIC OF POLAND: OVERVIEW OF THE BASIC LAW AND PRACTICE OF ITS APPLICATION AT THE TERRITORIAL LEVEL OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

Borysov Andrii, Lytvynovskyi Yevhen

Abstract. The unpredictability and rapid changeability of modern threats, their global nature make security one of the most important problems of today's and future world. The introduction of European standards and Ukraine's integration into the EU require transformations in all spheres of Ukrainian society. Such transformations in the management system of the Unified State Civil Protection System, taking into account the need to implement the Concept of Risk Management, are the need to develop mechanisms of state regulation in the field of risk management. However, the implementation of modern principles of anti-crisis management in Ukraine is slow. Scientists are trying to develop the latest organizational and managerial approaches to solving problems of emergency risk management. However, the experience of crisis management in the Republic of Poland (hereinafter - RP) was left out of consideration, where its foundations are quite thoroughly defined at the legislative level, and the practice of implementing its principles dates back more than 13 years. Review of the Law of the Republic of Poland "On Crisis Management" and the practice of its application at the territorial level in terms of developing plans for anti-crisis management is a scientific task of our study and is covered in this article. The main research method is content analysis of the main Law of the Republic of Poland "On Crisis Management" and analysis of the content of crisis management plans. Literary search of publications of Polish scientists on anti-crisis management was also used. In the main content of the article: it is emphasized that the Concept of anti-crisis management, which is enshrined in the Law of the Republic of Poland, focuses on the principle of primacy of the territorial system; the conceptual and terminological apparatus defined in it is analyzed; anti-crisis management plans at the voivodship level are analyzed. The article defines the principles of building a crisis anti-management system, features of the crisis management system at different levels of government; it is concluded that it is integrated into the national security system, which structurally has management subsystems, an executive subsystem and a

support subsystem; It is argued that much attention in the system of crisis management is paid to the organization of cooperation, crisis communications between all levels of government. To do this, a security network is being created, which is relevant for improving the system in Ukraine. The functioning of the system is primarily aimed at preventing crises, and in case of their occurrence - taking control of their development, based on planned measures, minimizing and eliminating the consequences and restoring the functioning of pre-crisis society. The key element that is legally defined and structurally prescribed in the Law is the phase of preparation of the anti-crisis management system of the RP. The analysis of anti-crisis management plans shows that they prescribe in detail all threats, operations for their monitoring, minimization, forces and means, the order of cooperation. The content of the plans of the national, voivodship, county levels, commune level and communal level is integrated in terms of the organization of coordination of activities, assistance and support to the lower level of government. In the interests of crisis management, the armed forces of the RP can be used, special groups consisting of the police, the state fire service, etc. can be created. Given the main method of management in the crisis management system, the method of project management, the plans develop action modules to prevent and respond to each threat. In the conclusions, it is noted that the dominant component of the anti-crisis management system is its territorial level of governance, which is carefully planned, threat monitoring and training of forces and means. The direction of further research is a comparative analysis of crisis management systems of different countries, the study of best practices in the organization of crisis management in the RP.

Keywords: crisis management, the Law of the Republic of Poland "On Crisis Management", planning, security network, response module, monitoring module, risk management concept, project management.

Дубов Дмитро,

ORCID iD [0000-0001-9728-369X](https://orcid.org/0000-0001-9728-369X)

Олексюк Лілія,

ORCID iD [0000-0002-9006-2592](https://orcid.org/0000-0002-9006-2592)

Потій Олександр

Семенченко Андрій,

ORCID iD [0000-0001-6482-3872](https://orcid.org/0000-0001-6482-3872)

E-mail: Andrii.semenchenko@gmail.com

ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕКСПЕРТНОЇ РАДИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ТА КІБЕРБЕЗПЕКИ ЯК ДЕМОКРАТИЧНИЙ ІННОВАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОЇ ВЗАЄМОДІЇ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2\(8\)-92-110](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2(8)-92-110)

Анотація. Актуальність проблеми дослідження обумовлена низкою факторів, основними з яких є вимоги законодавства щодо посилення ефективності та результативності державно-приватного партнерства в сфері кібербезпеки та кіберзахисту, незадовільний стан державно-приватної взаємодії суб'єктів кібербезпеки в Україні, масштабне та динамічне зростання кіберзагроз та кіберінцидентів, ліквідація та нейтралізація яких самостійно лише силами та засобами державних органів не можлива, недовірливість існуючих інструментів державно-приватної взаємодії. Незважаючи на широкий спектр досліджень як в цілому з проблематики кібербезпеки та кіберзахисту, так і щодо державно-приватної взаємодії в цій сфері суб'єктів кібербезпеки залишились по за увагою інноваційні підходи та інструменти державно-приватної взаємодії, що базуються на нових концептуальних засадах, кращому національному та міжнародному досвіді, та їх впровадження в практику шляхом організації функціонування Експертної ради інформаційної та кібербезпеки. Метою статті є узагальнення національного та міжнародного досвіду застосування інструментів державно-приватної взаємодії суб'єктів кібербезпеки та кіберзахисту, визначення ролі, концептуальних засад та моделі функціонування Експертної ради інформаційної та кібербезпеки як демократичного інноваційного інструменту державно-приватної взаємодії основних суб'єктів кібербезпеки та кіберзахисту, її місця в перспективній організаційно-технічній моделі кіберзахисту. Охарактеризовано основні інструменти державно-приватної взаємодії та партнерства у суміжних з кібербезпекою сферах; узагальнено досвід діяльності рад з кібербезпеки Нідерландів, Литви й Естонії та оцінена можливість його застосування в Україні; вперше визначено концептуальні засади та модель діяльності Ради

інформаційної та кібербезпеки, що містять базові принципи, стратегічні цілі та завдання, структуру, механізм її формування та функціонування; розкрито особливості та доведена унікальність Ради як демократичного інноваційного та перспективного інструменту державно-приватної взаємодії у сфері кібербезпеки, а також її місце в організаційно-технічній моделі кіберзахисту; сформульовано напрями подальшого розвитку Ради та обґрунтовано основні ризики для його позитивного тренду.

Ключові слова: рада інформаційної та кібербезпеки, державно-приватна взаємодія, концептуальні засади, основні суб'єкти кібербезпеки, організаційно-технічна модель кіберзахисту

Постановка проблеми. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, їх масштабне та динамічне впровадження в усі сфери суспільних відносин орієнтовано на підвищення конкурентоспроможності держав, рівня життєдіяльності їх громадян, демократизації управління, формування інформаційного суспільства, цифрової економіки тощо. Але одночасно це є джерелом загроз для громадян, суспільства й держави особливо в умовах хаотичного впровадження та безконтрольного застосування цих технологій, ведення гібридної війни з боку Російської федерації.

Збільшення кількості, складності, інтенсивності кіберзагроз, їх комплексного застосування; зростання масштабів негативних наслідків для громадян, суспільства й держави від їх реалізації; принципова неможливість виключно своїми силами та засобами ефективно реагувати на кіберінциденти й кібератаки зумовлюють необхідність заміни традиційних підходів і актуалізують пошук нових. Ці нові підходи базуються на застосуванні інноваційних способів, принципів, методів і механізмів для протидії кіберзагрозам; об'єднанні зусиль та засобів суб'єктів кібербезпеки на глобальному, регіональному, національному та місцевому рівнях; ефективному формуванні та виконанні публічної політики й адмініструванні у сфері інформаційної безпеки та кібербезпеки, у тому числі шляхом запровадження сучасних вмотивованих інструментів державно-приватної взаємодії.

Вкрай актуальною проблемою є формування і реалізація науково обґрунтованої публічної політики у сфері інформаційної безпеки та кібербезпеки, яка б синергетично

об'єднала інтереси й ресурси органів влади, громадськості, бізнесу, міжнародної технічної допомоги та експертів.

У законах України «Про національну безпеку України» [1], «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» [2], Стратегії національної безпеки України [3] наголошується на пріоритетності застосування інструментів в державно-приватного співробітництва у сфері національної безпеки, зокрема, у сфері інформаційної безпеки та кібербезпеки.

Але попри те, що в ст. 10 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» [2] визначено низку конкретних шляхів державно-приватної взаємодії у сфері кібербезпеки, залишається проблема щодо їх реального впровадження. Більшість з указаних шляхів наразі є простою декларацією, яка не має під собою чітких механізмів імплементації, ресурсного, організаційного, мотиваційного та законодавчого забезпечення.

Основними причинами такого стану є, насамперед, відсутність достатньої мотивації для такої взаємодії з боку громадян, громадських організацій і бізнесу; розбіжності в поглядах на таку взаємодію, високий рівень їхньої недовіри до влади [4,5], а також, недостатня активність самої влади в розв'язанні цих питань, декларативність і недієвість більшості із запропонованих шляхів та механізмів державно-приватної взаємодії.

Для української сфери кібербезпеки ці проблеми додатково загострюються відсутністю традицій справді багатостороннього розв'язання складних управлінських питань на довготривалій основі. Моделі, які напрацьовані в інших сферах, наразі банківській, енергетичній чи медійній, майже не мають випадків екстраполяції на кібербезпекову сферу. Хоча формально законодавство загалом відмічає важливість багатьох суб'єктів кібербезпеки в державі (зокрема кожної людини як такого суб'єкта), але самим законом нівелює це, не визначивши ані реальних зон відповідальності, ані повноважень, ані механізмів впливу, крім вузького кола основних суб'єктів національної системи кібербезпеки, які повністю складаються з органів сектору безпеки й оборони. Будь-які спроби демократизувати цю сферу, посилити участь громадськості в

процесі ухвалення рішень, забезпечити інструменти демократичного контролю чи навіть зробити прозорішим процес творення кібербезпекової політики, залишалися невдалими. Громадські ради при окремих основних суб'єктах національної системи кібербезпеки (НСК) часто формуються непрозоро, рівень їхнього впливу на ухвалення рішень лишається незначним; а випадків, коли такі ради самі виступали не споживачами запропонованих рішень, а їх ініціаторами (щодо сфери кібербезпеки), майже невідомо. Слід визнати, що в українській кібербезпековій сфері є помітні проблеми впровадження класичного публічного управління в частині його прозорості та передбачуваності. Це логічний наслідок природи більшості основних суб'єктів НСК, які є міліарними структурами з жорсткими ієрархічними моделями управління та браком культури внутрішніх дискусій. Академічна спільнота якщо й залучається до процесу формування кібербезпекової політики, то частіше у формі окремих наукових досліджень, що стосуються вузькоприкладних тематик. Приватний сектор ще рідше впливає на формування політик, принаймні в частині її відкритого публічного складника, а не неформальних практик.

Це становить очевидні ризики для розвитку національної системи кібербезпеки, адже зменшує гнучкість моделі управління перед усе новими викликами. Серед причин – неготовність відомств відмовлятися від вузьковідомчого підходу в розумінні проблем і небажання шукати нові компромісні підходи, що більшою мірою відповідають сучасним викликам. Це дає право стверджувати, що на сьогодні моделлю української системи кібербезпеки є фрагментарна ієрархічна моделі, у якій відсутній елемент пошуку балансу інтересів різних суб'єктів кібербезпеки. Наразі можна стверджувати, що вона не має навіть первинних ознак екосистеми. А що ще гірше, що такі суб'єкти як академічна спільнота, громадянське суспільство, приватний сектор, власники об'єктів критичної інфраструктури не мають навіть чітких і зрозумілих майданчиків для діалогу з представниками державного сектору. А якщо такий діалог і відбувався, то не з позицій пошуку спільного, а позицій «ми і вони», закріплюючи розрив у пошуку діалогу.

Ця дилема характерна не лише для України : більшість держав світу стикаються з проблемами ефективного діалогу з питань кібербезпеки, коли постає питання узгодження інтересів у такій чутливій сфері.

Для розв'язання цієї проблеми, створення демократичного інструмента державно-приватного партнерства в сфері забезпечення кібербезпеки наприкінці 2020 року започатковано функціонування Ради інформаційної та кібербезпеки. Концептуальні засади формування та функціонування якої, на основі аналізу досвіду функціонування аналогічних рад з кібербезпеки деяких європейських країн, інституцій державно-приватного партнерства інших галузей України, розкрито в статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державно-приватного партнерства у сфері кібербезпеки приділено достатньо уваги в роботах українських та зарубіжних вчених (В. Бурячок, В. Варнавського, І. Горбенко, М. Джеррард, В. Петрова, О. Полякова, Р. Прав, В. Пучкова, В. Якуніна та ін. [6-13]). Основний акцент досліджень в них зроблено саме на механізмах взаємодії окремих державних органів та бізнесу. Залишається невирішеною проблема розробки ефективного механізму державно-приватної взаємодії основних суб'єктів кібербезпеки державного та недержавного сектору в цілому з урахуванням кращого міжнародного та національного досвіду та його впровадження в практику публічного управління національною системою кібербезпеки.

Мета статті. На основі узагальнення національного та міжнародного досвіду функціонування інституцій державно-приватного партнерства визначити роль, концептуальні засади та модель функціонування Експертної ради інформаційної та кібербезпеки (далі – РІКБ) як демократичного інноваційного інструменту державно-приватної взаємодії основних суб'єктів кібербезпеки та кіберзахисту.

Методи дослідження. При розв'язанні завдань дослідження застосовувався метод аналізу – для вивчення досвіду організації приватно-державницького партнерства та функціонування його інституцій, концептуалізації – для

визначення концептуальних засад функціонування РІКБ як інструменту державно-приватної взаємодії.

Виклад основного матеріалу. Пошук дієвих інструментів державно-приватної взаємодії корелюють із проблематикою всеосяжної європейської інтеграції України до ЄС. Ст. 469 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода) [14] передбачене створення майданчика взаємодії – Платформи громадянського суспільства. Вона складається з представників громадянського суспільства України, з однієї сторони, і членів Європейського економічного і соціального комітету (ЄЕСК), з іншої сторони, як форум для проведення ними засідань та обміну думками. При цьому, передбачений також механізм обов'язкових консультацій між Платформою громадянського суспільства, Комітетом асоціації та Парламентським комітетом асоціації з метою отримання їхньої думки щодо досягнення цілей цієї Угоди. Ця Платформа складається за паритетним принципом із представників учасників соціального діалогу – роботодавців і профспілок, а також громадських організацій, метою діяльності яких є сприяння досягнення євроінтеграційних намірів Україною. Функціонування зазначеної платформи визначається авторами як одна із можливих моделей створення та функціонування РІКБ – майданчика приватно-державної взаємодії в зазначеній сфері.

Ще один майданчик консолідації думок в рамках реалізації євроінтеграційних процесів, як можлива модель РІКБ – Дорадча група з питань сталого розвитку. Сторони визначають та скликають Дорадчі групи кожної із Сторін Угоди, з метою надання рекомендацій щодо імплементації Угоди для підтримки діалогу, що охоплює аспекти сталого розвитку торговельних відносин між Сторонами.

Що стосується України, то в ній існують інституції державно-приватної взаємодії, що створені для досягнення складних завдань в різних сферах суспільних відносин. Слід виокремити декілька – це Національна рада України з питань розвитку науки і технологій, яка створена і функціонує

відповідно до ст. 20 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [15]. Це постійно діючий консультативно-дорадчий орган, що утворюється при Кабінетові Міністрів України з метою забезпечення ефективної взаємодії представників наукової громадськості, органів виконавчої влади та реального сектору економіки у формуванні та реалізації єдиної державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності. Потенціал цього органу є набагато більшим, оскільки на відміну від попередніх, що існують на громадських засадах чи за підтримки донорів. Організаційне, матеріально-технічне, інформаційне та інше забезпечення діяльності Національної ради України з питань розвитку науки і технологій здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів України.

Ще одна Інституція державно-приватного партнерства – Національна рада реформ – спеціальний консультативно-дорадчий орган при Президентові України з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної політики реформ та їх реалізації.

«Метою діяльності Національної ради реформ є забезпечення впровадження єдиної, узгодженої державної політики реформ в Україні, налагодження ефективного механізму взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі здійснення реформ із залученням до співпраці з цих питань міжнародної спільноти, впровадження системного підходу до стратегічного планування, узгодження позицій та моніторингу реалізації реформ щодо забезпечення сталого розвитку України як передумови зростання добробуту її населення, досягнення європейських стандартів забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина.» [16].

Для підтримки рішень Національної ради реформ було створено Офіс простих рішень та результатів (ОПРР) – неприбуткова організація, яка проводить свою діяльність виключно коштом добровільних внесків фізичних осіб та організацій. Місячний бюджет організації становить близько одного мільйона гривень. Серед донорів ОПРР – бізнес-асоціації, благодійні фонди, небайдужі громадяни.

Засновниками організації є члени Національної ради реформ від громадського сектору.

Що стосується розв'язання проблематики організації державно-приватного партнерства в сфері інформаційної та кібербезпеки вкрай важливим є дослідження міжнародного досвіду, насамперед, щодо визначення місця та завдань в ній Ради інформаційної та кібербезпеки.

У Нідерландах Рада з питань кібербезпеки (CSR) — національний, незалежний дорадчий орган уряду та ділової спільноти, що складається з високопоставлених представників громадських і приватних організацій та наукової спільноти. CSR докладає зусиль на стратегічному рівні для посилення кібербезпеки в Нідерландах [17].

Унікальний склад ради дає можливість стратегічно підходити до пріоритетів, вузьких місць та інцидентів і розробляти інтегроване бачення можливостей та загроз. CSR прагне співпраці з відповідними радами в інших країнах і заохочує її створення в країнах, які ще не мають таких рад.

Організаційно CSR складається із вісімнадцять членів (7-7-4): сім членів з приватного сектору, сім членів з державного сектору та чотири члени з науки. У CSR є два співголови: співголова Пітер-Яап Ольберсберг від імені державного сектору та співголова Ганс де Йонг від імені приватного сектору (VNO-NCW).

CSR має такі завдання:

надавати на запит і окремо поради державним та приватним сторонам;

консультувати щодо реалізації національної стратегії кібербезпеки;

здійснювати внесок у Національну програму досліджень кібербезпеки;

консультувати щодо кризової організації в Нідерландах під час масштабних кіберінцидентів.

Крім цього, члени CSR проводять публічні дискусії, щоб привернути увагу до кібербезпеки на стратегічному рівні. Це не лише тема для IT-відділу, кібербезпека також вимагає стратегічного спрямування в контексті безперервності бізнесу. Рада з питань кібербезпеки здійснює планування; визначає, що

очікується в Нідерландах, та надає поради перед черговим циклом політики щодо нових технологічних розроблень і наслідків кібербезпеки.

Саме CSR здійснює оцінювання кібербезпеки Нідерландів та оцінювання прогресу; аналізує різні категорії, що стосуються кіберзахисту, включно із заходами, учасниками, загрозами, методами, що використовуються, та факторами вразливості (технічними, людськими та організаційними). Оцінку кібербезпеки Міністр безпеки та юстиції представляє Кабінету Міністрів, Раді з питань кібербезпеки та нижній палаті парламенту; публічна версія надається всім зацікавленим сторонам та публікується на вебсайті NCSC [17].

У Литві створення Ради з питань кібербезпеки передбачено законом [18]. Рада з питань кібербезпеки є постійним колегіальним незалежним дорадчим органом. Він аналізує ситуацію забезпечення кібербезпеки в Литовській Республіці та вносить пропозиції до установ, що розробляють і впроваджують політику кібербезпеки, суб'єктів кібербезпеки, науково-дослідних і освітніх установ та суб'єктів господарювання, які беруть участь у діяльності в галузі інформаційних технологій (далі — «Актори кібербезпеки») щодо покращення ситуації із забезпечення кібербезпеки.

Раду з кібербезпеки очолює представник Міністерства національної оборони. Забезпечення Ради кібербезпеки покладене на Міністерство національної оборони або уповноважену ним установу.

Основними завданнями Ради з питань кібербезпеки є: подання пропозицій суб'єктам кібербезпеки щодо пріоритетів кібербезпеки, напрямів розвитку, цільових результатів і способів досягнення цілей; подання пропозицій суб'єктам кібербезпеки щодо можливостей співпраці між державним сектором, бізнесом і дослідженнями у сфері забезпечення кібербезпеки; аналіз тенденції вдосконалення забезпечення кібербезпеки, надання висновків та пропозицій щодо управління кіберінцидентами Акторам кібербезпеки; надання рекомендацій суб'єктам кібербезпеки щодо підвищення рівня кібербезпеки [18].

У 2009 році при Комітеті з безпеки уряду Естонії була

створена Рада з питань кібербезпеки [19]. Завдання Ради – сприяти безперебійній співпраці між різними установами та здійснювати нагляд за виконанням цілей Стратегії кібербезпеки. Головує в Раді Генеральний секретар Міністерства економіки та зв'язку.

Крім того, на Раду покладається контрольна функція щодо виконання стратегії шляхом подання щорічного звіту про хід її виконання урядом, у якому окреслюється поточна реалізація поставлених цілей у планах імплементації.

Міжнародний та національний досвід функціонування зазначених вище інституцій державно-приватного партнерства, наразі і в сфері інформаційної та кібербезпеки враховано при обґрунтуванні концептуальних засад формування і функціонування РІКБ. Організаційно-правові засади діяльності РІКБ закріплені в її Тимчасовому положенні.

Створення РІКБ наприкінці 2020 року стало результатом домовленостей основних суб'єктів національної системи кібербезпеки України (Національним координаційним центром кібербезпеки України, Мінцифри та Держспецзв'язку), а також за підтримки з боку Агентства США з міжнародного розвитку (United States Agency for International Development, USAID) в Україні. Ці домовленості формалізовані в Меморандумі про взаємодію та співробітництво у сфері інформаційної та кібербезпеки (Меморандум), стали одним з небагатьох позитивних прикладів створення реального інструменту державно-приватної взаємодії у сфері кібербезпеки.

Згідно з Концепцією організаційно-технічної моделі кіберзахисту України (ОТМ) [20], функціонування РІКБ є одним з механізмів реалізації взаємодії та координації (механізмом державно-приватної взаємодії) організаційно-керувальної інфраструктури кіберзахисту, а також важливим елементом національної системи кіберзахисту. Завдяки специфіці свого складу, що формується зі збереженням відповідних пропорцій з представників як державних органів (не більше за 40 відсотків від загального складу РІКБ), так і з недержавного сектору (у рівній кількості представників від громадських організацій, бізнесу, сфери освіти та науки з різних регіонів України), забезпечується баланс інтересів влади й

суспільства, а також їхній вплив на ухвалення рішень, ефективність взаємодії та можливість стратегічно підходити до пріоритетів, вузьких місць і інцидентів, розглядаючи їх з різних точок зору, та розробляти інтегроване бачення можливостей і загроз, підвищити довіру до органів влади в цій сфері.

Принципами Функціонування РІКБ як інструмента державно-приватної взаємодії є:

незалежність, компетентність і об'єктивність членів РІКБ у своїй діяльності;

колегіальність, публічність, прозорість і відкритість діяльності РІКБ;

добровільність, самоврядність, мінімальна необхідність регулювання діяльності РІКБ;

мультистейхолдеризм.

Принцип «мультистейхолдеризму» передбачає можливість приєднання до Меморандуму та подальшу участь у діяльності РІКБ представників інших основних суб'єктів національної системи кібербезпеки України та секторальних і функціональних державних органів у сфері захисту критичної інфраструктури, а також розширення кола іноземних організацій, що надають міжнародну технічну допомогу Україні в цій сфері.

При цьому вкрай важливим є дотримання центристської загальнодержавної позиції, забезпечення максимально можливої незалежності в діяльності РІКБ від суто корпоративного впливу якогось одного зі стейкхолдерів, домінування інтересів відповідних міжнародних організацій над національними інтересами України.

Враховуючи зазначене та з метою реалізації принципу незалежності РІКБ не інституалізувалася як звичайна громадська організація в жодному з органів державної влади. Органи влади самі зацікавлені в забезпеченні незалежності РІКБ її рівновіддаленості від кожного з них. Причинами такого їх ставлення є як наявність вже раніше створених при них згідно з Законом України «Про громадські об'єднання» відповідних громадських рад, їх бажання унеможливити надмірний вплив на діяльність РІКБ з боку будь-якого одного з них, збереження особливості функціонування РІКБ поза

межами вищезазначеного Закону.

Водночас, відсутність повноцінної інституалізації РІКБ як «традиційної» громадської організації ускладнює та обмежує її можливості щодо фінансового, матеріально-технічного, інформаційного й комунікативного забезпечення та є своєрідною платою за її незалежність і самоврядування, безпосередню участь у її складі та діяльності представників органів державної влади на рівні керівників.

Однією з особливостей РІКБ є її склад, який сформовано в рівних пропорціях з представників державних органів, науковців, освітян, експертів, приватних підприємців, а також громадських організацій, що здійснюють свою професійну діяльність у сферах інформаційної безпеки та кібербезпеки.

Пріоритетні завдання РІКБ, навколо яких було сформовано профільні комітети з-поміж членів РІКБ, за своїм досвідом професійної діяльності в найбільшій мірі відповідають нижче зазначеним напрямам:

розвиток організаційної системи забезпечення кібербезпеки;

удосконалення системи законодавства;

технологічна інфраструктура кібербезпеки;

удосконалення системи підготовки кадрів.

Перелік цих завдань (напрямів) не є сталим і може змінюватися в процесі діяльності РІКБ, та зміни її пріоритетів. Одночасно в РІКБ, запроваджено й проектний підхід, згідно з яким створюються тимчасові робочі групи для формування та виконання конкретних проектів за участю і власною ініціативою з-поміж членів Ради, що належать різним комітетам. Тобто в РІКБ, відпрацьовуються та інтегруються різні механізми внутрішніх і зовнішніх комунікацій.

З метою підвищення ефективності зовнішніх комунікацій РІКБ, вже встановила дієві комунікації з організаціями-підписантами Меморандуму; передбачено можливість додаткового введення до її складу на добровільних засадах представників від інших основних суб'єктів національної системи кібербезпеки України та секторальних і функціональних державних органів у сфері захисту критичної інфраструктури, розширення кола іноземних організацій, що

надають міжнародну технічну допомогу Україні в цій сфері, а також встановлення відповідних комунікацій з аналогічними Радами інших країн.

Перевагою та одночасно особливістю функціонування РІКБ, є не тільки її можливість спільного формування громадськістю, бізнесом та експертами креативних ідей та проектів, спрямованих на удосконалення сфери кібербезпеки, але й оперативного їх доведення до відповідних державних органів через представників цих органів, членів РІКБ,, попереднього узгодження позицій цих органів як між собою, так і з усьома іншими членами Ради, а також отримання інформаційної, ресурсної, комунікаційної підтримки в рамках міжнародної технічної допомоги.

Створення і започаткування функціонування РІКБ це невеликий внесок в розв'язання проблем розвитку державно-приватного партнерства в Україні. Подальший аналіз і вивчення практики її функціонування можуть бути розповсюджені не тільки на сферу кібербезпеки, а й інші сфери суспільних відносин. Процес її становлення поки що не завершився: уточнюються цілі, пріоритети, завдання, підходи, механізми взаємодії, склад РІКБ; розширюється коло стейкхолдерів тощо. Але попри невеликий термін її функціонування, РІКБ вже отримала перший позитивний досвід щодо участі в експертизі проекту Закону України «Про критичну інфраструктуру»; її члени активно працюють у Робочих групах Комітету Верховної Ради України з питань цифрових трансформацій, пройшли підготовку в рамках Стратегічної сесії, організованої USAID, узяли участь в організації та проведенні круглого столу «Стратегічне бачення кібербезпеки: виклики, уроки та можливості для України» та вперше підготували проект з розроблення «Білої книги у сфері кібербезпеки», як щорічного аналітичного документа з оцінювання стану сфери та визначення основних трендів її розвитку на короткострокову перспективу.

Водночас, подальший розвиток функціонування РІКБ, посилення її впливу на процеси у сфері кібербезпеки залежатимуть від того, наскільки їй вдасться зберегти свою унікальність і незалежність, не перетворитися на звичайну

громадську раду при одному з державних органів та не стати інструментом легалізації вже винесених ним рішень або звичайним «грантоїдом» міжнародної технічної допомоги; залишитися на центристських позиціях стосовно всіх суб'єктів кібербезпеки членів РІКБ; стати ефективним майданчиком формування та реалізації публічної політики у сфері кібербезпеки, а не полем для з'ясування стосунків суб'єктів кібербезпеки; залишитися незабюрократизованою, гнучкою та адаптованою до змін, де моральні стимули домінували б над матеріальними.

Висновки та напрями подальших досліджень.

Проаналізовано функціонування деяких інституцій державно-приватної взаємодії та партнерства у суміжних з кібербезпекою сферах на загальнодержавному рівні.

Узагальнено досвід функціонування рад з кібербезпеки Нідерландів, Литви й Естонії та оцінена можливість його застосування в Україні.

Визначено концептуальні засади та модель функціонування РІКБ, що містять базові принципи, стратегічні цілі та завдання, структуру, механізм її формування та функціонування. Необхідно відмітити, що на концептуальному рівні модель Ради значною мірою збігається як з вищевказаними моделями функціонування європейських країн, так і з реалізованими в Україні Платформою громадянського суспільства, Національною радою України з питань розвитку науки і технологій, Національною радою реформ тощо. В той же час, її відрізняє від зазначених рад конкретні способи її діяльності (на громадських засадах), склад учасників, рівень інституалізації та незалежності від стейкхолдерів, організація взаємодії з органами влади, перелік завдань та інструментарій їх вирішення, її місце в загальній організаційно-технічній моделі кіберзахисту, тощо. Це в сукупності позитивно виокремлює її від аналогічних рад.

Розкрито особливості РІКБ як демократичного інноваційного та перспективного інструменту державно-приватної взаємодії у сфері кібербезпеки.

Сформульовано напрями подальшого розвитку РІКБ та визначено основні ризики для його позитивного тренду.

Напрямом подальшого дослідження є наукове обґрунтування підвищення ефективності та результативності функціонування РІКБ; розроблення Програм її діяльності на короткострокову та середньострокову перспективу (сукупності взаємопов'язаних завдань і проектів з чітко обґрунтованими термінами, виконавцями, ресурсами, кількісними кінцевими очікуваними результатами тощо); моніторингу та оцінки ефективності функціонування РІКБ.

Список використаних джерел

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-19 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення : 31.03.2021).
2. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 № 2163-19 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text> (дата звернення : 31.03.2021).
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020. № 392/2020 // Президент України. Офіційне Інтернет представництво / Адміністрація Президента України. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення 31.03.2021).
4. Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017-2021 рр: Розпорядження Голови Верховної Ради України «Про додаткові заходи з реалізації Декларації відкритості парламенту» від 21.11.2017 № 486 // Інтернет-портал ВР України / ВР України. URL : <https://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf> (дата звернення 31.03.2021).
5. Економічний аудит країни та Вектори економічного розвитку 2030 // Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України / Кабінет Міністрів України. URL : <https://cutt.ly/CcwMuEJ> (дата звернення 31.03.2021).
6. Бурячок В. Л., Толубко В. Б., Хорошко В. О., Толюпа С. В. Інформаційна та кібербезпека: соціотехнічний аспект : підручник. Львів: «Магнолія 2006», 2018. 320 с.
7. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика / В. Г. Варнавский и др. М. : Изд. дом Гос. ун-та. Высш. шк. экон., 2010. 287 с.

8. Gerrard M. B.: What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? *Finance & Development*. 2010. Vol. 38. № 3. Pp. 26 – 31.
9. Полякова О. М. Державно-приватне партнерство в Україні: проблеми становлення. *Коммунальное хозяйство городов : науч.-техн. сб.* К. : Техніка, 2009. № 87. С. 317 – 322.
10. Прав Р. Ю. Роль механізму державно-приватного партнерства у розвитку кібербезпеки України на сучасному етапі. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 21. С. 143–150. DOI : 10.32702/2306-6814.2019.21.143.
11. Пучков В. В. Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия власти и бизнеса. *Ползуновский альманах*. 2009. № 1. С. 289 – 293.
12. Хеда С. Державно-приватне партнерство: світовий досвід і перспективи розвитку в Україні. *Юридична Газета*. 2014. № 31 – 32 (425 – 426). С. 18 – 22.
13. Якунин В. И. Партнерство в механизме государственного управления. *Социологические исследования*. 2007. № 2. С. 13 – 14.
14. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення 31.03.2021).
15. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 №848-19 // База даних «Законодавство України» / ВР України URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text> (дата звернення : 31.03.2021).
16. Національна рада реформ // Президент України. Офіційне Інтернет представництво / Адміністрація Президента України. URL : <https://www.president.gov.ua/administration/nacionalna-rada-reform> (дата звернення 31.03.2021).
17. Cyber Security Raad // Webportal / Cyber Security Raad NL. URL: <https://www.cybersecurityraad.nl/> (дата звернення 31.03.2021).
18. Lietuvos respublikos kibernetinio saugumo įstatymas. 2014 m. gruodžio 11 d. Nr. XII-1428 / E-seimas. URL : <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/f6958c2085dd11e495dc9901227533ee> (дата звернення 31.03.2021).
19. Cyber security / Republik of Estonia. Ministry of economic affairs and Communications. URL : <https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/cyber-security> (дата звернення 31.03.2021).
20. Організаційно-технічна модель кіберзахисту України. *Діджиталізація і безпека* : мат.-ли міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків (19 листоп. 2020 р.) / за ред. А. П. Гетьмана і Б. М. Головкина. Харків : Право, 2020. 402 с.

References

1. Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy [The Law of Ukraine «On the national security of Ukraine»] : Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 № 2469-19 // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> [in Ukr.].
2. Pro osnovni zasady zabezpechennia kiberbezpeky Ukrainy [The Law of Ukraine «On the basic principles of cybersecurity in Ukraine»] : Zakon Ukrainy vid 05.10.2017 № 2163-19 // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19#Text> [in Ukr.].
3. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 14 veresnia 2020 roku «Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy» [Decree of the President of Ukraine «On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of September 14, 2020»] :Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14.09.2020. № 392/2020 // Prezydent Ukrainy. Ofitsiine Internet predstavnytstvo / Administratsiia Prezydenta Ukrainy. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> [in Ukr.].
4. Komunikatsiina stratehiia Verkhovnoi Rady Ukrainy na 2017-2021 rr [Order of the Chairman of The Verkhovna Rada of Ukraine «On Additional Measures to Implement the Declaration of Openness of the Parliament»] : Rozporiadzhennia Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro dodatkovy zakhody z realizatsii Deklaratsii vidkrytosti parlamentu» vid 21.11.2017 № 486 // Internet-portal VR Ukrainy / VR Ukrainy. Retrieved from <https://iportal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf> [in Ukr.].
5. Ekonomichniy audyt krainy ta Vektory ekonomichnoho rozvytku 2030 [Economic audit of the country and Vectors of economic development 2030] // Uriadovyi portal. Yedynyi veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy / Kabinet Ministriv Ukrainy. Retrieved from <https://cutt.ly/CcwMuEJ> [in Ukr.].
6. Buriachok V. L., Tolubko V. B., Khoroshko V. O., Toliupa S. V. (2018) Informatsiina ta kiberbezpeka: sotsiotekhnichniy aspekt : pidruchnyk. Lviv: «Mahnoliia 2006», 320 s. [in Ukr.]
7. Varnavskiy V. H. (2010) Hosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teoriya y praktyka / V. H. Varnavskiy y dr. M. : Yzd. dom Hos. un-ta. Vyssh. shk. ekon.. 287 s. [in Rus.].
8. Gerrard M. B. (2010) What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? *Finance & Development*. Vol. 38. № 3. Pp. 26 – 31.
9. Poliakova O. M. (2009) Derzhavno-pryvatne partnerstvo v Ukraini: problemy stanovlennia. Kommunalnoe khoziaistvo horodov : nauch.-tekhn. sb. K. : Tekhnika. № 87. S. 317 – 322.
10. Prav R. Yu. (2019) Rol mekhanizmu derzhavno-pryvatnoho partnerstva u rozvytku kiberbezpeky Ukrainy na suchasnomu etapi. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. № 21. S. 143–150. DOI : 10.32702/2306-6814.2019.21.143 [in Ukr.]

11. Puchkov V. V. (2009) Hosudarstvenno-chastnoe partnerstvo kak forma vzaymodeistviya vlasty y byznesa. Polzunovskiy almanakh. № 1. S. 289 – 293 [in Ukr.].
12. Khieda S. (2014) Derzhavno-pryvatne partnerstvo: svitovyi dosvid i perspektyvy rozvytku v Ukraini. *Yurydychna Hazeta*. № 31 – 32 (425 – 426). S. 18 – 22 [in Ukr.].
13. Yakunyn V. Y. (2007) Partnerstvo v mekhanizme hosudarstvennoho upravleniya. *Sotsyolohycheskye yssledovaniya*. № 2. S. 13 – 14 [in Ukr.].
14. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnyimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony [The Law of Ukraine «Association agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part»] // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text [in Ukr.].
15. Pro naukovu i nauково-tekhnichnu diialnist [The Law of Ukraine «On Scientific and Scientific-Technical Activity»]: Zakon Ukrainy vid 26.11.2015 №848-19 // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text> [in Ukr.].
16. Natsionalna rada reform [National Reform Council] // Prezydent Ukrainy. Ofitsiine Internet predstavnytstvo / Administratsiia Prezidenta Ukrainy. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/administration/nacionalna-rada-reform> [in Ukr.].
17. Cyber Security Raad // Webportal / Cyber Security Raad NL. URL : <https://www.cybersecurityraad.nl/> [in Eng.].
18. Lietuvos respublikos kibernetinio saugumo įstatymas. 2014 m. gruodžio 11 d. Nr. XII-1428 / E-seimas. Retrieved from <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/f6958c2085dd11e495dc9901227533ee> [in Lith.].
19. Cyber security / Republik of Estonia. Ministry of economic affairs and Communications. Retrieved from <https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/cyber-security> [in Eng.].
20. Orhanizatsiino-tekhnichna model kiberzakhystu Ukrainy (2020). *Didzhytalizatsiia i bezpeka* : mat-ly mizhnar. nauk.-prakt. konf., m. Kharkiv (19 lystop. 2020 r.). Nats. yuryd. un-t im. Yaroslava Mudroho ; za red. A. P. Hetmana i B. M. Holovkina. Kharkiv : Pravo. 402 s. [in Ukr.]

EXPERT COUNCIL OF INFORMATION AND CYBER SECURITY AS A DEMOCRATIC INNOVATIVE TOOL OF PUBLIC-PRIVATE INTERACTION

Dubov Dmytro, Oleksiuk Liliia, Potyi Oleksandr, Semenchenko Andrii

Abstract. The urgency of the study is due to the requirements of legislation to strengthen the effectiveness and efficiency of public-private partnerships in cyber security and cyber protection, the unsatisfactory state of public-private cooperation of cyber security in Ukraine, large-scale and dynamic growth of cyber threats and cyber incidents, elimination and neutralization by means of state bodies is not possible, the ineffectiveness of existing instruments of public-private interaction.

Despite the wide range of research on cyber security and cyber protection in general, as well as on public-private interaction in this area of cyber security actors, innovative approaches and tools of public-private interaction based on new conceptual frameworks, better national and international experience, and their implementation in the practice of daily activities on the basis of the Expert Council for Information and Cyber Security.

Therefore, the aim of the article is to summarize national and international experience in the application of public-private partnership of cyber security and cyber protection actors, define the role, conceptual framework and model of the Information and Cybersecurity Council as a democratic innovative instrument for public-private partnership between major cybersecurity actor. As well as Information and Cyber Security Council place in the organizational and technical model of cyber defense, the directions of further development of the Council are formulated and the main risks for its positive trend are substantiated. The article describes: the main mechanisms of public-private interaction and partnership in areas related to cyber security; the experience of the cyber security councils of the Netherlands, Lithuania and Estonia is summarized and the possibility of its application in Ukraine is assessed; for the first time the conceptual bases and model of activity of the Council of information and cyber security are defined, containing basic principles, strategic purposes and tasks, structure, the mechanism of its formation and functioning; the peculiarities and uniqueness of the Council as a democratic innovative and promising instrument of public-private cooperation in the field of cyber security, as well as its place in the organizational and technical model of cyber defense are revealed; the directions of further development of the Council are formulated and the main risks for its positive trend are substantiated.

Keywords: Information and Cyber Security Council, public-private interaction, conceptual principles, main subjects of cyber security, organizational and technical model of cyber security.

УДК 35.08:342.9](477)

Сурай Інна,
ORCID iD 0000-0003-4377-2724
E-mail: suray.inna@gmail.com

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА УКРАЇНИ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2\(8\)-111-132](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2(8)-111-132)

Анотація. Для сучасної України багато викликів державотворення були надзвичайно складними через відсутність наукових розробок та досвіду у сфері демократичного урядування. До не розроблених, а також досліджуваних у певних ідеологічних рамках, питань, належав також інститут публічної служби. Установлено, що і сьогодні термін “публічна служба” в Україні в науковій літературі застосовується із застереженнями, побіжно, уривками і фрагментарно, в загальному сенсі. Аналіз досліджень і публікацій свідчить, що більшість сучасних науковців указують на необхідність унормування в Україні публічної служби та чіткого окреслення її складових, при цьому схиляючись до інституційного (інституціонального) підходу. Мета статті – за інституціонального підходу визначити складові публічної служби України. Основним методом проведеного дослідження є критичний аналіз попередніх досліджень науковців, а також нормативно-правових актів щодо публічної служби України. Проведений нами аналіз підтверджує, що в сучасній Україні для визначення поняття та складових елементів публічної служби найбільш раціональним є інституційний (інституціональний) підхід, який обмежує сферу публічної служби рамками публічної адміністрації (інституції). З 2005 р. (вперше на законодавчому рівні) у Кодексі адміністративного судочинства України визначено поняття “публічна служба”, яке до 2020 року вже зазнало змін, проте вони не розкрили повністю сутність публічної служби. За результати проведеного дослідження за інституціонального підходу до публічної служби як інтегрованого інституту пропонується включити такі служби: політичну, парламентську, суддівську, прокурорську, правоохоронну, військову, державну, дипломатичну, службу в органах місцевого самоврядування, сервісну. При цьому зауважимо, що не варто виокремлювати у понятті «публічна служба»: альтернативна (невійськова) служба, патронатна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, інша державна служба. Установлено, що нагальною потребою є розробка рамкового Закону України про публічну службу, та конкретизація, відповідно до нього, усіх аспектів функціонування окремих служб. У перспективі слід провести поглиблені наукові дослідження публічної служби за інституціонального підходу та напрацювати проекти відповідних законів України.

Ключові слова: публічна служба, складові публічної служби, інституційний (інституціональний) підхід.

Постановка проблеми. Парадигмальні зміни у публічному управлінні та публічній службі, що відбулися протягом ХХ століття у країнах Європи, сьогодні вже наявні в Україні. Цей еволюційний поступ відбувається не рівномірно, нелінійно і у кожній конкретній країні з різною швидкістю та особливостями [1, с.178-185].

Публічна служба в сучасному світі різноманітна і охоплює все більш сфер діяльності людини. Поступово відбувається перерозподіл її функцій: багато функцій служби державної переходить до інших елементів цієї системи, а види публічної служби вимагають подальшої диференціації, як це відбувається в сучасних демократичних країнах [2, с.20].

На нашу думку, для сучасної України багато викликів державотворення були надзвичайно складними через відсутність наукових розробок та досвіду у сфері демократичного урядування. До не розроблених, а також досліджуваних у певних ідеологічних рамках, питань, належав також інститут публічної служби.

Установлено, що і сьогодні терміни “публічна служба” та “публічний службовець” в Україні вживаються в науковій літературі із застереженнями, побіжно, уривками і фрагментарно, в загальному сенсі. Однією з об’єктивних причин цього є те, що сучасна українська система державної служби не є системою публічної служби, а сформована як служба державна, тобто має набагато вужчі межі [2, с. 19; 3, с. 80-83]. Крім того, світовий досвід свідчить, що на визначення складових елементів публічної служби досить сильно впливає специфіка правової системи, до якої належить країна [4, с. 12] та застосування одного із підходів щодо публічної служби – інституційного та функціонального [5, с. 74–83].

Погоджуємося з Р. Ботвіновим [6, с. 46], що виключна увага законодавців тільки до одного виду служби – державної – за наявності в сучасному українському суспільстві значної кількості інших публічних функцій, що вимагають їх виконання різними видами служби, не відповідає повною мірою вимогам будівництва “відкритої” правової держави і громадянського суспільства. Тому формування інституту публічної служби

передбачає аналіз як загальнотеоретичних, так і прикладних аспектів цієї сфери суспільних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Спроби дослідження проблематики публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно, хоча ще у 50-х рр. XX ст. Ю. Панейко визначав поняття «публічної служби» виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а відтак вважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [7, с. 49–51].

На початку XXI століття термін «публічна служба» в Україні тривалий час інтерпретувався виключно у контексті поєднання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Зокрема, В. Малиновський, визначають публічну службу як правовий і соціальний інститут професійної служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (органах державної влади та органах місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом. При цьому зазначено, що публічна служба складається із двох видів: а) державної служби; б) муніципальної служби (служби в органах місцевого самоврядування) [8, с. 163]. На нашу думку, наведене визначення публічної служби є звуженим.

Прихильником широкого розуміння публічної служби є О. Петришин, який до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу у недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях, та навіть – приватних підприємствах) [9, с. 139–140]. Н. Рунова вважає, що публічна служба – це здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців [10, с. 269–273]. На думку О. Попової, «публічну службу слід визначати як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акту призначення на посаду» [11, с. 586].

В. Тимків [12] наводить таке визначення: «публічна служба

– це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави» [12, с.73]. Він виокремлює у межах типу «публічна служба» за ознакою «орган державної влади» рід «державна служба» та за ознакою «орган місцевого самоврядування» – «служба в органах місцевого самоврядування», а за їх функціями у межах роду «державна служба» виділяю шість видів, а у межах роду «служба в органах місцевого самоврядування» – чотири види публічної служби [12, с. 73].

М. Карпа та А. Дудник виокремлюють такі основні складові публічної служби: державна, муніципальна, спеціалізована, цивільна та ін. [13]. Крім цього, М. Карпа деталізує у своїх роботах принципи та поняття публічної служби [14].

Звернемо увагу на те, що Вищий адміністративний суд України вказав: «визначальним при вирішенні видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їх діяльності, відповідно до якого можна визначити такі види публічної діяльності, які заслуговують на увагу під час вивчення судової практики. Це: діяльність на державних політичних посадах; професійна діяльність суддів; державна служба; служба в органах місцевого самоврядування» [15]. До цього ж, Н. Янюк зауважує, що «законодавець об'єднав різні за змістом види службової діяльності – політичну, що залежить від розстановки політичних сил у вищих органах державної влади, та професійну діяльність, яка забезпечує повсякчасну реалізацію завдань держави як результату діяльності перших» [16, с.162–167].

Також є узагальнене Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу визначення поняття публічного службовця як такого, що «об'єднує осіб, уповноважених на виконання функцій держави (від Президента, вищих посадовців, державних службовців до керівників державних підприємств, установ, організацій) та посадових осіб органів місцевого самоврядування» [17, с. 200].

О. Сушинський [18] розглядає особливості організації публічної служби в аспекті загальної концепції правової

відповідальності. Водночас, на його думку, інститут правової відповідальності є чинником системності організації публічної влади та публічної служби. Органи публічної влади, насамперед, держава через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи відповідальні за гарантування цієї найвищої соціальної цінності, що зумовлює правову, зокрема конституційну, детермінацію інституту публічної служби та насамперед таких її видів, як державна служба та служба в органах місцевого самоврядування. Публічна служба саме як прогнозований чи стандартизований правовий процес і результат здійснення публічної влади та публічного управління, це і є запити чи очікування, спрямовані до публічної служби загалом і до кожного публічного службовця зокрема, і які визначають сутність їхньої відповідальності. Феноменом поняття «публічна служба», попри різні доктринальні та нормативні визначення, є не стільки процес або результат виконання певних публічно-владних функцій чи «роботи» в суспільних інтересах загалом і, насамперед, в інтересах громадянина, громади та народу, скільки необхідна та достатня умова задоволення суспільного інтересу, очікування, запиту. Однак цей феномен не прописаний буквально ні в чинній Конституції України, ні в законодавстві про публічну службу. На думку О. Сушинського, сутнісною новацією нових доктрин і концепції публічної служби буде стандартизація і її регламенту, і результату [19].

О. Хорошенко у своїй дисертації «Організація публічної служби в Україні: теоретико-правовий аспект» [20] та низці публікацій пропонує доповнити перелік структурних елементів публічної служби сервісною службою та службою в спеціальних органах управління публічною службою [21].

Р. Ботвінов зауважує, що система публічної служби утворюється підсистемою пріоритетів, цілей і принципів владно-управлінського впливу на громадську життєдіяльність, що виражається зазвичай у правових формах, і включає такі види служби: державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, політичну службу, військову службу, службу в правоохоронних органах, спеціалізовану службу, професійну діяльність суддів та прокурорів; від гілки влади – службу

законодавчої гілки влади, виконавчої і судової; залежно від видової диференціації – цивільну, військову та службу, проходження якої передбачає спеціальні звання, зокрема службу в правоохоронних органах. Кожен із цих видів публічної служби – цивільна, військова і правоохоронна – є за своєю природою службою держави. Тому диференціація і державної, і тим більше публічної служби не повинна істотно змінювати статус службовця [22, с. 42].

О. Петренко запропонувала власний підхід до інтерпретації публічної служби, розглянувши її як *інтегрований інститут*, складовими якого є політична, адміністративна, спеціалізована, громадська служби [23]. При цьому зауважено, що інтеграція – це одна з функцій власне інституту, який в дезінтегрованому стані просто перестає існувати, розпочинається процес деінституціоналізації.

Отже, аналіз досліджень і публікацій свідчить, що більшість сучасних науковців указують на необхідність унормування в Україні публічної служби та чіткого окреслення її складових, при цьому схиляючись до інституційного (інституціонального) підходу (англ. – according to the institutional (institutional) approach).

Мета статті – за інституціонального підходу визначити складові публічної служби України.

Методи дослідження. Основним методом проведеного дослідження є критичний аналіз попередніх досліджень науковців, а також нормативно-правових актів щодо публічної служби України.

Слушними вважаємо пропозиції Центру політико-правових реформ [4, с. 12] щодо необхідності керуватися при виборі підходу до розуміння сутності публічної служби в першу чергу потребами практики державотворення та враховувати для окреслення складових елементів публічної служби наявність різних підходів – інституційного (інституціонального) та функціонального [5].

Функціональний підхід враховує те, що протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах виконуються не лише органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектору, але й делегуються

громадським організаціям і навіть приватним структурам. Тобто, мова йде про розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і про визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань. Проте, такий підхід ускладнює правове регулювання відповідних відносин.

За інституційного (інституціонального) підходу публічна служба в найширшому розумінні здійснюється працівниками усіх організацій публічного сектору : органів державної влади (тобто не лише виконавчої, але й законодавчої та судової влади), державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ. Таким чином, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, вчителів тощо. У вузькому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

При цьому слід зауважити, що інституціональний підхід має потенційно високу спроможність до ґрунтовного дослідження та всебічного аналізу соціальних систем як об'єктів управління. Інституціоналізм як методологічна основа створює умови для активізації різноманітних міждисциплінарних досліджень соціальних систем, забезпечує відстеження інституціональних кількісно-якісних і сутнісних змін та перетворень різних соціальних інститутів, аналіз інституціональних факторів – сукупності фундаментальних історичних передумов, політичних, економічних, правових, соціальних та духовних (культурних) правил і норм, які визначають рамкові умови функціонування та розвитку соціальних систем як об'єктів державного (публічного – уточнено *автором*) управління [24, с. 218].

Проведений нами аналіз підтверджує, що в сучасній Україні для визначення поняття та складових елементів публічної служби найбільш раціональним є *інституційний (інституціональний) підхід*, який обмежує сферу публічної служби рамками публічної адміністрації (інституції) [5, с.74-83].

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід звернути увагу на те, що з 2005 р. (вперше на законодавчому рівні) у Кодексі адміністративного судочинства України визначено поняття «публічна служба» як «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади АР Крим, органах місцевого самоврядування» [25]. Тут, на нашу думку, дискусійним є віднесення служби у приватних підприємствах, а також альтернативної (невійськової) служби до публічної служби [5].

При цьому, зауважимо, що *сьогодні* у Кодексі адміністративного судочинства України використовується поняття «публічна служба» як «діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [26, ст. 4/17].

Як бачимо, відбулися деякі зміни у понятті «публічна служба», проте вони не розкрили повністю сутність публічної служби і тому потребують подальших досліджень.

Насамперед, зауважимо, що не викликає сумнівів щодо віднесення до публічної служби державної служби. У широкому вжитку в Україні (в українській мові) словосполучення «*державна служба*» з'явилося тільки наприкінці ХХ ст. З отриманням незалежності (1991 р.) Україна формує власну систему державного управління та систему державної служби. При цьому, поняття “державна служба” використовується як у широкому, так і вузькому розумінні.

Уперше законодавчо поняття «державна служба» визначено Законом України «Про державну службу» [27] у 1993 р. (був чинний з 1 січня 1994 р. до 1 травня 2016 р.) Після прийняття у 1997 році Закону України «Про місцеве самоврядування» [28] дію Закону України “Про державну службу” було поширено на посадових осіб місцевого самоврядування, а поняття “державна служба” охоплювало як службу в органах державної влади, так і

службу в органах місцевого самоврядування, до набрання чинності прийнятого у 2001 р. Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [29].

Згідно з Законом України «Про державну службу» (1993 р.) [27] державна служба – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Тобто, у 1994-2001рр. це визначення поняття «державна служба» охоплювало службу в органах державної влади і службу в органах місцевого самоврядування, а з 2001 р. звузилося тільки до служби в органах державної влади.

Згідно з Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [29] служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Зауважимо, що і до сьогодні це визначення не зазнало змін.

За вказаний період часу законодавець двічі змінював визначення поняття «державна служба». Так у Законі України «Про державну службу» (2011 р.) [30] : «державна служба – професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг». У чинному сьогодні Законі України «Про державну службу» (2015 р.) [31] «державна служба» – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3)

забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Дія цього Закону [31] поширюється на державних службовців: 1) Секретаріату Кабінету Міністрів України; 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; 3) місцевих державних адміністрацій; 4) органів прокуратури; 5) органів військового управління; 6) органів дипломатичної служби; 7) державних органів, особливості проходження державної служби в яких визначені ст. 91 Закону [31]; 8) інших державних органів.

Зауважимо, що дія ст. 91 «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах» Закону України «Про державну службу» [31] поширюється на керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступників, керівників апаратів (секретаріатів), допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати, а також державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби. Отже, законодавець виокремлює особливості (специфіку) проходження служби в цих державних інституціях та певним чином відносить їх до державної служби України.

Також слід звернути увагу на те, дія цього Закону України «Про державну службу» [31] не поширюється на

посади: 1) Президента України; 2) керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступників, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників; 3) членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів; 4) Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів; 5) Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників; 6) Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голову Фонду державного майна України та його заступників, Голову Національного агентства з питань запобігання корупції та його заступників; 7) народних депутатів України; 8) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників; 9) службовців Національного банку України; 9-1) голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників; 10) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступників, міністрів Автономної Республіки Крим; 11) депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування; 11-1) суддів Конституційного Суду України; 11-2) постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України; 12) суддів; 13) прокурорів; 14) працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування; 15) працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами; 16) військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону; 17) осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом; 18) працівників патронатних служб; 19) уповноважених з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель. Проте,

службовці названих державних інституцій практично здійснюють управління державою та суспільством, отже мають бути віднесені до публічної служби.

Так, проведений нами аналіз норм Закону України «Про державну службу» [31] вказує, що до *політичних посад публічної служби* (пропозиція: **політична служба**) слід віднести: Президента України; народних депутатів України; членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів;

до *посад публічної служби, що зазнають постійного політичного впливу* (пропозиція: **політична служба**): керівника постійно діючого допоміжного органу, утвореного Президентом України, та його заступників, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників; Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників; голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників; постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України;

до *посад публічної служби у державних колегіальних органах* (пропозиція: **державна служба**):

Голову та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голову та членів Антимонопольного комітету України, Голову та членів Рахункової палати, Голову та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів; Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голову Національного агентства з питань запобігання корупції та його заступників;

до *посад публічної служби* (пропозиція: **суддівська та прокурорська служба**): посади суддів, прокурорів;

до **військової служби** у складі публічної служби:

військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону;

до **правоохоронної служби**: осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом;

до *державної* віднести, насамперед, службу в: Секретаріаті Кабінету Міністрів України; міністерствах та інших центральних органів виконавчої влади; місцевих державних адміністраціях; органах прокуратури; органах військового управління; органах дипломатичної служби; державних органів зі спеціальним статусом: зокрема, службовців Національного банку України; Фонду державного майна України;

до *сервісної служби*: працівників Центрів надання адміністративних послуг;

керівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами;

до *служби в органах місцевого самоврядування*: депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування; депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступників, міністрів Автономної Республіки Крим.

При уточненні поняття «публічна служба», застосовуючи інституціональний підхід, необхідно конкретизувати складові служби в органах місцевого самоврядування та віднести до неї як осіб зі статусом посадової особи місцевого самоврядування, так і депутатів місцевих рад, які здійснюють публічно-управлінську діяльність на громадських засадах, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю за основним місцем роботи. Саме із депутатів складається представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада) і відповідно до законодавства України депутати наділені правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [32, ст.1].

Внесемо ще деякі пояснення щодо наших пропозицій.

Тривалий час точиться наукова суперечка щодо віднесення дипломатичної служби до державної служби чи виокремлення її в окрему службу. Згідно чинного Закону України «Про дипломатичну службу» [33] (чинний з 19.12.2018 р.): «Дипломатична служба – це державна служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності посадових осіб дипломатичної служби, пов'язаній з реалізацією зовнішньої політики України, захистом національних інтересів України у

сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном» (ст. 1). Водночас цим Законом [33] до *працівників дипломатичної служби* віднесено дипломатичних службовців, адміністративних службовців та працівників, які виконують функції з обслуговування (ст. 2). При цьому, посадові особи дипломатичної служби – це дипломатичні службовці та адміністративні службовці органів дипломатичної служби (ст.1) [33]. Вважаємо що, за інституціонального підходу, необхідно виокремити *дипломатичну службу* та повернути до поняття «публічна служба» як то було у 2005 р. у Кодексі адміністративного судочинства України [25].

Також логічним вважаємо [34], що складовою публічної служби є *парламентська служба*, до якої слід віднести весь Апарат Верховної Ради України, де працюють як державні службовці, так і працівники, які виконують функції з обслуговування та працівники патронатних служб, зокрема помічники-консультанти народних депутатів України, на яких не поширюється дія чинного Закону України «Про державну службу» [31].

Кожна з названих груп службовців має свої особливості. Зокрема, Секретаріат Голови Верховної Ради України, Секретаріат Першого заступника Голови Верховної Ради, Секретаріат заступника Голови Верховної Ради є окремо функціонуючими структурними підрозділами Апарату, які мають статус патронатних служб, діють в інтересах безпосереднього керівництва та є незалежними по відношенню до структурних підрозділів Апарату Верховної Ради [35].

Актуальність виокремлення парламентської служби підтверджується євроінтеграційним вектором України та досвідом інших країн. Значна увага цьому питанню була приділена у Рекомендаціях Місії Європейського Парламенту (П. Кокса) [36], затверджених постановою Верховної Ради України від 17 березня 2016 р. [37], які були визначені як основа для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Так, у постанові Верховної Ради України [37, п. 41] зазначено: «Верховна Рада України у довгостроковій перспективі може розглянути

можливість переходу до створення системи відокремленої парламентської державної служби».

Крім цього, зауважимо, що:

альтернативна (невійськова) служба, патронатна служба можуть здійснюватися у різних інституціях, тому не варто її виокремлювати у понятті «публічна служба»;

служба в органах влади Автономної Республіки Крим здійснюється на тих чи інших посадах відповідно до видів служб і тому не потребує виокремлення [38, с.151]. Також не має потреби зазначати *інша державна служба* у понятті «публічна служба» тому, що за інституціонального підходу в основі поняття має бути діяльність працівників усіх інституцій, які здійснюють публічне управління.

Висновки та напрями подальших досліджень. Отже, за *інституціонального підходу* до публічної служби як інтегрованого інституту пропонується включити такі служби: політичну, парламентську, суддівську, прокурорську, правоохоронну, військову, державну, дипломатичну, службу в органах місцевого самоврядування, сервісну. Нагальною потребою є розробка рамкового Закону України про публічну службу, та конкретизація, відповідно до нього, усіх аспектів функціонування окремих служб.

Тож, у перспективі слід провести подальші поглиблені наукові дослідження публічної служби за інституціонального підходу та напрацювати проекти відповідних законів України.

Список використаних джерел

1. Сурай І. Г. Еволюційність парадигмальних змін у публічному управлінні – публічній службі – управлінні персоналом. *Реформування процесів публічного управління в сфері освіти та науки України у глобалізаційному та інформаційному суспільстві* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Переяслав, 30 жовтня 2020 р. С. 178–185.
2. Публічна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. А. Липовська, С. І. Бородін [та ін.]; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро : ГРАНІ, 2018. 384 с.
3. Сурай І. Г. Генеза поняття “публічна служба”. *Європейський вимір реформування публічного управління в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. 22 листоп. 2019 р. Київ : МАУП, 2019. С. 80–83.

4. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. Київ : Конус-ІО, 2007. 735 с.
5. Сурай І. Г. Сутність та визначення поняття “публічна служба”. *Науковий вісник Академії муніципального управління* : зб. наук. пр. 2009. Вип. 1 (7). С. 74–83.
6. Ботвінов Р. Г. Розвиток публічної служби особливого призначення в Україні : дис. ... док. наук з держ. упр. : 25.00.03. Дніпро, 2018. 502 с.
7. Панейко Ю. Л. Наука адміністрації і адміністративного права. У 2-х томах. Загальна частина. Авґсбург, 1949. 213 с.
8. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Вид. 2-ге, доп. і виправл. К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
9. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : моногр. Харків : Факт, 1998. 168 с.
10. Рунова Н. О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції. *Публічне право*. 2012. № 3. С. 269–273.
11. Попова О. В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 583–587. URL : http://nbuv.gov.ua-JRN/FP_index (дата звернення 20.05.2021).
12. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: теорія і практика*. 2012. № 3. С. 70-73. URL : <https://cutt.ly/dnfdS38> (дата звернення 12.05.2021).
13. Карпа М. І., Дудник А. І. Публічна служба: основні тенденції розвитку. *Науковий вісник*. 2009. Вип. 3. URL : <https://cutt.ly/onfdGF6> (дата звернення 12.05.2021).
14. Карпа М. Принципи здійснення публічної служби. *Демократичне врядування*. 2011. Вип. 6. URL : http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/ (дата звернення 12.05.2021).
15. Про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби : аналіт. довідка Вищого адміністративного суду України від 1 лют. 2009 р. URL : <https://cutt.ly/lnfdX4j> (дата звернення 12.05.2021).
16. Янюк Н. Е. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівського університету*. 2010. Вип. 51. С. 162–167.
17. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами практиками демократичного урядування / А. Вишневський, В. Афанасьєва, Р. Гекалюк [та ін.]. Київ : Центр адапт. держ. служби до стандартів ЄС, 2010. 396 с.
18. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики : наук. розроб. / О. І. Сушинський, О. В. Худоба, Д. Д. Заяць [та ін.]. Київ : НАДУ, 2013. 64 с.

19. Сушинський О. І. Правоохоронні органи України: проблемні аспекти статусу : монографія. Львів : Львів. держ. ін-т новіт. технологій та упр. ім. В. Чорновола, 2010. 248 с.
20. Хорошенко О. В. Організація публічної служби в Україні : теоретико-правовий аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. 251 с.
21. Хорошенко О. В. Уточнення переліку та груп суб'єктів публічної служби. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 3. С. 230–238. URL : <https://cutt.ly/qnfd0vC> (дата звернення 12.05.2021).
22. Ботвінов Р. Г. Публічна служба особливого призначення в Україні : монографія. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 279 с.
23. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.03. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. 20 с.
24. Петрое О. Інституціональний підхід як методологічна основа дослідження та аналізу соціальних систем у державному управлінні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 2. С. 208–220.
25. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради*. 2005. № 35–37, ст. 446.
26. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. Редакція від 15.08.2020. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://cutt.ly/bnfd7nQ> (дата звернення 12.05.2021).
27. Про державну службу: Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12> (дата звернення 12.05.2021).
28. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1997. №24, ст. 170.
29. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 черв. 2001 р. №2493 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://cutt.ly/Znffeu1> (дата звернення 12.05.2021).
30. Про державну службу: Закон України від 17 лист. 2011 р. № 4050-VI. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> (дата звернення 12.05.2021).
31. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 № 889-VIII. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення 12.05.2021).
32. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Редакція від 30.12.2020. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 12.05.2021).
33. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-VIII. Редакція від 07.06.2018 // База даних «Законодавство України» / ВР

України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> (дата звернення 12.05.2021).

34. Сурай І. Г., Чалих С. Г. Актуальність формування в Україні парламентської служби. *Європейський вимір реформування публічного управління в Україні* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 2 листопада 2018 р. Київ : ДП “Видавничий дім «Персонал», 2018. С. 105–106.
35. Чалих С. Г. Вектори діяльності Апарату Верховної Ради України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. Дніпро : ДПІДУ НАДУ, 2019. № 2 (41). С. 129–135.
36. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса (вересень 2015 р. – лютий 2016 р.). URL : <https://cutt.ly/jbMLGi6> (дата звернення 12.05.2021).
37. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України : Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19> (дата звернення 12.05.2021).
38. Сурай І. Г. Формування та розвиток еліти в державному управлінні: історія, методологія, практика : монографія. Київ : ЦП «КОМПРИНТ», 2012. 332 с.

References

1. Suray, I. G. (2020). Evoliutsiynist paradyhmalnykh zmin u publichnomu upravlinni – publichnii sluzhbi – upravlinni personalom [Evolutionary paradigm shifts in public administration – public service – personnel management]. *Reformuvannia protsesiv publichnoho upravlinnia v sferi osvity ta nauky Ukrainy u hlobalizatsiinomu ta informatsiinomu suspilstvi – Reforming the processes of public administration in the field of education and science of Ukraine in the globalization and information society*: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference (pp. 178–185). Pereiaslav [in Ukrainian].
2. Serohin, S. M., Lypovska, N. A., Borodin, S. I. et al. (2018). *Publichna sluzhba [Public service]*. Dnipro: HRANI [in Ukrainian].
3. Suray, I. G. (2019). Geneza poniattia “publichna sluzhba” [Genesis of the concept of “public service”]. *Yevropeyskyi vymir reformuvannia publichnoho upravlinnia v Ukraini – The European dimension of public administration reform in Ukraine* : Proceedings of the International Scientific and Practical Conference (pp. 80–83). Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
4. Tymoshchuk, V. P., Shkolyk, A. M. (Eds.). (2007). *Publichna sluzhba. Zarubizhnyi dosvid ta propozyitsii dlia Ukrainy [Public service. Foreign experience and proposals for Ukraine]* Kyiv: Konus-Yu [in Ukrainian].
5. Suray, I. G. (2009). Sutnist ta vyznachennia poniattia «publichna sluzhba» [The essence and definition of «public service»]. *Naukovyi visnyk Akademii*

- munitsypalnoho upravlinnia – Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration*, 1(7). 74–83 [in Ukrainian].
6. Botvinov, R. H. (2018). Rozvytok publichnoi sluzhby osoblyvoho pryznachennia v Ukraini [Development of public special purpose service in Ukraine]. *Doctor's thesis*. Dnipro: DRIDU [in Ukrainian].
 7. Paneiko, Yu. L. (1949). *Nauka administratsii i administratyvnoho prava [Science of administration and administrative law]*. Avgzburg [in Ukrainian].
 8. Malynovskyi, V.Ia. (2005). *Slovyk terminiv i poniat z derzhavnoho upravlinnia [Dictionary of terms and concepts of public administration]*. Kyiv: Tsentr spriannia instytutu inomu rozvytku derzhavnoi sluzhby [in Ukrainian].
 9. Petryshyn, A. B. (1998). *Gosudarstvennaja sluzhba. Istoriko-teoreticheskie predposylki, sravnitel'no-pravovoj i logiko-ponjatiynyj analiz [Public service. Historical and theoretical premises, comparative legal and logical conceptual analysis]*. Harkov : Fakt [in Russian].
 10. Runova, N. O. (2012). Publichna sluzhba v Ukraini: problemy definitsii. [Public service in Ukraine: problems of definition]. *Publichne pravo – Public law*, № 3. 269–273 [in Ukrainian].
 11. Popova, O. V. (2011). Poniattia ta oznaky publichnoi sluzhby v Ukraini [Concepts and features of public service in Ukraine]. *Forum prava – Law Forum*, № 4. 583–587 [in Ukrainian].
 12. Tymkiv, V. (2012). Poniattiini aspekty stanovlennia publichnoi sluzhby v Ukraini [Conceptual aspects of public service formation in Ukraine]. *Investysii: teoriia i praktyka – Investments: theory and practice*, № 3. 70-73. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/3_2012/21.pdf [in Ukrainian].
 13. Karpa, M. I., Dudnyk, A. I. (2009). Publichna sluzhba: osnovni tendentsii rozvytku [Public service: main development trends]. *Naukovyi visnyk – Scientific Bulletin*, 3. Retrieved from <https://cutt.ly/6nffpSY> [in Ukrainian].
 14. Karpa, M. (2011). Pryntsypy zdiisnennia publichnoi sluzhby [Principles of public service]. *Demokratychnе vriaduvannia – Democratic governance*, 6. Retrieved from http://www.lvivacademy.com/vidavnytstvo_1/ [in Ukrainian].
 15. Pro vyvchennia ta uzahalnennia praktyky rozghliadu administratyvnymy sudamy sporiv z pryvodu pryiniattia hromadian na publichnu sluzhbu, yii prokhozhdzhennia, zvilnennia z publichnoi sluzhby [On the study and generalization of the practice of consideration by administrative courts of disputes concerning the admission of citizens to public service, its passage, dismissal from public service] : analytical reference of the Supreme Administrative Court of Ukraine 01.02.2009. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0006760-09#Text> [in Ukrainian].
 16. Yaniuk, N. E. (2010). Aktualni problemy formuvannia publichnoi sluzhby v Ukraini [Current problems of public service formation in Ukraine]. *Visnyk Lvivskoho universytetu – Bulletin of Lviv University*, 51. 162–167 [in Ukrainian].
 17. Vyshnevskyi, A., Afanasieva, V., Hekaliuk, R. et al. (2010). Plan modernizatsii derzhavnoho upravlinnia: propozyitsii shchodo pryvedennia derzhavnoho upravlinnia ta derzhavnoi sluzhby Ukrainy u vidpovidnist iz pryntsypamy praktykamy demokratychnoho uriaduvannia [Public Administration Modernization Plan: Proposals to Bring Public Administration and the Civil Service of Ukraine into Harmony with the Principles of Democratic Governance Practices]. Kyiv: Tsent adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv YeS [in Ukrainian].

18. Sushynskiy, O. I., Khudoba, O. V., Zaiats, D. D. et al. (2013). *Publiczna sluzhba v Ukraini: kontseptsii ta praktyka rehionalnoi kadrovoi polityky* [Public service in Ukraine: concept and practice of regional personnel policy]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
19. Sushynskiy, O. I. (2010). *Pravookhoronni orhany Ukrainy: problemni aspekty statusu* [Law Enforcement Organizations of Ukraine: Problematic Aspects of Status]. Lviv [in Ukrainian].
20. Khorosheniuk, O.V. (2015). *Orhanizatsiia publichnoi sluzhby v Ukraini: teoretyko-pravovyi aspekt* [Organization of public service in Ukraine: theoretical and legal aspect *Candidate's thesis*. Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
21. Khorosheniuk, O. V. (2014). *Utochnennia pereliku ta hrup subiektiv publichnoi sluzhby* [Clarification of the list and groups of public service entities]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of public administration*, 3. 230–238 [in Ukrainian].
22. Botvinov, R. H. (2017). *Publiczna sluzhba osoblyvoho pryznachennia v Ukraini* [Public service of special purpose in Ukraine]. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
23. Petrenko, O. S. (2008). *Formuvannia integrovanoho instytutu publichnoi sluzhby v Ukraini* [Formation of an integrated institute of public service in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].
24. Petroie, O. (2012). *Instytutsionalnyi pidkhid yak metodolohichna osnova doslidzhennia ta analizu sotsialnykh system u derzhavnomu upravlinni* [Institutional approach as a methodological basis for research and analysis of social systems in public administration]. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Collection of scientific works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 2. 208–220 [in Ukrainian].
25. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy vid 06.07.2005. № 2747-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady*. 2005. № 35–37, st. 446 [in Ukrainian].
26. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy vid 06.07.2005. № 2747-IV. Redaktsiia vid 15.08.2020. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> [in Ukrainian].
27. Pro sluzhbu v orghanakh miscevogho samovrjaduvannja : Zakon Ukrainy vid 16.12.1993. № 3723. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12> [in Ukrainian].
28. Pro mistseve samovriadiuvannia: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997. № 280/97-BP. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy vid 06.07.2005. № 2747-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady*. 1997. № 24, st. 170. [in Ukrainian].
29. Pro sluzhbu v orghanakh miscevogho samovrjaduvannja : Zakon Ukrainy vid 07.06.2001. №2493-III. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> [in Ukrainian].
30. Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 17.11.2011. № 4050-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> [in Ukrainian].
31. Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 10.12.2015. №889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> [in Ukrainian].
32. Pro mistseve samovriadiuvannia: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997. № 280/97. Redaktsiia vid 30.12.2020. Retrieved from

- <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
33. Pro dyplomatychnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 07.06.2018. № 2449-VIII. Redaktsiia vid 07.06.2018. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#Text> [in Ukrainian].
 34. Suray, I. G., Chalykh, S. H. (2018). Aktualnist formuvannia v Ukraini parlamentskoi sluzhby [The urgency of forming a parliamentary service in Ukraine]. *Yevropeiskyi vymir reformuvannia publichnoho upravlinnia v Ukraini – The European dimension of public administration reform in Ukraine* : Proceedings of the International Scientific and Practical Conference (pp. 105–106). Kyiv: DP «Vydavnychiy dim «Personal» [in Ukrainian].
 35. Chalykh, S. H. (2019). Vektory diialnosti Aparatu Verkhovnoi Rady Ukrainy [Vectors of activity of the Staff of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public administration and local self-government*, № 2 (41). 129–135 [in Ukrainian].
 36. Dopovid ta dorozhnia karta shchodo vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, pidhotovlena Misiieiu Yevropeiskoho parlamentu z otsinky potreb pid holovuvanniam Peta Koksa (veresen 2015 r. – liutyi 2016 r.). [Report and Roadmap on Internal Reform and Institutional Capacity Building of the Verkhovna Rada of Ukraine, prepared by the European Parliament Needs Assessment Mission chaired by Pete Cox (September 2015 – February 2016)]. Retrieved from <https://cutt.ly/wbMZtVM> [in Ukrainian].
 37. Pro zakhody z realizatsii rekomendatsii shchodo vnutrishnoi reformy ta pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti Verkhovnoi Rady Ukrainy : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17.03.2016. № 1035-VIII. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19> [in Ukrainian].
 38. Suray, I. G. (2012). Formuvannia ta rozvytok elity v derzhavnomu upravlinni: istoriia, metodolohiia, praktyka [Formation and development of the elite in public administration: history, methodology, practice] Kyiv: KOMPRYNT [in Ukrainian].

THE PUBLIC SERVICE OF UKRAINE: INSTITUTIONAL APPROACH

Suray Inna

Abstract. For modern Ukraine, many challenges of state formation became highly complex due to the lack of scientific developments and experience in democratic governance. The Institute of Public Service belongs to under-researched and partially studied within a limited ideological framework in particular. We discover that today the term «public service» is used in the scientific literature in Ukraine with reservations, briefly and fragmentary, in a general sense. The analysis of research and publications shows that most modern scholars point to the need to standardize the public service in Ukraine and clearly outline its components using an institutional approach. The purpose of the paper is to determine the components of the public service of Ukraine through an institutional approach. The primary method of research is a critical analysis of preliminary studies of scholars and regulatory acts on the public service of Ukraine. Our analysis confirms that the institutional approach that limits the scope of public service to the framework of public administration (institution) is the most rational way to define the concept and components of public service in terms of modern Ukraine. Since 2005, when the definition of «public service» was first enshrined in Ukrainian legislation in the Code of Administrative Procedure of Ukraine, it has already undergone amendments and corrections by 2020, but it still did not define the essence of the public service at full. According to the results of our study, through an institutional approach to public service as an integrated institute, it is proposed to include such services: political, parliamentary, judicial, prosecutor, law enforcement, military, state, diplomatic, local self-government bodies service. At the same time, we note that it is not necessary to distinguish from the concept of «Public Service»: an alternative (non-military) service, patronage service, service in the authorities of the Autonomous Republic of Crimea, another state service. We also found that the development of the framework Law of Ukraine on public service and specification according to it of all aspects of the functioning of separate services is an urgent need. In the future, it is necessary to conduct in-depth research of the public service with an institutional approach and develop relevant draft laws of Ukraine.

Key words: public service, components of public service, institutional approach.

Суслов Микола,

ORCID ID [0000-0003-0595-237X](https://orcid.org/0000-0003-0595-237X)

E-mail: Suslov20@ukr.net

ЛОКАЛЬНА ІДЕНТИЧНІСТЬ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ У СТРАТЕГІЧНОМУ ПЛАНУВАННІ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2\(8\)-133-151](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2(8)-133-151)

Анотація. Досліджено локальну ідентичність як пріоритетний напрям у стратегічному плануванні територіальних громад (ТГ) на сучасному етапі. Локальна ідентичність – це ототожнення себе із суспільством, яке проживає на даній території, зокрема на території ТГ. В умовах децентралізації локальна ідентифікація є суттєвою опорою для членів місцевого співтовариства ТГ, що дозволяє їм визначити власне становище, й стає підставою активності у вирішенні місцевих справ. У формуванні локальної ідентичності ТГ автором виділено чотири основних компоненти: 1) локальний (територіальний) менталітет – властивий жителям певної місцевості, характерна для них система цінностей і оцінок; 2) уявлення про особливості й властивості території свого проживання; 3) територіальні інтереси – загальні для членів відповідної територіальної спільноти уявлення про стан, цілі і шляхи розвитку території; 4) локальна (просторова) самоідентифікація як усвідомлення приналежності до тієї території, територіальної спільноти. Одним з найважливіших пріоритетів процесу децентралізації є створення фінансово спроможних громад, що передбачає зосередження уваги не тільки на кількості створених ТГ, але й на їх якості. Автором доведено, що базовим документом, що передбачає формування спроможної ТГ є стратегія розвитку громад. З'ясовано, що основна проблема створення стратегічного плану полягає в тому, що він має формуватися при активній участі членів ТГ. Саме завдяки локальній ідентичності може забезпечуватися активна участь громадян у прийнятті рішень місцевого значення. У статті автор приходить до висновку, що стратегічне планування у розвитку ТГ повинне бути не лише інструментом економічно-соціальної ефективності та поліпшення життя громади, але і частиною політики формування локальної ідентичності, заснованої на принципах демократії, і повного урахування прав громадян.

Ключові слова: локальна ідентичність, децентралізація, спроможність, стратегічне планування ТГ.

Постановка проблеми. У процесі децентралізації та створення спроможних територіальних громад (далі – ТГ) формується абсолютно нова територіальна спільнота, адже до її складу починають входити декілька громад. Саме тому актуальною проблемою стає процес інтегрування індивіда у нові відносини, що формуються, його ототожнення з певними цінностями, цілями ТГ. Відбувається процес ідентифікації індивідів, тобто почуття їх приналежності до місцевого співтовариства, якому децентралізація надає повноваження, ресурси та можливість впливати на розвиток (прогнозований та вмотивований), благополуччя населення. Децентралізація – це об’єктивна вимога часу з економічної точки зору вона є засобом згуртування громад, що увійшли до складу ТГ навколо нових цінностей і довгострокових перспектив. Децентралізація є інструментом підвищення конкурентоспроможності ТГ тому, що дозволяє місцевому співтовариству планувати власний розвиток. Вважаємо, що майбутнє ТГ залежить від стратегічного планування її розвитку, що неможливо без формування локальної ідентичності, яка є «важливим фактором консолідації територіальної громади, її «ціннісного» ядра і визначального фактору майбутнього розвитку» [1, с. 131].

Тут варто зауважити, що процес формування локальної ідентичності ТГ є досить непростим і потребує значних зусиль і ресурсів, зокрема у з’ясуванні її ролі у процесах стратегічного розвитку ТГ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Використану у статті літературу можна класифікувати за територіальним критерієм: праці американських, європейських та вітчизняних науковців. Для даного дослідження великий інтерес становлять праці Е. Еріксона (1902-1994), відомого у всьому світі американсько-німецького психолога, соціолога, клініциста у галузі психоаналізу та розвитку людини, який запропонував термін «кризис ідентичності»; латвійських вчених Дж. Якайтіса та Г. Стаускіса, що вивчають місцеві територіальні громади у міській структурі м. Вільнюса; українських дослідників Я. Котенка, А. Ткачука, О. Євтушенка, Т. Лушагіної, В. Лоли, Л. Овчиннікової.

Я. Котенко та А. Ткачук досліджують зміст та структуру

поняття «ідентичність»; аналізують локальну ідентичність у системі територіально-просторової ідентичності; демонструють інструменти та практики формування і конструювання локальної ідентичності [2].

Вітчизняні дослідники О. Євтушенко та Т. Лушагіна висловлюють думку, що: «...не менш важливе значення має – місцева ідентичність. Місцева або територіальна ідентичність – це «сприйняття індивідом себе як представника певної «уявленої спільноти», яка ґрунтується на єдності території проживання, історії та традицій, соціокультурного досвіду, ціннісних орієнтацій та способу життя. Вона може виникати з об'єктами різного масштабу та змісту. Це такими, як місце проживання, мікрорайон, район, локальна община, село, селище, місто, територіальна громада, регіон, країна, субконтинент, континент, або земна куля» [3, с. 404]. Але необхідно відмітити той факт, що міська ідентичність передбачає наявність більшої кількості спільних традицій серед жителів ТГ, аніж локальна.

У зв'язку з тим, що в умовах децентралізації локальна ідентичність ТГ стає первинним, базовим рівнем територіально-просторової ідентичності вона «виступає своєрідним індикатором згуртованості громади, її активності, а значить і спроможності». Тому формування локальної ідентичності стає пріоритетом у стратегічному плануванні соціально-економічного розвитку ТГ, реалізації культурних, освітніх, соціальних, спортивних проектів» [4, с. 2].

В. Лола приходить до висновку, що: «Включеність» (залучення) у мережу соціальних відносин та колективної взаємодії є визначальним фактором формування громади як певного соціального організму, який функціонує на основі спільності інтересів, соціальної довіри та здатності до колективної дії. Важливою ознакою такої громади є наявність спільної ідентичності» [1, с. 135]. Л. Овчиннікова займається вивченням ролі локальної спільноти та місця як важливих факторів формування локальної ідентичності індивіда [5, с. 138].

Автор теорії ідентичності, психолог Е. Еріксон першим показав, що потреба людини в позитивній ідентичності часто

реалізується «через негативні образи ... живе за рахунок приниження інших» [6, с. 121]. Значну роль під час написання статті відіграли роботи європейських фахівців. Слід згадати статтю Дж. Якайтіса та Г. Стаускіса [7, р. 913] у якій представлений аналіз загальних принципів ідентифікації місцевих ТГ у міській структурі сучасних міст та представлена методологія включення громадської ініціативи як сильного фактора планування міського розвитку. На прикладі міста Вільнюс у дослідженні представлений спосіб активізації груп місцевих жителів з основним акцентом на вдосконаленні стратегій розвитку міст та місцевої муніципальної політики, а також конкретних планів розвитку. Широкий спектр інтересів, які мають ТГ в районі свого проживання, дозволяє планувати розвиток найрізноманітніших міських систем за допомогою сформованої локальної ідентичності.

Отже, проблема співвідношення окремих типів ідентичностей, а також пошук пояснювальних механізмів їх формування і прояву – одна з центральних дискусій соціо-гуманітарного знання на сьогоднішній день. На думку автора, праці українських та зарубіжних вчених є досить важливими для розуміння локальної ідентичності як пріоритету у стратегічному плануванні ТГ на сучасному етапі. Актуальність даної проблеми підсилює й те, що у вітчизняній науці державного управління до теперішнього моменту немає узагальнюючих досліджень щодо значення локальної ідентичності як пріоритету у стратегічному плануванні розвитку ТГ.

Методи дослідження. Дослідження побудовано на основі застосування загальнонаукових методів пізнання, із застосуванням науково-критичного аналізу джерел, методів загального (аналіз і синтез) та спеціального (системний) характеру.

Для одержання загального уявлення про локальну ідентичність широко використовується *описовий аналіз*. Важливим методологічним принципом виступає *принцип розвитку*. Принцип розвитку орієнтує історичне пізнання, сходження від простих організаційних форм до більш складних. Прикладом такого розвитку може виступати еволюція

локальної ідентичності у процесі створення спроможних ТГ. У статті використовувався *принцип об'єктивності*, котрий означає неупередженість, незалежність суджень дослідника, хоча при цьому він не повинен бути нейтральним і має право на обґрунтування власної позиції. За допомогою *аналітичного методу* з усього масиву доступної інформації автор виділяє основне, що має найбільш близьке відношення до теми. Застосування *статистичного методу* дозволило підтвердити деякі факти конкретними цифрами щодо проблеми. Поєднання зазначених принципів та методів дало можливість автору уникнути суб'єктивних оцінок і забезпечило наукову достовірність результатів дослідження.

Мета статті полягає у дослідженні локальної ідентичності як пріоритетного напрямку у стратегічному плануванні ТГ на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Поняття «ідентичність» першочергово виникнуло в рамках психології особистості, і почало означати результат ідентифікації людини чи групи з будь-якою соціальною спільнотою, наприклад, етнічною. Людина володіє відразу декількома ідентичностями, в яких відображається її стать, етнічність, раса, релігійна приналежність, національна та інші сторони життя. Локальна ідентичність – це ототожнення себе із суспільством, яке проживає на даній території, зокрема на території ТГ.

Автор використовує термін «локальний» (від лат. *locālis* «місце», «конкретне місце») рівень, для позначення найменшої адміністративно-територіальної одиниці – територіальної громади, первинного суб'єкту місцевого самоврядування. Під терміном «ідентичність» (від лат. *idem* – «такий самий», «самосвідомість») ми розуміємо самоусвідомлення індивідом його належності до певного співтовариства. Таким чином, локальна ідентичність – це первинний, базовий рівень територіально-просторової ідентичності, системна сукупність культурних, історичних, економічних, соціальних відносин, яка формується на основі місця проживання та є фактором самоототожнення індивідів як членів місцевого співтовариства, тобто ТГ.

Дослідження локальної ідентичності в умовах

децентралізації й створення спроможних ТГ в Україні, представляється досить актуальним і, таким, що має безсумнівний науково-практичний інтерес. По-перше, тому, що розвиток ТГ залежить від саморозвитку місцевого співтовариства на базі якого формується ТГ, ідентифікації місцевих індивідів їх самоототожнення з іншими членами громади; по-друге, згуртоване місцеве співтовариство – це створення локального територіального простору, в якому місцеві мешканці існують, керуються певними традиціями й цінностями, формують відповідні комунікації в процесі взаємовідносин й планують своє власне майбутнє; по-третє, в сучасних умовах ТГ є первинним осередком суспільства, для якого характерне виникнення основних соціально-політичних і економічних відносин. Ознаками ТГ є: 1) спільна територія проживання; 2) спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності; 3) соціальна взаємодія під час реалізації цих інтересів; 4) самоідентифікація кожного члена з громадою і, як наслідок – виникнення своєї локальної ідентичності [2, с. 33].

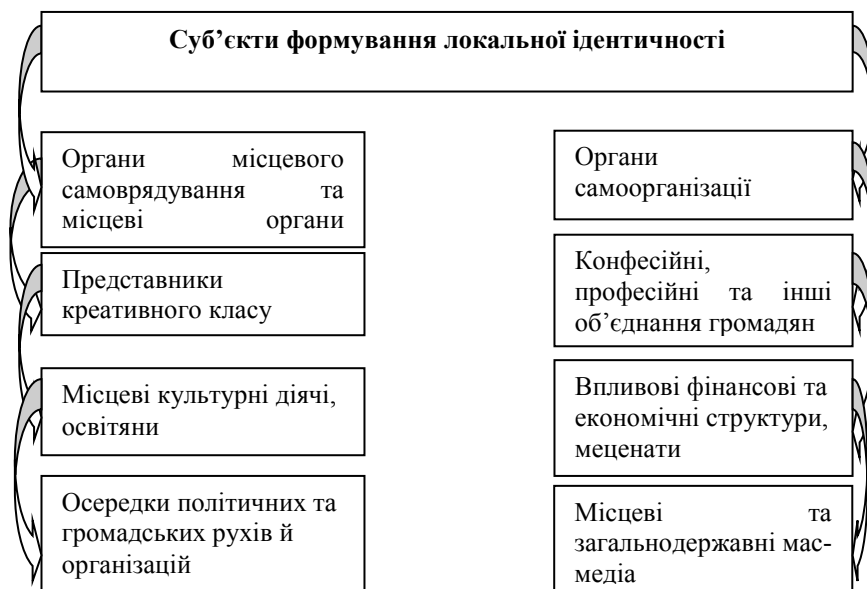


Рисунок 1 – Суб'єкти формування локальної ідентичності.

Складено на основі [2, с. 388; 8, с. 33]

Вважаємо за необхідне з метою розкриття обраної проблематики з'ясувати: хто виступає суб'єктами локальної ідентичності, які функції вона виконує, на які види поділяється та яку структуру має на рівні ТГ. Суб'єкти формування локальної ідентичності зображено на рис. 1.

Функції локальної ідентичності полягають у:

сприянні серед членів місцевого співтовариства ТГ самодостатності, шляхом розвитку єдності, солідарності, довіри, поваги та взаєморозуміння;

активізації поведінкової активності місцевої спільноти;

підсиленні громадської ідентичності та консолідації членів місцевого співтовариства ТГ.

Також можна виділити два види локальної ідентичності. Перший – номінальний – індивід чи група індивідів виокремлюють себе із соціуму та починають ідентифікувати з певною спільнотою, яка проживає на території відповідної ТГ. Другий – реальний – індивід добровільно діє на користь своєї місцевої спільноти на основі прийнятих у неї інтересів та цінностей.

У формуванні локальної ідентичності ТГ можна виділити чотири основних компоненти:

1) локальний (територіальний) менталітет – властивий жителям певної місцевості, характерну для них систему цінностей і оцінок і т.п.;

2) уявлення про особливості й властивості території свого проживання;

3) територіальні інтереси – загальні для членів відповідної територіальної спільноти уявлення про стан, цілі і шляхи розвитку території;

4) локальна (просторова) самоідентифікація як усвідомлення приналежності до тієї території, територіальної спільноти.

Структура локальної ідентифікації, завжди заснована на культурно-психологічній єдності населення, відчутті населенням ТГ своєї унікальності й презентації даної унікальності через формування локального іміджу.

Однак структура локальної самоідентифікації складніша, ніж нам її пропонують дослідники. На нашу думку, структура

локальної самоідентифікації практично завжди включає наступні складові: поведінковий, пізнавальний (когнітивний), емоційний, ціннісний, а в умовах децентралізації ще й інструментальний, що є основою для соціальної й політичної мобілізації населення ТГ (рис. 2).

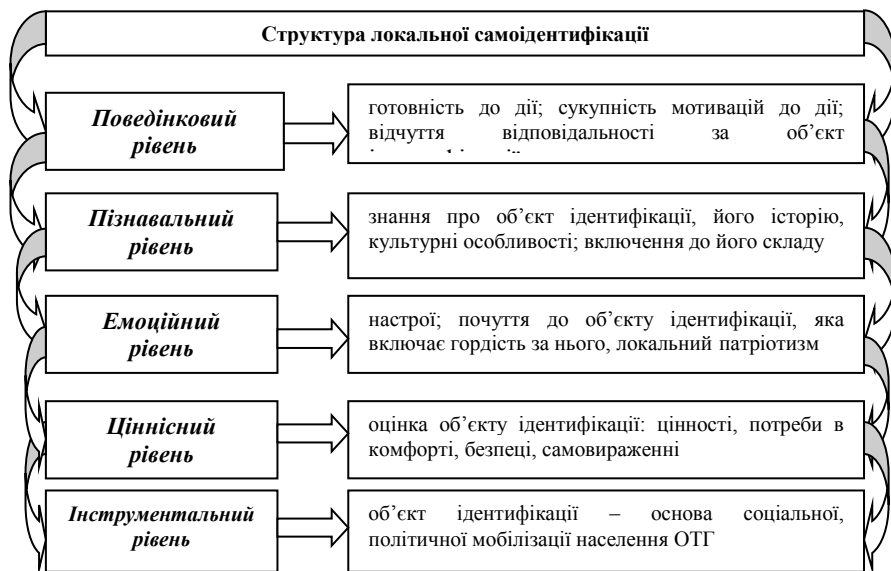


Рисунок 2 – Структура ідентичності

Складено автором на основі [2, с. 19; 8, с. 8-9; 9, с. 75].

В умовах децентралізації локальна ідентифікація є суттєвою опорою для членів місцевого співтовариства ТГ, що дозволяє їм визначити власне становище, й стає підставою активності у вирішенні місцевих справ.

Аналіз автором ЗМІ, матеріалів сайтів ТГ дозволяє охарактеризувати певний образ ТГ, як території, що складається в свідомості членів місцевого співтовариства. Саме тому досліджувати локальні ідентичності можна за допомогою соціологічних методів таких як опитування, анкетування, вивчення матеріальних артефактів, символічних індикаторів: історичні пам'ятки, місцева топоніміка, архітектура, а також за допомогою обробки статистичної інформації.

У Миколаївській області, станом на березень 2021 року

існує 52 ТГ [10]. Кількість населення, охопленого децентралізацією (разом з Миколаєвом та містами обласного підпорядкування), сягає 90 %. Одним з найважливіших пріоритетів цього процесу є створення фінансово спроможних громад, що передбачає зосередження уваги не тільки на кількості створених ТГ, але й на їх якості [11, с. 36]. Більшість ТГ вже мають власні стратегії розвитку, тобто визначились зі своїм майбутнім. Так, основоположним документом, що передбачає формування спроможної ТГ є стратегія розвитку громад. Тобто, це перспективне бачення напрямів розвитку громади з метою покращення її економічного, політичного, соціального клімату. Треба підкреслити, що до цього процесу залучаються жителі громади, структурні підрозділи відповідних рад, керівники підприємств, установ, організацій. Члени громад беруть участь в опитуваннях, які проводяться в процесі роботи над «Стратегією ТГ», у засіданнях групи зі стратегічного планування, залучаються до громадського обговорення проекту стратегії. Отже, наявність стратегії ТГ – це певний стримуючий фактор для її розвитку. Наприклад в країнах Європи навіть мова не йде про реалізацію будь-яких проектів громадами без наявності стратегії її розвитку.

Але основна проблема створення стратегічного плану полягає в тому, що він має формуватися при активній участі членів ТГ. Саме завдяки локальній ідентичності може забезпечуватися активна участь громадян у прийнятті рішень місцевого значення. У той же час, як показує практика, активність мешканців у розробці стратегії громади доволі низька.

Автори дослідження [12, с. 165] зазначають, що локальна ідентичність «формує імідж громади, який вирізняє саме це місце і самих мешканців від інших подібних місць, та забезпечує її мешканцям почуття спокою, безпеки та гордості, поки вони живуть у цьому місці». Можна частково погодитися із авторами, проте варто зазначити, що поняття локальної ідентичності, на нашу думку, включає не лише іміджеві показники, а й усвідомлення самими громадянами своєї значущості у формуванні спроможності ТГ. Пропонуємо розглянути складові локальної ідентичності, що безпосередньо

впливають на стратегію розвитку ТГ (рис. 3).

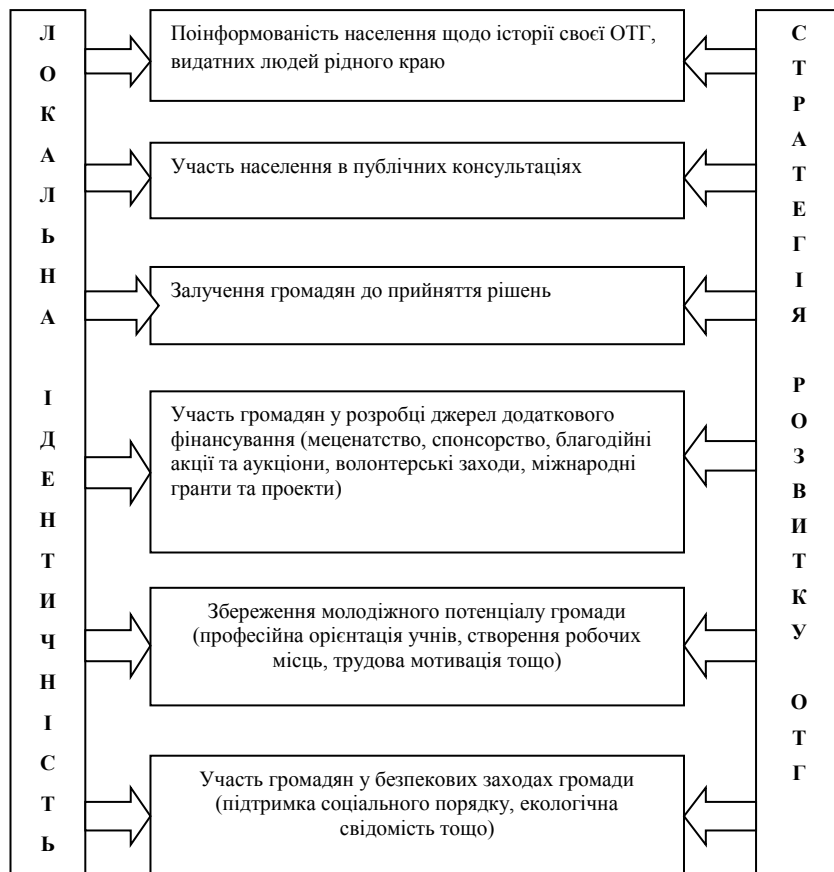


Рисунок 3 – Вплив локальної ідентичності та стратегії розвитку ТГ.

Складено автором

Тобто, Стратегія розвитку ТГ – це не просто документ, що має включати основні напрями розвитку економіки громади, а і перспективне бачення залучення громадян до управління громадою на основі партнерських відносин, соціального діалогу, що є результатами культивування локальної ідентичності громадян.

Можна виділити три види спроможності під час створення ТГ:

потенціальна (розрахункова) спроможність – передбачає фінансову здатність ТГ (що визначені такими згідно з перспективним планом) самостійно забезпечити належний рівень бюджетних послуг та інфраструктурного розвитку;

юридично визнана (правова) спроможність – закріплена у ст. 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та означає можливість самостійного застосування правових засобів вирішення конфліктних ситуацій членами ТГ [13];

реальна спроможність – виникає тоді, коли ТГ уже остаточно сформована і демонструє дійсні результати своєї діяльності.

Практика показує, що вищевказані види спроможності (потенціальна, юридично визнана, реальна) поєднуються, як правило, лише для тих ТГ, які утворюються навколо населених пунктів (районних центрів). У таких ТГ, зазвичай, до новостворених органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) громади переходять співробітники районних державних адміністрацій і цим дещо вирішується проблема пов'язана з управлінськими кадрами на місцевому рівні [14].

У свою чергу створення сільських ТГ навколо населених пунктів, які не наділені статусом адміністративних центрів породжує проблему якісного кадрового забезпечення ОМС. Виникає потреба у кадрах, які б могли виконувати свої обов'язки за умов розширення повноважень ОМС і займатися вирішенням тих завдань, які раніше не були характерні для місцевого самоврядування.

Можна стверджувати, що фактично непередбачуваним процесом є формування кадрових управлінських ресурсів у сільській місцевості, на відміну від обсягу фінансових ресурсів та стану об'єктів інфраструктури, які можна заздалегідь прорахувати. Сильна управлінська команда – це значна запорука успіху ТГ. Після об'єднання слід підтримувати належний якісний рівень і доступність публічних послуг, що надаються в ТГ і активно залучати громадян до прийняття рішень місцевого значення.

Так Баштанська міська ТГ була створена 09 вересня 2016 року, до її складувійшло 24 села. У рамках програми

«Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE)», яка фінансується USAID розроблена «Стратегія розвитку ОТГ на 2018–2026 роки». Її аналіз показує, що складовою стратегії Баштанської ТГ є сильна локальна ідентифікація, заснована на культурно-психологічній єдності населення, відчуття населенням ТГ своєї унікальності й презентація даної унікальності через стратегічний курс («Баштанська громада – унікальна за своєю історією, стабільна за своїм розвитком, ефективна за якістю життя своїх мешканців») [15].

Можна сказати, що стратегія розвитку Баштанської міської ТГ, що будується на локальній ідентичності має три компоненти: історичний (історичної спадщини території), культурно-ціннісний (ціннісні особливості місцевого співтовариства) і стратегічний (мається на увазі свідоме використання особливостей локальної ідентичності в практичних цілях, наприклад, для підвищення іміджу ТГ).

Громадами конкурентами для Баштанської міської ТГ є Березнегуватська селищна ТГ й Новобузька міська ТГ (Табл.1).

Таблиця 1 – Порівняння Баштанської міської ТГ з громадами-конкурентами

Показники	Баштанська ТГ	Березнегуватська ТГ	Новобузька ТГ
Територія, кв.км	1706,2	1263,7	1242,8
Наявне населення (на 01.01.2020 р.) тис.осіб	36,5	19,3	29,9
Зареєстровані безробітні (31.12 2019 р.), осіб	61	272	99
Середня номінальна заробітна плата (2019 р.), грн	7407	6595	6929

Березнегуватська селищна ТГ утворилася у серпні 2018 року шляхом об'єднання однієї селищної та п'яти сільських рад (Березнегуватська селищна рада, Мурахівська, Новоукраїнська, Новоокаківська Білокриницька, Федорівська сільські ради). Стратегія розвитку Березнегуватської селищної ТГ, що будується на локальній ідентичності включає два

компоненти: територіальні інтереси (збереження середовища ТГ, підвищення рівня комфортності та гарантування безпечного простору для відновлення інфраструктури); історична спадщина (імплементация стратегії розвитку ТГ з урахуванням і використанням позитивних надбань попереднього розвитку громади) [16].

Новобузька міська ТГ існує з 30 червня 2019 року та утворена шляхом об'єднання Новобузької міської та двох сільських рад (Новомихайлівської та Розанівської). Стратегія розвитку Новобузької міської ТГ заснована на таких компонентах локальної ідентичності: уявлення про особливості й властивості території свого проживання (цей компонент прослідковується, коли відбувається просторове планування – процес урегулювання використання територій та формування необхідної земельної бази для того, щоб наміри визначені в стратегічному плані успішно реалізувалися); стратегічний (забезпечення сталого розвитку, який включає в себе економічний, суспільний та екологічно збалансований розвиток) [17].

Слід зазначити, що сильною стороною, яка надає перевагу у розвитку для Баштанської ТГ і Новобузької міської ТГ є вигідне географічне положення, у той час як для Березнегуватської селищної ТГ характерною є наявність ресурсів для стабільного розвитку сільськогосподарського виробництва. Спільним стратегічним компонентом локальної ідентичності та перспектив співпраці для всіх трьох громад є: 1) залучення фінансових ресурсів з метою ремонту дорожнього покриття на територіях ТГ; 2) організація підприємств з сортування та переробки смітєвих відходів, що є загальною проблемою для всіх членів ТГ. Також важливим є той факт, що стратегічний план розвитку вищевказаних ТГ формується за активної участі членів ТГ. Про це свідчить розробка та заповнення анкет для: 1) опитування бізнесу; 2) опитування мешканців; 3) залучення груп зі стратегічного планування до громадського обговорення проекту стратегій та їх подальшої реалізації.

У процесі децентралізації та створення спроможних ТГ на Миколаївщині відбувається об'єднання спільнот із своєю локальною ідентичністю, а отже із власними історичними,

економіко-соціальними, конфесійними специфіками, що у майбутньому може призвести до виникнення конфліктних ситуацій чи конкуренції на фоні вказаних локальних ідентичностей, а це у свою чергу виступає стимулом соціальної напруженості та дезорганізації. Локальна ідентичність спроможної ТГ може бути сформована лише у випадку врахування цієї обставини керівництвом громади. Крім того, формування локальної ідентичності ТГ – це створення локального територіального простору, в якому місцеві мешканці існують, керуються певними традиціями й цінностями, мають власні символи, ознаки, уявлення що відрізняють їх від інших.

Стратегічне планування у розвитку ТГ повинне бути не лише інструментом економічно-соціальної ефективності та поліпшення життя громади, але і частиною політики формування локальної ідентичності, заснованої на принципах демократії, і повного урахування прав громадян [11]. Не зважаючи на те, що у процесі об'єднання громади отримують в першу чергу фінансові переваги, процес реалізації реформи є таким, що створює значну кількість потенційних ризиків та загроз у сфері соціально-культурної політики та розвитку дійсно ефективного політичного плюралізму у громадах, а саме: невиконання поточних зобов'язань перед національними меншинами; нечіткий розподіл повноважень; «нехтування» законодавчими питаннями, що призводить до формування нової неповноцінної соціальної ідентичності.

Під час стратегічного планування розвитку ТГ керівництву слід зосередити увагу на ресурсах, які формують локальну ідентичність громади. Такі ресурси поділяються на:

особистісні: значимі особи (батьки, близькі родичі, друзі, колеги, земляки та ін.);

географічні: сукупність знань про локальну організацію територіального утворення та його природні особливості (кліматичні умови, рельєф, флора та фауна);

етнічні: самоідентифікація з етнічними групами, які населяють дану територію;

культурні: сукупність уявлень, пов'язаних із матеріальними та духовними цінностями, які створюються людьми у межах

певної ТГ;

історичні: асоціативні уявлення, які пов'язані з історичним процесом розвитку місцевої спільноти.

Якщо таких ресурсів буде значна кількість, то можна говорити про створення спроможної ТГ.

Висновки та напрями подальших досліджень. Під час здійснення дослідження з обраної проблематики було сформовано авторське бачення поняття «локальна ідентичність». На думку автора статті локальна ідентичність – це первинний, базовий рівень територіально-просторової ідентичності (ТГ), системна сукупність культурних, історичних, економічних, соціальних відносин, яка формується на основі місця проживання та є фактором самоототожнення індивідів як членів місцевого співтовариства, яке проживає на території ТГ.

Отже, формування цілісної локальної ідентичності (як первинного рівня) є надзвичайно важливим етапом у розвитку регіональної, а згодом і національної ідентичності. Можна стверджувати, що наявність у ТГ позитивної локальної ідентичності виступає одним із головних факторів її суб'єктності та гарантією майбутнього сталого розвитку. Адже спроможна ТГ – це спільнота, яка ідентифікує себе з територією громади, відчуває причетність до подій, що відбуваються на її території, усвідомлює свої права та інтереси; узгоджує протилежні інтереси своїх членів; з ефективністю розпоряджається наявними ресурсами з метою місцевого розвитку, що обов'язково відображається при стратегічному плануванні й визначається в стратегії розвитку ТГ.

Сьогодні громади за своїми розмірами є досить великими територіальними утвореннями, в межах яких формується локальна ідентичність місцевих спільнот. Сформована локальна ідентичність дозволяє запланувати розвиток громади та покращення якості життя населення через систему соціально-економічних показників, на довгостроковий період, що й стає змістом стратегії розвитку ТГ. Саме тому автор визначає формування локальної ідентичності – пріоритетним напрямом у стратегічному плануванні розвитку ТГ.

Подальшого дослідження в сучасних умовах потребує вивчення європейського досвіду ідентифікації місцевого

населення в громаду в процесі децентралізації й залучення місцевих жителів до розробки стратегії розвитку громади.

Список використаних джерел

1. Лола В. Локальна ідентичність та «соціальне включення» в умовах децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. Т. 8. № 1. 2020. С. 129–137.
2. Котенко Я. В., Ткачук А. Ф. Локальна ідентичність і об'єднані територіальні громади. Вид. друге, випр. та доп. Київ: ТОВ «Видавництво «ЮСТОН», 2018. 56 с.
3. Євтушенко О., Лушагіна Т. Об'єднані територіальні громади Миколаївської області в умовах децентралізації: індикатори ефективності. *Публічне управління та регіональний розвиток*. Миколаїв, 2020. № 8. С. 396–421.
4. Євтушенко О. Н. Формування і конструювання локальної ідентичності територіальної спільноти в умовах децентралізації. *Могилянські читання – 2020: досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти*. XXIII Всеу. наук.-практ. конф. : тези доповідей Публічне управління в Україні в умовах децентралізації влади та наближення її до європейських стандартів, Миколаїв, 16-20 листопада 2020 р. / ЧНУ ім. Петра Могили. Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2020. С. 1–3.
5. Овчиннікова Л. В. Місце та локальна спільнота як чинники формування локальної ідентичності. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Соціологічні дослідження сучасного суспільства: методологія, теорія, методи*. 2012. № 999, Вип. 30. С. 137-142. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhISD_2012_999_30_26 (дата звернення 12.05.2021).
6. Erik H. Erikson. Identity, youth and crisis. New York: W. W. Norton Company, 1968. 300 p.
7. Jakaitis J., Stauskis G. Identification of local territorial communities in the urban structure of Vilnius city. The 8th International Conference. Vilnius, 2011. PP. 913–917.
8. Котенко Я. В. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 44 с.
9. Панченко Т. В. Регіональна і локальна ідентичності як складові культури субсидіарної демократії. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2010. Вип. 4. С. 72-77. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_022_2010_4_15 (дата звернення 12.05.2021).
10. Громади. Миколаївська область. 2021 / Портал «Децентралізація» URL : <https://decentralization.gov.ua/areas/0512/gromadu> (дата звернення 12.05.2021).
11. Міняйло М. П. Особливості процесу децентралізації у Миколаївській області. *Вісник аграрної науки Причорномор'я*. 2019. Вип.1. С. 31–38.
12. Попова І. А., Демченко Н. В., Лебедин А. М. Моніторинг стратегій

- розвитку об'єднаних територіальних громад Харківської області в контексті використання інструментів ідентифікації. *Modern Economics*. 2020. № 24 (2020). С. 164–170. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V24\(2020\)-26](https://doi.org/10.31521/modecon.V24(2020)-26) (дата звернення 12.05.2021).
13. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.05.2018 № 157-VIII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення 12.05.2021).
14. Балдич Н. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України. *Аналітичний звіт*. URL : <https://cutt.ly/Nnff0hh> (дата звернення 12.05.2021).
15. Стратегічний план розвитку Баштанської міської ради Миколаївської області на 2018-2025 роки (Баштанської об'єднаної територіальної громади). Вебпортал URL : <https://cutt.ly/fnff7S1> (дата звернення 12.05.2021).
16. Стратегії розвитку Березнегуватської об'єднаної територіальної громади. URL: <https://cutt.ly/hnffgq13> (дата звернення 12.05.2021).
17. Розробка стратегії розвитку Новобузької територіальної громади на 2021-2027 роки. Вебпортал. URL: <https://cutt.ly/6nfgtW6> (дата звернення 12.05.2021).

References

1. Lola, V. (2020) Lokalna identychnist ta «sotsialne vkluchennia» v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini [Local identity and «social inclusion» in the context of decentralization of power in Ukraine]. *Aspekty publichnoho upravlinnia – Aspects of public administration*. Т. 8. № 1. С. 129-137 [in Ukrainian].
2. Kotenko, Ya. V., Tkachuk, A. F. (2018) Lokalna identychnist i obiednani terytorialni hromady (vydannia druhe, vypravlene ta dopovnene) [Local identity and united territorial communities]. Kyiv: TOV «Vydavnytstvo «IuSTON». 56 s. [in Ukrainian].
3. Ievtushenko, O. N. Obiednani terytorialni hromady Mykolaivskoi oblasti v umovakh detsentralizatsii: indykatory efektyvnosti [United territorial communities of Mykolayiv region in the conditions of decentralization: efficiency indicators]. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok - Public Administration and Regional Development*. – Mykolaiv, 2020. № 8. С. 396–421 [in Ukrainian].
4. Ievtushenko, O. N. (2020) Formuvannia i konstruiuvannia lokalnoi identychnosti terytorialnoi spilnoty v umovakh detsentralizatsii [Formation and construction of the local identity of the territorial community in the conditions of decentralization]. *Mohylianski chytannia – 2020: dosvid ta tendentsii rozvytku suspilstva v Ukraini: hlobalnyi, natsionalnyi ta rehionalnyi aspekty*. KhKhIII Vseu. nauk.-prakt. konf. : tezy dopovidei Publichne upravlinnia v Ukraini v umovakh detsentralizatsii vlady ta nablyzhenia yii do yevropeyskykh standartiv, Mykolaiv, 16-20 lystopada 2020 r. / ChNU im. Petra Mohyly. Mykolaiv: Vyd-vo ChNU im. Petra Mohyly, 2020. С. 1-3. [in Ukrainian].
5. Ovchynnikova, L. V. (2012) Mistse ta lokalna spilnota yak chynnyky formuvannia lokalnoi identychnosti [Place and local community as factors of

- local identity formation]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina*. – Specialized journal V. N. Karazin Kharkiv National University Bulletin. Seria : Sotsiologichni doslidzhennia suchasnoho suspilstva: metodolohiia, teoriia, metody. № 999, Vyp. 30. S. 137-142. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhISD_2012_999_30_26 [in Ukrainian].
6. Erik, H. Erikson (1968) Identity, youth and crisis. New York: W. W. Norton Company, 1968. 300 p. [in English].
 7. Jakaitis, J., Stauskis, G. (2011) Identification of local territorial communities in the urban structure of Vilnius city. The 8th International Conference. Vilnius. PP. 913-917 [in English].
 8. Kotenko, Ya. V. (2016) Lokalna identychnist yak umova rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad (navchalnyi modul) [Local identity as a condition for the development of united territorial communities (training module)]. Kyiv: IKTs «Lehalnyi status», 2016. 44 s. [in Ukrainian].
 9. Panchenko, T. V. (2010) Rehionalna i lokalna identychnosti yak skladovi kultury subsydiarnoi demokratii [Regional and local identities as components of the culture of subsidiary democracy.]. *Naukovyi chasopys NPU imeni M. P. Drahomanova*. – Scientific journal of National Pedagogical Dragomanov University. Seria 22 : Politychni nauky ta metodykavykladannia sotsialno-politychnykh dystsypin. Vyp. 4. S. 72-77. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_022_2010_4_15 [in Ukrainian].
 10. Hromady. Mykolaivska oblast (2021). Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/areas/0512/gromadu> [in Ukrainian].
 11. Miniailo, M. P. (2019) Osoblyvosti protsesu detsentralizatsii u Mykolaivskii oblasti [Features of the decentralization process in the Mykolaiv area]. *Visnyk ahrarynoi nauky Prychornomoria – Bulletin of Agrarian Science of the Black Sea Coast*. Vyp. 1. S.31-38 [in Ukrainian].
 12. Popova, I. A., Demchenko, N. V., Lebedyn, A. M. (2020) Monitorynh stratehii rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad Kharkivskoi oblasti v konteksti vykorystannia instrumentiv identyfikatsii [Monitoring of development strategies of united territorial communities of Kharkiv region in the context of using identification tools]. *Modern Economics*. № 24(2020). S. 164-170. DOI: [https://doi.org/10.31521/modecon.V24\(2020\)-26](https://doi.org/10.31521/modecon.V24(2020)-26) [in Ukrainian].
 13. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05.05.2018 № 157-VIII. [On voluntary association of territorial communities: Law of Ukraine of 05.05.2018 № 157-VIII]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].
 14. Baldych, N. Doslidzhennia navchalnykh potreb predstavnykiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy. Analitychnyi zvit [The study of educational needs of local self-government bodies representatives of Ukraine. Analytical report]. Retrieved from http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/TNA_Ukraine-2018-2019-Final-Report_ukr_F.pdf [in Ukrainian].
 15. Stratehichniy plan rozvytku Bashtanskoi miskoi rady Mykolaivskoi oblasti na 2018-2025 roky (Bashtanskoi obiednanoi terytorialnoi hromady) [Strategic plan of development of the Bashtanska city council of the Mykolaiv area for 2018-2025 (Bashtanska united territorial community)]. Retrieved from <https://cutt.ly/JnfgpLo> [in Ukrainian].

16. Stratehii rozvytku Bereznehuvsckoi obiednanoi terytorialno hromady [Development strategies of Bereznehuvscka united territorial community]. URL: <https://cutt.ly/vnfgfp5> [in Ukrainian].
17. Rozrobka stratehii rozvytku Novobuzckoi terytorialnoi hromady na 2021-2027 roky [Development strategy of the Novobuzhskaya territorial community for 2021-2027]. Retrieved from <https://cutt.ly/5nfgjyh> [in Ukrainian].

LOCAL IDENTITY AS A PRIORITY DIRECTION IN STRATEGIC PLANNING OF TERRITORIAL COMMUNITIES DEVELOPMENT

Suslov Mykola

Abstract. The author of the article investigated local identity as a priority direction in the strategic planning of territorial communities (TC) at the present stage. Local identity is the identification of oneself with the society that lives in a given territory, in particular, in the territory of the TC. In the context of decentralization, local identification is an essential support for members of the TC local community, which allows them to determine their own position, and becomes the basis for activity in solving local affairs. In the formation of the local identity of the TC, the author has identified four main components: 1) local (territorial) mentality – characteristic of residents of a certain area, their characteristic system of values and assessments; 2) an idea of the features and properties of the territory of their residence; 3) territorial interests – a common idea for members of the respective territorial community about the state, goals and ways of the territory development; 4) local (spatial) self-identification as an awareness of belonging to that territory, territorial community. One of the most important priorities of the decentralization process is the creation of financially wealthy communities, which involves focusing not only on the number of TC created, but also on their quality. The author has proved that the fundamental document that provides for the formation of a capable TC is a community development strategy. It was found that the main problem of creating a strategic plan is that it should be formed with the active participation of TC members. It's thanks to local identity that the active participation of citizens in decision-making of local significance can be ensured. In the article, the author comes to the conclusion that strategic planning in the development of TC shouldn't only be an instrument of economic and social efficiency and improve the life of society, but also a part of the policy of forming local identity based on the principles of democracy and full consideration of citizens' rights.

Key words: local identity, decentralization, efficiency, strategic planning of territorial communities.

УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ ЯК СКЛADOVA МУНІЦИПАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ВЕЛИКОГО МІСТА

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2\(8\)-152-184](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2(8)-152-184)

Анотація. Стан захищеності кожного члена громади, власне сам захист від різних надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій має безпосередній вплив на подальший соціально-економічний розвиток територіальної громади та зростання добробуту її населення. У ході реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні значущі для безпеки населення повноваження передаються на найближчий до громадян базовий рівень влади – в територіальні громади. Рівень ризику в некомерційній муніципальній діяльності потребує чіткого усвідомлення керівництвом зростання очікувань з боку суспільного оточення та місцевих громад. Процеси децентралізації державного управління також висувають нові вимоги до муніципальної діяльності та збільшують відповідальність органів місцевого врядування за реалізацію ефективних змін. Прямування України шляхом демократичних трансформацій вимагає партнерської співпраці між державою та місцевим самоврядуванням, спрямованим на подальший розвиток суспільства, його демократизацію, зміщення пріоритетів саме на громадянина, на забезпечення його потреб і реалізацію його прав, зокрема таких як право на безпечний оточуючий світ. Кодексом цивільного захисту визначено повноваження місцевої влади у сфері цивільного захисту, що спрямовані на розбудову відповідної територіальної підсистеми, реалізацію територіальних і місцевих програм із створення відповідних підсистем, спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки. Наразі з передачею низки повноважень у сфері цивільного захисту на місцевий рівень у керівників місцевих органів виконавчої влади має сформуватися розуміння того, що запобігання виникненню надзвичайних ситуацій на місцевому рівні та ліквідація їх наслідків є вимагає відповідної підготовки та планування заходів спільно з органами управління і підрозділами Державної служби України з надзвичайних ситуацій, а також відповідного розподілу бюджетних видатків на своєму рівні. Саме тому збереження безпеки міст, особливо великих, тягне за собою створення громадської інфраструктури для проведення заходів і впровадження технологій, які забезпечують захист громадян. З метою оптимізації структури виконавчого органу Київської міської ради

(КМДА), а також забезпечення виконання завдань з питань оборонної роботи, цивільного захисту та взаємодії з правоохоронними органами затверджено структуру Департаменту муніципальної безпеки виконавчого органу Київської міської ради (КМДА), до складу якого включено Управління з питань цивільного захисту. Створення Департаменту муніципальної безпеки Київської міської державної адміністрації було обґрунтовано практикою реагування на НС на рівні міста, зважаючи на те, що функціонування виокремлених підрозділів на напрямки діяльності ускладнює взаємодію та координацію дій в умовах виникнення НС на місцевому рівні за рахунок витрат часу на узгодження заходів з реагування та розподілу наявних матеріально-технічних ресурсів.

Ключові слова: муніципальне управління, цивільний захист, надзвичайна ситуація, велике місто.

Постановка проблеми. Специфіка міста Києва полягає в тому, що воно є великим містом із багатомільйонним населенням і розвинутою інфраструктурою у різних сферах економіки. На території міста розташовані об'єкти центральних органів виконавчої, законодавчої та судової влади, об'єкти критичної інфраструктури, заклади охорони здоров'я та освіти, спортивні і культурні заклади, місця з масовим постійним перебуванням громадян, величезні транспортні вузли, а також мости через Дніпро, що з'єднують частини країни в єдине ціле.

Київ, який є не тільки найбільшим містом країни з більш ніж трьохмільйонним населенням, а й столицею України, потребує забезпечення техногенної, пожежної, екологічної, правоохоронної та антитерористичної безпеки, що наразі є критично необхідним для нормальної життєдіяльності як самого великого міста так й його мешканців, дотримання їх законних прав, ефективного функціонування органів центральної та місцевої влади, економіки та міського господарства, транспорту і зв'язку, розвитку соціальної та духовної сфер суспільства.

Практичний багаторічний досвід реалізації завдань цивільного захисту міста Києва та забезпечення громадського правопорядку свідчить про нагальну потребу зміни парадигми, потребу врахування комплексності проблем безпеки великого міста та необхідність запровадження методів кризового менеджменту для управління безпековою сферою великого

міста.

Під час опрацювання джерел наукової інформації нами було визначено, що не зважаючи на використання терміну «безпека» та включення до назв підрозділів органів місцевого самоуправління, відсутнє будь-яке визначення цього.

Погодимося із думкою Л. Коженевського, що «безпека – головна потреба окремої людини і суспільних груп, а також їхня найважливіша мета» [1].

Власне й ґрунтуючись на розумінні терміну «безпека» як стану захищеності індивідууму та суспільства від небезпек повсякденного життя і небезпек в умовах надзвичайних ситуацій будемо проводити подальше дослідження.

В. Пасічник в своїй статті [2], Д. Павлов своїй роботі [3] та Д. Тихомиров [4] висвітлили методологічні та міждисциплінарні підходи до формулювання терміну «безпека».

Спираючись на цю методологічну базу та результати аналізу функціоналу систем екстреного реагування на критичні або катастрофічні події на рівні адміністративної території, можемо запропонувати авторське визначення терміну «муніципальна безпека», а саме – комплекс заходів забезпечення безпеки (взаємодія з правоохоронними органами), цивільного захисту (реагування на аварії та надзвичайні події, взаємодія з рятувальними службами, зокрема, співпраця з ДСНС України та її територіальними підрозділами), територіальна оборона.

Зважаючи на комплексність явища «муніципальна безпека» в межах наукового дослідження накладено обмеження щодо дослідження управління цивільним захистом як складова муніципальної безпеки великого міста.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Дослідженню муніципальної політики як системи стратегічного управління самоврядною діяльністю присвячено дослідження українських вчених, що ґрунтуються на позитивних вітчизняних практиках та аналізі закордонного досвіду.

Автором у роботі [5] було здійснено переосмислення та обґрунтування підходів до розуміння підпорядкування, участі територіальних громад у розв'язанні місцевих проблем,

досліджено принципи розподілу місцевих матеріальних і фінансових ресурсів й їх використання.

Перше фундаментальне дослідження методологічних засад муніципального менеджменту в Україні здійснено Ю. Шаровим [6], якій увів у вітчизняний науково-практичний обіг категорії «муніципальне утворення» та «муніципальний менеджмент», а у контексті забезпечення розвитку територій – категорії «керований розвиток», «стратегічне планування», «стратегія», «стратегічне мислення», «зона стратегічної відповідальності», «система технологій».

Генезу методології муніципального управління та його трансформацію в муніципальний менеджмент було докладно досліджено в роботі [7].

Проблематика інституційних, організаційних, правових та інших аспектів функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, зокрема, вдосконалення механізмів державного управління та інституціональних аспектів діяльності державних систем цивільного захисту відображена в працях М. Андрієнка [8] та П. Волянського [9].

О. Бабаджанова [10] досліджувала нормативно-правове забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту з метою визначення кращих світових практик для удосконалення функціонування органів місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації для забезпечення даної функції. Саме за результатами аналізу світового досвіду розподілу владних повноважень на місцевому рівні автор зауважує на можливості передачі частини функцій у сфері цивільного захисту органам місцевого самоврядування.

Так, М. Кулешовим в роботі [11] визначено, що підвищення готовності сил і засобів цивільного захисту до ліквідації наслідків застосування сучасних засобів ураження, НС природного та техногенного характеру та терористичних проявів є одним з пріоритетних напрямів державної політики у сфері цивільного захисту на найближчий час. Для вирішення цієї проблеми необхідно підвищити готовність сил і засобів до дій за призначенням за рахунок перегляду та упорядкування існуючої структури і складу наявних сил цивільного захисту центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів

місцевого самоврядування відповідно до покладених на них завдань.

Проблематику функціонування системи цивільного захисту в умовах децентралізації було досліджено В. Костенком [12] та визначено, що при децентралізації влади та створення об'єднаних територіальних громад необхідні законодавчі та нормативні акти для регламентації заходів цивільного захисту на рівні територіальних громад.

І. Дробот та А. Рогуля у своїй роботі [13] зауважують на поступовій передачі повноважень щодо цивільного захисту в умовах децентралізації на місцевий рівень, що дозволить більш раціонально використати наявні інституціональні, фінансові і матеріальні ресурси.

Рівень ризику в некомерційній муніципальній діяльності потребує чіткого усвідомлення керівництвом зростання очікувань з боку суспільного оточення та місцевих громад. Процеси децентралізації державного управління також висувають нові вимоги до муніципальної діяльності та збільшують відповідальність органів місцевого врядування за реалізацію ефективних змін.

Підсумовуючи, слід зауважити, що дослідження вчених досить детально охоплюють системи цивільного захисту багатьох країн світу (дослідження О. Труша, В. Тищенка, А. Рогулі) та України, проте проблеми функціонування органів управління заходами цивільного захисту міст, агломерацій та мегаполісів в доступній літературі вивчені недостатньо.

Методи дослідження. При проведенні аналізу джерел наукової інформації дотичних до досліджуваної проблеми було використано ретроспективний та критичний аналіз, при аналізі нормативних актів було застосовано контекстний аналіз. З метою дослідження оприлюдненості функції забезпечення муніципальної безпеки на рівні великого міста в мережі інтернет було використано інструменти контекстного пошуку за принципом релевантності.

Мета статті полягає у дослідженні управління цивільним захистом як складової муніципальної безпеки великого міста в умовах перенесення управлінських повноважень на місцевий рівень.

Виклад основного матеріалу. Стан захищеності кожного члена громади, власне сам захист від різних надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій має безпосередній вплив на подальше зростання добробуту населення об'єднаної територіальної громади. У ході реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні значущі для безпеки населення повноваження передаються на найближчий до громадян базовий рівень влади – в територіальні громади.

На думку директора Департаменту організації заходів цивільного захисту ДСНС Парталіяна С. саме на рівні міських, селищних та сільських громад організовуються та реалізуються основні заходи захисту населення і територій. Тому кожна громада з перших днів свого існування має навчитися ґрунтовно планувати та організовувати свою безпеку, захист населення і територій від ймовірних надзвичайних ситуацій.

Передача більшості важливих для людей владних повноважень на рівень об'єднаної територіальної громади в умовах децентралізації вимагають розбудови прозорої та дієвої системи місцевого самоврядування для забезпечення стабільного і безпечного життя громадян. Саме тому, на думку [14], одним із основних заходів реформування адміністративно-територіального устрою країни є побудова системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій (НС), здатної гарантувати безпеку людині.

Дослідниками [15–17] визначено, що 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.

Для більшого розуміння досліджуваної проблеми слід ознайомитись з теоретичним базисом проблематики

муніципального управління як виду соціального управління.

Важливим моментом є розуміння самого терміну «державне управління».

Відповідно до визначення, наведеного в [18, с. 36-37], державне управління – «форма і різновид соціального управління, соціально-політична функція держави, зумовлена об'єктивними потребами суспільства, яка проявляється в цілеспрямованому, систематичному, ідеологічному, організаційному впливі з використанням владних повноважень на суспільну та приватну життєдіяльність з метою її впорядкування, збереження та переведення у якісно новий стан».

Виходячи з цього державне управління є невід'ємною складовою політичного управління, а саме є процесом реалізації впливу виконавчо-владних державних повноважень відносно до будь-якої соціальної спільноти.

Важливою рисою соціального управління на відміну від державного управління є те, що за умови вольового впливу одних суб'єктів на свідомість і волю інших, об'єктами впливу є соціальна організація суспільства [19].

На думку дослідників [20] до сфери соціального управління можна віднести діяльність політико-громадських об'єднань, поведінку окремих людей та груп, суспільну працю та економічну діяльність тощо.

Дослідниця І. Милосердна визначає політичне управління як вид соціального управління, що характеризується управлінським впливом суб'єктів на свідомість і волю інших, та відповідно об'єктами є політична організація суспільства з відповідними політичною структурою та соціальними процесами [21].

Базуючись на розглянутих дослідженнях та погоджуючись з думкою дослідників, що викладена в [22], визначаємо муніципальне управління як окремий вид політичного управління, де суб'єктом виступають територіальні громади.

В Україні місцеве самоврядування гарантується Конституцією, яка визначає місцеве самоврядування як самостійний рівень здійснення народом належної йому влади.

Існує багато визначень терміну «самоврядування». На нашу

думку визначенням, що відображає функціонал цього явища є наведене в [23] : «право, делеговане і гарантоване державою місцевим громадам (общинам, муніципалітетам) та іншим формам самоорганізації громадян, на незалежне і самостійне вирішення питань місцевого життя в межах чинного законодавства України та власної фінансово-економічної бази».

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [24].

Згідно із Конституцією місцеве самоврядування є правом територіальної громади (жителів міста, селища та села чи добровільно об'єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування» місцеве самоврядування в Україні «здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування» [24].

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування» органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону.

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування» [24] визначено провідну роль виборних органів – місцевих рад, які по суті, виступають основним

реалізатором муніципальної влади, що вирішують усі питання щодо задоволення місцевих інтересів і потреб місцевих жителів.

Наявність виборних органів місцевого самоврядування є найважливішою умовою реальності й ефективності муніципальної влади. Ради є вторинним суб'єктом системи місцевого самоврядування, який підзвітний і підконтрольний своєму первинному суб'єктові – територіальній громаді [25].

Відповідно, місцеве самоврядування здійснюється за допомогою місцевих спільнот (територіальних громад), місцевих жителів, які зацікавлені в результатах місцевого управління, а не урядовими чиновниками при реалізації державно-владних повноважень на центральному рівні.

Дослідник Ю. Шаров в роботі [26] стверджує, що сутність децентралізації полягає в передачі на вирішення громадам або органам, які вони обирають, тих справ, урегулювання яких до певного часу належало державі. Важливим є те, що повноваження та функції органів місцевого самоврядування мають бути направлені на вирішення питань, які стосуються інтересів населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, з урахуванням того, що не має бути дублювання відповідальності за окремі напрями та наявності факту відсутності відповідальності за інші напрями.

Фактично муніципальне управління, або як його іноді називають місцеве управління після державного є другим рівнем управління, спрямованим організувати порядок і життєдіяльність спільнот більш дрібного масштабу, ніж держава, поселень або їх частин, районів міста.

Процеси децентралізації державного управління також висувають нові вимоги до муніципальної діяльності та збільшують відповідальність органів місцевого врядування за реалізацію ефективних змін [27]. Саме тому рівень ризику в некомерційній муніципальній діяльності потребує чіткого усвідомлення керівництвом зростання очікувань з боку суспільного оточення та місцевих громад щодо конкретних дій.

Забезпечення контрольованості та динамічності процесу формування політичних та економічних засад місцевого самоврядування відбувається в рамках Європейської Хартії

місцевого самоврядування, яка встановлює шляхи його розвитку в сучасній Європі за рахунок того, що питання, які можна вирішувати на низових рівнях управління, немає сенсу передавати на вищі рівні. Хартія зобов'язує держави, які її підписали, гарантувати і зміцнювати політичну, адміністративну та фінансову самостійність місцевих спільнот. Саме тому положення Європейської Хартії місцевого самоврядування зорієнтовані на формування рамкових умов реалізації інструментарію муніципального менеджменту [28].

Взагалі, термін «муніципальний» можна перекласти з латинського як «такий, що взяв на себе тягар місцевих турбот» чи як «самоврядна громада». Саме «муніципальний» акцентує увагу на певних специфічних моментах самоврядування територіальної громади. У багатьох країнах Європи термін «муніципальний» застосовується для визначення рівня управління на рівні місцевого самоврядування. Певні розбіжності цього визначені в роботі [6], де зауважується на певні розбіжності в термінології в англomовних країнах де цей термін може відноситись тільки до міського самоврядування, у деяких інших – до всіх об'єктів місцевого самоврядування.

На думку Р. Махині [29] публічне управління у містах-мегаполісах має розглядатись в контексті теорій великих систем і розвиватись з урахуванням теорії розвитку великих систем. Така система є складною з двома елементами: самоорганізованою підсистемою та інтегрованою адміністративною підсистемою, яка має не виконавчу функцію, а законодавчу, що регламентує публічну владу, визначає межі її відповідальності та впливу на діяльність міст-мегаполісів. Ефективність такої системи досягається за допомогою відповідної організаційної роботи, спрямованої на створення ланцюгової реакції у всій системі, ефект від якої буде перевищувати ефекти в кожному окремому елементі системи і приводити до змін у всій системі в цілому і одночасно.

В. Орлов в роботі [30] зазначає, що реформа децентралізації розпочата у квітні 2014 року, надала більше можливостей територіальним громадам вирішувати питання місцевого значення. Одним з важливіших питань, яким почала з новою силою опікуватися територіальна громада – забезпечення

правопорядку на території мешкання громади.

В. Терехов дослідив в роботі [31] міжнародний досвід особливостей, специфіки та структури відносин із взаємодії при забезпеченні безпеки на місцях. Узагальнено функції та напрямки безпекової політики органів місцевої влади, які здійснюються в США, Канаді, Великобританії, Сербії та Сінгапурі. Проаналізовано ефект від результатів впровадження технологій «розумне місто» в стратегію місцевої безпеки, проаналізовано досвід функціонування центрів безпеки та обґрунтовано доцільність їх створення в Україні.

Визначено І. Дем'янчуком в своїй роботі [32], що одним з основних напрямків процесу зміни систем управління та адміністративно-територіального устрою є удосконалення єдиної державної системи цивільного захисту.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» управління містами нашої держави здійснюється територіальними громадами міст через відповідні міські ради та їх виконавчі органи. До делегованих повноважень виконавчих органів міських рад належить цивільний захист населення (ст. 36 «Повноваження в галузі оборонної роботи»).

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» у п. 3 ст. 36 передбачено, що виконавчі органи міських ради організують та здійснюють заходи, пов'язані з мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом на відповідній території. Об'єднання в одному пункті статті закону абсолютно різних за своїм значенням завдань призводить до суперечливості вимогам ст. 5 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», якою заборонено об'єднання мобілізаційних підрозділів з іншими структурними підрозділами органів влади та сумісництво працівників з питань мобілізаційної роботи, а також покладання на них функцій, які не пов'язані з розв'язанням поточних проблем мобілізаційної підготовки. Нажаль наявні непоодинокі приклади такого суміщення.

Проблематика реалізації функції держави у сфері цивільного захисту знайшла також своє відображення у Кодексі цивільного захисту.

Згідно з п. 1 ст. 19 Кодексу цивільного захисту України [33]

до повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері цивільного захисту належить, зокрема:

забезпечення цивільного захисту на відповідній території;
забезпечення виконання завдань створеними ними територіальними підсистемами та їх ланками;
розроблення та забезпечення реалізації регіональних, місцевих програм та планів заходів у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій (НС) та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки;
керівництво 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;
створення за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та підтримання у постійній готовності територіальної системи централізованого оповіщення, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [34] визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій.

Організація заходів цивільного захисту в територіальних підсистемах здійснюється місцевими державними адміністраціями.

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [34]:

місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади;

місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Окремим законодавчим актом врегульовано статус міста

Києва як столиці України.

Відповідно до п. 2 ст. 1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [35] місто Київ як столиця України є: політичним та адміністративним центром держави;

місцем розташування резиденції глави держави – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, центральних органів державної влади.

Відповідно до норм цього Закону [35] :

ст. 6 визначає, що місцеве самоврядування у місті Києві здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради (у разі їх утворення) та їх виконавчі органи.

ст. 10 визначає, що виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація (КМДА), яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві.

Розпорядженням КМДА від 25.05.1999 № 793 «Про територіальну підсистему єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру міста Києва» в місті створена і функціонує міська територіальна підсистема для запобігання і реагування на НС техногенного та природного характеру.

Регулюванням функції цивільного захисту щодо створення територіальної підсистеми стало затвердження рішенням IV сесії XXIV скликання Київської міської ради від 10.07.2003 № 616/776 Концепції безпеки міста Києва [36], яка є офіційно прийнятою системою поглядів на мету, завдання, основні принципи і напрямки діяльності у сфері забезпечення безпеки стійкого розвитку столиці, життя і здоров'я населення міста Києва, його прав та волі в умовах можливих загроз внутрішнього і зовнішнього характеру.

А також вона стала підставою для:

розробки стратегії забезпечення безпеки міста Києва;

удосконалення та подальшого розвитку нормативно-правової бази забезпечення безпеки особистості, міста;

розробки та реалізації цільових програм щодо забезпечення безпеки столиці України від конкретних загроз.

Концепцією безпеки міста Києва було визначено інтереси міста у конкретних сферах прояву, зокрема у *сфері попередження та ліквідації НС техногенного і природного характеру* :

створення міської системи моніторингу та прогнозування НС;

створення Київської міської служби порятунку;

удосконалення організаційно-правових основ функціонування міської територіальної підсистеми єдиної державної системи запобігання і реагування на НС техногенного та природного характеру;

підвищення ефективності діяльності щодо попередження виникнення НС, зменшення їх наслідків;

розвиток та підтримка у постійній готовності сил і засобів для ліквідації НС.

у техногенній сфері :

забезпечення безпеки виробничих структур, послідовна їх модернізація шляхом впровадження передових та нешкідливих технологій;

підвищення надійності роботи об'єктів та систем життєзабезпечення міста;

раціональне розміщення продуктивних сил міста;

забезпечення стійкого функціонування виробництв та інфраструктури міста Києва в умовах впливу факторів небезпек і загроз;

у екологічній сфері :

оздоровлення природного середовища, відновлення прийняттого рівня екологічного стану міста;

впровадження передових природоохоронних мір та технологій до генерального плану розвитку міста;

облік факторів захисту природи під час реалізації економічних та соціальних програм і проєктів.

Відповідно до ст. 8 [37] територіальні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту створюються в Автономній Республіці Крим, областях, містах. Києві та Севастополі з метою здійснення заходів щодо захисту

населення і територій від НС у мирний час та в особливий період у відповідному регіоні. Безпосереднє керівництво діяльністю територіальної підсистеми, її ланок здійснюється посадовою особою, яка очолює орган, що створив таку підсистему, ланку.

Для забезпечення цивільного захисту на відповідній території згідно з п. 1 ст. 19 Кодексу цивільного захисту України, постановою Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11 «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту», постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2015 № 101 «Про затвердження типових положень про функціональну і територіальну підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту» голова місцевої державної адміністрації на початку року повинен видати розпорядження «Про створення ланки територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту», затвердити «Положення про ланку територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту».

Розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (КМДА) від 01.10.2015 № 988 відповідно до ст. 10 Кодексу цивільного захисту України, постанови Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11 «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту», постанови Кабінету Міністрів України від 11.03.2015 № 101 «Про затвердження типових положень про функціональну і територіальну підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту», з метою здійснення заходів щодо захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період у місті Києві затверджено Положення про територіальну підсистему міста Києва єдиної державної системи цивільного захисту (далі – Положення)[38], метою створення якої є захист населення і територій від НС у мирний час та в особливий період у місті Києві.

У цьому Положенні термін «територіальна підсистема міста Києва» вживається у значенні складової частини єдиної державної системи цивільного захисту, яка створюється у місті Києві і до якої входять районні ланки територіальної підсистеми, органи управління та підпорядковані їм сили

цивільного захисту, відповідні суб'єкти господарювання, які виконують завдання цивільного захисту.

Положенням визначено завдання територіальної підсистеми міста Києва у сфері цивільного захисту, зокрема:

забезпечення готовності органів управління та підпорядкованих їм сил цивільного захисту до дій, спрямованих на запобігання і реагування на НС або небезпечні події;

проведення рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків НС, організація життєзабезпечення постраждалого населення;

ліквідація наслідків НС або небезпечних подій;

проведення моніторингу і прогнозування НС та їх розвитку, визначення ризиків їх виникнення на території міста Києва, оцінка соціально-економічних наслідків НС, визначення на основі прогнозних даних обсягу потреби в силах, засобах, матеріальних та фінансових ресурсах;

ліквідація медико-санітарних наслідків НС та епідемій, надання екстреної медичної допомоги постраждалим у зоні НС, здійснення заходів медичного забезпечення;

відповідно територіальна підсистема міста Києва складається з районних ланок, що утворюються у районах міста Києва – районними в місті Києві державними адміністраціями.

Управління територіальною підсистемою цивільного захисту міста Києва відповідно до Положення здійснюють на:

регіональному рівні – виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація), Департамент міського благоустрою та збереження природного середовища виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та Головне управління ДСНС України у місті Києві;

місцевому рівні – районні в місті Києві державні адміністрації, їх структурні підрозділи з питань цивільного захисту та районні управління Головного управління ДСНС України у місті Києві;

на об'єктовому рівні – керівник суб'єкта господарювання, а також підрозділи (посадові особи) з питань цивільного

захисту, які призначаються відповідно до законодавства.

Згідно з ст. 23 Кодексу цивільного захисту [33] комунальні аварійно-рятувальні служби утворюються органами місцевого самоврядування у місті, районі міста, селищі, селі. Комунальні аварійно-рятувальні служби і аварійно-рятувальні служби громадських організацій, створені на професійній основі, є юридичними особами.

Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні, та пункту 2.4 рішення Київради від 15.04.2004 № 157/1367 та для виконання заходів передбачених Концепцією безпеки міста Києва, в квітні 2004 року Київська міська рада затвердила рішення про створення комунальної аварійно-рятувальної служби «Київська служба порятунку» (www.usar-kiev.com.ua), а в травні цього ж року прийняла Міську цільову програму створення комунальної аварійно-рятувальної служби «Київська служба порятунку» на 2004 – 2006 роки. Служба була зареєстрована як юридична особа 01.09.2004 р., а з 01.11.2003 р. почався набір особового складу служби. Мета діяльності служби – термінове реагування на НС техногенного та природного характеру, проведення попереджувальних, аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт на об'єктах і територіях міста Києва. Штат комунальної аварійно-рятувальної служби «Київська служба порятунку» складає 107 одиниць, у т. ч. 94 одиниці оперативного складу [39].

Рішенням XI сесії VIII скликання Київської міської ради від 30.07.2020 № 256/9335 відповідно до ст. 90 Цивільного кодексу України, ст. 26, 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», законів України «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», рішення Київської міської ради від 20.06.2002 № 28/28 «Про утворення виконавчого органу Київської міської ради та затвердження його структури і загальної чисельності», з метою оптимізації структури виконавчого органу Київської міської ради (КМДА), а також забезпечення виконання завдань з питань оборонної роботи, цивільного захисту та взаємодії з правоохоронними органами затверджено структуру

Департаменту муніципальної безпеки виконавчого органу Київської міської ради (КМДА), до складу якого включено Управління з питань цивільного захисту [40].

Наразі Департамент муніципальної безпеки КМДА, який було створено рішенням Київської міської ради від 30.07.2020 р., працює за напрямками безпеки, цивільного захисту та територіальної оборони, координує роботу комунальних підприємств «Київська служба порятунку» та «Муніципальна охорона». Основними напрямками роботи Департаменту є: безпека: взаємодія з правоохоронними органами; цивільний захист: реагування на аварії та надзвичайні події, взаємодія з рятувальними службами, зокрема, співпраця з ДСНС України та її територіальними підрозділами, а також територіальна оборона: запобігати різним правопорушенням зусиллями представників.

Створення Департаменту муніципальної безпеки КМДА було обґрунтовано практикою реагування на НС на рівні міста, зважаючи на те, що функціонування виокремлених підрозділів на напрямками діяльності ускладнює взаємодію та координацію дій в умовах виникнення НС на місцевому рівні за рахунок витрат часу на узгодження заходів з реагування та розподілу наявних матеріально-технічних ресурсів.

За звітний період з 01.01.2020 по 31.12.2020 до комунальної аварійно-рятувальної служби «Київська служба порятунку» надійшло 387 звернень щодо надання допомоги громадянам, а саме: 136 викликів на НС, що сталися внаслідок погіршення метеорологічних погодних умов; 468 викликів на НС (надання доступу до постраждалих, транспортування важких хворих); 29 викликів на НС внаслідок дорожньо-транспортних пригод; 797 викликів на НС внаслідок наявності в навколишньому середовищі (забруднювальних) речовин понад ГДК; 139 викликів внаслідок пожеж; 121 виклик внаслідок раптового руйнування будівель та споруд (відкачка води, зняття аварійних конструкцій).

З метою подальшої розбудови територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту Києва рішенням Київської міської ради від 12.12.2019 №451/8024 було затверджено Міську цільову програму розвитку територіальної

підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту Києва на 2020-2022 роки. Міська цільова програма «Забезпечення готовності до дій за призначенням територіальної підсистеми міста Києва Єдиної державної системи цивільного захисту на 2020-2022 роки», що передбачає вирішення комплексу завдань щодо попередження виникнення та ліквідації НС техногенного й природного характеру.

Основні напрямки цільової програми:

створення та підтримання у постійній готовності територіальної системи централізованого оповіщення про НС;

забезпечення матеріально-технічного переоснащення органів управління та комунальних служб;

будівництво нового пожежного депо;

оновлення спеціальної пожежної техніки та обладнання у підрозділах пожежної охорони;

удосконалення системи підготовки фахівців з питань цивільного захисту, навчання населення діям в умовах надзвичайних ситуацій та в особливий період.

Слід зазначити, що концепція сучасного міста будується на забезпеченні комфортних умов життя населення за допомогою інноваційних технологій. Саме впровадження таких технологій дозволяє економічно та екологічно використовувати всі міські системи життєдіяльності.

Саме зміна поглядів на велике місто як джерело комплексних небезпек стала новим поштовхом розбудови системи цивільного захисту на рівні великого міста.

Основою систем сучасного міста є ідеально працююча система безпеки, що інтегрована в інформаційно-аналітичний комплекс - Безпечне місто.

Проект «Безпечне місто» створений задля посилення безпеки киян, контролю роботи комунальних служб та управління трафіком у місті Києві. Вже зараз функціонує система розпізнавання обличчів і номерів автомобілів.

Також відкрито три ситуаційні центри та налагоджена взаємодія з оперативними частинами МВС та СБУ. У майбутньому до системи планується підключити пожежну, рятувальну, медичну, дорожню й інші комунальні та державні

служби.

ДСНС спільно з фахівцями Міністерства розвитку громад і територій України та Міністерства внутрішніх справ України відпрацьовано текст нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [41]. Зокрема у складі власних повноважень, які виконуються радою громади чи її виконавчим органом у обов'язковому порядку, визначено окремим блоком повноваження у сфері цивільного захисту (ч. 13 ст. 35 законопроекту).

На виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, ДСНС спільно з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування реалізовано пілотні проекти щодо удосконалення системи цивільного захисту та безпеки громад на базовому рівні місцевого самоврядування. За результатами реалізації цих пілотних проектів підготовлено низку методичних матеріалів, які містять рекомендації щодо утворення відповідних підрозділів з питань цивільного захисту, рішень та алгоритмів дій органів управління територіальних громад щодо реалізації повноважень у сфері цивільного захисту, аналіз реалізованих в громадах проектів, орієнтованих на безпеку життєдіяльності людини [42].

Практика функціонального підходу до забезпечення муніципальної безпеки великих міст наразі в Україні є не досить поширеною. Лише два міста обласного значення – Харків та Одеса, створили департаменти муніципальної безпеки, які покликані комплексно забезпечувати безпечні умови життєдіяльності мешканців великих міст.

Слід зауважити, що підрозділ з аналогічною назвою створено в складі Одеської міської державної адміністрації – Департамент муніципальної безпеки Одеської міської ради серед яких:

розробка та організація виконання міських цільових та комплексних програм, спрямованих на забезпечення правопорядку, створення безпечних умов для життя, праці та відпочинку людей на території міста, захисту населення і території міста від НС та запобігання їх виникненню;
організація та здійснення заходів цивільного захисту та

запобігання виникненню НС на території міста;
контроль за виконанням заходів, пов'язаних із рятуванням життя і охороною здоров'я людей під час виникнення надзвичайних ситуацій на території міста Одеси, у тому числі на водних об'єктах.

У складі Харківської міської ради функціонує Департамент по взаємодії з правоохоронними органами та цивільного захисту, до складу якого входять комунальна установа «Спеціалізована водно-рятувальна служба міста Харкова» та комунальне підприємство «Муніципальна охорона». Відповідно завданнями департаменту є:

забезпечення взаємодії органів місцевого самоврядування міста з правоохоронними органами і військовими формуваннями, здійснення заходів, пов'язаних з оборонною, мобілізаційною роботою, а також забезпечення прав мешканців територіальної громади міста у сфері захисту населення та територій від НС техногенного та природного характеру;

реалізація державної політики у сфері оборони щодо організації та здійснення на території міста Харкова заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою, територіальною обороною та цивільною обороною (цивільним захистом) в умовах мирного часу та особливого періоду.

За результатами опрацювання офіційних сторінок міських державних адміністрацій міст з населенням більше 1 млн. мешканців нами встановлено, що переважна більшість мають виокремлені департаменти (управління) муніципальної варті, що опікуються забезпеченням громадського порядку і благоустрою, та департаменти (управління) цивільного захисту, завданням яких є запобігання НС на місцевому рівні та реагування на них і взаємодія з територіальними підрозділами ДСНС України.

Грунтуючись на аналізі наукових розвідок [13, 42], присвячених дослідженню проблематики управління цивільним захистом в об'єднаних територіальних громадах, можемо стверджувати, що питання розбудови безпекового середовища великого міста науковцями розглядалося через призму

функціонування органів управління і підрозділів ДСНС України, також досліджувалися питання покращання цивільного захисту та безпеки новостворених об'єднаних громад [43].

Спираючись на аналіз положень департаментів муніципальної безпеки у розрізі їх повноважень і функцій, а також з урахуванням практики муніципального управління є можливим навести авторське визначення терміну «муніципальна безпека», а саме: муніципальна безпека – це комплекс заходів, спрямованих на забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту на адміністративній території, здійснення заходів щодо охорони публічної безпеки та порядку, боротьби зі злочинністю та організацію і підтримку взаємодії з громадськими об'єднаннями щодо їх залучення до заходів, пов'язаних з підготовкою та веденням територіальної оборони.

Висновки та напрями подальшого дослідження. Наразі в Україні лише починає формуватися комплексний підхід до формування безпекового середовища великого міста через інтеграцію систем цивільного захисту, громадського правопорядку і територіальної оборони. Зміну світоглядів законодавців та управлінців спричинили не тільки необхідність завершення реформи децентралізації та розширення повноважень місцевої влади, а також нові виклики сьогодення, що змушують розглядати велике місто як потенційну мішень негативних впливів, і не тільки НС. Забезпечення безпеки розумних міст є серйозною проблемою, так як в містах існує безліч загроз, включаючи тероризм, злочинність і стихійні лиха. Саме тому до головних пріоритетів у діяльності місцевих органів виконавчої влади віднесено запобігання виникненню НС техногенного та природного характеру та ефективна ліквідація їх наслідків НС.

Все вищевикладене, дозволило обґрунтувати авторське визначення терміну «муніципальна безпека», що об'єднує безпекові складові великого міста, спрямовані на захист мешканця міста й всієї інфраструктури в цілому.

Грунтуючись на аналізі вітчизняного досвіду можна стверджувати, що розвиток безпечних розумних міст

неможливо без співпраці держави і суспільства. Цю взаємодію певним чином ускладнює саме виключне державне регулювання цього питання та приватна власність значної частини міської інфраструктури.

Збереження безпеки міст тягне за собою створення громадської інфраструктури для проведення заходів і впровадження технологій, які забезпечують захист громадян. кроком до досягнення ситуаційної обізнаності. Для того щоб ефективно реагувати на виникаючі загрози, необхідно забезпечити співпрацю співробітників служб швидкого реагування, правоохоронних органів, а також урядових і громадських організацій.

Подальші наукові розвідки будуть зосереджені на дослідженні світових практик управління системою муніципальної безпеки та шляхів їх імплементації в Україні.

Список використаних джерел

1. Korzeniowski L. F. *Securitologia – naukowe badania problematyki bezpieczeństwa człowieka i organizacji społecznych. Securitologia*, №2 (16) 2012, s. 11–46.
2. Пасічник В. Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою. *Демократичне врядування* : електрон. наук. фахове вид. 2011 Вип. 7. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_7 (дата звернення: 16.03.2021).
3. Павлов Д., Микитюк М. Правові та організаційні засади забезпечення захисту критичної інфраструктури у контексті формування нової безпекової парадигми України. *Чесць і Закон*. 2020. Т. 4. № 75. С. 69–77.
4. Тихомиров Д. Міждисциплінарні та філософські підходи до інтерпретації поняття «безпека». *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 2(16). С. 104–115.
5. Шарий В. Сутність муніципальної політики як системи стратегічного управління самоврядною діяльністю. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 4. С. 171–177.
6. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.
7. Чикаренко І., Маматова Т. Розширення предметної сфери муніципального менеджменту. *Аспекти публічного управління*. 2019, 7 (1–2). С. 43–52.
8. Андрієнко М. В. Сфера пожежної безпеки в Україні: проблемні питання державного управління : монографія. Черкаси: видавець Чабаненко Ю. А., 2015. 288 с.

9. Волянський П. Б., Гур'єв С. О., Соловійов О. С., Терент'єва А. В. Кризовий менеджмент і принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій / монографія.. К.: Парлам. вид-во, 2021. 432 с.
10. Бабаджанова О. Ф., Рогуля, А. О. Нормативно-правове забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту. *Теорія та практика державного управління*. 2018. Вип. 3. С. 146–153.
11. Кулешов М. М., Росоха В. О. Сучасні виклики для державної політики у сфері цивільного захисту в Україні. *Вісник НУЦЗУ*, 2014. Вип.2. С. 167–175.
12. Костенко В. О. Пріоритети удосконалення державного управління у сфері цивільного захисту територіальних громад в процесі децентралізації влади в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. 2(52). С. 97–103.
13. 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.
14. Організація заходів цивільного захисту під час реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. *ДСНС України* : Офіц. веб-сайт. URL : <https://www.dsns.gov.ua/ua/Reformuvannya.html> (дата звернення: 27.01.2021).
15. Заїченко І. В., Попова Ю. М. Управління розвитком територіальних громад. Перспективи розвитку територій: теорія і практика: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених, Харків, 19–20 листопада 2020 р. / Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова, Рада молодих вчених при МОН України, Одеський національний економічний університет, НТУ «Дніпровська політехніка» [та ін.] Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2020. С. 29–32.
16. Крайник О. Управління територіальною громадою в умовах децентралізації. Інноваційні інструменти забезпечення інвестиційного та інфраструктурного розвитку об'єднаних територіальних громад : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, 27 листоп. 2020 р. / за заг. ред. І. А. Чикаренко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2020. С. 13–17.
17. Пастух К. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. *Науковий вісник: державне управління*. 2021. № 1(7). С. 195–215.
18. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петрос та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрос. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
19. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. 3-тє вид., перероб. та доп. К. : Атіка, 2009. 608 с.
20. Соціальне управління у контексті саморегуляції соціального організму країни: [монографія] / Володимир Бех, Юлія Бех, Сергій Попов ; [за наук

- . ред. д-ра філос. наук, проф. В. П. Беха]. Запоріжжя : Просвіта, 2012. 571 с.
21. Милосердна І. М. Зміст поняття «політичне управління». Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.) / відп. за вип. В. М. Дрьомін ; НУ «ОЮА». Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2013. Т. 1. С. 236–238.
 22. Немець Л. М., Яковлєва Ю. К., Полевич І. О. Муніципальне управління: навчальний посібник для самостійної роботи студентів-магістрантів, які навчаються за спеціальністю «Економічна та соціальна географія». Харків, 2013. 75 с.
 23. Старецька Л. І., Томнюк О. Є., Луценко З. М., Юрченко М. М. Місцеве самоврядування: оглядовий курс. Навчальний посібник. К., 2006. 78 с.
 24. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України «від 21.05.1997 № 280/97-ВР // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>(дата звернення: 15.02.2021).
 25. Закон про місцеве самоврядування: Науково-практичний коментар. К., 1999. 396 с.
 26. Шаров Ю. Актуальні проблеми муніципального розвитку: деякі результати досліджень. *Зб. наук. пр. УАДУ при Президентіві України*. 2003. №2 (Вип. 2). С. 361–367.
 27. Кухленко О. В., Гончарова Г. М., Кирилко Н. М. Управління змінами в муніципальній діяльності України. *Фінансовий простір*. 2017. № 1 (25). С. 43–47.
 28. Монастирський Г. Л. Адаптація муніципального управління в Україні до демократичних стандартів у контексті європейської інтеграції *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2014. Вип. 119 (ч. II). С. 15–22.
 29. Махия Р. А. Ефективність органів публічного управління міст-мегаполісів у контексті механізмів державного управління. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 5-6. С. 28–34.
 30. Орлов В. А. Муніципальна безпека: сучасні форми забезпечення. Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС : Міжнародна науково-практична конференція: Харків, Україна. 2020. Т. 1. С. 72–76.
 31. Терехов В. Міжнародний досвід взаємодії суб'єктів забезпечення муніципальної безпеки. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. №4(12). С. 139–144.
 32. Демя'нчук І. Органи управління цивільним захистом населення великих міст: суміщення функцій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. № 1(77). С. 35–38.
 33. 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).

34. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.99 № 586-ХІV «// База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення 18.02.2021).
35. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 № 401-ХІV// База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text> (дата звернення 12.02.2021).
36. Про затвердження Концепції безпеки міста Києва : рішення IV сесії ХХІV скликання Київської міської ради від 10.07.2003 № 616/776 // База даних «Законодавство України» / КМДА. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/MR030502> (дата звернення: 13.03.2021).
37. 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-п#n10>(дата звернення 24.11.2020).
38. Положення про територіальну підсистему міста Києва єдиної державної системи цивільного захисту : розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 01.10.2015 № 988 // База даних «Законодавство України» / КМДА. URL: <http://kreschatic.kiev.ua/ua/5351/doc/1453479183.html> (дата звернення: 15.03.2021).
39. Комунальна аварійно-рятувальна служба «Київська служба порятунку». *КАРС «Комунальна служба порятунку»* : офіційний веб-сайт. URL:<http://www.usar-kiev.com.ua/pro-sluzhbu/> (дата звернення 19.03.2020).
40. Про зміну найменування Управління з питань цивільного захисту виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та деяких інших питань : рішення ХІ сесії VIII скликання Київської міської ради від 30.07.2020 № 256/9335 // База даних «Законодавство України» / КМДА. URL : [https://kmr.ligazakon.net/document/mr200988\\$2020_07_30](https://kmr.ligazakon.net/document/mr200988$2020_07_30) (дата звернення 15.03.2021).
41. Про місцеве самоврядування в Україні : Проект Закону України від 26.02.2021 № 9515. *Законотворчість* : база даних Верхов. Рада України. URL : <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42345.pdf> (дата звернення 24.11.2020).
42. 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.
43. 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.

References

1. Korzeniowski, L.F. (2012). Securitologia – naukowe badania problematyki bezpieczeństwa człowieka i organizacji społecznych. *Securitologia*, №2 (16), 11 – 46. ISSN 1898-4509 [in Polish].
2. Pasichnyk, V. (2011). Filosofska katehoriya bezpeky yak osnova novoyi paradyhmy derzhavnoho upravlinnya natsionalnoyu bezpekoyu [Philosophical category of security as the basis of a new paradigm of state management of national security]. *Demokratychnye vryaduvannya – Democratic governance*, 7. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_7 [in Ukrainian].
3. Pavlov, D., Mykytyuk, M. (2020). Pravovi ta orhanizatsiyni zasady zabezpechennya zakhystu krytychnoyi infrastruktury u konteksti formuvannya novoyi bezpekovoyi paradyhmy Ukrainy [Legal and organizational principles of critical infrastructure protection in the context of formation of a new security paradigm of Ukraine]. *Chest i Zakon – Honor and Law*, 4, 75, 69–77 [in Ukraine].
4. Tykhomyrov, D. (2018). Mizhdystsyplinarni ta filosofski pidkhody do interpretatsiyi ponyattya «bezpeka» [Interdisciplinary and philosophical approaches to the interpretation of the concept of «security»]. *Yurydychny chasopys Natsional'noyi akademiyi vnutrishnikh sprav – Legal Journal of the National Academy of Internal Affairs*, 2(16), 104–115[in Ukrainian].
5. Shariy, V. (2012). Sutnist munitsypalnoyi polityky yak systemy stratehichnoho upravlinnya samovryadnoyu diyalnistyu [The essence of municipal policy as a system of strategic management of self-governing activities]. *Zbirnyk naukovykh prats Ukrayinskoyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezidentovi Ukrainy – Collection of scientific works of the Ukrainian Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 4, 171–177 [in Ukraine].
6. Sharov, Yu.P. (2001). Stratehichne planuvannya v munitsypalnomu menedzhmenti: kontseptuani aspekty [Strategic planning in municipal management: conceptual aspects]. Kyiv: Ukrainian Academy of Public Administration under the President of Ukraine [in Ukrainian].
7. Chykarenko, I., Mamatova, T. (2019). Rozshyrennya predmetnoyi sfery munitsypalnoho menedzhmentu [Expansion of the subject area of municipal management]. *Aspekty publichnoho upravlinnya – Aspects of public administration*, 7 (1–2), 43–52[in Ukrainian].
8. Andriyenko, M.V. (2015). Sfera pozhezhnoyi bezpeky v Ukraini: problemni pytannya derzhavnoho upravlinnya [Sphere of fire safety in Ukraine: problematic issues of public administration]. Cherkasy: vydavets Chabanenko Yu. A. [in Ukrainian].
9. Volyanskiy, P. B., Huriyev, S. O., Soloviyov, O. S., & Terentieva, A. V.

- (2021). *Kryzovyy menedzhment i pryntsypy upravlinnya ryzykamy v protsesi likvidatsiyi nadzvychaynykh sytuatsiy* [Crisis management and principles of risk management in the process of emergency response]. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].
10. Babadzhanova O. F., Rohulya, A. O. (2018). Normatyvno-pravove zabezpechennya orhaniv mistsevoho samovryaduvannya u sferi tsyvilnoho zakhystu [Regulatory and legal support of local governments in the sphere of civil protection]. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya – Theory and practice of public administration*, 3, 146–153 [in Ukrainian].
 11. Kulyeshov, M. M., & Rosokha, V. O. (2014). Suchasni vyklyky dlya derzhavnoyi polityky u sferi tsyvilnoho zakhystu v Ukraini [Modern challenges for state policy in the sphere of civil protection in Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy – Bulletin of the National University of Civil Protection of Ukraine*, 2, 167–175 [in Ukrainian].
 12. Kostenko, V. O. (2017). Priorytety udoskonalennya derzhavnoho upravlinnya u sferi tsyvilnoho zakhystu terytorialnykh hromad v protsesi detsentralizatsiyi vlady v Ukraini [Priorities for improving public administration in the sphere of civil protection of territorial communities in the process of decentralization of power in Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya – Actual problems of public administration*, 2(52), 97–103 [in Ukrainian].
 13. Rohulya, A. O. (2019). Funktsiyi orhaniv mistsevoho samovryaduvannya v orhanizatsiyi bezpeky zhyttyediyalnosti terytorialnykh hromad Ukrainy [Functions of local self-government bodies in the organization of life safety of territorial communities of Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv: NAPA [in Ukrainian].
 14. Sait Derzhavnoyi sluzhby Ukrainy z nadzvychaynykh sytuatsiy [Site of SES of Ukraine]. www.dsns.gov.ua. Retrived from <https://www.dsns.gov.ua/ua/Reformuvannya.html> [in Ukraine].
 15. Zaichenko I. V., Popova YU. M. (2020). Upravlinnya rozvytkom terytorialnykh hromad. Perspektyvy rozvytku terytoriy: teoriya i praktyka [Territorial community development management. Prospects for the development of territories: theory and practice]. Proceedings from MIIM'2020 : Vseukrayinska naukovo-praktychna konferentsiya zdobuvachiv vyshchoyi osvity i molodykh uchenykh – All-Ukrainian scientific-practical conference of applicants for higher education and young scientists (29–32). Kharkiv: Kharkiv National University of Municipal Economy named after O.M. Beketov [in Ukrainian].
 16. Kraynyk, O. (2017). Upravlinnya terytorial'noyu hromadoyu v umovakh detsentralizatsiyi [Management of the territorial community in terms of decentralization]: Proceedings from MIIM'2020 : Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiia – The scientific-practical conf. for international participation (pp. 13–17). Dnipro: DRIPA NAPA [in Ukrainian].
 17. Pastukh, K. (2021). Stratehichne planuvannya rozvytku terytorialnykh hromad [Strategic planning of territorial communities development]. *Naukoviy visnyk: derzhavne upravlinnya – Scientific Bulletin: Public Administration*, 1(7), 195–

215 [in Ukrainian].

18. Kuybida, V. S., Bilynska, M. M. (Eds.). (2018). Publichne upravlinnya: terminolohichnyy slovnyk [Public administration: a glossary]. Kyiv : NAPA [in Ukrainian].
19. Malynovskiy, V.Ya. (2009). Derzhavne upravlinnya [Governance]. Kyiv : Attika [in Ukrainian].
20. Bekh, V., Bekh, Yu., & Popov, S. (2012). *Sotsialne upravlinnya u konteksti samorehulyatsiyi sotsialnoho orhanizmu krayiny* [Social management in the context of self-regulation of the social organism of the country]. Zaporizhzhya : Prosvita [in Ukrainian].
21. Myloserdna, I.M. (2013). Zmist ponyattya «politychne upravlinnya» [The meaning of the concept of «political governance»]. Proceedings from MIIM'2013: Mizhnarodna koferenciia profesiynyih vykladachiv i aspirantskogo skladu «Pravove zhyttya suchasnoyi Ukrayiny» – The International Science conf. prof.-off and graduate student. composition “Legal life of Ukraine”. (pp. 236-238). Odesa : Phenix [in Ukrainian].
22. Nyemets, L.M., Yakovlyeva, YU.K., & Polevych I.O. (2013). *Munitsypalne upravlinnya* [Municipal administration]. Kharkiv [in Ukrainian].
23. Staretska, L.I., Tomnyuk, O.Ye., Lutsenko, Z.M., & Yurchenko, M.M. (2006). *Mistseve samovryaduvannya* [Local Government]. Kyiv : N.p. [in Ukrainian].
24. Zakon Ukrayiny «Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini» [About local self-government in Ukraine] : pryiniaty 21 trav. 1997 roku № 280/97-BP (2021, February, 15). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>(дата звернення: 15.02.2021) [in Ukrainian].
25. Zakon pro mistseve samovryaduvannya: Naukovo-praktychnyy komentar [Law on Local Self-Government: Scientific and Practical Commentary]. Kyiv: N.p. 1999. [in Ukrainian].
26. Sharov, Yu. (2003). Aktualni problemy munitsypalnoho rozvytku: deyaki rezultaty doslidzhen [Actual problems of municipal development: some research results]. *Zbirnyk naukovykh prats Ukrayinskoyi akademiyi derzhavnogo upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny – Collection of scientific works of the Ukrainian Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 2(2), 361–367 [in Ukraine].
27. Kukhlenko, O. V., Honcharova, H. M., & Kyrylko, N. M. (2017). Upravlinnya zminamy v munitsypalnyi diyalnosti Ukrayiny [Management of changes in municipal activity of Ukraine]. *Finansovyy prostir – Financial space*, 1 (25), 43–47 [in Ukrainian].
28. Monastyrskiy, H. L. (2014). Adaptatsiya munitsypalnoho upravlinnya v Ukrayini do demokratychnykh standartiv u konteksti yevropeyskoyi intehtratsiyi [Adaptation of municipal government in Ukraine to democratic standards in the context of European integration]. *Aktualni problemy mizhnarodnykh vidnosyn – Current issues of international relations*, 119 (II), 15–22 [in Ukrainian].
29. Makhyunya, R. A. (2014). Efektyvnist orhaniv publichnoho upravlinnya mist-

- mehapolisiv u konteksti mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnya [Efficiency of public administration bodies of megacities in the context of public administration mechanisms]. *Aspekty publichnoho upravlinnya – Aspects of public administration*, 5-6, 28–34 [in Ukrainian].
30. Orlov, V. A. (2020). Munitsypalna bezpeka: suchasni formy zabezpechennya [Municipal security: modern forms of security]. Proceedings from MIIM'20: Mizhnarodna naukovo-praktychna konferenciia «Konstytutsiyni pryntsypy mistsevoho samovvryaduvannya ta rehionalna polityka YeS» – International Scientific and Practical Conference “Constitutional principles of local self-government and EU regional policy”. (pp. 72–76). Kharkiv [in Ukrainian].
 31. Terekhov, V. (2017). Mizhnarodnyy dosvid vzayemodiyi subyektiv zabezpechennya munitsypalnoyi bezpeky [International experience of interaction of subjects of municipal security]. *Aktualni problemy pravoznavstva – Actual problems of jurisprudence*, 4(12), 139–144[in Ukrainian].
 32. Demyanchuk, I. (2019). Orhany upravlinnya tsyvilnym zakhystom naselennya velykykh mist: sumishchennya funktsiy [Management bodies of civil protection of the population of large cities: combination of functions]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnya – Actual problems of public administration*, 1(77), 35–38 [in Ukrainian].
 33. 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].
 34. Zakon Ukrayiny «Pro mistsevi derzhavni administratsiyyi» [About local state administrations]: pryiniaty 9 kvit. 1999 № 586 (2020, November 25). Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>[in Ukrainian].
 35. Zakon Ukrayiny “Pro stolytsyu Ukrayiny – misto-heroy Kyiv” [About the capital of Ukraine - the hero city of Kyiv]: pryiniaty 15 sichn. 1999 roku № 401-XIV. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>[in Ukrainian].
 36. Rishennya IV sesiyi XXIV sklykannya Kyivskoyi miskoyi rady “Pro zatverdzhennya Kontseptsii bezpeky mista Kyiva” [About the statement of the Concept of safety of the city of Kiyv] : pryiniaty 10 lypn. 2003 roku. Retieved from <https://ips.ligazakon.net/document/MR030502>[in Ukrainian].
 37. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny “Pro zatverdzhennya Polozhennya pro yedynu derzhavnu systemu tsyvilnoho zakhystu” [On approval of the Regulations on the unified state system of civil protection] : pryiniaty 9 sichn. 2014 roku 09.01.2014 № 11. Retrievad from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-п#n10>[in Ukrainian].
 38. Rozporyadzhennya vykonavchoho orhanu Kyivskoyi miskoyi rady (Kyivskoyi miskoyi derzhavnoyi administratsiyyi) “Polozhennya pro terytorialnu pidsystemu mista Kyiva yedynoyi derzhavnoyi systemy tsyvilnoho zakhystu” [Regulations on the territorial subsystem of the city of Kyiv of the unified state system of civil protection] : pryiniaty 1 zhovt. 2015 roku № 988. Retrieved

- from <http://kreschatic.kiev.ua/ua/5351/doc/1453479183.html> [in Ukrainian].
39. Sait sluzhby “Komunalna avariyno-ryatuvalna sluzhba “Kyivska sluzhba poryatunku” [Municipal Emergency Rescue Service «Kyiv Rescue Service»]. <http://www.usar-kiev.com.ua>. Retrieved from <http://www.usar-kiev.com.ua/pro-sluzhbu/> [in Ukrainian].
40. Rishennya XI sesiyi VIII sklykannya Kyivskoyi miskoyi rady “Pro zminu naymenuvannya Upravlinnya z pytan tsyvilnoho zakhystu vykonavchoho orhanu Kyivskoyi miskoyi rady (Kyivskoyi miskoyi derzhavnoyi administratsiyi) ta deyakikh inshykh pytan” [About change of the name of Department on questions of civil protection of executive body of the Kyiv city council (Kyiv city state administration) and some other questions]: pryiniaty 30 lypn. 2020 roku № 256/9335. Retrieved from [https://kmr.ligazakon.net/document/mr200988\\$2020_07_30](https://kmr.ligazakon.net/document/mr200988$2020_07_30) [in Ukrainian].
41. Projekt Zakonu Ukrainy “Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini” [Draft Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine»]: ryiniaty 26 lyut. 2021 roku № 9515. Retrieved from <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42345.pdf> [in Ukrainian].
42. Drobot, I. O. (2017). Modernizatsiya derzhavnoho upravlinnya systemy tsyvilnoho zakhystu v obyednanykh terytorialnykh hromadakh [Modernization of public administration of the civil protection system in the united territorial communities]. Proceedings from MIIM’17: Publichne vryaduvannya v Ukraini: stan, vyklyky ta perspektyvy rozvytku: materialy shchorich naukovo-practychnoyi konferencii – All-Ukrainian scientific-practical conf. for international participation “Public governance in Ukraine: state, challenges and prospects of development” (pp. 44–46). Kyiv : NAPA [in Ukrainian].
43. Mayurov, M. O., Volyanskiy, P. B. (Eds.). (2017). Orhanizatsiya tsyvilnoho zakhystu pid chas reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorialnoyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini [Organization of civil protection during the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine]. Kyiv: IPASCP [in Ukrainian].

MANAGEMENT OF CIVIL PROTECTION AS A COMPONENT OF MUNICIPAL SECURITY OF A BIG CITY

Tkachuk Roman

Abstract. Sustainable socio-economic development of the territorial community and the growth of the welfare of its population is impossible without addressing the safety of human life, its protection from various emergencies, fires and dangerous events. In the course of the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine, powers important for the security of the population are transferred to the closest to the basic level of power - in territorial communities. It is at the level of urban, settlement and rural communities that the main measures for the protection of the population and territories are organized and implemented. Therefore, every community from the first days of its existence must learn to thoroughly plan and organize their security, protection of the population and territories from possible emergencies. In Ukraine, local self-government is being reformed and power is being decentralized, which involves the transfer of greater powers and resources to the level of territorial communities. The most important powers for people are transferred to the nearest level of government. In accordance with the requirements of current legislation, a simple and logical system of local self-government should be built, capable of ensuring a comfortable and safe life for citizens. Acceptable conditions of human life directly depend on the conditions of safe stay in the environment. Therefore, one of the main measures to reform the administrative-territorial structure of the country is to build a system of protection of the population and territories from emergencies, capable of guaranteeing human security. The level of risk in non-profit municipal activities requires a clear understanding of management's growing expectations from the public environment and local communities. The processes of decentralization of public administration also set new requirements for municipal activities and increase the responsibility of local governments for the implementation of effective change. Local self-government is a characteristic feature of democratic development and is one of the most important elements of the relationship between state and society. The abstract opposition of state and local self-government in some theories is erroneous, world practice clearly demonstrates the inevitability of their coexistence and close interaction. Public administration and local self-government are institutions of society, each of which, performing its inherent functions, contributes to its overall formation and development. According to the Code of Civil Protection of Ukraine, the powers of local state administrations in the field of civil protection include, in particular: ensuring civil protection in the relevant territory; ensuring the implementation of tasks created by the territorial subsystems and their links; development and implementation of regional, local programs and action plans in the field of civil protection, in particular, aimed at protecting the population and territories from emergencies and preventing their occurrence, ensuring man-made and fire safety. Maintaining the security of cities entails the creation of public infrastructure for

activities and the introduction of technologies that ensure the protection of citizens. Prevention of emergencies of man-made and natural nature, reduction of losses and losses in case of their occurrence and effective elimination of the consequences of emergencies is one of the main priorities in the activities of local executive bodies. In order to optimize the structure of the executive body of the Kyiv City Council (Kyiv City State Administration), as well as to ensure the implementation of tasks on defense, civil defense and cooperation with law enforcement agencies, the structure of the Municipal Security Department of the executive body of the Kyiv City Council (Kyiv City State Administration) was approved, which includes the Office of Civil Protection. The establishment of the Department of Municipal Security of the Kyiv City State Administration was justified by the practice of responding to emergencies at the city level, given that the functioning of separate units in the areas of activity complicates interaction and coordination of actions in emergencies at the local level. on response and distribution of available material and technical resources.

Key words: municipal government, civil protection, emergency, big city.

ФОРМУВАННЯ ІНШОМОВНОЇ КОМУНІКАТИВНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ У МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2\(8\)-185-205](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2(8)-185-205)

Анотація. Стаття присвячена розкриттю питання формування іншомовної комунікативної компетенції у здобувачів другого (магістерського) рівня освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Розглянуто сутність понять «компетенція», «іншомовна компетенція», «комунікативний підхід». Здійснено аналіз вітчизняної та зарубіжної літератури з питань якісної підготовки сучасних фахівців з державного управління та адміністрування. Обґрунтовано важливість розвитку комунікативної компетенції та необхідність вивчення магістрами з публічного управління та адміністрування іноземних мов в цьому контексті. Зазначено, що комунікативно-орієнтоване навчання іноземної мови, в основі якого покладено комунікативний підхід, передбачає формування у слухачів іншомовної комунікативної компетенції, яка вважається сформованою, якщо слухачі використовують іноземну мову з метою самостійного отримання і розширення своїх знань і досвіду. Встановлено, що характер навичок та вмінь, пов'язаних з формуванням іншомовної комунікативної компетенції при вивченні іноземної (англійської) мови магістрами з публічного управління та адміністрування носить не лише комунікативно-орієнтований, але й професійно-спрямований характер. У дослідженні показані ефективні форми та методи навчання іноземної мови професійного спрямування, зокрема з використанням проєктних технологій, аудіо- та відеоматеріалів, у тому числі автентичних матеріалів. Проведено опитування у формі анкетування серед слухачів магістратури за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» та державних службовців, які проходили навчання з підвищення кваліфікації в Інституті державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту (м. Київ). За результатами проведеного аналізу з'ясовано, що навчальна дисципліна «Іноземна (англійська) мова за професійним спрямуванням» є актуальною у наш час, слухачі виявляють бажання та розуміють необхідність вивчення мов для здійснення подальшої професійної діяльності або використання в різних життєвих ситуаціях, відмічають значне покращення своїх знань за час навчання.

Ключові слова: компетенція, іншомовна компетенція, комунікативний підхід, іншомовна комунікативна компетенція, метод проєктів, аудіо- та відеоматеріали, автентичні матеріали, подкасти, комунікативний бар'єр, державні службовці, магістри з публічного управління та адміністрування.

Постановка проблеми. У сучасному світі, з розвитком суспільства та появою інноваційних технологій, дуже важливого значення набуває вивчення іноземних мов. Якщо раніше це було важливо виключно для перекладачів, дипломатів та політиків, то зараз немає такої сфери людської діяльності, де б не використовувались іноземні мови. Загальноприйнято вивчати англійську мову як міжнародний еквівалент спілкування. Сьогодні англійська – це офіційна мова міжнародного права, логістики, туризму, виробництва, програмування тощо. Популярність оволодіння іноземними мовами поширюється в Україні з небаченою швидкістю. Згадаємо важливі події, які мали на меті привернути увагу суспільства до необхідності іншомовного навчання:

1998 рік – Україна підписала Сорбонську конвенцію, заявила про підтримку мовної політики ЄС і взяла на себе зобов'язання піднести вивчення іноземних мов на рівень світових стандартів;

1999 рік – міністри освіти 29 держав від імені своїх урядів підписали документ, який отримав назву “Болонська декларація”. Цим актом більшість європейських країн-учасниць Болонського процесу проголосили створення єдиного європейського освітнього та наукового простору. У межах цього простору мають діяти єдині умови визнання дипломів про освіту, працевлаштування та мобільності громадян;

2016 рік оголошено Роком англійської мови в Україні, оскільки мова є джерелом політичного, економічного та культурного впливу. Було розроблено та затверджено комплекс заходів, спрямованих на активізацію вивчення громадянами України англійської мови;

2018 рік – набуття чинності норми Закону “Про державну службу” про обов'язкове володіння державними службовцями однією з мов Ради Європи. Оголошено тестування державних

службовців на знання іноземних мов [18]. Сьогодні в умовах реалізації конституційних засад демократичної, правової, соціальної держави та формування громадянського суспільства існує проблема удосконалення кадрового забезпечення висококваліфікованими і компетентними фахівцями, здатними ефективно працювати в державних органах;

2019 рік – Міністерство освіти та науки України розробило та схвалило Концепцію розвитку англійської мови в університетах. Встановлено вимогу щодо обов'язковості володіння англійською мовою на рівні B1 (середній рівень знання) для прийому на програму бакалавра [10].

Вимогою часу стає підготовка фахівців нової якості – здатних творчо мислити, швидко орієнтуватися в сучасному насиченому інформаційному просторі, приймати нестандартні рішення.

Інтеграція України в європейське освітнє середовище, розширення та поглиблення міжнародних відносин потребує підвищення рівня володіння іноземними мовами та вимог до іншомовної підготовки висококваліфікованих фахівців у всіх сферах людської діяльності.

Забезпечення оптимальних умов формування іншомовної комунікативної компетенції у здобувачів другого (магістерського) рівня освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» тісно пов'язується із рівнем знання ними іноземних мов та вмінням використовувати іноземну мову у ситуаціях, безпосередньо пов'язаних з професійною діяльністю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Загальнотеоретичним аспектам якісної підготовки сучасних фахівців з державного управління приділялося достатньо уваги. Науковець С. Андреев широко досліджує, аналізує та дає оцінку державно-управлінської освітньої складової професійного навчання слухачів спеціальності «Публічне управління та адміністрування» в Україні та висвітлює нагальні теоретичні і прикладні проблеми її формування в сучасних умовах [1].

Як зазначають вітчизняні науковці П. Волянський, О. Євсюков, А. Терент'єва, навчання державних службовців набуває нового змісту в умовах європейської інтеграції.

Важливим моментом для всіх етапів підготовки висококваліфікованого кадрового складу державної служби є запровадження інформаційно-комунікаційних технологій, підготовка за напрямом європейської інтеграції та вивчення державними службовцями мов Європейського Союзу [5]. Особливо гостро це питання стоїть під час розширення та поглиблення міжнародних відносин України з іншими європейськими країнами.

До питання вивчення іноземних мов публічними службовцями зверталися Т. Астапова [2], І. Зірка [9], у чиїх працях розглядаються питання ролі іноземних мов у діяльності публічних службовців.

Досліджуючи важливість застосування комунікативного підходу під час вивчення іноземних мов, варто відзначити Рекомендації NR(98) 6 Комітету міністрів Ради Європи «Про сучасні мови», де наголошується також про необхідність мовних курсів при професійно орієнтованому вивченні іноземних мов [12].

Питанням методики викладання іноземних мов приділяли увагу І. Дробіт [8], Ю. Дегтярьова [17], К. Ружин [13], Г. Салащенко [14], О. Тарнопольський [17], формуванню іншомовної компетенції – К. Ружин [13], Г. Салащенко [14].

Зважаючи на вагомий вклад у вивчення окресленої тематики вищеназваних науковців, варто зазначити, що деякі аспекти проблеми вивчені лише поверхнево, зокрема особливості формування іншомовної комунікативної компетенції в процесі навчання іноземної мови саме у здобувачів другого (магістерського) рівня освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Сьогодні великого значення набувають зміст і якість іншомовної підготовки майбутніх фахівців, а саме державних службовців, оскільки вони представлятимуть завтра наукову, політичну, економічну та ділову еліту України, увійдуть до складу тих, хто, власне, має забезпечити їй гідне місце у світовій спільноті.

Науковці погоджуються у питанні необхідності володіння державними службовцями іноземними мовами [2, 9]. Але їх погляди не співпадають щодо визначення ефективних методів

навчання. Формування іншомовної комунікативної компетенції серед державних службовців залишається мало висвітленим. Тому доцільно дослідити цю проблему безпосередньо на прикладі навчання іноземної мови здобувачів другого (магістерського) рівня освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Мета дослідження – проаналізувати особливості процесу формування іншомовної комунікативної компетенції у здобувачів другого (магістерського) рівня освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»; визначити ефективні форми та методи їх навчання іноземній мові професійного спрямування.

Методи дослідження. Застосовані методи якісного та кількісного аналізу під час проведення опитування серед слухачів магістратури за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» та державних службовців, які проходили навчання з підвищення кваліфікації в Інституті державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту.

Виклад основного матеріалу. Формування іншомовної комунікативної компетенції є одним із завдань мовної підготовки слухачів у процесі навчання, яке сприяє розв'язанню повсякденних та професійних проблем засобами іноземної мови.

На кафедрі мовної підготовки Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту викладається навчальна дисципліна «Іноземна (англійська) мова за професійним спрямуванням» для слухачів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування». Завданнями навчального курсу є формування навичок практичного володіння іноземною мовою в різних видах мовленнєвої діяльності (аудіювання, говоріння, читання, письмо), зумовлених професійною тематикою; розвиток умінь та навичок роботи з іноземними професійними джерелами, автентичними текстами.

Отже, основна мета навчання полягає у формуванні в слухачів іншомовної комунікативної компетенції, а саме розвиток умінь використовувати іноземну мову на основі комунікативно-орієнтованого підходу. Ця мета передбачає досягнення слухачами такого рівня комунікативної компетенції, який був би достатнім для здійснення спілкування в усній та писемній формах у межах визначених комунікативних ситуацій, пов'язаних з професійною діяльністю.

Термін «компетенція» в перекладі з латинської (*competentia*, від *competere*) означає «взаємно прагну, відповідаю, підходжу». Розглянемо тлумачення цього поняття за різними джерелами, тож компетенція – це:

коло питань, в яких дана особа має певні повноваження, знання, досвід [16];

добра обізнаність із чим-небудь; коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи [4];

знання справи, уповноваження, обсяг ділання [15];

за Глосарієм термінів політики, що базується на доказах, компетенції – це видимі здібності, навички, знання, мотиви або риси, визначені з точки зору поведінки, необхідної для успішного виконання роботи [6].

Як бачимо, усі перелічені тлумачення поняття «компетенція» є схожими за змістом, а саме йдеться про повноваження, обізнаність, знання, досвід. Тому можемо зробити висновок, що компетенція – це сукупність знань, умінь, навичок, тобто певний перелік норм і правил, досягнення яких може вказувати на можливість правильного вирішення якого-небудь завдання.

Враховуючи тему дослідження, доцільно навести визначення компетенції, зорієнтоване на сферу державного управління, а саме, за Великою українською енциклопедією (з напрямку «Юридичні науки») це сукупність встановлених в офіційній (юридичній чи неюридичній) формі прав і обов'язків, повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організовувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо [3]. За Словником термінів і

понять з державного управління, компетенція визначається як сукупність предметів відання та повноважень (прав і обов'язків), які надаються суб'єкту управління (органу або посадовій особі) для виконання відповідних завдань і функцій, та визначають його місце в апараті державного управління [11].

Отже, компетенція – це особиста здатність і готовність особистості застосовувати знання і уміння при розв'язанні певних професійних завдань. А оскільки на сьогодні ми спостерігаємо зростаючі масштаби міжнародних зв'язків та широкої міжкультурної комунікації, то доцільно сказати, що активізація іншомовної компетенції серед фахівців різних сфер діяльності, а особливо державних службовців, постає особливо гостро. Саме тому в середовищі державних службовців різко підвищується мотивація вчити іноземну мову.

Іншомовна компетенція – це сформованість у тих, хто вивчає іноземну мову, практичних навичок аудіювання, говоріння, читання, письма; вміння застосовувати ці навички для вирішення комунікативних задач. Характер навичок та вмінь, пов'язаних з формуванням іншомовної компетенції, вказує на комунікативний підхід у навчанні. Іншомовна комунікативна компетенція є основою комунікативного підходу. На сучасному етапі розвитку лінгвістичної науки важко переоцінити значення комунікативного підходу в процесі вивчення іноземної мови. Комунікативний підхід, спрямований на практику спілкування, сьогодні став основним критерієм, яким керуються американські, європейські та вітчизняні викладачі.

З 2001 року, за підтримки Офісу зв'язку НАТО в Україні, в Інституті державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту діє програма викладання англійської мови за мовним стандартом NATO STANAG-6001. Існують різні стандартизовані мовні профілі, за якими визначаються рівні володіння навичками аудіювання, говоріння, читання, письма. Мовні курси проводяться для державних службовців сфери цивільного захисту.

З метою підтримки та підвищення рівня володіння англійською мовою, магістри публічного управління та адміністрування активно залучаються до відвідування занять

мовних курсів, які проводяться в Інституті відповідно до вимог мовного стандарту NATO STANAG-6001, рівень СМР 2 + (Функціональний +). Як уже було зазначено раніше, необхідність відвідування мовних курсів при професійно орієнтованому вивченні іноземних мов відповідає Рекомендаціям Комітету міністрів Ради Європи «Про сучасні мови» [12].

Отже, в Інституті основним підходом до навчання магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» є комунікативний, що дозволяє сконцентрувати увагу на розвитку мовленнєвих навичок та вмінь.

Оскільки специфіка комунікативного підходу полягає у тому, що оволодіння засобами спілкування відбувається у процесі самого спілкування, навчальна діяльність, спрямована на вирішення конкретних комунікативних завдань, значно підвищує мотивацію в процесі оволодіння іноземною мовою взагалі та професійного спрямування зокрема.

На заняттях під час засвоєння професійно-орієнтованого змісту навчання розглядаються тексти професійного характеру, вивчається специфічна термінологія професії, створюються ситуації, що імітують спілкування, максимально наближене до професійного [7]. Магістри занурюються в ситуацію професійної діяльності, а це, в свою чергу, також створює умови для додаткової мотивації до вивчення іноземної мови. Тож іноземна мова в цьому випадку носить не тільки комунікативно-орієнтований, але й професійно-спрямований характер.

До складників іншомовної комунікативної компетенції магістрів публічного управління та адміністрування включають такі вміння:

читати й розуміти тексти необхідного рівня складності;

в усній формі розповідати про себе, оточення; переказувати почуте, висловлювати думку та давати власну оцінку інформації;

усно спілкуватися у стандартних ситуаціях професійної, культурної та побутової сфер;

письмово оформлювати та передавати необхідну інформацію;

здійснювати пошук та обробку інформації через іноземні джерела.

Рівень сформованості іншомовної комунікативної компетенції магістрів публічного управління та адміністрування, їхня спроможність до іншомовного спілкування багато в чому залежать від характеру організації, вибору форм та методів навчального процесу. Залежно від того, яку позицію слухач займає на занятті, можна передбачити результативність процесу вивчення іноземної мови [14].

Однією з ефективних сучасних форм організації навчального процесу є навчання з використанням проєктних технологій, яке дозволяє магістрам протягом навчальної діяльності самостійно моделювати ситуації реального спілкування. У сучасному розумінні термін «проєкт» – це задум, ідея або намір, який здійснюється для досягнення певних результатів. Тут дуже вдало поєднуються теоретичні знання та їх практичне застосування для розв'язання конкретних проблем. Проєкти поділяються на дослідницькі, творчі, інформаційні, практично-орієнтовані. Технологія проєктування активно та успішно впроваджується в зарубіжних навчальних закладах [7], зокрема, у США, Великій Британії, Бельгії, Фінляндії, Німеччині, Італії та інших країнах.

На заняттях із використанням проєктної методики магістри займають більш активну позицію в навчанні, що допомагає створити позитивні результати в процесі здобування знань. Така методика орієнтована на індивідуальну діяльність учасників, парну або групову, протягом чітко визначеного проміжку часу. Основний акцент робиться на тому, що механічне виконання вправ вдало підміняється активною розумовою діяльністю. Саме тому за цих умов метод проєктів є актуальним і необхідним, адже він може дозволити вирішувати задачу творчого застосування мовного матеріалу й перетворити заняття з іноземної мови на цікаве, захоплююче обговорення [14].

Результатом впровадження проєктної технології у навчальний процес є створення загальної атмосфери, яка передбачає:

мотивацію навчальної діяльності;

креативну спрямованість;
інтерактивну організацію освітньої діяльності;
набуття магістрами знань, умінь та навичок як
самостійного, так і групового пошуку;
формування нового досвіду;
орієнтацію на особистісний та груповий успіх.

Отже, формуванню іншомовної комунікативної компетенції у магістрів публічного управління та адміністрування на кожному етапі комунікативної діяльності сприяють творчі здібності слухачів. В процесі аудіювання та читання творчість слухачів виявляється в правильному розумінні прослуханого або прочитаного матеріалу, спроможності проаналізувати отриману інформацію та демонструвати свою позицію. Виявлення творчості в процесі письма полягає у вмінні структурувати інформацію, знаходити необхідні ідеї, розвивати та трансформувати їх. А процес говоріння вже за своєю структурою є творчим, оскільки передбачає застосування відповідної інтонації, ритму, темпу мовлення.

Комунікативний підхід вдало і повноцінно реалізується в тому випадку, коли використовуються нетрадиційні методи навчання, які не лише стимулюють розумову діяльність, але, як було зазначено, спонукають слухачів до виявлення творчих здібностей. В цьому випадку доцільно під час навчання використовувати такі методи, як діалоги та монологи з тем публічного управління й адміністрування, написання есе, завдання на пошук помилок, порівняння та зіставлення, що підключають не лише пам'ять, але й логіку, вміння мислити аналітично та образно. Аудіювання текстів буде більше ефективним, якщо використовувати додаткові аудіо- та відеоматеріали (подкасти). Фонетичні вправи та завдання потрібно розмаїтити приказками, прислів'ями, римами. Увесь комплекс прийомів, орієнтованих на розвиток не лише комунікативних навичок, але й креативності та професійно-орієнтованого світогляду слухача, допомагає створити повноцінне англомовне середовище під час навчання [13].

Великого значення набуває самостійна робота магістрів публічного управління та адміністрування, особливо в рамках дистанційного навчання. Під час самостійної роботи велике

значення у вивченні іноземної мови має використання автентичних матеріалів, адже вони є однією з складових успішного теоретично-практичного заняття з іноземної мови професійного спрямування та запорукою формування іншомовної комунікативної компетенції.

Як відомо, найбільш успішне оволодіння іноземною мовою відбувається безпосередньо в мовному оточенні. Але в умовах, коли спілкування з носіями мови неможливе, одним з ефективних засобів є використання у процесі навчання автентичних матеріалів, які наочно демонструють вживання іноземної мови в природному середовищі. Такий метод навчання доцільний як в аудиторії, так і під час самостійної роботи. Автентичний (з англ. «authentic») – справжній, що базується на першоджерелі. Автентичні матеріали – це матеріали, які були створені носіями мови і знайшли своє застосування в навчальному процесі, орієнтованому на комунікативний підхід до навчання іноземної мови поза межами рідного мовного середовища [17].

До ефективних автентичних матеріалів з іноземної мови професійного спрямування відносять: аудіоматеріали; відеоматеріали; тексти.

Подкасти – це автентичний матеріал, призначений для використання на різних етапах вивчення мови. Подкасти мають великий дидактичний потенціал, а отже, їх можна інтегрувати в процес навчання іноземної мови. Подкасти, присвячені певній тематиці, є потужним матеріалом з точки зору добору лексичних та граматичних одиниць мови, яка вивчається. Розробка змісту викладання іноземної мови за професійним спрямуванням на базі подкастів для різних рівнів володіння мовою є дуже перспективною, оскільки диктори, запрошені лектори, експерти та працівники галузі вживають певні лексичні та граматичні одиниці, характерні для їхнього робочого середовища, і саме цей матеріал є чудовим джерелом для вивчення тем дисципліни «Іноземна (англійська) мова за професійним спрямуванням» для магістрів публічного управління та адміністрування [8].

Подкасти створюються на основі реальних друкованих та он-лайн статей, відеороликів, випусках новин, дозволяючи

слухачам зануритися в іншомовний світ професійної комунікації. На базі подкастів є можливість розробляти вправи та завдання на розвиток та вдосконалення комунікативних навичок. Але вже існує велика кількість подкастів, яка розробляється як дидактичний матеріал, із «скриптами» та супровідними текстами, дидактичними рекомендаціями, примітками, завданнями. Перегляд автентичного відеоматеріалу забезпечує засвоєння 50% інформації, адже візуальна форма сприйняття значно полегшує розуміння основного обсягу матеріалу через наявність у відео міміки, жестів, норм поведінки. А подальше виконання вправ для закріплення відеоматеріалу забезпечує засвоєння знань до 90%.

Таким чином, самостійна робота з автентичними аудіо- та відеоматеріалами сприятиме якнайефективнішому формуванню іншомовної комунікативної компетенції в умовах обмеженого аудиторного часу. Окрім того, у слухачів підвищується інтерес до іноземної мови, і, як наслідок, збільшується мотивація до її вивчення.

Іншим методом, який сприяє формуванню іншомовної комунікативної компетенції у магістрів під час самостійної роботи, є робота з автентичними текстами. Це книги, тексти, газетні статті, замітки, оголошення, повідомлення, інструкції, тощо. Аудиторна або самостійна робота з текстом, а саме читання, переклад, складання плану, відповіді на питання, переказ, написання есе за темою тексту, все це оптимізує усі чотири види мовленнєвої діяльності у магістрів.

Включення в програму навчальної дисципліни «Іноземна (англійська) мова за професійним спрямуванням» автентичного матеріалу рекомендовано тому, що автентичні тексти мають низку особливостей, які можуть бути опущені в текстах і діалогах, спеціально складених для вивчення мови, як-то: елементи професійної мови, мовні зразки. Важливим є той факт, що автентичний матеріал, написаний без спрощення мови, містить інформацію про ситуації та події, взяті з реального життя, складені з урахуванням особливостей культури та менталітету відповідно до прийнятих мовних норм. Використання подібних автентичних матеріалів дозволить з

більшою ефективністю імітувати занурення магістрів в іншомовну середу під час вивчення іноземної мови [17].

Наукові статті, підручники, аудіо- та відеоматеріали, газети та журнали – усе це лише невеликий перелік автентичних джерел, які вивчає викладач іноземної мови, готуючи заняття. Пошук відповідного професійно-орієнтованого матеріалу вимагає від викладача знаходитися в постійному пошуку, професійному зрості. Викладач постійно вдосконалює процес навчання з метою створення умов для ефективного засвоєння матеріалу. Комунікативний підхід дозволяє якісно по-новому закріплювати відповідний лексичний матеріал, удосконалювати монологічне та діалогічне мовлення, формувати навички професійного читання та аудіювання [13].

У процесі вивчення іноземної мови у слухачів часто виникають певні труднощі, викликані станом страху невдачі, низькою самооцінкою, невпевненістю, сором'язливістю та іншими причинами (нестачею часу, низьким рівнем мовної підготовки, відсутністю здібностей до вивчення іноземної мови, неуважністю тощо). Більше всього це стосується людей дорослого віку, які мають страх і невпевненість у висловленні своїх думок.

Тому з метою виявлення причин, що впливає на успішність та відвідування занять з «Іноземна (англійська) мова за професійним спрямуванням» в Інституті державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту було проведено опитування серед слухачів магістратури за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» та державних службовців, які проходили навчання з підвищення кваліфікації. Загальні відомості щодо опитування такі: період опитування – вересень 2020 – квітень 2021 рр; форма опитування - анкетування «Так чи ні іноземній (англійській) мові за професійним спрямуванням»; кількість респондентів – 140 осіб (45 жінок, 95 чоловіків, віком 22-55 років);

В анкету були включені такі питання:

1. «Чи відчуваєте Ви потребу у вивченні англійської мови за професійним спрямуванням?» (*Відповіді: Так – 100%; Ні – 0%*);

2. «Чи вважаєте Ви кількість навчальних годин за освітньо-професійною програмою для магістрів за спеціальністю 281

“Публічне управління та адміністрування” та програмою курсів англійської мови для фахівців сфери цивільного захисту достатньою для підтримки та покращення Ваших знань?» (Відповіді: Так – 95%; Ні – 5%);

3. «Чи вважаєте Ви домашнє завдання необхідною складовою навчання?» (Відповіді: Так – 88%; Ні – 12%);

4. Чи покращилися Ваші знання мови під час навчання?» (Відповіді: Так – 100%; Ні – 0%);

5. «На Вашу думку, Ви достатньо приділяєте часу вивченню англійської мови за професійним спрямуванням як самостійно, так і під час аудиторних занять? Якщо ні, тоді що, на Вашу думку, є причиною цьому?» (Відповіді: Так – 39%; Ні – 61%).

Таблиця 1 – Результати опитування «Так чи ні іноземній (англійській) мові за професійним спрямуванням»

Номер питання / Варіанти відповідей	1		2		3		4		5	
	к-ть	%	к-ть	%	к-ть	%	к-ть	%	к-ть	%
Так	140	100	133	95	123	88	140	100	55	39
Ні	0	0	7	5	17	12	0	0	85	61

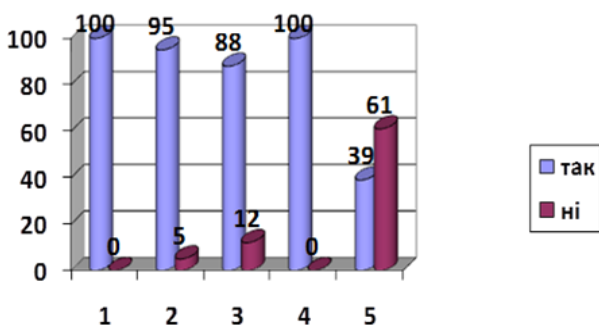


Рисунок 1 – Діаграма результатів опитування «Так чи ні іноземній (англійській) мові за професійним спрямуванням»

Результати проведеного анкетування (табл. 1, рис. 1) свідчать, що слухачі виявляють бажання спілкуватися іноземною (англійською) мовою, розуміють потребу у

володінні іноземною (англійською) мовою. Загалом слухачі магістратури та державні службовці відзначають покращення своїх знань з англійської мови за час навчання в Інституті, висловлюються за необхідність у виконанні домашніх завдань як можливості додаткової практики отриманих знань під час занять. Але разом з тим, слухачі магістратури та державні службовці усвідомлюють брак часу на вивчення мови, пов'язаний з професійною діяльністю. Тому зрозуміло, що кількість годин на тиждень більшість опитаних вважає достатньою.

Більшість відповідей «Так» (рис. 1) є підтвердженням того, що вивчення іноземної (англійської) мови за професійним спрямуванням на сьогодні є необхідним та актуальним.

Слід зазначити, що брак часу, а також невпевненість у собі негативно впливають на ефективність навчальної діяльності, стримують реалізацію набутих знань, умінь і навичок, гальмують розкриття творчих здібностей.

Подолання комунікативного бар'єру є також важливою умовою для забезпечення успішного формування у магістрів іншомовної комунікативної компетенції. Необхідними умовами подолання цієї поширеної проблеми стає створення атмосфери доброзичливості, взаємодії викладача і слухачів на основі довіри і взаємоповаги, прагнення слухачів до саморозвитку. Викладач, у свою чергу, повинен мати добре розвинене почуття емпатії та будувати навчальний процес, враховуючи індивідуальні особливості слухачів [19].

Висновки та напрями подальших досліджень. Попит на висококваліфікованих спеціалістів у державному апараті, які володіють іноземною мовою на такому рівні, який би дозволив їм активно нею користуватися у професійній діяльності, останнім часом зростає.

Сучасні методики викладання все більше ґрунтуються на комунікативному підході, що передбачає поєднання не тільки засвоєння правил, а й їх практичне оволодіння та застосування. Так як специфіка такого підходу полягає у тому, що оволодіння засобами спілкування відбувається у процесі самого спілкування, тож навчальна діяльність мотивує до вивчення іноземної мови взагалі та професійного спрямування, зокрема.

На сучасному етапі ефективним методом навчання іноземної мови, насамперед англійської, магістрами публічного управління є проєктний метод, з застосуванням аудіо- та відеоматеріалів, у тому числі автентичних матеріалів.

Подальші дослідження щодо формування іншомовної комунікативної компетенції можуть стосуватися більш глибокого аналізу новітніх методик навчання іноземної (англійської) мови професійного спрямування із використанням автентичних матеріалів, що сприятиме розробці методичних рекомендацій як для аудиторного, так і для самостійного навчання магістрів публічного управління та адміністрування.

Список використаних джерел

1. Андреев С. О. Про державно-управлінську освітню компоненту професійної підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування” в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. № 4. С. 96–112. URL : <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/1835/1724> (дата звернення 13.04.2021).
2. Астапова Т. О. Навчання іноземній мові державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування: комунікативний аспект. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 1. С. 389–396. URL : <https://cutt.ly/QbMXR2L> (дата звернення 13.04.2021).
3. Бабка В. Л., Шумило М. М. Велика українська енциклопедія. Тематичний реєстр гасел з напрямку «Юридичні науки» / за ред. д. і. н., проф. Киридон А. М. – Київ : Державна наукова установа “Енциклопедичне видавництво”, 2017. 152 с.
4. Бусел. В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.). Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с. URL : <https://archive.org/details/velykyislovnyk/page/n567/mode/2up> (дата звернення 14.04.2021).
5. Волянський П. Б., Євсюков О. П., Терент’єва А. В. Імплементація світового досвіду підвищення кваліфікації державних службовців з урахуванням специфіки сфери цивільного захисту. *Науковий збірник ДУУЦЗ*. 2015. № 3 С. 56-63. URL : <https://cutt.ly/4bMXIBz> (дата звернення 12.05.2021).
6. Глосарій термінів політики, що базується на доказах. Проєкт ЄС «Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» «Association4U». 2018. URL : https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/glossary_ebppm.pdf (дата звернення 13.04.2021).

7. Гришкова Р. О. Методика навчання англійської мови за професійним спрямуванням студентів нефілологічних спеціальностей : навч. посіб. Миколаїв : вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. 220 с.
8. Дробіт І. М. Використання подкастів при викладанні англійської мови за професійним спрямуванням. *Вісник Львівського державного університету безпеки життєдіяльності*. 2011. № 5. С. 89–92. URL : https://ldubgd.edu.ua/sites/default/files/files/drobit_5_2.pdf (дата звернення 13.04.2021).
9. Зірка І. В. Особливості ефективного навчання англійської мови магістрів освітньої галузі «Державне управління». URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Zirka.pdf> (дата звернення 14.04.2021).
10. Концепція розвитку англійської мови в університетах / Міністерство освіти і науки України : вебсайт. URL : <https://mon.gov.ua/storage/app/media/2019-06-24-proekt-konts-angl-movi-1.docx> (дата звернення 14.04.2021).
11. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с. URL : <https://core.ac.uk/download/pdf/153583706.pdf> (дата звернення 13.04.2021).
12. Рекомендація NR(98) 6 Комітету міністрів Ради Європи «Про сучасні мови» : ухвалено Кабінетом міністрів України на 623-му засіданні заступників міністрів від 17.03.1998 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_725#Text (дата звернення 14.04.2021).
13. Ружин К. М. Методика навчання іноземних мов у загальноосвітніх навчальних закладах: формування іншомовної компетенції : навч. посіб. Запоріжжя: ЗНУ, 2012. 96 с.
14. Салащенко Г. М. Особливості формування іншомовної комунікативної компетенції студентів та курсантів немовних закладів вищої освіти засобами проєктних технологій. Кривий Ріг. *Правовий часопис Донбасу*. 2019. № 3 (68). С. 153-160. DOI : <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2019-68-3-153-160>
15. Скалозуб О. Словник чужомовних слів, виразів і приповідок, що вживаються в українській мові. Коломия : Видавництво «Рекорд». 1933. 480 с. URL : <https://archive.org/details/skalozub1933/page/n473/mode/2up> (дата звернення 14.04.2021).
16. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. Київ : Головна редакція Української Радянської Енциклопедії Академії Наук Української РСР (АН УРСР), 1974. 776 с.
17. Тарнопольський О. Б., Дегтярьова Ю. В. Автентичність навчальних матеріалів у навчанні англійської мови для професійної комунікації у немовних вишах. Львів. *Вісник Львівського державного університету безпеки життєдіяльності*. 2011. № 5(2). С. 242–245.

18. Тестування на володіння іноземною мовою / Національне агентство України з питань державної служби. URL : <https://nads.gov.ua/vishchij-korpus-derzhavnoyi-sluzhbi/testuvannya/testuvannya-na-volodinnya-inozemnoyu-movoyu> (дата звернення 14.04.2021).
19. Яковлева Н. В. Психолого-педагогічні умови подолання комунікативних бар'єрів у процесі вивчення іноземної мови : автореф. дис. ... канд. психол. наук : 19.00.07. Київ, 2003. 20 с. URL : : <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/6042/1/Yakovleva.pdf> (дата звернення 13.04.2021).

References

1. Andreiev S. O. (2020) Pro derzhavno-upravlinsku osvitu komponentu profesiinoi pidgotovky здобувачів вищої освіти за спеціальністю "Publichne upravlinnia ta administruvannia" v Ukraini. [On state managerial educational component of professional training for higher education applicants on specialty «Public Administration and Management» in Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 4. S. 96-112. Retrieved from <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/1835/1724> [in Ukrainian].
2. Astapova T. O. (2012) Navchannia inozemnoi movy derzhavnykh sluzhbovtziv i posadovykh osib orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: komunikatyvnyi aspekt. [Teaching a foreign language to public servants and local self-government bodies officials in a communicative aspect]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, 1. S. 389-396. Retrieved from <https://cutt.ly/QbMXR2L> [in Ukrainian].
3. Babka V. L., Shumylo M. M. (2017) Velyka ukrainska entsyklopediia. Tematychnyi reiestr hasel z napriamu «Iurydychni nauky» [Great Ukrainian encyclopedia. Thematic register of slogans in the field of «Legal Sciences»] / za red. d. i. n., prof. Kyrydon A. M. – Kyiv : Derzhavna naukova ustanova "Entsyklopedychne vydavnytstvo". 152 s. [in Ukrainian].
4. Busel. V. T. (2005) Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (z dod. i dopov.) [Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language (with additions)]. Irpin : VTF "Perun". 1728 s. Retrieved from <https://archive.org/details/velykyislovnyk/page/n567/mode/2up>. [in Ukrainian].
5. Volianskyi P. B., Yevsiukov O. P., Terentieva A. V. (2015) Implementatsiia svitovoho dosvidu pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv z urakhuvanniam spetsyfiky sfery tsyvilnoho zakhystu. [Implementation of the world experience of advanced training of civil servants taking into account the specifics of the field of civil protection]. *Naukovyi zbirnyk IDUTsZ*, 3.
6. Glosarii terminiv polityky, shcho bazuietsia na dokazakh. (2018) [Glossary of evidence-based policy terms]. Proekt YeS «Pidtrymka vprovadzhennia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS» «Association4U». Retrieved from https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/glossary_ebppm.pdf. [in

Ukrainian].

7. Hryshkova R. O. (2015) *Metodyka navchannia anhliiskoi movy za profesiinym spriamuvanniam studentiv nefilolohichnykh spetsialnostei* [Methods of teaching English in the professional direction of students of non-philological specialties] : navch. posib. Mykolaiv : vyd-vo ChDU im. Petra Mohyly. 220 s. [in Ukrainian].
8. Drobit I. M. (2011) *Vykorystannia podkastiv pry vykladanni anhliiskoi movy za profesiinym spriamuvanniam*. [Applying authentic podcasts while teaching courses English for specific purposes]. *Visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu bezpeky zhyttiediialnosti*, 5. S. 89 – 92. Retrieved from file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/Vldubzh_2011_5(2)___17.pdf. [in Ukrainian].
9. Зірка І. В. Особливості ефективного навчання англійської мови магістрів освітньої галузі «Державне управління». [Public Servants' Professional Training: peculiarities of effective English teaching and learning]. Retrieved from <http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Zirka.pdf>. [in Ukrainian].
10. *Kontseptsiiia rozvytku anhliiskoi movy v universytetakh* [The concept of English language development in universities] / Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy. Retrieved from <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-stvorilo-koncepciyu-rozvitku-anglijskoyi-v-universitetah-u-dodatku-riven-v1-obovyazkova-umova-vstupu-v2-vipusku-vikladannya-profilnih-disciplin-inozemnoyu-ta-movni-skriningi>. [in Ukrainian].
11. Malynovskyi V. Ia. (2005) *Slovnnyk terminiv i poniat z derzhavnoho upravlinnia*. [Dictionary of terms and concepts of public administration]. Kyiv : Tsentр spriannia instytutsiinomu rozvytku derzhavnoi sluzhby. 251 s. Retrieved from <https://core.ac.uk/download/pdf/153583706.pdf>. [in Ukrainian].
12. *Rekomendatsiia NR(98) 6 Komitetu ministriv Rady Yevropy «Pro suchasni movy»* : ukhvaleno Kabinetom ministriv Ukrainy na 623-mu zasidanni zastupnykiv ministriv vid 17.03.1998 [Recommendation NR (98) 6 of the Committee of Ministers of the Council of Europe “On Modern Languages”: adopted by the Cabinet of Ministers of Ukraine at the 623rd meeting of the Ministers' Deputies of 17 March 1998]. (n.d.) zakon.rada.gov.ua. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_725#Text. [in Ukrainian].
13. Ruzhyn K.M. (2012) *Metodyka navchannia inozemnykh mov u zahalnoosvitnikh navchalnykh zakladakh: formuvannia inshomovnoi kompetentsii* [Methods of teaching foreign languages in secondary schools: the formation of foreign language competence] : navch. posib. Zaporizhzhia: ZNU. 96 s. [in Ukrainian].
14. Salashchenko H. M. (2019) *Osoblyvosti formuvannia inshomovnoi komunikativnoi kompetentsii studentiv ta kursantiv nemovnykh zakladiv vyshchoi osvity zasobamy proiektnykh tekhnolohii*. [Peculiarities of the formation of foreign language communicative competence of students of non-linguistic higher educational institutions by means of project technologies]. Kryvyi Rih. *Pravovyi chasopys Donbasu*, 3 (68). [in Ukrainian].

15. Skalozub O. (1933) Slovyk chuzhomovnykh sliv, vyraziv i prypovidok, shcho vzhivaiutsia v ukrainskii movi. [Dictionary of foreign words, expressions and proverbs used in the Ukrainian language]. Kolomyia : Vydavnytstvo «Rekord». 480 s. Retrieved from <https://archive.org/details/skalozub1933/page/n473/mode/2up> [in Ukrainian].
16. Slovyk inshomovnykh sliv [Dictionary of foreign words] / za red. O.S. Melnychuka. Kyiv : Holovna redaktsiia Ukrainskoi Radianskoi Entsyklopedii Akademii Nauk Ukrainskoi RSR (AN URSR), 1974. 776 s. [in Ukrainian].
17. Tarnopolskyi O. B., Dehtiarova Yu. V. (2011) Avtentychnist navchalnykh materialiv u navchanni anhliiskoi movy dlia profesiinoi komunikatsii u nemovnykh vyshakh. [Authenticity of learning materials in teaching of English for professional communication at non-linguistic tertiary schools]. Lviv. *Visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu bezpeky zhyttiediialnosti*, 5(2). S. 242-245. [in Ukrainian].
18. Testuvannia na volodinnia inozemnoiu movoiu / Natsionalne ahentstvo Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby. [Testing for foreign language proficiency / National Agency of Ukraine for Civil Service Affairs]. Retrieved from <https://nads.gov.ua/vishchij-korpus-derzhavnoyi-sluzhbi/testuvannya/testuvannya-na-volodinnia-inozemnoyu-movoyu>. [in Ukrainian].
19. Iakovleva N. V. (2003) Psykholoho-pedahohichni umovy podolannia komunikatyvnykh barieriv u protsesi vyvchennia inozemnoi movy [Psychological-pedagogical conditions of overcoming of communicative barriers in the process of learning foreign language] : avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. psykol. nauk : 19.00.07. Kyiv. 20 s. Retrieved from <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/6042/1/Yakovleva.pdf>. [in Ukrainian].

FORMATION OF FOREIGN LANGUAGE COMMUNICATIVE COMPETENCE OF MASTERS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Shestopalova Svitlana

Abstract. The article is devoted to the disclosure of the issue of formation of foreign language communicative competence of the students at the second (master's) level of education in the specialty 281 «Public Administration». The essence of the concepts of “competence”, «foreign language competence», «communicative approach» is considered. Domestic and foreign literature on the high-quality training of modern specialists in public administration is analyzed. The importance of the development of communicative competence and the need of learning foreign languages for masters of public administration in this context are substantiated. It is noted that communicative-oriented learning of a foreign language based on the communicative approach, provides the formation of students' foreign language communicative competence which is considered formed if students use a foreign language to acquire independently and expand their knowledge and experience. It is established that the nature of skills and abilities associated with the formation of foreign language communicative competence in the learning of foreign (English) language by masters of public administration is not only communicative-oriented but also professionally-oriented. The study shows effective forms and methods of teaching a foreign language for professional purposes, in particular with the use of project technologies, audio and video materials, including authentic materials. There was conducted the survey in the form of questionnaires among masters in specialty 281 “Public Administration” and civil servants who were trained under advanced programmes in the Institute of Public Administration and Research in Civil Protection (Kyiv). According to the results of the analysis, it was found that the discipline “Foreign (English) language for professional purposes” is relevant today, students express a desire and understand the need in learning languages for further professional activities or use in various life situations, note a significant improvement their knowledge during learning.

Key words: competence, foreign language competence, communicative approach, foreign language communicative competence, project method, audio and video materials, authentic materials, podcasts, communication barrier, civil servants, masters of public administration.

Славецький Василь,
ORCID iD [0000-0003-3463-7539](https://orcid.org/0000-0003-3463-7539)
e-mail: slavetsky@ukr.net

Юрченко Валерій,
ORCID iD [0000-0003-2238-1206](https://orcid.org/0000-0003-2238-1206)
E-mail : valaleks@ukr.net

ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ ДИСТАНЦІЙНОЇ ФОРМИ НАВЧАННЯ ДЛЯ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2\(8\)-206-222](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2(8)-206-222)

Анотація. У статті розглянуто порядок організації підвищення кваліфікації керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту (далі – функціональне навчання) центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) та здійснено аналіз організації функціонального навчання з посадовими особами керівного складу органів управління цивільного захисту за дистанційною формою навчання. Детально проаналізований досвід щодо використання дистанційної форми навчання для підвищення кваліфікації з питань цивільного захисту із зазначеною категорією слухачів, визначені переваги та недоліки дистанційної форми навчання. Здійснений аналіз теоретичних та практичних аспектів реалізації дистанційної форми навчання в роботах вітчизняних учених. Розглянуто перелік компетентностей посадових осіб керівного складу органів управління цивільного захисту центральних органів виконавчої влади, які рекомендовано набувати за допомогою аудиторного навчання, компетентностей, які доцільно розвивати за допомогою самонавчання з використанням електронних ресурсів, а також компетентностей, які необхідно набувати за допомогою навчання на робочому місці. Проаналізовано практичний досвід кафедри організації заходів цивільного захисту щодо організації підвищення кваліфікації керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту ЦОВВ з виростанням дистанційної форми навчання в умовах запровадження на території держави карантину у зв'язку з вірусною хворобою COVID-19. Визначено, що основні зусилля науково-педагогічних працівників на кафедрі спрямовані на організацію інтерактивного навчання, на відпрацювання та реалізацію компонентів та методів інтерактивних технологій з використанням комп'ютерної підтримки, якісну розробку методичних матеріалів для проведення теоретичних і, особливо, практичних занять в режимі *ONLINE*. За результатами дослідження встановлено значну ефективність інтерактивного навчання щодо засвоєння слухачами навчального матеріалу. Авторами статті запропоновано ефективну форму організації навчального

процесу з функціонального навчання з використанням електронних ресурсів в умовах запровадження карантину у зв'язку з вірусною хворобою COVID-19, визначено напрями подальших досліджень за темою статті.

Ключові слова: державне управління, підвищення кваліфікації (професійний розвиток), дистанційна форма навчання, цивільний захист, державний службовець, функціональне навчання, органи державного управління.

Постановка проблеми. Ефективність публічного управління залежить від сучасного рівня професійної компетентності державних службовців. Дотримання цього рівня вимагає від них постійного професійного розвитку. Згідно чинного законодавства (Закону України «Про державну службу») професійний розвиток це безперервний, свідомий, цілеспрямований процес особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей.

«Реформа професійного навчання, як важлива складова реформи державного управління, зорієнтована на потреби публічного службовця у професійному розвитку та сприяє впровадженню принципів належного врядування» – зазначає голова НАДС Н. Алюшина [1]



Рисунок 1 – Засади професійної розвитку державних службовців [1]

Належне врядування у сфері цивільного захисту залежить від рівня функціональної компетентності у сфері цивільного

захисту деяких категорій державних службовців, на яких покладається виконання додаткових завдань в цій сфері. Цільове підвищення їх кваліфікації, як одна із форм професійного розвитку державних службовців проводиться відповідно до Порядку навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту [4]. Навчання керівного складу і фахівців для потреб центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) здійснюється в Інституті державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту (далі – ІДУНДЦЗ).

У сучасній освіті організація навчального процесу здійснюється з використанням новітніх інформаційних технологій, відповідних навчальних платформ, безпосередньо на робочому місці, зокрема із використанням дистанційної форми навчання. Невипадково Н. Алюшина наголошує на вимозі часу – діджиталізації підвищення кваліфікації (професійного навчання) державних службовців (рис. 1). На основі застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій НАДС створено Портал управління знаннями зокрема і для : організації електронної взаємодії суб'єктів Порталу з метою забезпечення професійного розвитку державних службовців, обміну практиками та досвідом [2].

Нагальним завданням для органів управління галузевою освітою на шляху забезпечення «цивільної безпеки для суспільства», Є. Литвиновський пропонує визначити завдання створення інформаційної електронної платформи обміну науковою, навчально-методичною інформацією, координації методичного забезпечення освітньої (наукової) діяльності різних суб'єктів освітніх (наукових) організацій, що займаються питаннями цивільної безпеки [3, с. 27]. Науковець пропонує об'єднати надбання у сфері застосування інформаційно-комунікаційних технологій організації навчання різних суб'єктів галузевої системи освіти і науки на єдиній платформі управління галузевими знаннями.

Таким надбанням ІДУНДЦЗ стало організація функціонування дистанційної форми навчання для різних категорій слухачів-державних службовців.

Питання організації підвищення кваліфікації з посадовими

особами керівного складу органів управління цивільного захисту ЦОБВ за дистанційною формою навчання в режимі *ONLINE* особливо постало за умови впровадження карантину у зв'язку з вірусною хворобою COVID-19 [5-7].

Аналізу проблем і здобутків організації професійного розвитку державних службовців (на прикладі керівників та фахівців, діяльність яких пов'язана діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту) і присвячена дана стаття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти реалізації дистанційної форми навчання розглядаються в роботах багатьох вчених (Л. Штихно, Л. Ліщинської, О. Романовського, О. Квасника В. Мороза, Н. Підбуцької, С. Резніка А. Черкашина, В. Шаповалової та ін.)

Л. Штихно зазначає переваги використання дистанційної освіти в навчальному процесі: 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), забезпечення умов до самоосвіти та професійного розвитку протягом усього життя, індивідуалізація, гнучкий графік навчання тощо [9].

Л. Ліщинська, розглядаючи дистанційне навчання як сучасну освітню технологію вказує на переваги для слухачів: можливість навчатися у будь-який час, можливість навчатися в будь-якому місці, навчання без відриву від основної діяльності, можливість навчатися у своєму темпі, доступність навчальних матеріалів, мобільність, навчання в спокійній обстановці, індивідуальний підхід, дистанційна освіта дешевша, зручність для викладача [10];

Колективом вчених за керівництвом О. Романовського здійснено аналіз тенденцій розвитку масових відкритих онлайн-курсів, огляд змісту нормативно-правового забезпечення щодо функціонування дистанційної освіти та авторську класифікацію основних переваг та недоліків впровадження освіти на відстані. Визначено, що основними недоліками дистанційного навчання є необхідність сильної мотивації, нестача практичних вмінь та навиків, дистанційна освіта не підходить для розвитку

комунікабельності, проблема ідентифікації слухача, посилює соціальну ізоляцію [11].

М. Андрос, К. Черненко розглядає питання організації дистанційного навчання в надзвичайних освітніх умовах та в умовах COVID-19 [12, 13].

Г. Гайович, Н. Романюк визначено переваги хмарних технологій та динамічного навчального середовища Moodle для організації навчання фахівців сфери цивільного захисту [14].

У статті В. Юрченка 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 [15].

Проте питання організації функціонального навчання з питань цивільного захисту із посадовими особами керівного складу органів управління цивільного захисту ЦОВВ, зокрема за дистанційною формою навчання в умовах впровадження карантину залишається недостатньо дослідженим.

Мета статті. Аналіз досвіду та узагальнення наявних підходів щодо організації професійного розвитку державних службовців (на прикладі навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту ЦОВВ в ІДУНДЦЗ, зокрема – за дистанційною формою навчання).

Методи дослідження. Аналіз попередніх досліджень з метою визначення найбільш ефективної форми підвищення кваліфікації керівників цивільного захисту ЦОВВ, інтерв'ювання слухачів за проблематикою дослідження; спостереження за організації функціонування системи дистанційної освіти на кафедрі цивільного захисту.

Виклад основного матеріалу. Вдосконалити організацію навчання (професійного розвитку) керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту ЦОВВ за дистанційною формою навчання можливо шляхом визначення особливостей основних складових педагогічної системи

функціонального навчання у сфері цивільного захисту (категорії слухачів, цілей їх навчання, змісту навчання, процесу навчання, організаційні форми і засоби навчання).

До категорій слухачів, які навчаються в ІДУНДЦЗ за навчальною програмою функціонального навчання відносяться особи керівного складу органів управління цивільного захисту центральних органів виконавчої влади.

Особливістю діяльності посадових осіб ЦОВВ є постійна їх зайнятість, безперервність робочого процесу, висока відповідальність за прийняті управлінські рішення тощо.

Метою навчання є набуття та систематичне оновлення посадовою особою спеціальних знань, умінь і навичок з питань цивільного захисту без вдосконалення раніше набутих нею компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань[16].

Змістом навчання для зазначеної категорії слухачів є навчальна програма підвищення кваліфікації (функціонального навчання), яка передбачає структуру, зміст і обсяг навчальної інформації, засвоєння якої забезпечує слухачу можливість підвищення кваліфікації з питань цивільного захисту.

Процес навчання здійснюється відповідно до вимог нормативного документу [4].

У цілому, на основі аналізу змісту всіх компетентностей посадових осіб ЦОВВ з питань цивільного захисту, проведеного дослідження методом бесіди зі слухачами, їх анкетування, вивчення випускних робіт слухачів визначено, що в умовах впровадження в державі карантину близько 60% теоретичного навчального матеріалу слухачам необхідно засвоювати в години самостійної роботи з використанням електронних ресурсів за всіма темами занять відповідно до програми функціонального навчання. З цією метою в ІДУНДЦЗ використовується платформа Moodle, зміст якої наповнений навчальними матеріалами кафедрою організації заходів цивільного захисту (далі – кафедра).

Відповідно до вимог основних положень нормативно-правових документів щодо організації дистанційної форми навчання у закладах вищої освіти, відомо з [18], на кафедрі організації заходів цивільного захисту ІДУНДЦЗ організовано

підвищення кваліфікації керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту ЦОВВ.

Основні зусилля науково-педагогічних працівників (далі – викладачі) на кафедрі спрямовані на організацію інтерактивного навчання.

Як відомо, основою інтерактивного навчання є майстерність взаємодії в навчанні всіх учасників навчального процесу, а компонентами інтерактивних технологій є інтерактивні методи навчання з використанням технічних засобів (комп'ютерна підтримка та ін.) і методичних матеріалів.

Установлено, що інтерактивне навчання значно збільшило процент засвоєння навчального матеріалу слухачами, оскільки впливає не лише на свідомість слухача, а й на відпрацювання ним управлінського рішення під час проведення практичного заняття методом ділової гри. Якщо на лекційних заняттях процент засвоєння навчального матеріалу складав близько 15-30%, то на практичних – до 80-90%.

Використовуючи ділові та ситуаційні ігри, кейс-стаді, головним чином, для формування практичних умінь та навичок, розв'язання завдань управління ліквідацією наслідків надзвичайної ситуації, ми вирішуємо головне завдання – навчати керівників цивільного захисту ЦОВВ приймати ефективне управлінське рішення під час виникнення надзвичайної ситуації.

Досвід показує, що використання на кафедрі під час організації освітнього процесу активних форм навчання, а саме: діалогу, дискусій, ділових ігор, моделювання ситуацій сприяють формуванню поважного відношення до іншої думки, розуміння важливості існування різних підходів, сприйняття різномудства всередині навчальної групи як позитивного чинника.

Серед найбільш вживаних на кафедрі інтерактивних методів навчання є наступні:

метод мозкової атаки – це метод розв'язання невідкладних складних завдань за короткий час. Наприклад прийняття управлінських рішень під час проведення групової вправи за темою: «Практичне відпрацювання варіанту управлінського

рішення при загрозі та виникненні надзвичайної ситуації»;

круглий стіл – метод проведення заняття із слухачами обговорення практичного досвіду, досягнень і помилок, які були допущені під час прийняття ними своїх рішень;

тематична дискусія – активний метод проведення занять, покликаний мобілізувати практичні й теоретичні знання, погляди слухачів на проблему, що розглядається;

ситуаційний аналіз проблеми, це коли слухачі самостійно аналізують ситуацію, діагностують проблему й надають свої ідеї й рішення в дискусії з іншими слухачами.

В той самий час, посадові особи ЦОВВ мають статус державних службовців і на них розповсюджуються вимоги, відомо [18], зокрема щодо основних принципів, на яких базується їх навчання, а саме:

обов'язковості та безперервності навчання протягом проходження державної служби;

цілеспрямованості, прогностичності та випереджувального характеру;

інноваційності та практичної спрямованості;

індивідуалізації та диференціації підходів до навчання;

відкритості та академічної доброчесності;

наближеності освітніх послуг до місця проживання та проходження служби особи;

гарантованості фінансування професійного навчання.

Подальший аналіз основних принципів навчання державних службовців показав, що запровадження дистанційного навчання для керівників ЦОВВ з питань цивільного захисту є ефективною формою організації підвищення кваліфікації, особливо в період запровадження в державі жорсткого карантину у зв'язку з вірусною хворобою COVID-19.

Дистанційне навчання – це сукупність сучасних технологій, що забезпечують подання інформації в інтерактивному режимі за допомогою використання ІКТ від тих, хто навчає, до тих, хто навчається (студентів чи слухачів). Основними принципами дистанційного навчання є інтерактивна взаємодія у процесі роботи, надання студентам чи слухачам можливості самостійного освоєння навчального матеріалу, а також консультаційний супровід у процесі навчання. Дає змогу

навчатися на відстані за відсутності викладача. Основну роль у здійсненні дистанційного навчання відіграють сучасні інформаційні технології [8, 18].

Вагомими причинами впровадження дистанційного навчання для зазначеної категорії слухачів є, відомо [9-11] :

можливість навчатися у будь-який час, тобто будувати для себе індивідуальний графік навчання;

можливість навчатися в будь-якому місці, тобто вчитися, не виходячи з офісу, відсутність необхідності щодня відвідувати навчальний заклад;

навчання без відриву від основної діяльності. Для категорії державних службовців це дуже важливо, тобто підвищувати кваліфікацію на основному місці роботи;

можливість навчатися у своєму темпі, тобто пристосовуватись до умов, які склалися;

доступність навчальних матеріалів, тобто всі навчальні матеріали отримувати електронною поштою;

мобільність, тобто проконсультуватися з викладачем за допомогою електронної пошти ефективніше та швидше;

навчання в спокійній обстановці (у своєму робочому кабінеті);

індивідуальний підхід (може оперативно отримати у викладача відповіді на виникаючі питання);

зручність для викладача, який може працювати, навіть перебуваючи у відрядженні чи на конференції за кордоном або у домашніх умовах під час запровадження карантину (за умов наявності персонального комп'ютера та доступу до мережі інтернета).

Як бачимо, мета, завдання та вагомі переваги дистанційного навчання повністю сприяють реалізації основних принципів підвищення кваліфікації посадових осіб ЦОВВ з питань цивільного захисту.

Нові інформаційні технології в навчальному процесі – це не тільки використання мультимедійних засобів інтернет-технологій на лекціях, семінарах, практичних заняттях, а й створення такого інформаційно-освітнього середовища, яке забезпечує задоволення різноманітних інформаційних потреб для всіх учасників навчального процесу.

Розроблені на кафедрі навчально-методичні матеріали, а саме: методичні вказівки щодо виконання самостійної роботи слухачами за темами: «Методика проведення розрахунку сил та засобів для організації робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій», «Практичне відпрацювання управлінського рішення при загрозі та виникненні надзвичайної ситуації внаслідок виливу НХР», «Практичне відпрацювання управлінського рішення при загрозі та виникненні надзвичайної ситуації внаслідок викиду радіоактивних речовин», «Практичне відпрацювання управлінського рішення при загрозі та виникненні надзвичайної ситуації в разі землетрусу», «Практичне відпрацювання управлінського рішення при загрозі та виникненні надзвичайної ситуації в разі виникнення пожежі» передбачають активну роботу слухачів і викладачів в інтерактивному режимі. Доступ слухачів до електронних аналогів навчальних курсів здійснюється через платформу Moodle ІДУНДЦЗ за допомогою індивідуального пароля. Викладачі при такій організації роботи не тільки подають новий навчальний матеріал, а й відстежують, що дуже важливо, скільки часу кожен слухач вивчав конкретну навчальну тему, яких результатів за підсумками тестування досяг.

Разом із тим, аналіз практичного досвіду використання дистанційної форми навчання для підвищення кваліфікації посадових осіб ЦОВВ з питань цивільного захисту виявив деякі аспекти щодо необхідності подальшого удосконалення організації навчання зазначеної категорії слухачів за дистанційною формою навчання.

Слід зазначити, що успішно провести групову вправу за темою: «Практичне відпрацювання варіанту управлінського рішення при загрозі та виникненні надзвичайної ситуації» в онлайн-режимі з використанням інформаційних технологій вкрай складно.

Слід зазначити, що мова йде про проведення абсолютно всіх занять відповідно до навчальної програми за дистанційною формою навчання в режимі *ONLINE*. Ця обставина, як підтверджує практика, вимагає від викладачів особливо ретельної розробки навчально-методичних матеріалів для проведення практичних занять методом ділової гри в режимі

форуму (конференції), коли адміністратором є викладач, який відповідно до розробленого плану сценарію проведення ділової гри (кейсу), почергово надає слово слухачам для їх заслуховування.

Дистанційна форма навчання вимагає від викладача наступне:

- за короткий час опанувати електронними засобами в роботі; оволодіти технологіями дистанційного навчання;

- уміти планувати графік своєї роботи, визначати базові інструменти та платформ, виробити чіткий алгоритм дій, скласти графік онлайн-зустрічей зі слухачами, створювати групу або спільноту зі слухачами в зручному месенджері та повідомляти через електронне посилання про дату і час занять;

- навчитись організовувати та проводити відеоконференції, форуми, спілкуватись у Чаті зі слухачами в мережі в режимі реального часу онлайн тощо.

Платформа Moodle (<https://moodle.org/>) — безкоштовна відкрита система управління дистанційним навчанням, дозволяє використовувати широкий набір інструментів для освітньої взаємодії викладача, слухачів та адміністрації закладу вищої освіти. Зокрема, надає можливість подавати навчальний матеріал у різних форматах (текст, презентація, відеоматеріал, веб-сторінка; заняття як сукупність веб-сторінок з можливим проміжним виконанням тестових завдань); здійснювати тестування та опитування слухачів з використанням питань закритого (множинний вибір правильної відповіді та зіставлення) і відкритого типів; слухачі можуть виконувати завдання з можливістю пересилати відповідні файли. Крім того, система має широкий спектр інструментів моніторингу навчальної діяльності слухачів, наприклад: щодо загального часу роботи з конкретним навчальним предметом, відповідними темами або складниками навчального матеріалу, виконання тестових завдань тощо. Moodle має у своєму інструментарії: форми здавання завдань; дискусійні форуми; завантаження файлів; журнал оцінювання; обмін повідомленнями; календар подій; новини та анонси; онлайн-тестування; Вікі-ресурси тощо. До недоліків відноситься неможливість установити недоброчесні дії окремих слухачів щодо виконання тестових

завдань та реального часу знаходження безпосередньо у комп'ютера під вивчення навчального матеріалу.

Винятковою особливістю в цій ситуації (повної ізоляції) є здатність викладача виконувати свої функції в режимі *ONLINE* не виходячи зі своєї квартири за умови наявності всіх інструментів для проведення занять.

Щодо ризиків дистанційного навчання – це відсутність живого спілкування, яке може привести до деградації особистості, наслідками цього можуть бути роздратованість, замкнутість, хвороби, поганий настрій тощо.

Висновки та напрями подальших досліджень. Таким чином, за результатами проведеного аналізу досвіду використання дистанційної форми навчання для підвищення кваліфікації посадових осіб керівного складу органів управління цивільного захисту в умовах запровадження карантину виявлено наступне:

переваги дистанційної форми навчання надають змогу посадовим особам ЦОВВ близько 60% теоретичного навчального матеріалу, розробленого кафедрою, опанувати шляхом самовивчення з використанням електронних ресурсів з подальшою можливістю перевірки рівня отриманих знань;

з метою більш якісного отримання знань слухачами з питань цивільного захисту доцільно під час організації підвищення кваліфікації за дистанційною формою навчання проводити групові вправи методом ділової (ролевої) гри з відпрацюванням дій органів управління цивільного захисту в разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій різних за походженням та рівнями.

В умовах карантину як слухачів, так і викладачів необхідно стимулювати до більш активного відвідування освітніх порталів з метою ефективного використання інформаційних ресурсів навчального, навчально-методичного, довідникового призначення для більш якісної підготовки та проведення занять в режимі *ONLINE*.

Напрямом подальшого дослідження є визначення теоретико-методологічних, науково-практичних, технологічних умов розвитку функціонування інформаційно-освітнього середовища в ІДУНДЦЗ як кластеру професійного розвитку

державних службовців та цілісної системи, яка забезпечує педагогічну взаємодію учасників освітнього процесу, інших стейкхолдерів, зацікавлених в створенні належного врядування у сфері цивільного захисту.

Список використаних джерел

1. Алюшина Н. Реформа професійного навчання є однією із складових реформи державного управління // Портал управління знаннями / НАДС. URL : <https://cutt.ly/knkxsQE> (дата звернення 12.05.2021).
2. Портал управління знаннями / НАДС. URL : <https://pdp.nacs.gov.ua/pages/about> (дата звернення 12.05.2021).
3. Литвиновський Є.Ю. На шляху до створення альянсу компетентностей з цивільної безпеки та його електронного прототипу. *Nauka i obrazovanje u svetskom informacionom prostoru. Zbornik naučnih radova*. Српска развојна асоцијација, Бачки Петровац. 2021. S. 24-27.
4. Про затвердження Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2013 р. № 819. *Офіційний вісник України*. 2013. № 89. С. 34.
5. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2019 : постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211. *Офіційний вісник України*. 2020. № 23, С. 296.
6. Про встановлення карантину та запровадження посиленних протієпідемічних заходів на території зі значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641. *Офіційний вісник України*. 2020. № 63. С. 22.
7. 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 9 грудня 2020 р. № 1236. *Офіційний вісник України*. 2020. № 43. С. 118.
8. Про затвердження Положення про дистанційне навчання: наказ М-ва освіти і науки України від 25 квітня 2013 р. № 466. *Офіційний вісник України*. 2013. № 36, С. 202.
9. Штихно Л. В. Дистанційне навчання як перспективний напрям розвитку сучасної освіти. *Молодий вчений*. 2016. № 6. С. 489–493.
10. Ліщинська Л. Б. Дистанційне навчання як сучасна освітня технологія: матеріали міжвузівського вебінару, 31 берез. 2017 р. Вінниця: ВТЕІ КНТЕУ, 2017. 102 с.
11. Фактори розвитку та напрями вдосконалення дистанційної форми навчання в системі вищої освіти України. *Інформаційні технології і засоби навчання* / Романовський О. Г. та ін. 2019. № 6, т. 74. С. 20–42.
12. Андрос М. Є. Питання організації дистанційного навчання в надзвичайних освітніх умовах. *Дистанційна освіта в Україні: інноваційні, нормативно-правові, педагогічні аспекти*: зб. матеріалів доп. учасн. І Всеукр. наук.-практ. конф., 16 червн. 2020 р. Київ: НАУ, 2020. С. 8–10.

13. Черненко К. В. Дистанційне навчання у вищій школі в умовах COVID–19. *Дистанційна освіта в Україні: інноваційні, нормативно-правові, педагогічні аспекти*: зб. матеріалів доп. учасн. І Всеукр. наук.-практ. конф., 16 червн. 2020 р. Київ: НАУ, 2020. С. 138–140.
14. Гайович Г. В., Романюк Н. М. Використання систем дистанційного доступу до інформації в навчанні фахівців сфери цивільного захисту: практичний досвід. *Дистанційна освіта в Україні: інноваційні, нормативно-правові, педагогічні аспекти*: зб. матеріалів доп. учасн. І Всеукр. наук.-практ. конф., 16 червн. 2020 р. Київ: НАУ, 2020. С. 26–29.
15. Юрченко В. О. Використання інноваційних форм здобуття освіти та методів навчання для підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. *Науковий вісник: державне управління. Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту*. Київ: 2021. №1. С. 303–317. URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-303-317](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-303-317).
16. Про деякі питання організації навчального процесу з функціонального навчання: наказ МВС України від 23 квітня 2019 р. № 302. *Офіційний вісник України*. 2019. № 45. С. 136.
17. Про затвердження Вимог до вищих навчальних закладів та закладів післядипломної освіти, наукових, освітньо-наукових установ, що надають освітні послуги за дистанційною формою навчання з підготовки та підвищення кваліфікації фахівців за акредитованими напрямками і спеціальностями: наказ М-ва освіти і науки України від 30 жовтня 2013 р. № 1518. *Офіційний вісник України*. 2013. № 88, С. 156.
18. 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.

References

1. Aliushyna N. Reforma profesiinoho navchannia ye odnieiu iz skladovykh reformy derzhavnoho upravlinnia [Vocational training reform is one of the components of public administration reform] // Portal upravlinnia znanniamy / NADS. Retrieved from : <https://cutt.ly/NbMP5ME>.
2. Portal upravlinnia znanniamy [Knowledge management portal] / NADS. Retrieved from <https://pdp.nacs.gov.ua/pages/about> (data zvernennia 12.05.2021).
3. Lytvynovskyi Ye.Iu. Na shliakhu do stvorennia aliansu kompetentnostei z tsyvilnoi bezpeky ta yoho elektronnoho prototypu [On the way to creating an alliance of civil security competencies and its electronic prototype]. *Nauka i obrazovanie u svetskom informacionom prostoru. Zbornik naučnih radova. Srpska razvojna asotsijatsiya, Bachky Petrovats*. 2021. 140 s.
4. Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Порядку про ведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту 23 жовтня 2013 року № 819 [On approval of the Procedure for training of management and specialists whose activities are related to the organization and implementation of measures on civil protection: Resolution of the Cabinet of

- Ministers of Ukraine of October 23, 2013 № 819].(2013, № 89). *Official newsletter of Ukraine*. P. 34 [in Ukrainian].
5. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zapobihannya poshyrenniu na terytorii Ukraini hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2019 11 bereznia 2020 roku № 211[About the widening of the COVID-19 disease on the territory of Ukraine, caused by the coronavirus SARS-CoV-2019: Resolution of the Cabinet of Ministries of Ukraine of March 11 2020№ 211]. (2020, № 11).*Official newsletter of Ukraine*, P. 296 [in Ukrainian].
6. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro vstanovlennia karantynu ta zaprovadzhennia posylenukh protyepidemichnykh zakhodiv na terytorii zi znachnym poshyrenniam hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2019 22 lypnia 2020 roku № 641[About the imposition of quarantine and the prohibition of stronger anti-epidemic visits to the territory of the significant expansion of the state respiratory ailment COVID-19, caused by the coronavirus SARS-CoV-2: Decree of the Cabinet of Ukraine of July 22 2020 № 641] (2020,№ 63). *Official newsletter of Ukraine*. P. 22 [in Ukrainian].
7. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro vstanovlennia karantynu zmetoiu zapobihannya poshyrenniu na terytorii Ukrainy hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2 9 hrudnia 2020 roku№1236 [About the introduction of quarantine with the aim of preventing an increase in the territory of Ukraine for the state of the respiratory ailment COVID-19, caused by the coronavirus SARS-CoV-2: Resolution of the Cabinet of Ministries of Ukraine of breast 9 2020 № 1236]. (2020, № 43) *Newsletter of Ukraine*. P. 118 [in Ukrainian].
8. Nakaz Ministersva osvity i nauky Ukrainy Pro zatverdzhennia Polozhennia pro dystantsiine navchannia 25 kvitnia 2013 roku № 466 [About the consolidated Provisions about distance science: order of the Ministry of Education and Science of Ukraine of April 25, 2013 № 466]. *Official newsletter of Ukraine*. 2013, № 36. P. 202 [in Ukrainian].
9. Shtykhno L. V. (2016). Dystantsiine havchannia iak perspektyvnyi napriam rozvytku suchasnoi ocvity [Distance learning yak promising direct development of modern education]. *Molodiy vcheny*. 6. 489 – 493. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2016_6_123 [in Ukrainian].
10. Lishchynska L. B. (2017). Dystantsiine havchannia iak osvithnia tekhnolohiia: materialy mizhvuzivskoho vebinaru [Distance navchannya yak modern lighting technology: materials of the international webinar [Electronic resource]. *Vinnytsia: VTEI KNTEU*, 102 p. Retrieved from <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q> [in Ukrainian].
11. Romanovskiy O. H., Kvasnyk O. V., Moroz V. M., Pidbutska N. V., Reznik S. M., Cherkashyn A. I., Shapovalova V. V.(2019). Faktory rozvytku ta napriamy vdoskonalennia dystantsiinoi formy navchannia v systemi vyshchoi osvity Ukrainy[The factor of development and direct thorough understanding of the distance form in the system of food education in Ukraine].*Information technology and information technology*.6. t. 74. S. 20 – 42 [in Ukrainian].
12. Andros M. Ye. (2020). Pytannia orhanizatsii dystantsiinoho havchannia v nadzvychaynykh osvitnikh umovakh [Nutrition for the organization of remote sensing in supervised intellectual minds]. Abstracts of the I All-Ukrainian Scientific and Practical Conference «Distance Education in Ukraine:

- Innovation, Normative Legal, Pedagogical Aspects» Kiev: NAU, zb. sciences. prats materials. Pp. 8 – 10 [in Ukrainian].
13. Chernenko K. V. (2020). Dystantsiine havchannia u vyshii shkoli v umovakh COVID–19 [Distance learning at other schools in the minds of COVID-19] Abstracts of the I All-Ukrainian Scientific and Practical Conference. *Distance Education in Ukraine: Innovation, Normative Legal, Pedagogical Aspects*Kiev: NAU, zb.sciences.prats materials. Pp. 138-140). [in Ukrainian].
 14. Gaiovych G. V., Romaniuk N. M. (2020). Vykorystannia system dystantsiinoho dostyru do informatsii v navchanni fakhivtsiv sfery tsyvilnoho zakhystu: praktychnyi dosvid [Victory of systems of remote access to information in new branches of the sphere of civil society: practical dosvid] Abstracts of the I All-Ukrainian Scientific and Practical Conference «Distance Education in Ukraine: Innovation, Normative Legal, Pedagogical Aspects»(pp. 26 – 29). Kiev: NAU, zb.sciences.prats materials[in Ukrainian].
 15. Lytvynovskyi Ye. Iu., Begun V. V., Geldash S. V., Gerasimenko A. V., Ivanov A. V. (2017). Teoretychni ta organizatsiino-metodychni zasady proektuvannia osvitoi diialnosti navchalno-metodychnykh ustanov tsyvilnoho 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].
 16. Yurchenko V. O. (2021). Vykorystannia innovatsiinykh form zdobuttia osvity ta metodiv navchannia dlia pidgotovky derzhavnykh sluzhbovtiv I posadovykh osib mistseвого somovriaduvannia.[Victory of innovative forms of education and methods of modernization for the preparation of state services and local specialties of self-assembly.Scientific bulletin: state management]. *Naukovyi visnik: state management*. No. 1 (7) [in Ukrainian].
 17. Nakaz Ministersva vnutrishnikh sprav Ukrainy Pro deiaki pytannia orhganizatsii navchalnoho protsesu z funktsionalnoho navchannia 23 kvitnia 2019 roku № 302 [On some issues of the organization of the educational process of functional learning: the order of the Ministry of Internal Affairs of April 23, 2019 № 302].(2019, № 45).*Official newsletter of Ukraine*, p.136 [in Ukrainian].
 18. Nakaz Ministersva osvity i nauky Ukrainy Pro zatverdzhennia Polozhennia pro dystantsiine navchannia 30 zhovtnia 2013 roku № 1518 [About the consolidation of Vimog to the new chief pledges and pledges of the educational education, scientific, educational and scientific installations, and the provision of educational services for the remote form of the introduction of preparation and punishment for the education of qualifications:order of the Ministry of Education and Science of Ukraine of October 30 2013, № 1518].(2013,№ 88).*Official newsletter of Ukraine*, p.156 [in Ukrainian].
 19. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Polozhennia pro systemu pidhotovku, spetsializatsii ta pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtiv i posadovykh osib mistseвого samovriaduvannia 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 newsletter of Ukraine*, Pp. 43 – 52 [in Ukrainian].

**EXPERIENCE IN USING DISTANCE LEARNING FOR
PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS**

Yurchenko Valery

Abstract. The article considers the procedure for organizing advanced training of management and specialists whose activities are related to the organization and implementation of measures for civil protection (hereinafter - functional training) of central executive bodies (hereinafter – CEB) and analyzes the organization of functional training with officials of management of civil management protection by distance learning. The article analyzes in detail the experience in using distance learning for advanced training in civil protection issues with this category of students, identifies the advantages and disadvantages of distance learning. The analysis of theoretical and practical aspects of the implementation of distance learning in the works of domestic scientists. The of competencies of officials of the management of the civil protection management bodies of the CEB, which are recommended to come through the main auditorium, competence, as the next step was to break the way of self-proclaimed education of the most professional technologists. The practical experience of the organization of advanced training of management and specialists whose activities are related to the organization and implementation of measures for civil protection of CEBs with the growth of distance learning in the introduction of strict quarantine (complete isolation) in due to the viral disease Covid-19. It is determined that the main efforts of research and teaching staff at the department are aimed at organizing interactive learning, development and implementation of components and methods of interactive technologies using computer support, quality development of methodological materials for theoretical and especially practical classes ONLINE. According to the results of the study established, a significant effectiveness of interactive learning in terms of learning material by students has been established. The authors of the article suggested an effective form of organization the educational process of functional learning using electronic resources and an algorithm for acquiring knowledge in the case of lockdown(complete isolation) due to the virus disease Covid-19 is proposed, the directions of further research on the topic are identified.

Key words: professional development, distance learning, civil protection, officials, functional training, public administration.

Наші автори

Висоцька Святослава

аспірантка,
Інститут державного управління та
наукових досліджень з цивільного
захисту
04074, м. Київ, вул. Вишгородська, 21,
Україна,
e-mail : 7slava7@ukr.net
тел. +380679244439
<https://orcid.org/0000-0003-3000-542X>

Vysotska Sviatoslava

postgraduate,
Institute of Public Administration and
Research on Civil Protection
04074, Str. Vyshgorodska, 21, Kyiv,
Ukraine, 04074
e-mail : 7slava7@ukr.net
tel. +380679244439
<https://orcid.org/0000-0003-3000-542X>

Дубов Дмитро

док. політич. наук,
ст.наук. співроб.
Національний інститут стратегічних
досліджень
Київ, вул. Пирогова 7А
<https://orcid.org/0000-0001-9728-369X>

Dubov Dmytro

Dr Sc. (Polit.), senior researcher
National Institute of Strategic Security
Kyiv, street Pyrogoва 7A.
<https://orcid.org/0000-0001-9728-369X>

Олексюк Лілія

канд. наук держ. упр.
Всеукраїнська асоціація «Інформаційна
безпека та інформаційні технології»
03124, м. Київ, вул. Василенка Миколи,
23а, 54
<https://orcid.org/0000-0002-9006-2592>

Oleksiuk Liliia

PhD (Pbl Adm.)
Association of Citizens «All-Ukrainian
Association» 03124,
03124, Kyiv, street Vasylenka M., 23a,
54
<https://orcid.org/0000-0002-9006-2592>

Потій Олександр

док. техн. наук, проф.
Державна служба спеціального зв'язку
та захисту інформації
03110, Київ, вул. Солом'янська, 13

Poty Olexsandr

Dr Sc (Ing), prof.
State Service for Special Communication
03110, Kyiv, street Solomyanska, 13

Семенченко Андрій

док. наук держ. упр., проф.
Національна академія державного
управління при Президенті України
03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20
tel. +380951432478
e-mail : Andrii.semenchenko@gmail.com
<http://orcid.org/0000-0001-6482-3872>

Semenchenko Andrii

Dr Sc (Pbl Adm), prof.
Institute of Top Leading Personnel of
NADU under the President of Ukraine
03057, Kyiv, street Anton Tsedik, 20
tel. +380951432478
e-mail :
Andrii.semenchenko@gmail.com
<http://orcid.org/0000-0001-6482-3872>

Круглов Віталій

док. наук з. держ. упр.
Харківський національний університет
будівництва та архітектури
61002, м. Харків, вул. Сумська, 40.
e-mail : virt197@gmail.com
тел. +380951432478
<https://orcid.org/0000-0002-7228-8635>

Литвиновський Євген

канд. пед. наук, ст. наук. співроб.,
Інститут державного управління та
наукових досліджень з цивільного
захисту,
04074, м. Київ, вул. Вишгородська 21,
тел. +380504940275,
e-mail : doklytvynovsky@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0003-2127-8354>

Борисов Андрій

канд. наук держ. упр.,
Інститут державного управління та
наукових досліджень з цивільного
захисту,
04074, м. Київ, вул. Вишгородська 21,
тел. : +380504940275,
e-mail : niv1966@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0001-6858-0492>

Сурай Інна

док. наук держ. упр., проф.
Національна академія державного
управління при Президенті України
03057, м. Київ, вул. А.Цедіка, 20
тел.: +38(044)4556953
e-mail: suray.inna@gmail.com.
<https://orcid.org/0000-0003-4377-2724>

Суслов Микола

аспірант
Інститут державного управління
Чорноморського національного
університету імені Петра Могили
54003, м. Миколаїв, вул. 1-а Воєнна, 2а
e-mail : Suslov20@ukr.net
тел. +38(0512) 76-71-95
<https://orcid.org/0000-0003-0595-237X>

Kruhlov Vitalii

Dr Sc. (Pbl Adm)
Kharkiv National University of Civil
Engineering and Architecture
61002, Kharkiv, Sumska St. 40
e-mail : virt197@gmail.com
tel. +380951432478
<https://orcid.org/0000-0002-7228-8635>

Lytvynovskiy Yevhen

Cand. Sc. (Ped.), SRF, Institute of
Public Administration and Research in
Civil Protection,
tel.: +380504940275,
04074, 21, Vyshhorodska str., Kyiv
tel. +380504940275
e-mail : doklytvynovsky@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0003-2127-8354>

Borysov Andrii

Cand. Sc. (Pbl Adm.)
Institute of Public Administration and
Research in Civil Protection,
04074, 21, Vyshhorodska str., Kyiv
tel. : +380504940275,
e-mail : niv1966@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0001-6858-0492>

Suray Inna

Dr Sc (Pbl Adm), prof.
National Academy of Public
Administration under the President of
Ukraine
03057, Kyiv, 20, A.Tsedika Str., room.
101
tel. +38(044)4556953
e-mail: suray.inna@gmail.com.
<https://orcid.org/0000-0003-4377-2724>

Suslov Mykola

postgraduate
Institute of Public Administration of
Petro Mohyla Black Sea National
University
54003, Mykolaiv, 1-a Voienna street, 2a
e-mail : Suslov20@ukr.net
tel. +38(0512) 76-71-95
<https://orcid.org/0000-0003-0595-237X>

Ткачук Роман

аспірант, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, 04074, м. Київ, вул. Вишгородська, 21, тел. +38044-468-91-86, e-mail : kars2004@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-0556-7682>

Шестопалова Світлана

здобувач магістратури з публічного управління та адміністрування, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, 04074, м. Київ, вул. Вишгородська, 21, e-mail: svetalana.sh@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-2586-4748>

Юрченко Валерій

канд. техн. наук, доцент, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, 04074, м. Київ, вул. Вишгородська, 21, тел. +38(044) 430-82-17, e-mail: valaleks@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-2238-1206>

Славецький Василь

Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, кафедра організації заходів цивільного захисту 04074, м. Київ, вул. Вишгородська, 21 e-mail: slavetsk@ukr.net тел. +380957403221 <https://orcid.org/0000-0003-3463-7539>

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>

Shestopalova Svitlana

Candidate for Master's Degree in Public Administration Institute of Public Administration and Research in Civil Protection, 04074, 04074, Kyiv, st.Vyshgorodska 21, e-mail: svetalana.sh@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-2586-4748>

YurchenkoValeriy

Cand. Sc. (Ing), Assoc. Prof., Institute of Public Administration and Research in Civil Defense, 04074, Kyiv, st.Vyshgorodska 21, tel. +38(044) 430-82-17, e-mail: valaleks@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-2238-1206>

SlaveckiyVasyl

Institute of Public Administration and Research in Civil Protection 04074, Kyiv, st.Vyshgorodska 21 tel. +38(044) 430-82-17, e-mail: slavetsk@ukr.net <https://orcid.org/0000-0003-3463-7539>

Науковий Журнал

Науковий вісник: Державне управління

Випуск № 2(8) 2021

Підписано до друку 23.06.2021

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