



Науковий вісник:

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ



НАУКОВИЙ ВІСНИК: Державне управління



№ 4 (10) 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 30. 11.2021 № 6).

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

Випускові редактори:

***Борисова Анна,
Литвиновський Євген***

Літературні редактори:

Помазанова Тетяна (українська мова)

Івашина Наталія (англійська мова)

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., 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., доц.

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., 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 ПРИЛІПКО

Інна СУРАЙ

Інна СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА

Тетяна БУКОРОС

Віктор МИХАЙЛОВ

Зміст

Андрєєв Сергій

Безпекова складова фахової компетентності здобувачів вищої освіти з публічного управління та адміністрування.. 5

Андрієнко Микола, Гаман Петро,

Якубов Валерій, Гордєєв Павло

Позиції лідера у структурі державного управління..... 22

Задорожня Ірина

Світові практики публічного управління сферою благоустрою міст 38

Зелинська Наталя

Статус органів місцевого самоврядування на окремих територіях України..... 50

Коженевські Лешек, Литвиновський Євген

Інформація – важіль антикризового менеджменту Республіки Польща 71

Мунько Анна

Інституційні особливості державного регулювання споживчого ринку України 95

Твердохліб Олександр, Подобєд Ігор

Матеріальні резерви як економічний компонент ресурсного механізму державного управління у сфері цивільного захисту 116

Шестопалова Світлана

Місце іншомовної комунікативної компетенції в професійній компетентності сучасного державного службовця..... 129

Наші автори 147

УДК 378:351.7(477)

Андреев Сергій

ORCID iD 0000-0002-8231-8105

e-mail: andreyev.doc@gmail.com

БЕЗПЕКОВА СКЛАДОВА ФАХОВОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ЗДОБУВАЧІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ З ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4\(10\)-5-21](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4(10)-5-21)

Анотація. У статті наведено результати дослідження сучасного стану безпекової освітньої компоненти у змісті професійної підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» (на прикладі другого (магістерського) рівня) в Україні. Акцентовано увагу на нагальній для нашої країни потребі цільової професійної підготовки державно-управлінських кадрів, компетентних у питаннях національної безпеки. Розглянуто процес становлення спеціальності «Державне управління у сфері національної безпеки» в межах галузі знань 1501 Державне управління протягом 2002-2015 рр. Проведено вибірковий аналіз магістерських програм зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» деяких закладів вищої освіти на предмет наявності обов'язкових та вибіркових навчальних дисциплін, спрямованих на формування у студентів безпекової складової фахової компетентності. Обґрунтовано пропозиції щодо переліку спеціальних (фахових, предметних) компетентностей здобувачів вищої освіти за вказаною спеціальністю в рамках магістерської програми «Державне управління у сфері національної безпеки», а також стосовно переліку обов'язкових компонент відповідної програми. Зроблено такі висновки: включення освітніми закладами в магістерські програми зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» навчальних дисциплін з питань національної безпеки, державного управління у цій сфері, має фрагментарний характер, через що у змісті цих програм розмивається безпекова компонента; відсутність бюджетних магістерських програм зі спеціальності 256 «Національна безпека», а також з питань державного управління у сфері національної безпеки за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» свідчать про брак системного підходу до вирішення проблем професійного навчання управлінських кадрів для сфери національної безпеки. Обґрунтовано пропозицію щодо необхідності розробки та впровадження у навчальний процес магістерських програм «Державне управління у сфері національної безпеки» зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», фінансування таких програм за рахунок коштів державного бюджету.

Ключові слова: безпека держави, безпека людини, безпека суспільства, безпекова складова фахової компетентності, вища освіта, державне управління, компетентність, національна безпека, професійна підготовка, публічне адміністрування, публічне управління.

Постановка проблеми. У чинній Стратегії національної безпеки України 2020 р. наведено перелік актуальних поточних і прогнозованих загроз національній безпеці (далі – НБ) та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов [1]. Різноманітний характер та широкий спектр цих загроз переконливо доводить, що їхня ефективна нейтралізація можлива тільки шляхом створення в нашій країні ефективної системи державного управління.

У свою чергу, вирішення цього надскладного завдання потребує, зокрема, цільової якісної підготовки державно-управлінських кадрів, які мають формувати відповідну систему та виступати головною рушійною силою її розвитку. Невипадково у новій Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 рр. зазначається, що невід’ємним компонентом модернізації державного управління є підвищення якості професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також те, що зміст цього навчання не повною мірою відповідає потребам у такому навчанні [2].

Останніми роками в Україні відбулись радикальні ідеологічні та інституціональні зміни в системі професійної підготовки державно-управлінських кадрів, що полягають, насамперед, у запровадженні з 2015-2016 рр. спеціальності та галузі знань «Публічне управління та адміністрування» (далі – 281 ПУА) на заміну галузі знань «Державне управління», а також у припиненні впродовж 2021 р. як юридичної особи Національної академії державного управління при Президентові України (далі – НАДУ) та чотирьох її регіональних інститутів (Дніпропетровського, Львівського, Одеського, Харківського) шляхом приєднання до інших закладів вищої освіти (докл. див.: [3-5]).

Наведені вище обставини актуалізують дослідження питання про те, яким чином вплинули згадані зміни на формування спеціальних (фахових, предметних) безпекових компетентностей у здобувачів вищої освіти за спеціальністю ПУА в Україні.

Припускаємо, що ліквідація у квітні 2015 р. галузі знань 1501 Державне управління, а також демонополізація системи професійної підготовки управлінських кадрів шляхом припинення НАДУ як юридичної особи та залучення до цієї підготовки інших численних освітніх закладів, не могли не позначитися на якості професійного навчання здобувачів вищої освіти за спеціальністю 281 ПУА, в частині їхньої підготовки у сфері безпеки людини, суспільства та держави. Ця гіпотеза зумовила вибір мети цієї праці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітним аспектам професійної підготовки управлінських кадрів органів державної влади, органів місцевого самоврядування України присвячено велику кількість наукових праць. Відзначимо вагомий науковий доробок у цій царині вітчизняних науковців: О. Васильєвої, К. Ващенко, Н. Гончарук, В. Гошовської, М. Іжи, В. Лугового, А. Михненко, Т. Мотренка, Р. Науменко, С. Серьогіна, С. Хаджираєвої.

Для формування безпекової освітньої компоненти у змісті магістерських програм за спеціальністю 281 ПУА визначальну роль відіграють наукові праці з питань НБ та державного управління в цій сфері. Так, питанням системного осмислення феномену НБ та розвитку відповідної теорії присвячені праці О. Власюка [6], В. Горбуліна [7; 8], Ю. Даника [9], О. Дзьобаня [10], А. Качинського [11], В. Ліпкана [12], Г. Ситника [13-15].

Окрім цих вчених, суттєвий внесок у формування теоретичних засад державного управління у сфері НБ внесли В. Абрамов [15], В. Смолянук [15], В. Богданович [16], А. Семенченко [16; 17]. У контексті розвитку теоретичних та методологічних засад НБ важливе значення мають праці С. Бабуріна [18], М. Дзлієва [18; 19], А. Урсула [18; 19], А. Романовича [19], А. Возженікова [20].

Питання модернізації системи підготовки фахівців у сфері НБ України розглядалися у працях Р. Марутян [21; 22].

Являє чималий інтерес стаття американських дослідників Д. Рамсі, І. Ренди-Таналі, в якій автори ґрунтовно проаналізували зміст професійних програм підготовки фахівців у сфері безпеки, а також підходи до розробки кваліфікаційних

освітніх стандартів для академічних програм внутрішньої безпеки у США [23].

Відповідно до проведеного аналізу наукових праць доведено, що після появи у національному освітньому просторі спеціальності та галузі знань ПУА (2015-2016 рр.), проблематиці щодо змісту та обсягу безпекових компетентностей управлінських кадрів, а також підходам до розробки освітньо-професійних (далі – ОПП), освітньо-наукових програм з питань державного управління у сфері НБ приділяється недостатньо уваги.

Метою статті є оцінка стану безпекової освітньої компоненти у змісті професійної підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю ПУА (на прикладі другого (магістерського) рівня) в Україні.

Методи дослідження. У статті використано низку методів: історичний (ретроспективний) аналіз, контент-аналіз, дедукції, формалізації та синтезу. За допомогою методу історичного (ретроспективного) аналізу досліджено процес становлення спеціальності «Державне управління у сфері національної безпеки» в межах галузі знань 1501 «Державне управління». Метод контент-аналізу використано під час дослідження джерельної бази з тематики статті, а також у процесі оцінки змісту магістерських програм закладів вищої освіти зі спеціальності 281 ПУА щодо наявності компонент, спрямованих на формування у здобувачів освіти безпекової складової фахової компетентності. Методи дедукції, формалізації та синтезу застосовано при обґрунтуванні пропозицій щодо спеціальних (фахових, предметних) компетентностей здобувачів вищої освіти за спеціальністю 281 ПУА в рамках магістерської програми «Державне управління у сфері національної безпеки», переліку обов'язкових компонент відповідної освітньої програми, формулюванні висновків та інших пропозицій.

Виклад основного матеріалу. Дослідження порушеного у цій статті проблемного питання доцільно почати з того, що 28 вересня 2000 р. у складі НАДУ було створено кафедру національної безпеки (далі – кафедра НБ), а у 2002 р. –

запроваджено спеціалізацію «Державне управління у сфері національної безпеки» (в межах спеціальності «Державне управління») [24].

У 2008 р. колективом згаданої кафедри були обґрунтовані концептуальні засади запровадження в Україні нової спеціальності – «Державне управління у сфері національної безпеки» (освітньо-кваліфікаційний рівень – «магістр»), а також затверджено відповідну освітню програму. У межах спеціальності було передбачено такі спеціалізації: «Стратегічне управління у сфері національної безпеки», «Державні механізми забезпечення політичної безпеки», «Державні механізми забезпечення економічної безпеки» [24].

На нормативно-правовому рівні ідею щодо введення спеціальності «Державне управління у сфері національної безпеки» до складу напряму підготовки 1501 Державне управління було реалізовано Міністерством освіти і науки України (далі – МОН) у 2008 р. шляхом видання наказу «Про затвердження змін до Переліку напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 24.05.1997 № 507» від 05.05.2008 № 374. Згідно з цим наказом напрям підготовки 1501 Державне управління доповнювався десятьма спеціальностями освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр», зокрема спеціальністю – 8.150103 Державне управління у сфері національної безпеки [25] (код цієї спеціальності змінювався: у 2010 р. – 8.15010006, а у 2011 р. – 8.15010004).

Необхідно зазначити, що в період 2000-2015 рр. у системі професійного навчання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування України фактично було сформовано унікальну інституційну підсистему підготовки магістрів за спеціальністю «Державне управління у сфері національної безпеки», на чолі якої перебувала кафедра НБ НАДУ, а іншими складовими елементами виступали аналогічні їй за профілем та назвою кафедри, сформовані у складі регіональних інститутів НАДУ.

Упродовж 2010–2017 рр. науково-педагогічним складом згаданої кафедри НАДУ за участю інших кафедр та провідних фахівців України з питань НБ було підготовлено майже 500 магістрів державного управління у сфері НБ [24]. Також не можна не відзначити вагомі результати навчально-методичної та наукової роботи кафедри НБ НАДУ стосовно підготовки підручників, навчальних посібників, інших методичних матеріалів, виконання науково-дослідних робіт, підготовки монографій, дисертацій тощо (докл. див.: [24]).

Однак, згідно з постановою КМУ від 29.04.2015 № 266 професійна підготовка державно-управлінських кадрів за спеціальністю «Державне управління у сфері національної безпеки» в Україні була припинена у зв'язку зі скасуванням у повному складі галузі знань 1501 Державне управління [3]. Відповідне управлінське рішення Уряду, на нашу думку, порушило всю попередню логіку історії становлення концептуальних, ідеологічних та інституційних засад цієї підготовки у незалежній Україні, створивши передумови для певного вакууму – безсистемності та фрагментарності формування безпекової складової фахових компетентностей у майбутніх управлінських кадрів державного сектору.

Як ми вже згадували вище, протягом 2015-2016 рр. в нашій країні було запроваджено спочатку спеціальність – ПУА (2015 р.), а згодом галузь знань – ПУА (2016 р.). Здобувати вищу освіту за спеціальністю ПУА відтоді можна як за першим (бакалаврським), так і за другим (магістерським) рівнем вищої освіти.

За даними ЄДЕБО станом на 10.10.2021 у нашій країні 112 закладів вищої освіти різної форми власності пропонують магістерські програми за спеціальністю 281 ПУА [26]. Серед цього масиву програм немає жодної освітньої (освітньо-професійної чи то освітньо-наукової програми), у назві якої б використовувався термін «національна безпека». Про наявність аутентичних фахових магістерських програм «Державне управління у сфері національної безпеки» або аналогів у межах вказаної спеціальності годі й казати. Разом з тим, серед конкурсних пропозицій 2021 р. варто відзначити небюджетні ОПП «Публічне управління та адміністрування у сфері

цивільної безпеки» Національного університету цивільного захисту України, а також ОПП «Управління у сфері цивільного захисту» Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту [26].

У ч. 5 ст. 9 Закону України «Про вищу освіту» закріплено, що заклади вищої освіти (наукові установи) самостійно розробляють і затверджують освітні програми з урахуванням вимог до відповідного рівня вищої освіти, встановлених законодавством та стандартами вищої освіти [27].

Стандарт вищої освіти за спеціальністю 281 ПУА галузі знань 28 ПУА для другого (магістерського) рівня вищої освіти затверджено наказом МОН від 04.08.2020 № 1001 (далі – Стандарт) та введено в дію з 2020/2021 навчального року [28]. Цей нормативний документ містить 10 спеціальних (фахових, предметних) компетентностей випускника, в тому числі таку компетентність як «здатність здійснювати професійну діяльність з урахуванням потреб забезпечення національної безпеки України», а також 12 результатів навчання, серед яких є такий пункт: «знати основні засади національної безпеки та уміти попереджати й нейтралізувати виклики і загрози національним інтересам України в межах своєї професійної компетенції» [28].

Таким чином, заклади вищої освіти при затвердженні та впровадженні у навчальний процес освітніх програм підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю 281 ПУА для другого (магістерського) рівня зобов'язані, серед іншого, забезпечувати формування відповідної компетентності та результату навчання.

Для досягнення поставленої у статті мети методом випадкової вибірки ми провели аналіз магістерських ОПП 2020–2021 рр. зі спеціальності 281 ПУА деяких закладів вищої освіти щодо наявності освітніх компонент (навчальних дисциплін), спрямованих на формування у здобувачів освіти безпекових компетентностей (передусім, компетенцій у сфері НБ України) (табл. 1). Використовувалась інформація, наведена на вебсайтах цих освітніх закладів у мережі Інтернет, де розміщені відповідні програми (або їхні профілі) чи навчальні

плани. Брались до уваги навчальні дисципліни, в назві яких використовуються терміни «безпека», «національна безпека».

Таблиця 1 – Освітні компоненти (навчальні дисципліни), спрямовані на формування у здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю 281 ПУА безпекової складової фахової компетентності

№ з/п	Найменування закладу вищої освіти (випадкова вибірка), освітньої програми за спеціальністю ПУА, навчальних дисциплін з безпекової тематики	
	Обов'язкові компоненти	Вибіркові компоненти
1.	Одеський національний політехнічний університет (ОПП “Публічне управління та адміністрування”)	
	-	Безпека технічних систем Управління ризиками Обліково-аналітичне забезпечення фінансово-економічної безпеки
2.	Комунальний заклад вищої освіти “Дніпровська академія неперервної освіти “Дніпропетровської обласної ради” (ОПП “Публічне управління та адміністрування”)	
	-	не конкретизовані у програмі
3.	Донецький національний медичний університет (ОПП “Публічне управління та адміністрування у галузі охорони здоров'я”)	
	-	Управління сферою охорони здоров'я у надзвичайних ситуаціях Медичний захист населення і територій від надзвичайних ситуацій
4.	Вищий навчальний заклад “Київський університет ринкових відносин” (ОПП “Публічне управління та адміністрування”)	
	Глобалізація та політика національної безпеки	Антикризове управління
5.	Приватний заклад вищої освіти “Київський міжнародний університет” (Освітньо-наукова програма “Публічне управління та адміністрування”)	
	-	Проблеми національної та регіональної безпеки Інформаційна безпека та ризик-менеджмент
6.	Національний технічний університет України “Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського” (ОПП “Публічне адміністрування та електронне урядування”)	
	Основи національної безпеки	не конкретизовані у програмі
7.	Національна медична академія післядипломної освіти ім. П. Л. Шупика (ОПП “Публічне управління та адміністрування”)	
	Україна в геополітичному просторі та системі міжнародної безпеки	-
8.	Національний університет цивільного захисту України (ОПП “Публічне управління та адміністрування”)	
	-	-
9.	Національний університет “Одеська юридична академія” (ОПП “Публічне управління та адміністрування”)	

№ з/п	Найменування закладу вищої освіти (випадкова вибірка), освітньої програми за спеціальністю ПУА, навчальних дисциплін з безпекової тематики	
	Обов'язкові компоненти	Вибіркові компоненти
	Актуальні проблеми безпеки у європейському та євроатлантичному вимірі	Інформаційні війни Кібербезпека Антикризове управління
10.	Національний університет біоресурсів та природокористування України (ОПП “Публічне управління та адміністрування”)	
	Державне управління національною безпекою	-
11.	Полтавська державна аграрна академія (ОПП “Зв’язки з громадськістю”)	
	-	не конкретизовані у програмі
12.	Національний університет “Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка” (ОПП “Публічне управління та адміністрування”)	
	Євроінтеграція, міжнародне публічне управління та безпека	-
13.	Український державний університет залізничного транспорту (ОПП “Публічне управління та адміністрування”)	
	Євроінтеграція, міжнародне публічне управління та безпека	не конкретизовані у програмі
14.	Харківський національний університет будівництва та архітектури (ОПП “Публічне управління та адміністрування”)	
	-	Глобалізація і політика національної безпеки
15.	Національний університет “Чернігівська політехніка” (ОПП “Державна служба”)	
	Цивільний захист та охорона праці в галузі	Антикризове управління в органах державної влади та місцевого самоврядування
16.	Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя (ОПП “Публічне управління та адміністрування”)	
	-	-
17.	Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного (ОПП “Публічне управління та адміністрування”)	
	-	не конкретизовані у програмі

А також інші терміни, семантично близькі до безпекової сфери: «війна», «загроза», «захист», «криза», «оборона», «ризик» тощо.

Аналіз даних, наведених у табл. 1, надає можливість констатувати:

1. Лише 3 із 17 досліджених ОПП містять серед обов'язкових компонент навчальні дисципліни, присвячені безпосередньо тематиці НБ (п.п. 4, 6, 10 табл. 1). Інші ж

дисципліни, в назві яких використовуються терміни «безпека», «захист», скоріше за все лише частково можуть розкривати окремі питання НБ України (п.п. 7, 9, 15 табл. 1). Тобто, переважна більшість досліджених освітніх програм за спеціальністю ПУА не включає обов'язкових компонент з питань НБ. Хоча можна цілком припустити, що інші навчальні дисципліни (як, наприклад, «Стратегічне управління», «Антикризове управління») можуть включати окремі модулі або теми з цих питань.

2. Питома вага компонент з основ НБ у категорії вибіркових навчальних дисциплін є ще меншою, ніж в обов'язкових, оскільки освітні програми тільки 2 з 17 закладів вищої освіти містять згадані компоненти (п.п. 5, 14 табл. 1). Вибіркові дисципліни з різних аспектів безпеки, які ми включили до групи таких, що можуть формувати безпекові компетентності здобувачів освіти за спеціальністю ПУА та містяться в магістерських програмах інших закладів (п. п. 1, 3, 4, 9, 15 табл. 1), можна зарахувати до цієї групи з певними застереженнями, зважаючи на їхню специфіку.

Якщо подивитись на проблему професійної підготовки управлінських кадрів для сфери НБ України ширше (не суто в рамках можливостей такої підготовки в межах галузі знань 28 ПУА), то слід акцентувати увагу на тому, що чинний Перелік галузей знань і спеціальностей, за яким здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затверджений постановою КМУ від 29.04.2015 № 266 (далі – Перелік галузей знань і спеціальностей), містить спеціальність 256 Національна безпека (за окремими сферами забезпечення і видами діяльності), яка перебуває у складі галузі знань 25 Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону [26]. Водночас, у Переліку галузей знань і спеціальностей наведено примітку, що такий вид (види) діяльності затверджується відповідним державним органом, який забезпечує виконання завдань у сфері НБ, за погодженням з МОН [26].

На сьогодні не затверджено ні стандарти вищої освіти зі спеціальності 256 Національна безпека, ні вказаний Перелік окремих сфер забезпечення і видів діяльності у сфері НБ, що не сприяє широкому поширенню освітніх програм магістерського

та інших рівнів з цієї спеціальності. Так, за даними ЄДЕБО станом на 10.10.2021 в Україні лише 3 заклади вищої освіти пропонують вступникам програми освітнього рівня «магістр» за спеціальністю 256 Національна безпека: Державний університет «Житомирська політехніка» (ОПП «Національна безпека (за окремими сферами забезпечення і видами діяльності)»), Національна академія Служби безпеки України (ОПП «Організація захисту інформації з обмеженим доступом», ОПП «Кіберзахист у сфері інформаційних технологій та кіберпростору»), Національний університет «Острозька академія» (ОПП «Національна безпека (за окремими сферами забезпечення і видами діяльності)»). При цьому всі наведені пропозиції є небюджетними [27].

Ураховуючи викладене вважаємо, що в Україні існує нагальна потреба розробки та впровадження у навчальний процес якісних магістерських освітніх програм «Державне управління у сфері національної безпеки» зі спеціальності 281 ПУА.

Одноименна магістерська програма, крім компетентностей, визначених у відповідному освітньому стандарті, на нашу думку, може включати додаткові спеціальні (фахові, предметні) компетентності здобувачів вищої освіти щодо здатності:

обґрунтовано визначати стратегічні цілі та пріоритети діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб у сфері НБ України;

самостійно надавати кваліфіковану оцінку нормативно-правовим актам та іншим державно-управлінським рішенням на предмет забезпечення безпеки особи, суспільства та держави;

застосовувати інноваційні технології та інструменти публічного управління та адміністрування для вирішення завдань НБ на загальнодержавному, регіональному, місцевому рівнях;

готувати обґрунтовані пропозиції щодо внесення змін та/або доповнень до чинних законодавчих актів, а також до державних, регіональних та місцевих цільових програм соціально-економічного розвитку, в частині належного урахування безпекових аспектів;

опрацьовувати проекти управлінських рішень з питань НБ та реалізовувати комплекс заходів щодо їхнього ефективного впровадження, компетентно оцінюючи існуючі безпекові виклики та загрози;

забезпечувати кваліфікований експертно-аналітичний супровід діяльності різних суб'єктів державного управління, в частині належного виконання їхніх завдань, функцій та повноважень у сфері НБ;

самостійно формулювати аргументовані пропозиції щодо вдосконалення структури, функцій, повноважень, меж відповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів забезпечення НБ.

Безперечно, зазначена освітня програма має містити результати навчання з питань державного управління у сфері НБ, аналогічні відповідним фаховим компетентностям здобувачів вищої освіти. Можемо запропонувати власну редакцію обов'язкових освітніх компонент магістерської ОПП за спеціальністю 281 ПУА «Державне управління у сфері національної безпеки», яка може бути взята за основу зацікавленим закладом вищої освіти (табл. 2).

Таблиця 2 – Перелік обов'язкових компонент магістерської освітньої програми «Державне управління у сфері національної безпеки»

№ з/п	Компоненти освітньої програми навчальні дисципліни, практики, кваліфікаційна робота)
1.	Теоретичні засади державного управління та національної безпеки
2.	Стратегічне управління державою в умовах глобальних безпекових викликів
3.	Правове регулювання (правові засади) міжнародної та національної безпеки
4.	Інституціональний розвиток (інституційне забезпечення) державного управління у сфері національної безпеки України
5.	Інструменти та технології модернізації державного управління у сфері національної безпеки
6.	Експертно-аналітичне забезпечення (супровід) управлінської діяльності у сфері національної безпеки
7.	Засади демократичного цивільного контролю над сектором безпеки
8.	Переддипломна практика
9.	Кваліфікаційна робота
10.	Єдиний державний кваліфікаційний іспит

Висновки та напрями подальших досліджень.

Безпекова компетентність здобувачів вищої освіти за вказаною спеціальністю є важливою складовою їхньої професійної підготовки.

Включення закладами вищої освіти у магістерські освітні програми за спеціальністю 281 ПУА обов'язкових компонент (навчальних дисциплін) з питань НБ, державного управління у цій сфері, має фрагментарний характер. Аналогічна ситуація спостерігається й щодо вибіркових дисциплін з безпекової тематики.

У змісті магістерських програм підготовки публічних управлінців, пропонованих нині в Україні багатьма провайдерами освітніх послуг, розмивається безпекова компонента, яка була досить стійкою та непорушною складовою професійної підготовки управлінських кадрів за спеціальностями галузі знань 1501 «Державне управління» в системі НАДУ.

Відсутність бюджетних магістерських програм з питань державного управління у сфері НБ за спеціальністю 281 ПУА, магістерських програм зі спеціальності 256 Національна безпека, свідчать про брак системного підходу до вирішення проблем професійного навчання управлінських кадрів для сфери національної безпеки.

В Україні існує необхідність розробки та впровадження у навчальний процес магістерських програм «Державне управління у сфері національної безпеки» зі спеціальності 281 ПУА, фінансування таких програм за рахунок коштів державного бюджету, а, згодом, і відновлення галузі знань «Державне управління», яка б включала, в тому числі, спеціальність «Державне управління у сфері національної безпеки».

Актуальними напрямами досліджень з відповідної тематики є пошук та обґрунтування концептуальних підходів до змісту та обсягу безпекової компоненти у магістерських програмах зі спеціальності 281 ПУА, розроблення таких програм з питань державного управління у сфері НБ, а також аналіз та синтез перспективного зарубіжного досвіду з цих питань.

Список використаних джерел

1. Стратегія національної безпеки України : Указ Президента України від 14 вересн. 2020 р. № 392/2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020> (дата звернення : 05.10.2021).
2. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липн. 2021 р. № 831-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80> (дата звернення : 05.10.2021).
3. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітн. 2015 р. № 266. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF> (дата звернення : 07.10.2021).
4. Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересн. 2016 р. № 674. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-2016-%D0%BF> (Дата звернення: 07.10.2021).
5. Деякі питання реорганізації закладів освіти : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2021 р. № 147-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 07.10.2021).
6. Власюк О. С. Національна безпека України : еволюція проблем внутрішньої політики : вибр. наук. праці. Київ : НІСД, 2016. 528 с.
7. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Засади національної безпеки України : підручник. Київ : Інтертехнологія, 2009. 272 с.
8. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Стратегічне планування : вирішення проблем національної безпеки : монографія. Київ : НІСД, 2010. 288 с.
9. Даник Ю. Г., Катков Ю. І., Пічугін М. Ф. Національна безпека : запобігання критичним ситуаціям. Житомир : Рута, 2006. 387 с.
10. Національна безпека : світоглядні та теоретико-методологічні засади : монографія / за заг. ред. О. П. Дзьобаня. Харків : Право, 2021. 776 с.
11. Качинський А. Б. Безпека, загрози і ризик : наукові концепції та математичні моделі. Київ : Нац. Акад. Служб. безп. Укр., 2004. 472 с.
12. Ліпкан В. А. Теорія національної безпеки : підручник. Київ : КНТ, 2009. 631 с.
13. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. 408 с.
14. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник. Київ : НАДУ, 2012. 544 с.
15. Глобальна та національна безпека : підручник / Абрамов В. І. та ін.; за заг. ред. Г. П. Ситника. Київ : НАДУ, 2016. 784 с.
16. Теоретико-методологічні засади забезпечення національної безпеки держави у її визначальних сферах : монографія / Богданович В. Ю. та ін. Київ : Кий, 2007. 370 с.
17. Семенченко А. І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України : монографія. К. : НАДУ, 2008. 425 с.
18. Бабурин С. Н., Дзліев М. И., Урсул А. Д. Стратегия национальной безопасности России : теоретико-методологические аспекты : монографія. М. : Магистр ; НИЦ Инфра-М, 2014. 512 с.
19. Дзліев М. И., Романович А. Л., Урсул А. Д. Проблемы безопасности : теоретико-методологические аспекты : монография. М. : Изд-во МГУК, 2001. 195 с.
20. Возжеников А. В. Национальная безопасность (теория, политика, стратегия) : монография. М. : НПО Модуль, 2000. 240 с.
21. Марутян Р. Р. Модернізація підготовки фахівців для системи забезпечення національної безпеки України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 3 (18). С. 247–255.
22. Марутян Р. Р. Інтелектуально-ресурсне забезпечення державного управління у сфері національної безпеки України: монографія. Київ : ЦП “Компринт”, 2020. 410 с.
23. James D. Ramsay, Irmak Renda-Tanali. Development of Competency-Based Education Standards for Homeland Security Academic Programs. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*. 2018. Published by DeGruyter. September 8, 2018. URL : <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/jhsem-2018-0016/html> (дата звернення : 12.10.2021).
24. Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка / Кафедра глобальної та національної безпеки : вебсайт. URL : <http://ipacs.knu.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=268> (дата звернення: 10.10.2021).

25. Про затвердження змін до Переліку напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 травн. 1997 р. № 507 : наказ Міністерства освіти і науки України від 05 травн. 2008 р. № 374. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0385-08#Text> (дата звернення: 10.10.2021).
26. Єдина державна електронна база з питань освіти / Конкурсні пропозиції. ЄДЕБО : вебсайт. URL : https://vstup.edbo.gov.ua/offers/?qualification=2&education_base=620&speciality=281 (дата звернення: 10.10.2021).
27. Про вищу освіту : Закон України від 01 липн. 2014 р. № 1556-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 12.10.2021).
28. Стандарт вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» для другого (магістерського) рівня вищої освіти : наказ Міністерства освіти і науки України від 04 серпн. 2020 р. № 1001. URL : <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdeni%20standarty/2020/08/05/281publichne-upravlinnya-ta-administruvannya-magistr.pdf> (Дата звернення: 12.10.2021).

References

1. Ukaz Prezydenta Ukrainy Stratehiia natsionalnoi bezpeky Ukrainy [National Security Strategy of Ukraine] vid 14 veresn. 2020 r. № 392/2020 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020> [in Ukrainian].
2. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Stratehiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2022-2025 roky [Strategy of public administration reform in Ukraine for 2022-2025] vid 21 lypn. 2021 r. № 831-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80> [in Ukrainian].
3. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia pereliku haluzei znan i spetsialnostei, za yakymy zdiisniuietsia pidhotovka zdobuvachiv vyshchoi osvity [About the statement of the list of branches of knowledge and specialties on which preparation of applicants of higher education is carried out] vid 29 kvitn. 2015 r. № 266. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
4. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Deiaki pytannia reformuvannia systemy profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv i posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia [Some issues of reforming the system of professional training of civil servants and local government officials] vid 27 veresn. 2016 r. № 674. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-2016-%D0%BF> [in Ukrainian].
5. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Deiaki pytannia reorhanizatsii zakladiv osvity [Some issues of reorganization of educational institutions] vid 24 liut. 2021 r. № 147-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147-2021-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
6. Vlasiuk, O. (2016). *Natsionalna bezpeka Ukrainy: evoliutsiia problem vnutrishnoi polityky* [National Security of Ukraine: Evolution of Domestic Policy Problems]. Kyiv : NISD [in Ukrainian].
7. Horbulin, V., & Kachynskiy, A. (2009). *Zasady natsionalnoi bezpeky Ukrainy* [Principles of Ukraine's national security]. Kyiv : Intertekhnolohiia [in Ukrainian].
8. Horbulin, V., & Kachynskiy, A. (2010). *Stratehichne planuvannia : vyrishennia problem natsionalnoi bezpeky* [Strategic planning: solving problems of national security]. Kyiv : NISD [in Ukrainian].
9. Kachynskiy, A. (2004). *Bezpeka, zahrozy i ryzyk : naukovi kontseptsii ta matematychni modeli* [Security, threats and risk: scientific concepts and mathematical models]. Kyiv : Nats. Akad. Sluzhb. bezp. Ukr. [in Ukrainian].
10. Danyk, Yu., Katkov, Yu., & Pichuhin, M. (2006). *Natsionalna bezpeka : zapobihannia krytychnym sytuatsiam* [National security: prevention of critical situations]. Zhytomyr : Ruta [in Ukrainian].
11. Dzoban, O. P. (Ed.) (2021). *Natsionalna bezpeka : svitohliadni ta teoretyko-metodolohichni zasady* [National security : worldview, theoretical and methodological principles]. Kharkiv : Pravo [in Ukrainian].
12. Lipkan, V. (2009). *Teoriia natsionalnoi bezpeky* [Theory of national security]. Kyiv : KNT [in Ukrainian].
13. Sytnyk, H. (2004). *Derzhavne upravlinnia natsionalnoiu bezpekoiu Ukrainy* [Public administration of National Security in Ukraine]. Kyiv : Vyd-vo NADU [in Ukrainian].

14. Sytnyk, H. (2012). *Derzhavne upravlinnia u sferi natsionalnoi bezpeky (kontseptualni ta orhanizatsiino-pravovi zasady)* [Public administration in the field of national security (conceptual, organizational and legal principles)]. Kyiv : NADU [in Ukrainian].
15. *Hlobalna ta natsionalna bezpeka* (2016). [Global and national security]. Kyiv : NADU [in Ukrainian].
16. Bohdanovych, Yu., Semenchenko, I., Yehorov, Yu. & Others (2007). *Teoretyko-metodologichni zasady zabezpechennia natsionalnoi bezpeky derzhavy u yii vyznachalnykh sferakh* [Theoretical and methodological principles of ensuring the national security of the state in its defining areas]. Kyiv : Kyi [in Ukrainian].
17. Semenchenko, A. (2008). *Metodolohiia stratehichnoho planuvannia u sferi derzhavnoho upravlinnia zabezpechenniam natsionalnoi bezpeky Ukrainy* [Methodology of strategic planning in the field of public administration of national security ensurence of Ukraine]. Kyiv : NADU [in Ukrainian].
18. Baburin, S., Dzljev, M., Ursul, A. (2014). *Strategija nacional'noj bezopasnosti Rossii : teoretiko-metodologicheskie aspekty* [Russian National Security Strategy: theoretical and methodological aspects]. M. : Magistr ; NIC Infra-M [in Russian].
19. Dzljev, M., Romanovich, A., Ursul, A. (2001). *Problemy bezopasnosti : teoretiko-metodologicheskie aspekty* [Security problems: theoretical and methodological aspects]. M. : Izd-vo MGUK [in Russian].
20. Vozzhenikov, A. (2000). *Nacional'naja bezopasnost' (teorija, politika, strategija)* [National security (theory, politics, strategy)]. M. : NPO Modul [in Russian].
21. Marutian, R. (2013). *Modernizatsiia pidhotovky fakhivtsiv dlia systemy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy* [Modernization of training for the national security system of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. 3 (18). 247–255 [in Ukrainian].
22. Marutian, R. (2020). *Intelektualno-resursne zabezpechennia derzhavnoho upravlinnia u sferi natsionalnoi bezpeky Ukrainy* [Intellectual and resource provision of public administration in the field of national security of Ukraine]. Kyiv : TsP «Kompriynt» [in Ukrainian].
23. James, D. Ramsay, Irmak, Renda-Tanali. (2018). *Development of Competency-Based Education Standards for Homeland Security Academic Programs*. Journal of Homeland Security and Emergency Management. 2018. Published by DeGruyter. September 8, 2018. URL : <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/jhsem-2018-0016/html> [in English].
24. Navchalno-naukovyi instytut publichnoho upravlinnia ta derzhavnoi sluzhby Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka / Kafedra hlobalnoi ta natsionalnoi bezpeky [Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv/ Department of Global and National Security]. (2021). URL: <http://ipacs.knu.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=268> [in Ukrainian].
25. Nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy Pro zatverdzhennia zmin do Pereliku napriamiv ta spetsialnostei, za yakymy zdiisniuietsia pidhotovka fakhivtsiv u vyshchyykh navchalnykh zakladakh za vidpovidnymy osvitno-kvalifikatsiynymy rivniamy, zatverdzhеноho postanovoju Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 travn. 1997 r. № 507 [About the statement of changes to the List of directions and specialties on which training of experts in higher educational institutions on the corresponding educational and qualification levels is carried out, approved by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from May 24. 1997 № 507] vid 05 travn. 2008 r. № 374. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0385-08#Text> [in Ukrainian].
26. Iedyna derzhavna elektronna baza z pytan osvity / Konkursni propozyysii [Unified state electronic database on education / Competitive proposals]. (2021). URL : https://vstup.edbo.gov.ua/offers/?qualification=2&education_base=620&speciality=281 [in Ukrainian].
27. Zakon Ukrainy Pro vyshchu osvitu [About higher education] vid 01 lypn. 2014 r. № 1556-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> [in Ukrainian].
28. Nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy Standart vyshchoi osvity za spetsialnistiu 281 «Publichne upravlinnia ta administruvannia» haluzi znan 28 «Publichne upravlinnia ta administruvannia» dlia drugoho (mahisterskoho) rivnia vyshchoi osvity : vid 04 serpn. 2020 r. № 1001. URL : <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2020/08/05/281publichne-upravlinnya-ta-administruvannya-magistr.pdf> (: 12.10.2021) [in Ukrainian].

SECURITY COMPONENT IN THE STRUCTURE OF PROFESSIONAL COMPETENCE OF HIGHER EDUCATION APPLICANTS BY PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT

Andreiev Serhii

Abstract. The article presents the results of a study related to the current state of security educational component in the program of professional training for higher education applicants by the specialty 281 Public Administration (on Master program example) in Ukraine. The author focuses on a crucial need for targeted professional training of government officials competent in the national security issues. The process of developing the specialty Public Administration in the Field of National Security within the field of study 1501 Public administration in 2002-2015 is considered. The selective analysis of Master program in Public Administration is conducted for some higher education institutions to look through availability of courses (both mandatory and elective) aimed at developing of students' security competence. We propose some recommendations on the list of special (professional, subject) competencies for higher education applicants by Master program in Public Administration in the Field of National Security, as well as the list of mandatory components of the relevant program. Our conclusions are as follows: the inclusion of courses on the national security and public administration in this sphere for Master in Public Administration by the higher education institutions is fragmentary, due to which the security component in these educational programs is blurred; lack of the governmentally funded Master program in 256 National Security, and Master program in Public Administration in the Field of National Security within 281 Public Administration indicate lack of a complex approach to addressing the problems of professional training of managerial staff for the national security sphere. We substantiate the proposal to develop and implement the Master program in Public Administration in the Field of National Security within 281 Public Administration, with its financing from the state budget.

Key words: state security, human security, societal security, national security, security competence, higher education, state administration, public administration, public management, competence, professional training.

УДК 342.5(477)-057.34

Андрієнко Микола

ORCID iD 0000-0002-9222-4831

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

Гаман Петро

ORCID iD 0000-0002-3239-8936

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

Гордєєв Павло

ORCID iD 0000-0002-0240-6683

E-mail : gordeevpavel19@gmail.com

Якубов Валерій

ORCID iD: 0000-0002-4000-2559

ПОЗИЦІЇ ЛІДЕРА У СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4\(10\)-22-37](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4(10)-22-37)

Анотація. В сучасних умовах Україна, як незалежна держава поставила перед собою ряд завдань, в тому числі створити індивідуальну державну політику, як в цілому так і в різних сферах діяльності. Значною мірою це стосується кадрової політики, механізмів її реалізації, як універсального важеля, на основі якого держава має вплив на стан суспільного, економічного та політичного розвитку. Метою дослідження є обґрунтування сучасних підходів до позицій лідера у структурі державного управління. Важливим аспектом вирішення даної проблеми є ефективність управлінської діяльності, так як від її результативності залежить функціональна спроможність організації. Враховуючи це, необхідно побудувати комфортні, з боку суб'єкта та об'єкта управлінської діяльності умови, які задовольнять всіх учасників даного процесу та будуть відрізнятися значно вищим рівнем відповідальності до виконання соціальної функції державного управління. Концепція розвитку лідерства є теоретичним конструктом, що містить стратегію, основні напрями, завдання та цілі вдосконалення діяльності персоналу державної служби, яка покращить якість реалізації управління державою. Визначено, що лідерство є новою якістю управління людськими ресурсами. Для розвитку професійної державної служби необхідно забезпечити якість розвитку сталої спроможності лідерства. Лідерство у державному секторі пов'язане з поєднанням навичок і компетенцій, які підтримують особистий вплив, визначення мети, стратегічне мислення, отримання максимальної віддачі від людей, навчання та самовдосконалення. Проаналізовано основні засади лідерства у структурі державного управління. Теорія лідерства за Н. Макіавеллі визначено теоретичним

підґрунтям дослідження. Здійснено систематизацію теорій лідерства, охарактеризовано основні зміни, щодо управління персоналом на державному рівні після прийняття Закону України «Про державну службу», узагальнено навички лідера в рамках державного управління та виокремлено особистісні характеристики лідера при реалізації державного управління.

Ключові слова: лідерство, лідер, система елементів, державна служба, державне управління, кадрова політика.

Постановка проблеми. Значної уваги в рамках цілкового реформування державного управління України приділено становленню державної служби та приближення її до світових вимог. Для їх виконання необхідно реалізовувати потенціал лідерства та провести повне оновлення державного апарату, все це в комплексі спонукатиме до активних дій та реалізації Стратегії реформування державної служби. Адже саме лідер буде спонукати змінам недієвих правил, моделей та методів, для нових більш позитивних умов, які будуть актуальними в сучасних умовах. Крім того безпосереднє усвідомлення ролі лідера-керівника сприятиме позитивним змінам на державному рівні в контексті реалізації доктрини збалансованого розвитку «Україна-2030», одним із механізмів якого визначено механізм зміни парадигми державного управління – впровадження принципу розумного врядування (Good Governance) [27], в якому не останнє місце займає роль лідерства, і не тільки держави, а й всіх стейхолдерів суспільних відносин. У даному ракурсі актуальність даної теми полягає в обґрунтуванні лідерства/лідера як важеля концепції розумного врядування, яка має покращити не тільки якість державного управління, а й взаємодії з громадським суспільством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблемних питань щодо принципових засад розвитку лідерства у структурі державного управління присвячено низку наукових праць.

І. Грищенко [1] розуміє лідерство з двох позицій, перша – що це групова діяльність, другий – індивідуальна позиція кожного. Проте разом це уміння лідерів збирати людей під егідою спільної мети, лідер при цьому виступає з позиції очільника.

Р. Сибірна, А. Сибірний [2] вважають, що лідерство – це процес внутрішньої соціально-психологічної організації, управління діяльністю команди, впливу на працівників, який супроводжується зміною уявлень і цінностей останніх, активізацією вищих потреб у новаторстві, досягненні, творчості, самоактуалізації.

Л. Балабанова [3] у своїй роботі розглянула лідерство, як своєрідний процес, з допомогою якого одна особистість може впливати на поведінку та рішення інших осіб, тому під його розумінням лідерство є вузьким поняттям, яке певною мірою охоплює лише вплив на іншу людину, проте радіус його реалізації не може обмежитись лише впливом, адже воно використовується для вирішення різних завдань, в тому числі й управління.

В. Григор [4] вважає, що лідерство – це частина роботи менеджера, яка зв'язана із цілеспрямованим впливом на поведінку певних осіб чи групи людей, складовими елементами при цьому є вміння спілкуватися, людяність та розуміння ключових завдань, які відповідають всім потребам загальної групи.

На думку Є. Литвиновського [5] «лідерство – це унікальна синергія: природнього-генетичних (Богом даних) задатків; материнського (батьківського) виховання; сприятливого соціального середовища (оточення, у тому числі і освітнього, як ціннісно-формульовального стрижня соціуму); власної функціональності особистості професіонала. Функціональність визначається набутим досвідом, свідомо чи несвідомо сформованими вміннями, навичками, якостями»..

І. Сурай [6] вважає, що лідерство виявляє себе в процесі взаємодії, під час якої одні особи (лідери) знають і виражають потреби й інтереси інших і в такий спосіб досягають престижу і впливу, а інші (їх прихильники) передають половину своїх повноважень для досягнення власних інтересів.

Однак, незважаючи на певні позиції та думки науковців щодо засад розвитку лідерства у структурі державного управління, розв'язання проблеми визначення позицій лідерства в структурі державного управління залишається актуальним науковим завданням.

Метою дослідження є проведення аналізу основних характеристик лідерства та визначення позицій лідерства у структурах державного управління.

Методи дослідження. У дослідженні використані такі методи дослідження, як: метод контент аналіз – для аналізу попередніх досліджень із зазначеної проблематики; методи індукції та дедукції – під час дослідження поняття «лідерство», базових якостей лідерів; узагальнення упорядкування – для встановлення місця лідерства та визначення позицій лідера у системі державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Існують багато теорій лідерства, серед них теорія рис, ситуаційна та особистісно-ситуативна теорії (рис. 1), які ми вважаємо теоретичним базисом нашого дослідження.

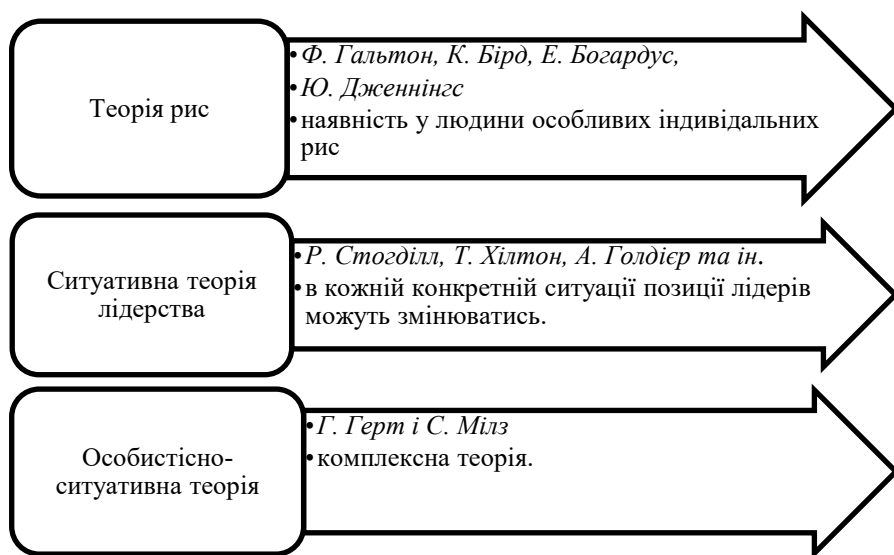


Рисунок 1 – Систематизація теорій лідерства для державного управління

Джерело: сформовано авторами на основі [13-16]

Одним з пріоритетних завдань сучасної кадрової державної політики є формування професійного кадрового складу державної служби. На сьогодні важливе значення відіграють такі якості державних службовців як професіоналізм та моральний устрій, налаштування на позитивний результат,

вміння працювати в умовах змінної ринкової економіки, при розбудові суспільства та при формуванні правової демократичної держави.

М. Логунова [8] з цього приводу зазначає, що сьогодні приділяється значна увага підбору керівників органів державної та місцевої влади, на яких покладається не лише виконання обов'язків, а й функція управління, які володіють відповідними якостями, зокрема такими, як: відповідальність, інноваційність, творчість та інформативність.

Основні світові позиції, щодо місця людських ресурсів відображені у Всесвітній доповіді про стан державного сектору за 2005 р. «Розкриття людського потенціалу задля підвищення ефективності державного сектору», підготовленої Департаментом ООН з економічних та соціальних питань. У доповіді наголошується: «Здатність урядових інституцій домогтися від свого персоналу результативної праці суто в державних інтересах залежить від спроможності, мотивації доброчесності особистостей, які працюють у цих установах, а також від їх лідерських якостей» [17].

При розробці Профілю компетенцій для керівників на державній службі в Україні Національним агентством державної служби лідерство визначається своєрідним важелем концепції управління. Однією із якостей лідера визначається вміння управління змінами, при цьому зауважується про важливість не статусу займаної посади людиною, а ступеню її впливовості. Разом з тим, у вужчому контексті лідерство в державному управлінні визначається лише як один елемент з процесів організації, який має на меті досягнути глобальні цілі в досить короткі терміни [10].

Як відомо, однією з функцій державного управління є регулювання суспільних відносин. Саме результативність та злагодженість роботи органів державного та місцевих рівнів, суттєво визначається людиною, яка керує даними органами, а наявність досвіду, знань та якостей лідера лише посилюють його позиції. Тому не випадково, навички професійного спілкування та вміння приймати виважені рішення є важливим компонентом професійної підготовки державних службовців, адже такі навички значно піднімають конкурентоздатність

працівників. Необхідними також є вміння налагоджувати ділові стосунки із партнерами, в тому числі і зовнішніми, для реалізації спільної мети, професійно проводити переговори, якісно здійснювати презентацію себе, уникати комунікативні бар'єри і бути справжніми лідерами [7].

Лідерство передбачає дотримання певних цінностей та принципів діяльності, які стосуються як управління загалом, так і управління людськими ресурсами. Складові лідерства на державній службі: партнерство і повага, вивчення та використання передового досвіду і найкращих практик, новаторство та далекоглядність – підґрунтя розумного врядування.



Рисунок 2 – Теорія лідерства за Макіавеллі

Джерело: сформовано авторами на основі [8; 9]

Враховуючи розгляд проблематики лідерства у владних структурах, необхідно зупинитись на позиції Н. Макіавеллі, в основі якої лежить орієнтація на владу [9]. На його думку технологія стабільного лідерства поєднує способи заохочення та покарання. Лідер повинен поєднувати такі риси, як: чесність, мудрість, гострий розум та хитрість. Вчений наполягав на тому, що лідер зобов'язаний розуміти психологію людей, шукати підходи до їх мислення, враховувати переваги та моральні

принципи підлеглих. У загальній структурі лідерства він виокремив три ключових елементи (рис. 2).

Позиція Н. Макіавеллі є актуальною та сучасною і сьогодні, проте треба зауважити, що сьогодні керівник-лідер повинен відмовлятися від примусу у взаємодії з підлеглими. Безперечно, що можливості та позиція керівника змінюється в кращу сторону в тому випадку, якщо він крім позиції прямого формального керування, займає позицію безперечного лідера серед підлеглих на основі вподобання ними його особистих якостей. Тоді в колективі значно дружні стосунки, а робота має кращий результат.

На думку американського вченого П. Сенге [11], лідер має створити такі умови, які б сприяли творчості та надихали групу на нові звершення, він має охарактеризувати/оцінити кінцевий результат так, щоб всі учасники були зацікавлені в позитивному результаті та прагнули його якнайшвидше [12].

Для сучасних держав актуальною потребою є формування демократичного лідера у системі державного управління, здатного успішно вирішувати нагальні проблеми та забезпечити розвиток держави у майбутньому. Необхідність значного удосконалення якісних характеристик управлінської та політичної діяльності лідерів, вибір найефективніших інструментів формування сучасних лідерів в органах державної влади нині є особливо значущим. Саме від зазначених суб'єктів залежить забезпечення ефективності, легітимності, авторитету, соціальної сили влади та дієвості загальнодержавних управлінських рішень. Формування лідерства в органах державної влади засноване на певних принципах складно організованих систем, а лідер виникає та реалізує власні можливості лише у суспільному середовищі.

Таким чином, лідерство у державному управлінні є своєрідним процесом організації діяльності соціальними групами для реалізації спільних цілей на основі авторитету лідера, вподобання підлеглими його якостей, уподобання ними організаційних умов діяльності, що створюються цими особистостями. Роль лідера здобуває вирішальне значення в організації спільної діяльності групи та забезпеченні ефективності її роботи. Особистість лідера і стиль його

поведінки, як домінувальної особистості, багато в чому визначає долю кожного учасника та всієї групи в цілому. Інакше кажучи, лідери впливають на соціалізацію індивідів. Як різноманітні люди та групи, настільки ж різноманітні лідери та їхня поведінка. Але у всіх випадках простежується одна закономірність: лідер і стиль його поведінки відображають ситуацію, сутність групи, а також особистісні риси не тільки самого лідера, але і його послідовників [23].

На нашу думку, лідером може бути та особа, яка має значний авторитет серед оточення, адже механізм повноцінної влади включає не лише повноваження, а й авторитет особистості в цілому. Лідерство – це як своєрідний процес цілеспрямованого керівництва з створення середовища, що вивільняє свідомість людини, шляхом формування і використання його знань, інтелекту, творчої активності в інтересах організації. Лідер – це той, хто є прикладом, згуртовує навколо себе команду, спроможну досягати поставлених цілей та втілювати бачення в життя.

Доцільно зазначити, що лідер в органах державної влади бере участь в процесі управління свідомо, разом з тим підкорюється і загальним наказам і вказівкам керівництва. Вони мають тісно взаємодіяти, як із керівниками, так і з членами групи беручи на себе координуючу функцію, здійснюючи загальний емоційний вплив. За загальними ознаками лідер сам по собі не виділяється з групи, проте група наділяє його певними повноваженнями, надаючи особливу впевненість в собі та в діях, крім того розширюються можливості в плані соціальної комунікації, наприклад, з вищим керівництвом чи лідерами інших організацій. Таким чином, статус не тільки збільшує, але і розширює можливості впливу лідера на успіх діяльності.

Підсумовуючи вище зазначене, необхідно виділити систему елементів, які створюють лідерство в групі, це:

- 1) достатній рівень ініціативності, активності та товариськості, які допоможуть об'єднати групу різних людей;
- 2) така особа повинна мати певний досвід та організаторські вміння, а головне мати спільну мету із самою групою яку очолює;

3) лідер задовольняє і особисті потреби, які вмотивовані у владі, контролі ситуації, в афіліації;

Лідерство в сучасних умовах це не лише є особистісною характеристикою особи, характерною ознакою її елітності, але й має яскраво виражений інституційний аспект. Адже, з такої позиції слід виходити при змінах системи державного управління, реформування державної адміністрації та формуванні державної кадрової політики України [23].

На Всесвітньому економічному форумі [25] в Давосі у 2020 році було презентовано нове дослідження, в якому виявлено 5 складових нової моделі відповідального лідерства в епоху «капіталізму для всіх заінтересованих сторін». На думку експертів саме така модель дозволить лідерам організацій досягати результатів у поєднанні із позитивним впливом на суспільство.

Керуючий директор Світового економічного форуму Адріан Монк [26] заявив: «Кліматична криза, зростаюча нерівність і економічна нестабільність загрожують людському благополуччю як ніколи раніше. Сьогодні необхідний інший підхід до бізнесу, при якому різні компанії будуть спільно працювати над поліпшенням навколишнього світу. Позитивним в даному аспекті є те, що нове покоління націлене на розвиток нових лідерських якостей, необхідних для цього».

На думку авторів звіту, вирішення проблем майбутнього десятиліття щодо прискорення економічного зростання і дотримання інтересів суспільства потребують від лідерів нових якостей:

1. Залучення всіх заінтересованих сторін. Зберігаючи довіру і враховуючи інтереси всіх заінтересованих сторін під час прийняття рішень, лідерам слід формувати середовище, в якому кожен має право голосу і відчуває свою причетність.

2. Емоції та інтуїція. Висловлюючи такі почуття, як співчуття або відкритість, лідер зможе ефективніше надихати людей на творчість і підвищувати їх залученість.

3. Місія та цінності. Спільне бачення сталого розвитку організації та всіх зацікавлених сторін допоможе ефективніше працювати над досягненням спільної мети.

4. Технології та інновації. Лідерам належить створити нові організаційні і суспільні цінності, підходячи відповідально до використання інновацій і нових технологій.

5. Інтелект і проникливість. Вибираючи нові траєкторії для досягнення успіху, важливо використовувати безперервну освіту та обмін досвідом.



Рисунок 3 – Позиції лідера в структурі державного управління

Джерело: складено авторами на основі [24]

Отже, лідерство в структурі державного управління є одним із стратегічних важелів реалізації концепції розумного самоврядування. Це природня невід'ємна складова, яка визначається самою сутністю державного управління – владного впливу на суспільні відносини, що, в свою чергу, складаються із колоборацій різних соціальних груп очолюваних керівниками, бажано б не формальними, а керівниками-лідерами.

Відповідно до проведеного аналізу проблематики лідерства ми визначаємо такі позиції лідера в структурі державного управління (рис. 3). Розглянемо кожну більш детально:

1) Лідер є політиком – лідер встановлює поведінкові особливості окремого структурного підрозділу органів державного управління, в тому числі окремої групи людей, їх методи та цілі. При цьому існує три джерела досягнення цього: вказівка «згори», яка надсилається від керівника до підлеглого. При цьому лідери інших структурних підрозділів також беруть участь із правом голосу; вказівка «знизу», безпосередньо ініціаторами є сама група. Разом з тим, лідер завжди має відповідати за власні рішення, бути автономним і займати важливе місце у групі.

2) Лідер є стратегом – адже часто виконує обов'язки розробника політики, методів і засобів її реалізації. Лідер при цьому продумує кожний крок та планує дії із довготривалою перспективою.

3) Лідер є адміністратором – найбільш очевидною для лідера є роль координатора діяльності установи, організації, групи тощо. Незалежно від того, чи сам він формує напрями діяльності, чи отримує доручення від керівництва вищого рівня, до кола його відповідальності незмінно входить функція контролю за виконанням.

4) Лідер є експертом. Ця людина завжди кваліфікована в будь яких питаннях та завжди знає достовірну інформацію.

5) Лідер є прикладом для наслідування, створює образ майбутнього і мотивує людей на реалізацію цього образу. Головним обов'язком при цьому є – надихати людей працювати якнайкраще.

6) Лідер є представником, офіційною особою, яка представляє і захищає інтереси групи та здійснює комунікацію у зовнішньому середовищі від її імені.

7) Лідер є регулятором, здійснює функцію регулювання офіційних відносин усередині колективу.

8) Лідер є посередником. Відіграє роль третейського судді і миротворця, який має налагодити процес взаємодії сторін, допомогти проаналізувати ситуацію, побачити відмінності у поглядах, знайти інтереси, які насправді стоять за їхніми діями, позиціями та баченням, зрозуміти, що важливо для кожної зі сторін, і знайти точки перетину, на яких можна побудувати спільне взаємовигідне рішення.

9) Лідер є відповідальною особою. Бере не себе відповідальність за результати роботи своєї команди.

10) Лідер-коуч. Управління в недиригентному стилі, делегування повноважень значно підвищує продуктивність роботи співробітників, дозволяє найбільш повно використовувати їх потенціал в інтересах справи, збільшити їх залученість і мотивацію [24].

Висновки та напрями подальших досліджень. На сьогодні перед державними органами постає значна кількість завдань, вирішення яких потребує об'єднання людських ресурсів, згуртованості та взаємопідтримки у певних соціальних групах, колоборація яких складається у структуру сучасних суспільних відносин. Успіх будь-якого органу державного управління залежить не лише від професіоналізму та особистих якостей окремих працівників, але й від спільної діяльності всього колективу. Адже кращий результат виконання завдання тоді, коли працівники взаємодіють у команді, а не окремо, так як кожна людина може зробити свій особистий внесок у певний процес найкращим чином.

На сучасному етапі, працюючи в органах державної влади, вже недостатньо бути лише керівником-управлінцем, який приймає управлінські рішення та здійснює організацію їх виконання. За сучасних умов у сфері державного управління та місцевого самоврядування повинні працювати керівники з якостями лідера, адже важливо не протистояти підлеглим, а перетворити колектив у єдину сильну команду. Крім того, якщо керівник є й лідером в колективі, то він не просто керує, а веде за собою співробітників. У даному випадку вони виступають його послідовниками, а не просто підлеглими.

Лідерство в структурі державного управління – важіль концепції розумного самоврядування.

Лідерство у державному управлінні є своєрідним процесом організації діяльності соціальними групами для реалізації спільних цілей на основі авторитету лідера, вподобання підлеглими його якостей, уподобання ними організаційних умов діяльності, що створюються цими особистостями. Роль лідера здобуває вирішальне значення в організації спільної діяльності групи та забезпеченні

ефективності її роботи. Особистість лідера і стиль його поведінки, як домінуючої особистості, багато в чому визначає долю кожного учасника та всієї групи в цілому.

Позиціями лідера в структурі державного управління є позиції політика, стратега, адміністратора, експерта, представництва, посередника, відповідальної особи, коуча.

Перспективами подальших досліджень може бути діагностування проблем запровадження розумного лідерства в органах державного управління.

Список використаних джерел

1. Грищенко І. М. Впровадження лідерства в систему місцевого самоврядування України. *Науковий вісник АМУ*. 2014. Вип. 2/2014. С. 275–285.
2. Сибірна Р. І., Сибірний А. В. Психолого-концептуальні підходи до лідерства. *Науковий вісник*. 2018. №1. С. 106–113.
3. Балабанова Л. В., Сардак О. В. Управління персоналом: підручник. Київ : Центр учбової літератури, 2011. С. 87–92.
4. Управління навчальним закладом : навч.метод. посібник / Григора В. В. та ін. Харків: «Веста», 2003. 152 с.
5. Литвиновський Є., Литвиновська І. Феномен лідерства на державній службі. *Науковий вісник : Державне управління*. 2021. №1(7). С. 162–179. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-162-179](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-162-179). (дата звернення : 21.10.2021)
6. Сурай І. Г. Особливості дослідження феномену лідерства в публічному управлінні(методологічний аспект). *Науковий вісник : Державне управління*. 2020. № 3(5). С. 216–227. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-216-227](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-216-227) (дата звернення : 21.10.2021)
7. Ліпенцев А. Розвиток лідерства в органах публічної влади у контексті завдань надання якісних адміністративних послуг: теоретичні та методологічні аспекти. *Науковий вісник*. 2013. Вип. 12. URL: <http://www.lvivacademy.com/> (дата звернення : 20.09.2021).
8. Логунова М. Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності. Київ : Центр сприяння інституціонального розвитку державної служби, 2006. 196 с.
9. Макиавеллі Н. Избранные произведения: учебное пособие. Минск: Попурі, 1998. 672 с.
10. Національне агентство з питань державної служби : офіц. сайт. URL : <https://nads.gov.ua/>. (дата звернення : 09.10.2021).
11. Сенге П. Танец перемен: новые проблемы самообучающихся организаций. / Пер. с англ. Москва : ЗАО «Олимп – Бизнес», 2003. 624 с.
12. Орбан-Лембрик Л. Е. Соціальна психологія: навчальний посібник. Київ : Академвидав, 2008. 448 с.
13. Кирилук Ф. М. Політологія: навчально-методичний комплекс : підручник для вищих навчальних закладів. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 704 с.
14. Bass B. M. Transformational leadership: industrial, military, and educational impact. NJ : Lawrence Erlbaum Associates, 1998. 396 p.
15. Бенніс У. Почему лидеры не могут руководить. *США: Экономика, политика, идеология*. 1991. № 5-6. С.12–17.
16. Донцов Д. Лідерство на державній службі?! URL : <http://old.csi.org.ua/?p=2424> (дата звернення : 09.10.2021).
17. Бертуччі Г. Розкриття людського потенціалу задля підвищення ефективності державного сектору: міркування щодо головних висновків Всесвітньої доповіді UNDESA'S 2005 про стан державного сектору. *Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки*: матеріали XVIII Міжнародного конгресу з підготовки

- вищих державних службовців, Україна, Київ, 15-17 червня 2005 р. Київ : «К.І.С.», 2005. С. 141–147.
18. Підлісна Т. В. Сучасні підходи до розвитку лідерства в органах публічної влади. *Право та державне управління*. 2021. №2. С. 158-164. DOI : <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.24>. (дата звернення : 21.10.2021).
 19. Колесник Л. Л. Сучасні підходи до розвитку лідерства на державній службі. *Економіка, управління та адміністрування*. 2019. № 3 (89). С. 174–177.
 20. Schwarz G., Eva N., Newman A. Can public leadership increase public service motivation and job performance? *Public Administration Review*. 2020. № 80 (4). P. 543–554.
 21. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII // Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (Дата звернення: 12.10.2021).
 22. Грищенко І. М. Лідерство як феномен управління групою. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 10/2015. С. 116-119.
 23. Гончарук Н., Сурай І. Лідерство як якісна характеристика особистості чи інституції. *Вісник НАДУ*. URL : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-3-3.pdf> (Дата звернення 21.10.2021 р.).
 24. Лихач Ю. та ін. Посібник для керівників державної служби. Київ: ТОВ «ВІСТКА». 2020. 422 с.
 25. УкрІнфо : офіц. сайт. URL : <https://www.ukrinform.ua/tag-davoskij-forum> (дата звернення : 21.10.2021).
 26. Світового економічного форуму : офіц. сайт. URL : <https://www.weforum.org/> (дата звернення : 21.10.2021).
 27. УКРАЇНА 2030: Доктрина збалансованого розвитку. Видання друге / відп. ред. Мельничук О. Львів: Кальварія, 2017. 164 с. URL : <http://econom.chnu.edu.ua/wp-content/uploads/2018/03/E-Book-Doctrine-2030.pdf> (дата звернення : 21.10.2021).

References

1. Hryshchenko, I. M. (2014), Vprovadzhennia liderstva v systemu mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy [Introduction of leadership in the system of local self-government of Ukraine], *Naukovyi visnyk AMU*, vol. 2/2014, pp. 275–285 [in Ukrainian].
2. Sybina, R. I. and Sybirnyi, A. V. (2018), Psykholoho-kontseptualni pidkhody do liderstva [Psychological and conceptual approaches to leadership], *Naukovyi visnyk*, №1, pp. 106–113.
3. Balabanova, L. V. and Sardak, O. V. (2011), *Upravlinnia personalom* [HR], Tsentr navch. literatury, Kyiv, 87-92 p. [in Ukrainian].
4. Hryhora, V. V. Kasianova, O. M. Marmaza, O. I. Posokhova, I. S. and Chernovol Tkachenko, R. I. (2003), *Upravlinnia navchalnym zakladom* [Management of the educational institution], Vesta, Kharkiv, 152 p. [in Ukrainian].
5. Lytvynovskiy, Ye., Lytvynovska, I. (2021), Fenomen liderstva na derzhavni sluzhbi [The phenomenon of leadership in the civil service], *Naukovyi visnyk : Derzhavne upravlinnia*, №1(7), pp. 162-179. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-162-179](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-162-179) [in Ukrainian].
6. Surai, I. H. (2020), Osoblyvosti doslidzhennia fenomenu liderstva v publichnomu upravlinni(metodolohichni aspekt) [Features of the study of the phenomenon of leadership in public administration (methodological aspect)], *Naukovyi visnyk : Derzhavne upravlinnia*, №3(5), pp. 216 – 227. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-216-227](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-216-227) [in Ukrainian].
7. Lipentsev, A. (2013), Rozvytok liderstva v orhanakh publichnoi vlady u konteksti zavdan nadannia yakisnykh administratyvnykh posluh: teoretychni ta metodolohichni aspekty. [Development of leadership in public government bodies in the context of tasks of grant of quality administrative services : theoretical and methodological aspects], *Naukovyi visnyk*, vol. 12. Retrieved from : <http://www.lvivacademy.com/> [in Ukrainian].
8. Lohunova, M. (2006), *Sotsialno-psykholohichni aspekty upravlinskoï diialnosti* [Socialpsychological aspects of administrative activity], Tsentr spriyannia instytutsionalnoho rozvytku derzhavnoi sluzhby, Kyiv, 196 p. [in Ukrainian].
9. Makiavelli, N. (1998), *Izbrannyye proizvedeniya* [Select works], Popuri, Minsk, 672 p. [in Russian].

10. Natsionalne ahentstvo z pytan derzhavnoi sluzhby (2021) [Official site of National Agency for Civil Service Affairs]. Retrieved from : <https://nads.gov.ua/>.
11. Senhe, P. (2003), *Tanets peremen: novye problemy samoobuchaiushchysya orhanyzatsyi* [Dance of Change: New Challenges for Self-Learning Organizations], ZAO «Olymp – Byznys», Moscow, 624 p. [in Russian].
12. Orban-Lembryk, L. E. (2008), *Sotsialna psykholohiia* [Social psychology], Akademvydav, Kyiv, 448 p. [in Ukrainian].
13. Kyryliuk, F. M. (2005), *Politolohiia: navchalno-metodychnyi kompleks* [Political science: educational and methodical complex], Tsentr navch. literatury, Kyiv, 704 p. [in Ukrainian].
14. Bass, B. M. (1998), *Transformational leadership: industrial, military, and educational impact*. NJ : Lawrence Erlbaum Associates, 396 p. [in English].
15. Bennys, U. (1991), *Pochemu lideryi ne mogut rukovodit* [Why leaders can't lead], *SShA: Ekonomika, politika, ideologiya*, №5-6, pp. 12-17 [in Russian].
16. Dontsov, D. (2021), *Liderstvo na derzhavnii sluzhbi?! [Is there leadership on government service?]*. Retrieved from : <http://old.csi.org.ua/?p=2424> [in Ukrainian].
17. Bertuchchi, H. (2005), *Rozkryttia liudskoho potentsialu zadlia pidvyshchennia efektyvnosti derzhavnoho sektoru: mirkovannia shchodo holovnykh vysnovkiv Vsesvitnoi dopovidi UNDESAS 2005 pro stan derzhavnoho sektoru* [Opening of human potential for the sake of increase of efficiency state to the sector : reasoning in relation to the basic conclusions of the World lecture of UNDESA'S 2005 about the state state to the sector], *Demokratychnyi rozvytok: vyshchi derzhavni sluzhbovtsi ta polityko-administratyvni stosunki* [Democratic development: higher civil servants and політико-адміністративні relations], materials of XVIII of International congress on preparation of higher civil servants, Kyiv, June 15-17, 2005, pp. 141-147. [in Ukrainian].
18. Pidlisna, T. V. (2021), *Suchasni pidkhody do rozvytku liderstva v orhanakh publichnoi vlady* [Modern approaches to the development of leadership in public authorities], *Pravo ta derzhavne upravlinnia*, №2, pp. 158-164. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.24>.
19. Kolesnyk, L. L. (2019), *Suchasni pidkhody do rozvytku liderstva na derzhavnii sluzhbi* [Modern approaches to the development of leadership in the civil service], *Ekonomika, upravlinnia ta administruvannia*, № 3 (89), pp. 174–177.
20. Schwarz, G. Eva, N. and Newman, A. (2020), *Can public leadership increase public service motivation and job performance?* *Public Administration Review*. 2020. № 80 (4). P. 543–554.
21. Law of Ukraine About civil service from 10 December 2015 № 889-VIII. Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
22. Hryshchenko, I. M. (2015), *Liderstvo yak fenomen upravlinnia hrupoiu* [Leadership as phenomenon of management a group], *Investysii: praktyka ta dosvid*, № 10/2015, pp. 116-119 [in Ukrainian].
23. Honcharuk, N. and Surai, I. (2013), *Liderstvo yak yakisna kharakterystyka osobystosti chy instytutsii* [Leadership as a qualitative characteristic of an individual or institution], *Visnyk NADU*. Retrieved from : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-3-3.pdf> [in Ukrainian].
24. Lykhach, Yu. and other (2020), *Posibnyk dlia kerivnykiv derzhavnoi sluzhby* [Handbook for heads of civil service], TOV «VISTKA», Kyiv, 422 p. [in Ukrainian].
25. *UkrInfo* (2021), [Official site of UkrInfo]. Retrieved from : <https://www.ukrinform.ua/tag-davoskij-forum>
26. *Svitovoho ekonomichnoho forumu* (2021), [Official site of World Economic Forum]. Retrieved from : <https://www.weforum.org/>.
27. UKRAINE 2030: Doktryna zbalansovanoho rozvytku [UKRAINE 2030: The Doctrine of Balanced Development]. Vydannia druhe / vidp. red. Melnychuk O. Lviv: Kalvariia, 2017. 164 s.

LEADER POSITIONS IN THE STRUCTURE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Andriienko Mykola, Gaman Petro,
Hordieiev Pavlo, Yakubov Valerii

Abstract. In modern conditions, Ukraine, as an independent state, has set itself a number of tasks, including creating an individual state policy, both as a whole and in various spheres of activity. To a large extent, this applies to personnel policy, the mechanisms of its implementation, as a universal lever on the basis of which the state has an impact on the state of social, economic and political development. The aim of the study is a detailed analysis of modern approaches to leadership development in the structure of public administration. An important aspect of solving this problem is the effectiveness of management, as its effectiveness depends on the functional capacity of the organization. With this in mind, it is necessary to build comfortable conditions on the part of the subject and the object of management, which will satisfy all participants in this process and will have a much higher level of responsibility in relation to the social function of public administration. The concept of leadership development is a theoretical construct that contains the strategy, main directions, tasks and goals of improving the activities of civil service personnel, which will improve the quality of government management through leadership. According to the authors, leadership is a new quality of human resource management. For the development of professional civil service it is necessary to ensure the quality of development of sustainable leadership capacity. The relevance of the topic is to study the system of public administration and the position of the leader in it, because the key aspect is the development of leadership qualities of civil servants, which will increase certain performance of public authorities. Public sector leadership is a combination of skills and competencies that support personal influence, goal setting, strategic thinking, getting the most out of people, learning and self-improvement. The article analyzes the basic conceptual principles of leadership development in the structure of public administration; Machiavelli's theories of leadership are studied; systematization of theories of leadership in public administration from the historical aspects; The main changes in personnel management at the state level after the adoption of the Law of Ukraine "On Civil Service" are described, the skills of the leader in public administration are generalized and the personal characteristics of the leader in the implementation of public administration are highlighted.

Key words: leadership, leader, development, civil service, public administration, reform.

Задорожня Ірина

ORCID iD 0000-0002-1835-4443

E-mail: berezilka88@gmail.com

СВІТОВІ ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ БЛАГОУСТРОЮ МІСТ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4\(10\)-38-49](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4(10)-38-49)

Анотація. Розглянуто світовий досвід публічного управління сферою благоустрою міст. Досліджено сучасні тенденції розвитку благоустрою міст, визначено проблеми сфери благоустрою й озеленення, проаналізовано досвід впровадження сучасних ідей покращення комфортного проживання громадян міст США, Великобританії, Швеції, Німеччини, Франції. Встановлено, що в розвинених державах. питання екологічного стану посідають одне з провідних місць у політичному та громадському житті суспільства. З'ясовано широке коло вимог до сфери благоустрою: соціально-економічні, санітарно-гігієнічні, інженерні та архітектурні. Вони передбачають виконання певного комплексу заходів щодо екологічного стану та зовнішнього вигляду міст для створення більш комфортних мікрокліматичних, санітарно-гігієнічних й естетичних умов на вулицях, в житлових кварталах, громадських місцях (парках, бульварів, скверах, площами тощо). З огляду на зарубіжний досвід, що основним етапом на шляху до міського комфорту є планування ефективної системи благоустрою міста. Виявлено, що основним напрямом розвитку системи благоустрою у зазначених країнах є розвиток системи озеленення території та класифікація таких територій за рівнями озеленення, оновлення та покращення їх відповідно до затверджених типових схем облаштування вулиць, озеленення, велосипедних доріжок тощо. Проаналізовано сучасні світові практики публічного управління сферою благоустрою міст та визначено, що в світі вже сформувалася чітка система організації, координації й контролю щодо виконання поставлених завдань між владою та громадськістю згідно з існуючими потребами. Це є прикладом правильної співпраці влади та громадськості та передумовою формування для міст України можливого сценарію для створення власних підходів щодо благоустрою та виявлення основних проблемних питань у зазначеній сфері.

Ключові слова: благоустрій міста, озеленення населених місць, планування, світовий досвід, публічне управління сферою благоустрою.

Постановка проблеми. Проблемам стану сфери благоустрою у містах з кожним роком влада приділяє все більшої уваги. Це, насамперед, пов'язано з життєдіяльністю населення, що в свою чергу, включає в себе утримання територій населених пунктів у належному стані, їх санітарне очищення, збереження об'єктів загального користування та природних ландшафтів, інших природних комплексів і об'єктів, організацію належного утримання й раціонального використання територій, будівель, інженерних споруд, об'єктів рекреаційного, природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного й іншого призначення, створення умов для реалізації прав суб'єктами у цій сфері [1]. Аналіз зарубіжного досвіду публічного управління сферою благоустрою міст є гарним прикладом для збереження, примноження й оновлення зелених зон, тенденцією для формування нових, добре благоустроєних житлових масивів в українських містах у відповідній до існуючих сучасних потреб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні вчені О. Бабаєвська, А. Бодров, Б. Васильєв та ін. у своїх працях приділяють увагу аналізу механізмів і технологій управління благоустроєм територіальних громад [2]. Окремі питання нормативно-правового регулювання сфери благоустрою висвітлені у роботах О. Ігнатенка, І. Драгана, В. Логвиненка, Н. Олійник [1]. Науковці Є. Пряхін та Є. Щербина наголошують на доцільності адміністративно-правового регулювання й адміністративної відповідальності за порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів [1]. Науковиця Я. Палій у своїй роботі узагальнила досвід Німеччини, Данії, Великобританії та Канади щодо вирішення проблеми озеленення міського простору [3]; а В. Очеретний Т. Потапова Д. Кузьміна В. Сологор проаналізували норми озеленення міст на людину в країнах Європи та світу [4]; Ю. Соколан і Л. Кучеренко дослідили практики США, Канади, Франції, Сінгапуру, Гонконгу та Японії стосовно планування системи благоустрою та тенденцій її розвитку. Авторами доведено, що основним етапом планування ефективної системи благоустрою є розробка та

затвердження відповідних сертифікатів і стандартів, виокремлено діючі нормативно-правові документи з питань благоустрою відповідно до яких відбувається реконструкція територій [5]. Дослідники О. Євтушенко, Т. Белінська, В. Біялт у своїх публікаціях проаналізували досвід управління у сфері благоустрою та озеленення на прикладі Нью-Йорка, Лондона Парижа, Борна, Брюсселя, Мельбурна та Торонто [6; 7]. На нашу думку, вивчення зарубіжного досвіду у сфері благоустрою міст потребує подальшого дослідження, що матиме позитивний вплив на подальший розвиток зазначеної сфери у містах України.

Мета статті полягає в узагальненні зарубіжного досвіду публічного управління у сфері благоустрою міст.

Методи дослідження. У статті були використані загальнотеоретичні і спеціально-наукові методи: історичний, порівняльний, системно-структурний та логіко-семантичний. Їх застосування базується на комплексному підході, що дає можливість досліджувати проблеми стану сфери благоустрою у містах.

Виклад основного матеріалу. Екологічна ситуація, яка складається в містах, особливо в столицях, останніми роками стала предметом особливої уваги публічної влади всіх рівнів, політичних партій, громадських рухів, засобів масової інформації та широких верств населення у різних розвинутих країнах світу. Благоустрій та озеленення є найважливішою сферою діяльності державного та комунального господарства, завдяки яким створюються сприятливі умови, які забезпечують високий рівень здорового та комфортного життя населення. Зазначимо, що до об'єктів благоустрою належать різні типи відкритих просторів та їх оточення: парки, сквери, сади, бульвари, площі, вулиці, двори, набережні, пляжі, аквапарки та ін.; зовнішній вигляд фасадів будівель і споруд; тимчасові споруди та їх комплекси – торговельні кіоски, павільйони, стаціонарні лотки, мініринки, літні кафе, автостоянки, гаражні бокси, окремо розташовані об'єкти зовнішньої реклами та ін. [8].

Розвиток міського благоустрою потребує вирішення нагальних проблем із використанням світових досягнень науково-технічного прогресу, практик, підвищення кваліфікації кадрів тощо. Благоустрій населених пунктів – це комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення й озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращення мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму й інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля [8]. Сфера благоустрою охоплює широке коло соціально-економічних, санітарно-гігієнічних, інженерних і архітектурних вимог [1].

Соціально-економічні – передбачають створення сприятливих умов життя населення та раціональне використання міської території.

Санітарно-гігієнічні – створення та забезпечення в населених місцях нормального мікроклімату, чистого повітряного басейну й водного простору, інсоляції приміщень, провітрювання територій забудови.

Інженерні – відповідне інженерне обладнання, організація міського транспорту та дорожньої мережі.

Архітектурно-художні – передбачають створення об'ємно-просторової композиції кожного населеного місця з використанням і збагаченням місцевого ландшафту.

З'ясовано, що у практичній діяльності благоустрій виконує три основні види робіт: планування, забудова й озеленення населених місць. Метою проєктів планування є раціональне розміщення на міській території всіх будівель і споруд, житлових і промислових районів, вулиць, площ, садів і парків, інженерного обладнання та благоустрою. Через масову забудову особливого значення набули питання забезпечення раціонального планування. Розвиток комунального будівництва та благоустрою міст потребує завершення їх електрифікації, газифікації, телефонізації, забезпечення громадським транспортом, водопроводом і каналізацією, проведення системи заходів щодо подальшого оздоровлення умов життя в містах та

інших населених пунктах, включаючи їх озеленення, обводнення, боротьбу із забрудненням повітря, ґрунту та води.

Сучасні українські проєктувальники здебільшого орієнтуються на західні практики. Зокрема, набирає оборотів тренд вертикального та дахового озеленення. Якщо 10 років тому поодинокі зелені дахи можна було зустріти лише в проєктах преміум-класу, то сьогодні вони впроваджуються в різних класах нерухомості [9]. У світових практиках озеленення міст створюють різні системи садів і скверів на платформах підземних гаражів, дахах, які забезпечують найбільш оптимальні умови для розвитку рослин. Такий підхід збільшує загальну площу зелених насаджень. Ландшафтна архітектура міст налічує багато вдалих прикладів використання відкритого простору над підземними гаражами.

Цікавим є досвід американських міст. Так, в м. Окленд на даху 4-поверхового підземного гаражу створено сад площею 1,4 га, ландшафт якого становлять доріжки вільного планування, квітники, водойми та групи дерев. У цьому ж стилі створено сквер над підземним гаражем у м. Пітсбурзі. Його автор, відомий ландшафтний архітектор Дж. О. Саймондс, створив контраст урбанізованому місту – мальовничий оазис з мікрорельєфом. У м. Каратсу японські архітектори Т. Като та Ц. Накамура для «споглядального» відпочинку створили багатоярусний сквер. У композиції поєднані декоративні стінки, тераси, сходи, фонтани, скульптури та водойми, а для покриття використано кольоровий пісок і гальку. Створення садів на плоских дахах житлових і громадських будівель є прогресивним методом збільшення озеленення міської території, перевагою з точки зору інсоляції і забрудненості повітря, так як на рівні дахів повітря значно чистіше [10]. Отже, озеленення покрівель надає можливість вирішити проблеми оздоровлення навколишнього природного середовища, і як наслідок, поліпшити якість життя населення.

Лондон (Великобританія) є одним із найзеленіших європейських міст, оскільки мешканці дуже серйозно ставляться до проблеми озеленення. У кожному з 32 районів міста діють районні муніципальні ради, які відповідають за озеленення на своїх територіях. Правом виділяти ділянки під

забудову наділені комісії цих рад, які займаються благоустроєм підвідомчої території, включаючи влаштування парків, набережних та інших місць загального користування. Лондонські районні ради користуються автономією, мерія й уряд не можуть реалізувати свої будівельні проєкти без їх згоди. Кошти на благоустрій надходять з районних бюджетів – це постійно зростаючий місцевий податок, який встановлюється на місцях. Його ставка є неоднаковою в різних частинах міста, проте зазвичай це біля 150 фунтів [10]. Отже, в місті ніхто не знищує природу, не зводить багатоповерхівки, щоб збагатитись, враховуючи, що ціни на нерухомість є найвищими в світі. Влада міста турбується не стільки про свої прибутки, скільки про людей та їх комфорт, що відчувається в облаштуванні вулиць і будівель, організації громадського транспорту, дитячих майданчиків тощо.

Стокгольм (Швеція) постійно займає перші позиції у списках місць, найкомфортніших для життя як одне з найпрогресивніших міст з точки зору розвитку громадських просторів. «Північна Венеція» прогнозує у найближчі 10 років суттєве збільшення населення. Тому керівництво розробило план розвитку (стратегію) міста до 2030 року, як інноваційного бізнес-центру, простору з рівним доступом усіх без винятку прошарків населення, центру розвитку людської особистості. В місті проживає майже 940 000 громадян, проте лише 31% з них живе у 6-поверхових будинках, розташованих близько один до одного з добре розвинутою транспортною мережею. Ця територія займає 8 % площі всього міста, а решта території розбудована за принципами smart-city (розумного міста), враховуючи зменшення відстаней для пішоходів, доступність транспорту й екологічність [11]. Зазначимо, що міська влада досягла значних успіхів у вирішенні транспортних проблем. Створенні мережі велодоріжок, комфортного громадського транспорту та пішохідних зон за 10 років дозволили знизити рівень викидів двоокису вуглецю (CO₂) на чверть. Швецька столиця має не лише чисте повітря, а й водойми, придатні до риболовлі та купання. По всьому місту створені парки, сквери і громадські простори зі спортивними та дитячими майданчиками. На перших поверхах будинків, які виходять на

вулицю знаходяться кав'ярні, заклади харчування, магазини та місця для відпочинку й дозвілля. Основні велодоріжки прокладені між пішохідними зонами та припаркованими автівками, щоб забезпечити безпеку для велосипедистів і не заважати автомобілям, що рухаються. Зауважимо, що все це створено за допомогою містобудівної моделі, в основі якої лежить підвищення комфорту життя [11].

У Німеччині діє принцип “природі дозволено все”, тому німці не втручаються в те, що росте природним шляхом і дозволяють рослинності обплітати будинки, рости на дахах, газонах у повний зріст. Дерева ростуть навіть у холі офісного центру, де розташовані кабінети депутатів бундестагу [12]. Гамбург – місто на півночі держави, яке виросло навколо затоки і є одним з найбільших європейських портів і найбагатшим містом країни. Приватні та громадські ініціативи з озеленення й екологічної забудови підтримуються керівництвом міста. У Гамбурзі існує урбан-спільнота, яка захищає права жителів і не дозволяє інвесторам перетворити одне з найбагатших міст Європи у найдорожче. У 2011 р. місто визнане найзеленішим в Європі, у т.ч. за побудову нового району Хафенсіті на місці колишньої промислової зони. У цьому районі було вкладено понад 10 млрд. євро і тому ціни на житло є зависокими, внаслідок чого, будинки є досі напівпорожніми. Будівля університету не є центром життя студентів, так як навколо через високу ренту відсутні недорогі заклади. Молодь їздить туди тільки вчитись, а вільний час проводить у старому портовому районі [13].

З'ясовано, що у плануванні багатьох європейських міст закладено дві основні ідеї: універсальний дизайн і пішохідоцентризм. У Гамбурзі пішоходи та люди з обмеженою мобільністю на першому місці: широкі тротуари від проїжджої частини відокремлені болардами, які роблять з'їзди для візків зручними та різними методами зменшують швидкість автівок у місті. Всі смітники та кнопки виклику світлофору роблять на зручному для людей з обмеженими можливостями рівні. Вулична навігація є також важливим елементом міського простору. Для оптимізації потоків пішоходів і зменшення витрат їх часу на пошук потрібного об'єкту скрізь встановлені

зрозумілі вказівники. Кожний вид транспорту має свою емблему, яка використовується по всій Німеччині: U – підземка, S – міська електричка, H – зупинка автобусу чи трамваю. У підземних переходах про напрямок руху до того чи іншого виходу згадується кожні 20 метрів. Через що людина має значно менше шансів заблукати, зупинитися посеред дороги й заважати іншим. Повага до жителя чи гостя міста й акуратність є пріоритетом Гамбургу – всі вивіски виконані в єдиному стилі. Політична реклама акуратно розташована на газоні невеликими дерев'яними ширмами або підвішена на стовпі, але одна, а не 15. Головне завдання будь-якого керівництва міста полягає у боротьбі з візуальним сміттям [13].

Ессен розташоване у Рурській області – найбільший промисловий регіон Німеччини. Колишнє місто шахтарів перетворилося на місто зелених технологій, де 54% території займають великі парки, зелені газони та чисті річки. Встановлено, що першим кроком до лідерства зеленого руху в Європі стало чітке визначення пріоритетних цілей: боротьба зі зміною клімату, сталий громадський транспорт, чисте повітря, зелені насадження, утилізація сміття, розвиток зеленої економіки, енергоефективність будинків тощо. Місто реалізувало кілька масштабних проєктів, зокрема очищення річок Рур та Емшер. За 40 років коли було заборонено купатись, вдалось відновити природний вигляд, бетонну набережну Емшера демонтували і річка рушила у своїх природніх берегах. З'ясовано, що у місті планується створення міжміського велобану, що з'єднає Ессен з Мюльхаймом, загальною довжиною близько 100 км. Користування авто, переважно, є платним, а велобан буде безкоштовним. У місті планують знизити долю автомобілів у загальній міській мобільності до 25%, що значно зменшить рівень викидів парникових газів [14].

Париж (Франція) має багаторічну історію містобудування. Так, у 1853 р. барона Жоржа Ежена Османа було призначено префектом департаменту Сена, й отримавши необмежені повноваження, він знищив значну частку старого міста та збудував Париж заново. Основою стали широкі бульвари, які відмінно прострілювались артилерією, були зручними для проведення парадів та ускладнювали будування барикад. За

рахунок широких тротуарів містом комфортно прогулюватись, можна розробляти зручні веломаршрути, відділені бордюром від проїжджої частини. Паризькі вулиці від'єднанні бордюрами від проїжджої частини, де їздить приватний, громадський транспорт і велосипедисти. Цей метод дозволяє більш пасажиромісткому транспорту пересуватись, оминаючи затори. Велику увагу приділено пішоходам, що сприяє розвитку туризму. У Парижі діє єдина система транспортної навігації, багато вказівників для туристів, створена світлова та тактильна навігації [15].

Висновки та напрями подальших досліджень. Отже, для успішного вирішення проблем планування, забудови та благоустрою потрібно впроваджувати архітектурно-планувальні управлінські рішення з урахуванням подальших перспектив розвитку населених пунктів. В українських містах варто приділяти увагу питанням озеленення історично сформованих центрів шляхом реконструкції та розрідження щільно забудованих районів. Саме зелені насадження значно зменшують наявність пилу й диму в повітрі, відіграють роль своєрідного фільтру, впливають на формування мікроклімату, бо впливають на тепловий режим, вологість і ступінь рухомості повітря. Безліч видів декоративних рослин створюють широкі можливості для архітектурних композицій і планування міста взагалом.

Таким чином, досвід інших країн надає широке різноманіття корисних для України прикладів поліпшення рівня життя населення задля успішного розвитку та комфортного існування суспільства. Міжнародна практика демонструє нам пріоритети у публічному управлінні – оптимальне структурування міських просторів і раціональне використання ландшафтного ресурсу, що в подальшому забезпечує високу організацію комфортного проживання в містах. Це залежить від взаєморозуміння та спільної роботи публічної влади й громадськості. Однак не існує ідеальної моделі благоустрою міст, придатної для всіх країн. Повне копіювання тієї чи іншої моделі може спричинити негативні наслідки для України. Отже, необхідно переосмислити й адаптувати світовий досвід публічного управління сферою благоустрою у містах, що стане

чудовим спонуканням до відповідних дій для України на її шляху до розвитку та процвітання.

Список використаних джерел

1. Ігнатенко О. П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів : дис. ... д-ра наук з держ. управління : 25.00.02 / Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2016. 471 с.
2. Белінська Т. О. Благоустрій територій міста: актуальні питання управління. *Могиланські читання – 2019: досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Миколаїв. 2019. Миколаїв, 2019. С. 63–65.
3. Палій Я. І. Програми озеленення міст: світовий досвід та вітчизняні реалії. *Соціально-економічні, політичні та гуманітарні виміри національного та місцевого розвитку* : матеріали регіон. наук.-практ. конф. м. Полтава, 2018. Полтава, 2018. С. 141–144.
4. Очеретний В. П., Потапова Т. Е., Кузьміна Д. М., Сологор В. М.. Сучасна тенденція скорочення площі зелених насаджень в світі. *Сучасні технології, матеріали і конструкції в будівництві*. 2017. № 2. С. 69–76.
5. Соколан Ю. С., Кучеренко Л. В. Аналіз досвіду планування системи благоустрою житлових територій при реконструкції. *Вісник Хмельницького національного університету*, 2021. № 2. С. 17–25.
6. Белінська Т. О., Євтушенко О. Н. Європейський досвід благоустрою міст: можливості для України. *Лісабонський договір – 10 років після набуття чинності. Що змінилося у функціонуванні ЄС?* : матеріали наук.-практ. конф. м. Миколаїв, 12 груд. 2019. Миколаїв, 2019. С. 136–139.
7. Биялт В.С. Обзор зарубежного опыта управления сферой благоустройства и озеленения территорий. *Символ науки*, 2020. № 11. С. 51–54.
8. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 10 черв. 2017 р. № 2807. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15> (дата звернення: 05.10.2021).
9. Миський простір: куди потрібно рухатися, аби українські міста ставали комфортнішими. *Property Times* : веб-сайт. URL : <https://propertytimes.com.ua> (дата звернення: 29.09.2021).
10. Європейський досвід благоустрою міста: актуальні питання управління. *Україна коммуніальна* : веб-сайт. URL : <http://jkg-portal.com.ua> (дата звернення: 29.09.2021).
11. Благоустрій по-європейськи: Стокгольм. *Хмарочос* : веб-сайт. URL : <https://hmarochos.kiev.ua> (дата звернення: 29.09.2021).
12. Берлін: город камня и зелени. *День* : веб-сайт. URL : <http://m.day.kyiv.ua> (дата звернення: 29.09.2021).
13. Благоустрій по-європейськи: Гамбург. *Хмарочос* : веб-сайт. URL : <https://hmarochos.kiev.ua> (дата звернення: 29.09.2021).
14. Як з центру важкої промисловості стати Зеленою столицею Європи. *Екодія* : веб-сайт. URL : <http://ecoaction.org.ua> (дата звернення: 29.09.2021).
15. Благоустрій по-європейськи: Париж *Хмарочос* : веб-сайт. URL : <https://hmarochos.kiev.ua> (дата звернення: 29.09.2021).

References

1. Ihnatenko, O. P. (2016). *Derzhavne rehuliuivannia sfery blahoustroiu naselenykh punktiv* [Public regulation of the area of beautification of human settlements]. *Doctor's thesis*. National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Kyiv [in Ukrainian].
2. Byelins'ka, T. O. (2019). *Blahoustriy terytoriy mista: aktual'ni pytannya upravlinnya*. [Landscaping of the city: current management issues], *Mohylanski chytannya – 2019: dosvid ta tendentsiyi rozvytku suspilstva v Ukraini: hlobalnyy, natsionalnyy ta rehionalnyy aspekty, materialy Vseukrayinskoï naukoivo-praktychnoi konferentsii* [Mohyla Readings – 2019: experience and trends in society in Ukraine: global, national and regional aspects, Proceedings of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference]. Mykolayiv [in Ukrainian].

3. Byelins'ka, T. O., Yevtushenko O.N. (2019). Yevropeys'kyy dosvid blahoustroyu mist: mozhlyvosti dlya Ukrayiny [European experience of urban development: opportunities for Ukraine], *Lisabons'kyy dohovir – 10 rokiv pislya nabuttya chynnosti. Shcho zminylosya u funktsionuvanni ES?*, materialy naukovy-praktychnoi konferentsii [The Lisbon Treaty is 10 years after its entry into force. What has changed in the functioning of the EU?, Proceedings of the Scientific and Practical Conference]. Mykolayiv [in Ukrainian].
4. Paliy, Ya. I. (2018). Prohramy ozelenennya mist: svitovyy dosvid ta vitchyznyani realiyyi [Urban landscaping programs: world experience and domestic realities], *Sotsialno-ekonomichni, politychni ta humanitarni vymiry natsionalnoho ta mistsevoho rozvytku, materialy rehionalnoi naukovy-praktychnoi konferentsii* [Socio-economic, political and humanitarian dimensions of national and local development, Proceedings of the Regional Scientific and Practical Conference]. Poltava [in Ukrainian].
5. Ocheretnyy V. P., Potapova T. E., Kuzmina D. M., Solohor V. M. (2017). Suchasna tendentsiya skorochennya ploshchi zelenykh nasadzen v sviti [A modern tendency of reducing the space of green plants in the world]. *Suchasni tekhnolohiyi, materialy i konstruktivnyi v budivnytstvi*, 2. 69–76. Doi: 10.31649/2311-1429 [in Ukrainian].
6. Sokolan Yu. S., Kucherenko L. V. Analiz dosvidu planuvannya systemy blahoustroyu zhytlovykh terytoriy pry rekonstruktsiyi [Analysis of planning experience of inhabites localities urban beautification in view of reconstruction]. *Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu*, 2. 17–25. Doi: 10.31891/2307-5732-2021-295-2-17-25[in Ukrainian].
7. Byyalt, V.S. Ohlyad zarubizhnogo dosvidu upravlinnya sferoyu blahoustroyu ta ozelenennya terytoriy [Review of foreign experience in managing the area of beautification and landscaping]. *Symvol nauky*, 11. 51–54 [in Russia].
8. Zakon Ukrainy «Pro blagoustriy naselenykh punktiv» [About improvement of settlements].(n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15#Text> [in Ukrainian].
9. Miskiy prostir: kudy potribno ruhatsya, aby ukrainski mista stavaly komfortnishymy. (2020). Ofitsiyni sait Property Times [Official site of Property Times]. Retrieved from <https://propertytimes.com.ua/> [in Ukrainian].
10. Evropeyskiy opyt zelenogo blagoustroystva. (2013). Ofitsiyni sait Ukraina kommunalnaya [Official site of Ukraine communal]. Retrieved from <http://jkg-portal.com.ua/> [in Ukrainian].
11. Blagoustriy po-evropeysky: Stokholm. (2014). Ofitsiyni sait Khmarochos [Official site of Skyscraper]. Retrieved from <https://hmarochos.kiev.ua/> [in Ukrainian].
12. Berlin: gorod kamnia i zeleni. (2017). Ofitsiyni sait Den [Official site of Day]. Retrieved from <http://m.day.kyiv.ua/> [in Ukrainian].
13. Blagoustriy po-evropeysky: Gamburg. (2014). Ofitsiyni sait Khmarochos [Official site of Skyscraper]. Retrieved from <https://hmarochos.kiev.ua/> [in Ukrainian].
14. Yak z centru vajkoj promyslovosti staty Zelenouo stolyceuo Evropy. (2018). Ofitsiyni sait Ekodiya [Official site of Ecodia]. Retrieved from <http://ecoaction.org.ua/> [in Ukrainian].
15. Blagoustriy po-evropeysky: Parij. (2014). Ofitsiyni sait Khmarochos [Official site of Skyscraper]. Retrieved from <https://hmarochos.kiev.ua/> [in Ukrainian].

WORLD PRACTICES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE SPHERE OF LANDSCAPING IN CITY

Zadorozhnyia Iryna

Abstract. The article considers the world experience of public management in the field of urban development. The author studies the current trends in urban development, identifies problems in the field of landscaping, analyzes the experience of foreign cities such as the United States, Britain, Sweden, Germany, France, the introduction of modern ideas to improve the comfort of living. It is established that the issues of ecological status occupy one of the leading places in the political and social life of society in developed countries. It is determined that the field of landscaping covers a wide range of requirements, which include: socio-economic, sanitary, engineering and architectural. They provide for the implementation of a set of measures for the ecological condition and appearance of cities to create more comfortable microclimatic, sanitary and aesthetic conditions on the streets, in residential areas, public places, represented by parks, boulevards, squares and more. Researched foreign experience shows that the main stage on the way to urban comfort is to plan an effective system of urban development. It is established that the main direction of development of the landscaping system in these countries is the development of greenspace expansion and classification of such areas by levels of greenspace expansion, renovation and improvement of areas in accordance with the approved standard schemes of streets, greenspace expansion, bicycle paths, etc. The modern world practices of public management in the field of urban development are analyzed and it is determined that the world has already formed a clear system of organization, coordination and control over the implementation of tasks between government and the public in accordance with existing needs. This is an example of proper cooperation between the government and the public and a prerequisite for the formation of a possible scenario for the cities of Ukraine to create their own approaches to landscaping and identify key issues in this area.

Key words: landscaping of the city, greenspace expansion of settlements, planning, world experience, public administration of the area of landscaping.

СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ОКРЕМИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4\(10\)-50-70](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4(10)-50-70)

Анотація. Досліджено статус органів місцевого самоврядування в особливих умовах. На цій основі проведена оцінка того, чи дійсно військово-цивільні адміністрації забезпечують закріплене право територіальних громад на місцеве самоврядування. Проаналізовано проблематику поточної взаємодії при здійсненні повноважень всіх державних органів на територіях з особовим статусом. Надано науково обґрунтовану інформацію про характер проблем у процесі управління обласними радами на територіях, на яких функціонують військово-цивільні адміністрації Донецької та Луганської областей, пропозиції щодо пріоритетних напрямів їх розв'язання та шляхи оптимізації системи управління в області функціонування військово-цивільних адміністрацій. Якісне функціонування військово-цивільних адміністрацій як резервного механізму державного управління та забезпечення виконання законів України має вирішити загострену проблематику законодавчого врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування у Донецькій та Луганській областях. Правовому врегулюванню підлягають відносини у сфері праці, оплати трудової функції, підпорядкуванні працівників правилам трудового розпорядку, передбачених трудовим законодавством та іншими нормативно-правовими актами з трудового права, колективним договором, угодами, локальними нормативними актами, трудовим договором тощо. Недосконалість положень Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», пов'язується з необхідністю врегулювання питання діяльності органів місцевого самоврядування, неспроможних виконувати свої функції там, де виникла потреба створення нових механізмів управління, таких як військово-цивільна адміністрація. Водночас в Донецькій і Луганській областях, окрім функцій та повноважень встановлених законодавством, в процесі децентралізації вони більше набувають ознак органу місцевого самоврядування та стають механізмом децентралізації на цих територіях. На військово-цивільні адміністрації покладається додаткова функція формування громад, формування нової територіальної основи для функціонування органів місцевого самоврядування. Зазначене актуалізує потребу в дослідженні, метою якого є ідентифікація викликів для органів місцевого самоврядування в межах виконання повноважень військово-цивільними адміністраціями. Визначення реального стану та актуальних

проблем у процесі управління обласними радами на територіях утворення військово-цивільних адміністрацій, проведення аналізу причин їх виникнення, відпрацювання основних напрямів, шляхів та способів оптимізації системи управління та функціонування військово-цивільних адміністрацій можуть бути підставою для постановки та проведення інших наукових робіт щодо практичного розв'язання визначених у цій роботі проблем.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, управління, військово-цивільна адміністрація, вибори, обласна рада, децентралізація, нормативно-правові акти.

Постановка проблеми. Державна реформа децентралізації влади та місцевого самоврядування має на меті формування нової територіальної основи для функціонування органів місцевого самоврядування, передачу більшості повноважень і бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, перерозподіл повноважень на користь регіонів і місцевої влади. Водночас згідно з правовою основою має бути затверджено в установленому порядку гарантовані державою правила поведінки, суспільні відносини, загальнообов'язкові норми, що визначають повноваження і порядок діяльності кожної місцевої ради, її права і зобов'язання під час прийняття управлінських рішень.

Ініційований комплекс змін до законодавства України щодо децентралізації влади, Конституції України покликаний здійснити заходи щодо завершення реформи місцевого самоврядування, проведення місцевих виборів на новій правовій та територіальній основі. У рамках реалізації основного етапу децентралізації державної влади та реформи місцевого самоврядування завершується процес формування адміністративно-територіального устрою нового рівня – проведення місцевих виборів надасть можливість сформувати територіальні громади. І законодавче врегулювання питання децентралізації влади та місцевого самоврядування зобов'язане забезпечити безперервність і повсюдність місцевого самоврядування, реалізацію виборчих прав громадян на всій території країни.

Безумовно, в Україні є громадська потреба у реформі децентралізації влади та місцевого самоврядування і передача

відповідно до принципу субсидіарності, повноважень від виконавчої влади місцевому самоврядуванню має посилити ефективність розвитку громад і регіонів, сприяти наданню якісних послуг громадянам. Зміни норм права покликані наблизити владу до людей, забезпечити імплементацію Європейської хартії місцевого самоврядування, зробити незворотнім процес децентралізації, створити новий спроможний адміністративно-територіальний державний устрій. Проте на певній території країни досить тривалий час норми права залишаються невідповідними, недіючими, або взагалі відсутніми. Це відбувається там, де розшаровані загальнозстановлені межі державного управління через особливі умови, що не забезпечують безперервність і повсюдність місцевого самоврядування. На цих територіях, більшість функцій обласних, міських, районних рад передані до військово-цивільних адміністрацій, але залишилися поза межами правового урегулювання відносини у сфері праці, оплати трудової функції, підпорядкування працівників правилам трудового розпорядку, передбачених трудовим законодавством та іншими нормативно – правовими актами з трудового права, колективними договорами, угодами, локальними нормативними актами, трудовими договорами, тощо. Причина в тому, що сьогодні немає правового розуміння щодо врегулювання питання діяльності так званих «старих» державних інститутів, неспроможних виконувати свої функції там, де виникла потреба у створенні нових механізмів управління, таких як військово-цивільна адміністрація. Таким чином, наприклад, депутатський корпус Донецької та Луганської обласних рад 6 скликання, десятий рік поспіль продовжує виконувати повноваження згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», крім повноважень обласної ради, які виконує обласна військово-цивільна адміністрація відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації». А безпосередні функції та повноваження рад щодо проведення чергових місцевих виборів, розпуску депутатського корпусу, функціонування органів місцевого самоврядування, легітимність влади та інші стають

такими, що суперечать чинним нормам права в умовах розшарування влади.

Децентралізація та реформа місцевого самоврядування – це насамперед інструмент державного управління для підвищення якості послуг, які держава надає населенню. Формування у межах реформування адміністративно-територіального устрою нових рівнів (базового та субрегіонального), функціонування територіальних громад, забезпечується проведенням виключно чергових місцевих виборів. Для місцевих громад на територіях в умовах збройного конфлікту діяльність всіх ланок органів місцевого самоврядування набуває особливого значення, є більш важливою, ніж для будь-яких інших. Вони, окрім інших функцій, мають протидіяти поглибленню соціальної нерівності на ґрунті політичних конфліктів і недовіри суспільства до більшості державних інститутів та забезпечити рівний доступ громадян до участі в економічному, соціальному і політичному житті, а також до основних соціальних послуг (особливо в сфері освіти, охорони здоров'я, пенсійному забезпеченні).

Врегулювання суспільно-політичної ситуації в Україні, подолання збройного конфлікту, ефективного проведення реформ, створення економічно сильних об'єднаних територіальних громад, відновлення довіри громадян до влади мають принципову можливість розвитку через некеровані або слабо керовані управлінські процеси у цих сферах. Багато в чому можливості розвитку цих сфер закладаються на правотворчому етапі, під час конструюванні ідеальних юридичних моделей нормативного компоненту. Водночас є важливим, які правові взаємини надаються нормами права учасникам тих чи інших правових відносин. Правовідносини між державними органами – військовими, цивільними та іншими потребують ідеальної правової моделі взаємодії, консолідуючого правового регулювання задля можливості сталого розвитку в державі. Проте, невизначеність характеру використовуваних нормативно-правових конструкцій, юридичних засобів і механізмів призводить до недосконалості законодавчого врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування щодо решти учасників тих чи інших правових відносин, наприклад, в особливих умовах. Відсутність оновлених

механізмів функціонування місцевих рад, невироблення резервних засобів управління у разі неспрацювання системи управління за певних умов гальмують проведення чергових місцевих виборів депутатів обласних рад на територіях, підконтрольних військово-цивільним адміністраціям та в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування, який може порушувати взаємодію інститутів влади. Для розуміння сутності самоорганізаційних ефектів у цих сферах державного управління необхідний аналіз тих об'єктивних причин і передумов, які створюють принципову можливість для розвитку некерованих або слабо керованих процесів та розробка відповідних інструментів державного управління.

Військово-цивільна адміністрація Донецької області, депутати Донецької обласної ради VI скликання неодноразово привертали увагу до проблеми дотримання принципу поєднання місцевих і державних інтересів та управління суспільними справами обласними радами у Донецькій та Луганській областях, які є тимчасово окупованими територіями України. На думку депутатського корпусу, експертів, керівників військово-цивільних адміністрацій цю проблему мають обговорити та вирішити [1–3]. Статус органів місцевого самоврядування у Донецькій та Луганській областях потребує якнайшвидшої визначеності через необхідність управління суспільними процесами, закріпленими за обласними радам Конституцією та законами України, в тому числі проведення місцевих виборів на підконтрольних українській владі територіях цих областей. У зв'язку з цим Українська асоціація районних та обласних рад Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування вважає актуальним та одним з гострих невирішених проблемних питань щодо діяльності районних та обласних рад, а також перспектив децентралізації – визначення статусу органів місцевого самоврядування у Донецькій та Луганській областях [4]. Таким чином, проблема полягає у площині дотримання на території Донецької та Луганської областей законодавчих актів України щодо здійснення політично-виборчого процесу, формування громад та інших функцій рад.

Розглядаючи сучасні проблеми Донецької області, серед основних умов децентралізації на засадах збалансованого розвитку є реформування місцевого самоврядування, яке має бути спрямованим на розв'язання політико-правових проблем місцевого самоврядування та формування спроможних територіальних громад, тобто здатних вирішувати організаційно-економічні, соціальні та екологічні проблеми на закріплених за відповідною громадою територіїю [5, с.46].

Удосконаленню системи організації влади як важливого частковому завданню комплексної реформи децентралізації присвячені роботи багатьох науковців.. В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу» автори надають оцінку внеску децентралізації у зміцнення країни, досліджують ефект зміни якості управління територіями, покращення якості життя членів громад [6]. Публічне управління в умовах інституційних змін розглядається науковцями Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України з визначенням проблематики розвитку місцевого самоврядування, теоретико-методологічних основ публічного управління в умовах інституційних змін, що відбуваються в зв'язку з процесом його реформування [7].

Щодо визначення статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня у Донецькій та Луганській областях в умовах децентралізації та розбалансування системи управління, то ця проблематика не знаходить поглибленого та окремого висвітлення в більшості досліджень. Проте зараз відсутній жодний законодавчо закріплений механізм управління суспільними справами натомість обласних рад, в умовах розбалансування системи управління, що відбувається з будь-яких причин (збройний конфлікт, пандемія, самоусунення та/або не зібрання депутатського корпусу, тощо). З огляду на те, що регіональний рівень влади є саме тим шаблоном в системі організації влади, який сприяє сталому функціонуванню системи державного управління взагалі [8], вирішення загальної проблеми законодавчого врегулювання діяльності територіальних органів місцевого самоврядування є актуальним та потребує подальших досліджень.

Метою статті є дослідження особливостей процесу управління обласними радами на територіях утворення військово-цивільних адміністрацій Донецької та Луганської областей.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети в роботі застосовано сукупність загальнонаукових та спеціальних методів: аналізу, синтезу, узагальнення, абстрактно-логічний метод (для визначення сутності та співвідношення основних теоретичних понять і категорій), системний підхід (для визначення умов та напрямів удосконалення механізмів державного управління в системі регіональної влади, взаємодії та здійсненні повноважень всіх державних органів на територіях з особовим статусом), порівняльний (для розуміння практичної дії нормативно-правової бази України), структурно-функціональний (для визначення структури та функцій органів регіональної влади, діяльності відповідних служб управління).

Інформаційною й емпіричною базою дослідження є нормативні документи органів державної та регіональної влади, статистичні й соціологічні дані, матеріали, опубліковані в періодичних виданнях і мережі Інтернет.

Виклад основного матеріалу. Обласна рада належить до органів стійкої взаємодії, що забезпечує досягнення належного управління як необхідної умови функціонування та розвитку території, на якій діє. Проте існують такі чинники в діяльності обласних рад, які послаблюють досягнення належного управління та несприяють наближенню якісних послуг до людей. Найбільш гострими серед них є так звані специфічні, що стосуються окремих територій, а також такі, що характерні для всіх областей України. До останньої групи належать проблеми позбавлення деяких повноважень рад щодо надкористування, неузгодженість норм бюджетного та земельного законодавства, ризику зменшення доходів обласних бюджетів. Специфічні, що стосуються виключно до територій конфлікту – це визначення статусу органів місцевого самоврядування у Донецькій та Луганській областях, законодавче врегулювання особливостей процесу управління в їх діяльності.

Специфічні проблемні питання діяльності обласних рад вказують на вразливість управління у близькості до зони бойових дій, відповідність статусу органів місцевого самоврядування критеріям реальної спроможності, специфічний стан здійснення управлінської діяльності на постконфліктній території Донецької і Луганської областей та інші загрози. Специфіка проблем функціонування Донецької та Луганської обласних рад відображає необхідність розроблення гнучкої моделі управління, що має враховувати всі важливі аспекти. Так, науковці Національного інституту стратегічних досліджень наголошують на необхідності приділити прискіпливу увагу розробці механізмів та інструментів управління для таких територій, а децентралізаційні процеси в Донецькій та Луганській областях вважають такими, що потребують розробки певних специфічних моделей планування об'єднання громад [6, с.107].

Невизначеність статусу обласних рад в Донецькій та Луганській областях призвела, станом на сьогодні, до ситуації, коли депутати обласної ради VI скликання Донецької області, обрані у 2010 році, зокрема 40 депутатів, досі виконують свої повноваження та забезпечують депутатську діяльність та взаємодію з місцевими громадами [3]. Проте, прямою нормою Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» передбачено, що у день набрання чинності актом Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації припиняються згідно із цим Законом повноваження обласної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах [18]. Фактично діяльність і юридичної особи обласної ради і її працівників триває й донині. Досліджується певна невідповідність законодавчих актів, яка полягає в наступному. Відповідно до Конституції України, строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах становить 5 років [9]. Питання початку та закінчення повноважень депутатів місцевих рад визначено у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад». Зокрема, згідно з ч.1 ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування

в Україні» повноваження депутата ради починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів і закінчуються в день першої сесії ради нового скликання, крім передбачених законом випадків дострокового припинення повноважень ради [10].

Чергові місцеві вибори відбувались в Україні 25 жовтня 2015 року та 25 жовтня 2020 року [11]. На них були заново сформовані органи місцевого самоврядування, обрані на попередніх чергових виборах 2010 року з урахуванням позачергових виборів, що відбулися у 2014 році. На тимчасово окупованій території (Автономна Республіка Крим, м. Севастополь, в окремих районах Донецької та Луганської областей) місцеві вибори не відбувалися. Це прямо передбачено нормами права ч.5 ст.8 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»[12]. Вибори також не відбувалися в окремих підконтрольних українській владі населених пунктах Донбасу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» райони і населені пункти, в яких мали пройти вибори, мали бути визначені рішенням Верховної Ради України, проте до дати проведення виборів 7 грудня 2014 року такого рішення не було прийнято, тож ці вибори не відбулися [13]. Голосування на таких територіях могло бути небезпечним для життя громадян через наближення до зони військових дій.

З іншого боку, місцеві вибори на окупованих територіях мали довести рівність прав громадян, законність обраних представників влади та незалежно від території надати можливість волевиявлення мешканцям сходу, як і решті їхніх співвітчизників в інших частинах країни. До того ж, міжнародні організації різних рівнів, зокрема Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи неодноразово висловлювалися, що місцеві вибори на сході України мають пройти на всіх підконтрольних Уряду територіях, акцентуючи, що ці вибори найважливіші для цих місцевих громад, ніж для будь-яких інших [14]. Разом з тим, парламентські і президентські вибори відбулися у 2014 та 2019 роках на території Донецької області

підконтрольній українській владі, попри всі занепокоєння, відповідно до чинного законодавства та без суттєвих порушень, що визнали в тому числі і міжнародні спостерігачі. Зокрема, у 2014 році ескалація конфлікту набувала більших обертів, але це не завадило забезпеченню волевиявлення населення, яке залишається політично активним і зацікавленим в майбутньому країни [11]. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи зазначив, що в цілому, міжнародні виборчі стандарти і основні свободи на проведених парламентських і президентських виборах у 2014 та 2019 роках дотримувалися, незважаючи на нестабільну політичну обстановку і переважні питання безпеки [14].

У селах, селищах, містах і областях, де чергові місцеві вибори 25 жовтня 2015 року не проводилися, каденція сільських, селищних, міських та обласних голів, а також виконавчих органів відповідних сільських, селищних, міських рад тривала понад десять років до чергових виборів 25 жовтня 2020 року, крім депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та в окремих районах, містах, селищах і селах Донецької та Луганської областей, а також депутатів Донецької та Луганської обласних рад, де вибори не відбувалися [15,16,17].

Проведення чергових виборів депутатів Донецької обласної ради на території Донецької області, підконтрольній українській владі у 2020 році мало б дати змогу забезпечити безперервність і повсюдність місцевого самоврядування, реалізувати виборчі права майже 1,5 млн виборців на території Донецької області, підконтрольній українській владі, на обрання нового складу Донецької обласної ради – єдиного представницького органу на обласному рівні, а також припинити у визначений законом спосіб повноваження депутатів Донецької обласної ради 6 скликання. Проте, враховуючи, що такі вибори не призначалися і не проводилися протягом 2014, 2015 та 2020 років, виникає питання щодо відповідності чинного законодавства реальному стану справ: яким чином та у який спосіб досі діють депутати Донецької

обласної ради шостого скликання та виконавчий апарат обласної ради, які в серпні 2014 року внаслідок з проведенням на території Донецької області антитерористичної операції, перемістились до підконтрольної українській владі території (м. Маріуполь Донецької області) і працюють до цього часу. З січня 2015 року більшість депутатів обласної ради через бойові дії, виїхала за межі області і не може зібратись для участі у сесіях. Проте на території Донецької області, підконтрольній українській владі, знаходиться близько 50 депутатів обласної ради, які продовжують працювати в округах, в режимі засідань робочих груп постійних депутатських комісій, беруть участь в комітетських, парламентських слуханнях, у підготовці пропозицій щодо законодавчого врегулювання проблемних питань виборців. Виконавчий апарат обласної ради, відповідно до ст. 58 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснює організаційне, правове, інформаційне забезпечення діяльності депутатів обласної ради VI скликання; взаємодіє з місцевими органами влади, органами місцевого самоврядування області, Українською асоціацією районних та обласних рад в питаннях децентралізації та реформування місцевого самоврядування; співпрацює з Комітетами Верховної Ради України щодо удосконалення законодавства у сфері місцевого самоврядування. Таким чином, фактично виконавчий апарат та депутати Донецької обласної ради VI скликання з 2010 року й донині виконують повноваження відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», крім повноважень обласної ради, які реалізує Донецька обласна військово-цивільна адміністрація відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [18].

Слід зауважити, що на підставі аналізу Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» (далі – Закон) в частині практичного застосування норми права на певній території, в ході дослідження була виявлена наступна тенденція. У первинній редакції Закону від 3 лютого 2015 року не передбачано у разі створення військово-цивільної адміністрації одночасного припинення повноважень відповідної місцевої ради, її виконавчих органів та/або апарату, сільського, селищного, міського голови, всіх посадових та службових осіб

місцевого самоврядування, які працюють в раді, її виконавчих органах та/або апараті. Отже, створення відповідно до Указу Президента України від 5 березня 2015 року № 123/2015 «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» Донецької обласної військово-цивільної адміністрації, подібно як і Луганської, не мало юридичним наслідком припинення повноважень відповідної ради, її депутатського корпусу, виконавчого апарату та працівників. Подальші зміни цього Закону зумовили внесення певних коректив до зазначеної проблематики, однак з огляду на принцип незворотності дії законів у часі, а також відсутність у цих змінах прямих приписів щодо місцевих рад, повноваження яких у період до 20 лютого 2016 року почали виконувати військово-цивільні адміністрації, ситуація з нормативним регулюванням питань повноважності Донецької обласної ради шостого скликання та її виконавчого апарату, депутатського корпусу та працівників залишається фактично на рівні 2015 року. Невизначеним є і статус майна комунальної власності, що знаходиться на території підконтрольній українській владі, однак належить до комунальної власності територіальних громад, які на сьогодні перебувають на тимчасово окупованій території.

Що ж до статусу органів місцевого самоврядування населених пунктів місцевого та районного рівня, розвитку громад та територій, вдалося подолати певні недоліки у правовому полі стосовно взаємодії та функціонуванні оновлених інститутів влади в рамках реформи децентралізації влади. Так, розпорядженнями Кабінету Міністрів України №№ 707-р – 730-р від 12 червня 2020 року в Україні були визначені адміністративні центри та затверджені території територіальних громад. Відповідно до постанови Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів» були утворені та ліквідовані райони, в тому числі і в зоні проведення антитерористичної операції, де відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення утворюються та діють військово-цивільні адміністрації, як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління.

Взагалі проблематика правового регулювання питань, щодо здійснення місцевого самоврядування військово-цивільними адміністраціями за умови припинення повноважень таких органів місцевого самоврядування в Донецькій та Луганській областях, організації і проведення виборів на підконтрольних Україні територіях, що межують з тимчасово окупованими частинами вказаних областей, статусу органів місцевого самоврядування, їх апаратів та посадових осіб, депутатів місцевих рад тощо неодноразово поставала в контексті законотворчої діяльності. Розроблено низку положень, в яких пропонується: передбачати додаткові повноваження військово-цивільних адміністрацій, утворювати в об'єднаних територіальних громадах військово-цивільні адміністрації у разі встановлення Центральною виборчою комісією неможливості забезпечити підготовку та проведення місцевих виборів на відповідних територіях, самоусунення депутатського корпусу; більш детально врегулювати питання звільнення керівників військово-цивільних адміністрацій населених пунктів; надати працівникам військово-цивільних адміністрацій, які не є військовослужбовцями, статус посадових осіб органів місцевого самоврядування. Окремі питання організації та діяльності військово-цивільних адміністрацій впорядковані Законом України, водночас серед проблемних питань, які надав можливість врегулювати цей Закон, було припинення на території Донецької та Луганської областей повноважень і реорганізація як юридичних осіб понад ста місцевих рад, а також їх виконавчих органів, обраних у 2010 році, що мали аналогічну з обласним радам невизначеність [19].

Однак з огляду на практику застосування Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» доведено його недосконалість в умовах сучасних суспільно-політичних та фінансово-економічних реалій, через відсутність законодавчих норм врегулювання суспільних відносин, достатнього правового забезпечення питань утворення військово-цивільних адміністрацій, припинення повноважень органів місцевого самоврядування, дотримання трудових прав працівників цих органів та їх апаратів, збереження комунального майна, архівів, поточної документації, тощо. Також залишається поза зоною

уваги загострена проблема законодавчого врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування Донецької області в умовах утворення військово-цивільних адміністрацій, зокрема проблема статусу та повноважень Донецької обласної ради.

Взагалі, військово-цивільна адміністрація розглядається нами як комплексний механізм державного управління, що застосовується для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках самоусунення влади в особливих умовах, як альтернатива загальноприйнятій системі управління, що не спрацьовує, стає неробочою та не виконує своїх функцій за будь-яких умов [8]. Військово-цивільна адміністрація – це багатофункціональний інструмент для забезпечення виконання законів України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про боротьбу з тероризмом», що на субрегіональному та регіональному рівнях покликаний здійснювати на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження згідно із чинним законодавством. У селах, селищах, містах – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та їх голів та інші повноваження [18]. З огляду на розроблений комплексний механізм державного управління людськими ресурсами у військово-цивільних адміністраціях Донецької та Луганської областей передбачено затвердження Порядку припинення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб там, де утворюються військово-цивільні адміністрації; розмежування повноважень між обласною радою та обласною військово-цивільною адміністрацією на певний період та врегулювання механізму передавання та повернення повноважень після припинення діяльності військово-цивільних адміністрацій; застосування єдиного підходу до виконання повноважень місцевого самоврядування на регіональному рівні [8]. Проте, як вбачається, його досконалість потребує доопрацювань, насамперед на законодавчому рівні. Залишилися

невирішені питання та виклики, що створюють бар'єри на шляху поточної взаємодії та здійсненні повноважень всіх державних органів на територіях з особливим статусом, а саме:

у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачено випадків саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень органами місцевого самоврядування, що нівелює критерій для підстав створення військово-цивільних адміністрацій;

норми права не містять переліку випадків, коли місцеві ради або їх виконавчі органи не здійснюють покладені на них повноваження внаслідок їх фактичного невиконання;

відповідно до Закону не врегульована ситуація, коли виконавчі органи місцевої ради здійснюють свої повноваження і одночасно створюється військово-цивільна адміністрація населеного пункту. Не визначено, на підставі чого будуються взаємини цих органів, їх підпорядкованість;

відсутня норма права щодо розмежування повноважень районних, обласних рад та військово-цивільних адміністрацій.

В умовах децентралізації, окрім функцій та повноважень згідно із законодавством, військово-цивільна адміністрація набуває ознак органу місцевого самоврядування та стає механізмом децентралізації на цих територіях. Можна стверджувати, що реформа децентралізації пов'язана з необхідністю проведення реорганізації органів місцевого самоврядування та військово-цивільних адміністрацій у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України. Щоб створити більш глибокий, гнучкий і якісний механізм для ефективного вирішення глобальних проблем в майбутньому, виникає потреба в узгодженості Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» з Конституцією України та законодавством про місцеве самоврядування. Ґрунтуючись на цьому, аналітичний огляд містить п'ять рекомендацій щодо вдосконалення подальшої роботи в області функціонування військово-цивільних адміністрацій:

нівелювати недоліки поточної взаємодії між Донецькою та Луганською обласними радами та військово-цивільними адміністраціями, затвердити взаємини цих органів, їх підпорядкованість.

ухвалити законодавче рішення щодо призупинення діяльності Донецької та Луганської обласних рад, їх виконавчого апарату та депутатського корпусу VI скликання, під час реалізації повноважень обласних військово-цивільних адміністрацій на цих територіях, до відкриття першої сесії новообраної обласної ради та втрати юридичної сили актом Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації в Донецькій та Луганській областях.

відновити роботу над законопроектом про «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні, з урахуванням змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та планування громад і територій.

посилити якість децентралізаційних процесів на регіональному рівні шляхом напрацювання у правовому полі можливих врегулювань щодо статусу органів місцевого самоврядування у Донецькій та Луганській областях, що надасть можливість отримати успішні результати для громад на територіях з особливим статусом.

забезпечити нормативно-правове врегулювання правових механізмів місцевої демократії – регламентів рад та виконавчих органів рад об'єднаних територіальних громад, порядку консультацій із громадськістю, бюджету участі, для чого, зокрема, необхідно пришвидшити ухвалення законопроектів з цих питань.

Створення правових основ для діяльності усіма суб'єктами публічної влади в регіоні відповідно до сучасних суспільно-політичних та фінансово-економічних реалій, а також відновлення функціонування системи управління через забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування має на меті збалансування системи державного управління.

Висновки та напрями подальших досліджень. У дослідженні було розглянуто низку проблем щодо діяльності військово-цивільних адміністрацій та їх взаємодії з іншими органами управління на відповідній території, висновки щодо

яких будуть корисні як для аналізу поточного стану справ, так і для керівництва процесом отримання практичного досвіду. Нормативне регулювання питань повноважності Донецької та Луганської обласних рад, працівників її виконавчого апарату та депутатів шостого скликання залишається, фактично, на рівні 2015 року і потребує належного правового вирішення. Відсутність безперервності здійснення публічної влади шляхом правонаступництва військово-цивільних адміністрацій щодо до раніше обраних місцевих рад, виконкомів цих рад та раніше утворених військово-цивільних адміністрацій тощо вказує на недосконалість процесу управління в державі. На сучасному етапі розвитку, в основу якого покладено глибоку політичну модернізацію суспільства й оновлення політико-правових інститутів державної влади, найважливішим є пошук оптимальних напрямів удосконалення правових інститутів і механізмів управління державою. На жаль, сьогодні реформа децентралізації здійснена тільки частково на базовому рівні місцевого самоврядування, а субрегіональний та регіональний рівень залишилися поза межами змін. Зміни в адміністративно-територіальному устрої України та розроблення пропозицій з просторового розвитку територіальних громад понукають до необхідності проведення реорганізації органів місцевого самоврядування та військово-цивільних адміністрацій в рамках реформи децентралізації. Втім, глобальні перетворення потребують правових доопрацювання та коректив. Отже, саме на стадії формування оновленого законодавства щодо місцевого самоврядування на регіональному рівні важливо передбачити усі можливі коливання системи управління задля можливості протидіяти сучасним загрозам, як політичним, так і соціальним, інформаційним, військовим та іншим. Це зумовило необхідність подальшого дослідження нормативно-правових засад, особливостей, принципів і змісту процесу управління обласними радами на територіях утворення військово-цивільних адміністрацій Донецької та Луганської областей.

Список використаних джерел

1. Там, де стріляють, місцеві вибори радять відкласти. *Радіо Свобода* : веб-сайт. URL : <https://www.radiosvoboda.org/a/27188514.html> (дата звернення: 03.09.2021).
2. Донецька обласна державна адміністрація, обласна військово-цивільна адміністрація : офіційний веб-сайт. URL : <https://dn.gov.ua/> (дата звернення: 03.09.2021).
3. Донецька обласна рада : офіційний веб-сайт. URL : <http://donbassrada.gov.ua/> (дата звернення: 03.09.2021).
4. Звернення Української асоціації районних та обласних рад до Президента України, голови Верховної Ради України та Прем'єр – міністра України стосовно проблем діяльності районних та обласних рад, їх вирішення, а також перспектив децентралізації вих. № П01-109/213 від 06 травн. 2021 р. : веб-сайт. URL : <http://uaror.org.ua/wp-content/uploads/2021/05/%D0%97%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%A1%D0%9A%D0%90%D0%9D.pdf> (дата звернення: 03.09.2021).
5. Чечель, А. Децентралізація на засадах збалансованого розвитку: шляхи подолання еколого-економічних проблем Донецької області. *Manager. Bulletin of Donetsk State University of Management*, 201). № 76 (3). С. 46.
6. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт.: Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с.
7. Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія / За наук. редакції док. держ. упр. Войтович Р. В. та Ворони П. В. Київ, 2018. 475 с.
8. Зелінська Н. Є. Механізми державного управління людськими ресурсами в системі регіональної влади: дис. канд. держ. упр. : 25.00.02 / Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України, 2018. 228 с.
9. Конституція України : станом на 1 верес. 2016 р. / Верховна Рада України. Харків : Право, 2016. 82 с.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 16.09.2021).
11. Центральна виборча комісія : офіційний веб-сайт. URL : <https://www.cvk.gov.ua> (дата звернення: 03.09.2021).
12. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квіт. 2014 р. № 1207-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення: 16.09.2021).
13. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1680-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18#Text> (дата звернення: 16.09.2021).
14. Chamber of Local Authorities 27th SESSION Strasbourg, 14-16 October 2014. *Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи* : веб-сайт. URL : <https://rm.coe.int/observation-of-pre-term-local-elections-in-ukraine-25-may-2014-recomme/1680718f05> (дата звернення: 03.09.2021).
15. Про неможливість проведення перших виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької і Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року : постанова Центральної Виборчої Комісії від 08 серп. 2020 р. № 161. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0161359-20#Text> (дата звернення: 03.09.2021).
16. Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування : лист від 12 листоп. 2015 р. №04-4/11-3868.
17. Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році : постанова Верховної Ради України від 05 лип. 2020 р. №795-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-20#Text> (дата звернення: 03.09.2021).
18. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03 лют. 2015 р. № 141-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 16.09.2021).
19. Про внесення змін до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності військово-цивільних адміністрацій : Закон України від 17 груд. 2020 р. № 1120-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1120-20#Text> (дата звернення: 16.09.2021).

References

1. Tam, de striliaiut, mistsevi vybory radiat vidklasty [Where there is shooting, local elections are advised against holding]. *Radio Svoboda*. Retrieved from <https://www.radiosvoboda.org/a/27188514.html> [in Ukrainian].
2. Donetska oblasna derzhavna administratsiia, oblasna viiskovo-tsyvilna administratsiia. (2021). Ofitsiyni sait Donetskoï oblasnoï derzhavnoï administratsiï, oblasnoï viiskovo-tsyvilnoï administratsiï [Official website of the Donetsk Regional State Administration, the Regional Civil-Military Administration]. Retrieved from <https://dn.gov.ua/> [in Ukrainian].
3. Donetska oblasna rada (2021). Ofitsiyni sait Donetskoï oblasnoï radu [Official website of the Donetsk Regional Council]. Retrieved from <http://donbassrada.gov.ua/> [in Ukrainian].
4. Zvernennia Ukrainsoi asotsiatsii raionnykh ta oblasnykh rad do Prezydenta Ukrainy, holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy ta Premier – ministra Ukrainy stosovno problem diialnosti raionnykh ta oblasnykh rad, yikh vyrishennia, a takozh perspektiv detsentralizatsii vykh. № P01-109/213 vid 06 travn. 2021 r. Retrieved from <http://uaror.org.ua/wp-content/uploads/2021/05/%D0%97%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%A1%D0%9A%D0%90%D0%9D.pdf> [in Ukrainian].
5. Chechel, A. (2017). Detsentralizatsiia na zasadakh zbalansovanoho rozvytku: shliakhy podolannia ekoloho-ekonomichnykh problem Donetskoï oblasti. [Decentralization based on balanced development: ways to overcome the environmental and economic problems of the Donetsk region] *Manager. Bulletin of Donetsk State University of Management*, 76(3), 46 [in Ukrainian].
6. Zhalilo Ya. A., Shevchenko O. V., Romanova V. V. (2019). Detsentralizatsiia vlady: poriadok denniy na serednostrokovu perspektivu. Analitichna dopovid [Decentralization of Power: the Order of the Day for the Medium Term. Analytical research]. *Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen*. Kyiv [in Ukrainian].
7. Voitovych R. V., Vorona P. V.(2018). Publichne upravlinnia v umovakh instytutsiinykh zmin : kolektyvna monohrafiia [Public Administration in the Context of Institutional Changes: Collective Monograph]. Kyiv [in Ukrainian].
8. Zelynska N. Ie. (2018) Mekhanizmy derzhavnogo upravlinnia liudskymy resursamy v systemi rehionalnoi vlady [Mechanisms of state management of human resources in the system of regional power]. *Candidate's thesis*. Instytut pidhotovky kadriv Derzhavnoi sluzhby zainiatosti [in Ukrainian].
9. Konstytutsiia Ukrainy : stanom na 1 veres. 2016 r. [Constitution of Ukraine from September 1, 2016]. *Verkhovna Rada Ukrainy. Kharkiv : Pravo* [in Ukrainian].
10. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR. [Law of Ukraine On Local Self-Government in Ukraine Retrieved from May 21, 1997, No. 280/97-VR]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
11. Tsentralna vyborcha komisiia. Ofitsiyni sait Tsentralnoi vyborchei komisii [Official website of the Central Election Commission]. Retrieved from <https://www.cvk.gov.ua> [in Ukrainian].
12. Pro zabezpechennia prav i svobod hromadian ta pravovyi rezhym na tymchasovo okupovanii terytorii Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 15 kvit. 2014 r. № 1207-VII. [Law of Ukraine On ensuring the rights and freedoms of citizens and the legal regime in the temporarily occupied territory of Ukraine from April 15, 2014 No. 1207-VII] Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> [in Ukrainian].
13. Pro osoblyvyi poriadok mistsevoho samovriaduvannia v okremykh raionakh Donetskoï ta Luhanskoi oblasti : Zakon Ukrainy vid 16 veres. 2014 r. № 1680-VII. [Law of Ukraine On the special order of local self-government in certain areas of Donetsk and Lugansk regions from 16 Sept. 2014 No. 1680-VII.] Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18#Text> [in Ukrainian].

14. Chamber of Local Authorities 27th SESSION Strasbourg, 14-16 October 2014 CPL(27)4FINAL 15 October 2014 *Konhres mistsevykh i rehionalnykh vlad Rady Yevropy*. [Official website of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe]. Retrieved from <https://rm.coe.int/observation-of-pre-term-local-elections-in-ukraine-25-may-2014-recomme/1680718f05> [in English].
15. Pro nemozhlyvist provedennia pershykh vyboriv deputativ okremykh silskykh, selyshchnykh, miskyykh rad Donetskoi i Luhanskoi oblasti ta vidpovidnykh silskykh, selyshchnykh, miskyykh holiv 25 zhovtnia 2020 roku : Postanova Tsentralnoi Vyborchoi Komisii vid 08 serp. 2020 r. № 161. [Resolution of the Central Election Commission On the impossibility of holding the first elections of deputies of individual village, settlement, city councils of Donetsk and Luhansk regions and the corresponding village, settlement, city chairmen on October 25, 2020: from August 08, 2020 №161]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0161359-20#Text> [in Ukrainian].
16. Komitet Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan derzhavnoho budivnytstva, rehionalnoi polityky ta mistsevoho samovriaduvannia : lyst vid 12 lystop. 2015 r. №04-4/11-3868 [in Ukrainian].
17. Pro pryznachennia chervovykh mistsevykh vyboriv u 2020 rotsi : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 05 lyp. 2020 r. №795-IX. [The Supreme Council of Ukraine On the appointment of the next local elections in 2020, from July 5, 2020 №795-IX]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-20#Text> [in Ukrainian].
18. Pro viiskovo-tsyvilni administratsii : Zakon Ukrainy vid 03 liut. 2015 r. № 141-VIII. [Law of Ukraine On Civil-Military Administrations from February 03, 2015 No. 141-VIII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> [in Ukrainian].
19. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro viiskovo-tsyvilni administratsii» shchodo vporiadkuvannia okremykh pytan orhanizatsii ta diialnosti viiskovo-tsyvilnykh administratsii : Zakon Ukrainy vid 17 hrud. 2020 r. № 1120-IX. [Law of Ukraine On amendments to the Law of Ukraine "On civil-military administrations" to streamline certain issues of the organization and activities of civil-military administrations from 17 December. 2020 No. 1120-IX]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1120-20#Text> [in Ukrainian].

THE STATUS OF LOCAL GOVERNMENT IN SOME TERRITORIES OF UKRAINE

Zelinska Natalia

Abstract. The article investigates the mechanism of the military-civil administration, as well as the interaction between the levels of government in certain territories of Ukraine. It discusses how this example improves or changes the understanding of the status of local government. On this basis, an assessment was made of whether civil-military administrations really ensure the enshrined right of territorial communities to local self-government. The problems of interaction of all state bodies in territories with a special status were investigated. The materials of the article contain scientifically substantiated information about the nature of the problems of regional councils in the territories of operation of the military-civil administrations of the Donetsk and Lugansk regions. The priorities and directions of solutions to this problem were proposed. Recommendations have been developed for optimizing the system of public administration in the functioning of civil-military administrations. The high-quality work of civil-military administrations, as a reserve mechanism of state administration, should ensure the implementation of the laws of Ukraine and the activities of local government bodies in Donetsk and Luhansk regions. The law needs to regulate relations in the field of labor, wages, labor legislation and other regulatory legal acts on labor law, collective agreements, agreements and the like. The imperfection of the Law of Ukraine "On Civil-Military Administrations" requires regulation in the activities of local self-government bodies. They are incapable of performing their functions where it became necessary to create new governance mechanisms, such as civil-military administration. Civil-military administrations in Donetsk and Luhansk regions, in the process of decentralization, acquire the characteristics of a local self-government body and become a mechanism of decentralization in these territories. The civil-military administrations are entrusted with the additional function of forming communities, forming a new territorial base. This is the need for scientific research, the purpose of which is to identify problems in local self-government in the territory of civil-military administrations. The relevance of the problems of regional councils in the territories of formation of military-civil administrations, analysis of the causes of their occurrence, development of methods for their elimination and optimization of the control system, can be the basis for conducting other scientific research.

Key words: local government bodies, administration, civil-military administration, elections, regional council, decentralization, regulations

Коженовські Лешек

ORCID iD 0000-0002-1866-3027

E-mail: lfk@interia.pl

Литвиновський Євген

ORCID iD 0000-0003-2127-8354

E-mail: doklytyvynovsky@ukr.net

ІНФОРМАЦІЯ – ВАЖІЛЬ АНТИКРИЗОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4\(10\)-71-94](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4(10)-71-94)

Анотація. Вимогами сучасності для сталого функціонування глобального суспільства в умовах надзвичайних викликів до його стійкості є проведення методологічних та науково-прикладних досліджень з проблематики цивільної безпеки, вивчення кращих практик антикризового менеджменту країн Європи. Також науковим завданням є теоретичне обґрунтування складових механізму державного управління сферою цивільної безпеки та їх характеристик. На основі аналізу механізму державного антикризового управління республіки Польща гіпотетично визначено інформацію як центральний (базовий) його важіль, обґрунтовано її значущі характеристики. Методами дослідження були метод компаративного аналізу, контент-аналізу, гіпотетичний, метод інтерв'ювання експертів. На основі аналізу попередніх наукових розвідок визначено, що такі структурні елементи механізму державного управління як політики, важіль, інструменти, зокрема в управлінні сферою цивільної безпеки, не знайшли свого місця, часом їх ототожнюють, а здебільшого лише похідно про них згадують. Зазначені дослідження є теоретичною базою підтвердження гіпотези, що інформація є основою прийняття державних управлінських рішень, невід'ємною частиною системи, метою якої є зменшення стану невизначеності її функціонування, не лише міждисциплінарним терміном, який суперечить невідомому, а й ключовим фактором (важелем державного управління) національної безпеки. Обіг інформації є підґрунтям належного функціонування системи антикризового управління Республіки Польща (далі – РП).

Аналіз системи антикризового менеджменту РП свідчить, що діяльність органів управління спрямована на організацію і підтримку всіх можливих систем комунікації – інформаційних, транспортних, логістичних тощо. Чим вищий рівень управління, тим важливішим є фактор координації окремих видів діяльності. Ця координація органів управління (сил) антикризового менеджменту заснована на базі отримання (надання) повідомлень (інформації) з наявних сил і засобів та проведених заходів суб'єкта системи нижнього рівня управління та повідомлень із запитом необхідних сил і засобів з вищих рівнів управління. Також значна увага приділяється системі

моніторингу визначених загроз. Пропонується замість поняття «моніторинг» ввести «контролінг», в основі якого лежить збір, обробка, перевірка, стандартизація відповідної інформації (повідомлення) про стан (загрозу, ризик) об'єкта захисту. Визначено, що для упорядкування ієрархічної інформації та обробки даних у системі антикризового менеджменту РП, підтримання ефективного інформаційного потоку стандартизованих даних (збір мінімального обсягу даних, доповнення (за необхідності) їх додатковою інформацією та представлення у вигляді звіту (початкового, корегуючого, заключного) про ситуацію, функціонує інформаційно-аналітична система «Central Reporting Application». Зроблено висновок, що інформація – це зміст, який передається повідомленням, що надає можливість зрозуміти сенс даних і взаємозв'язок між ними, точка опори системи (механізму) державного управління антикризового менеджменту, відповідно до характеристик якої визначається ефективність діяльності його комунікаційної складової зокрема та всієї системи антикризового менеджменту загалом. Визначено значущі характеристики інформації, серед яких: актуальність, цінність, своєчасність, обґрунтованість, правдивість або істинність (хибність), суб'єктність (суб'єктивність), об'єктивність, первинність (вторинність), корисність, повнота, точність, гнучкість, достовірність, достатність, унікальність, однозначність. Напрямом подальшого дослідження є вивчення практичних кейсів щодо функціонування інформаційно-аналітичних систем антикризового менеджменту країн Європи з визначення значущих характеристик інформаційних потоків, що в них обробляються.

Ключові слова: цивільна безпека, механізм державного управління, система антикризового менеджменту Республіки Польща, інформація, важіль.

Постановка проблеми. В умовах перманентного удосконалення системи державного управління в Україні, визначення стратегічного напрямку поступу країни в Європейський Союз залишається науковим завданням вивчення кращих практик його членів у різних сферах суспільного життя, у тому числі у сфері цивільної безпеки.

У західній науці та практиці, зазначає Д. Тихомиров, «поняття цивільна безпека не має сталого нормативно-правового визначення та наукового тлумачення, визнається поняттям з мінливим змістом, який певним чином конкретизується в процесі діяльності суб'єктів, предметом якої і є безпека. Вітчизняне розуміння цивільної безпеки формується переважно на перехресті понять національна безпека, громадська та публічна безпека, цивільний захист та інших споріднених понять...» [1, с. 398]. Це актуалізує необхідність

проведення методологічних досліджень з об'єктно-орієнтованого аналізу сфери цивільної безпеки загалом.

Крім того, функціонування суспільства в умовах надзвичайних викликів до його стійкості привертає увагу до теоретико-прикладних досліджень проблематики державного управління цивільною безпекою держави, вивченню кращих практик державного антикризового управління в світовому просторі. Саме антикризового управління (позиція Є. Литвиновського) бо, як ми наголошували у попередній публікації, наприклад в Республіці Польща [2], зосереджується увага саме на питаннях запобігання, мінімізації ризиків виникнення небезпек, моніторингу стану безпеки об'єктів захисту, тобто на проблематиці антикризового управління (запобігання, а не реагування на кризу). У дослідженнях вітчизняних науковців більше виділяється проблематика управління в умовах виникнення надзвичайних ситуацій, наприклад у [3; 4].

Взагалі усталеним розумінням механізму державного управління цивільним захистом України, враховуючи системний підхід до визначення поняття «механізм державного управління» [5, 6], є таке : «це сукупність взаємообумовлених, взаємодіючих органів державного управління та вищих посадових осіб держави, яка в межах чинного законодавства та із залученням наявного у її розпорядженні потенціалу держави (матеріального, фінансового, інтелектуального та духовного) здійснює розробку й реалізацію владних, регулюючих, координуючих, контролюючих та нормативних *державно-управлінських впливів (рішень)* на об'єкти безпеки з метою прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз сталому розвитку вищезазначених об'єктів, передусім життєво важливим національним інтересам» [7; 8].

Як показує аналіз досліджень [9], у тому числі з проблематики державного управління цивільним захистом, наприклад [10; 11; 14], загально визнаними елементами структури механізму державного управління загалом та сферою цивільного захисту зокрема, є методи, важелі, інструменти, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення. Однак, якщо питання правового, нормативного та інформаційного

забезпечення цивільним захистом можна знайти в науковому дискурсі [10-18], то визначення та обґрунтування окремих політик, інструментів, важелів, методів державного управління системою цивільного захисту не знайшли свого місця в наукових дослідженнях: часом їх ототожнюють, а здебільшого лише похідно про них згадують. Їх «...опис має досить загальне спрямування;...не простежується чіткий взаємозв'язок між визначенням механізму державного управління та його структурою» [18].

На жаль, можна констатувати, що протягом 30-річчя існування науки державного управління деякі структурні елементи механізму державного управління так і не отримали сталих визначень, опису їх специфіки, а такі структурні компоненти механізму як правове, нормативне, інформаційне забезпечення визначаються як окремі механізми комплексного механізму державного управління. [6, 10]. Це є похідною проблемою розвитку методології науки публічного управління та адміністрування, зокрема у сфері цивільної безпеки.

Отже, визначення політик, інструментів, важелів механізму державного управління цивільною безпекою України, антикризового менеджменту Польщі є предметним полем для багатьох досліджень.

Мета статті. В рамках нашого компаративного дослідження ми продовжуємо публікацію його результатів. У цій публікації, на основі аналізу механізму державного антикризового управління Республіки Польща, гіпотетично визначаємо інформацію як його центральний (базовий) важіль (Є. Литвиновський), розкриваємо її основні характеристики (Л. Коженевські).

Методи дослідження. Загальним методом дослідження є метод компаративного аналізу систем антикризового менеджменту країн Європи. Для аналізу попередніх досліджень з визначеної проблематики застосовується метод контент-аналізу дотичних досліджень. Гіпотетичний метод. Висунуто наукове припущення щодо визначення інформації як базового важеля у структурі механізму державного управління цивільною безпекою, що потребує перевірки та теоретичного

обґрунтування. Для експертного визначення місця і характеристики інформації в системі антикризового менеджменту застосовується метод інтерв'ювання польських науковців.

Аналіз попередніх досліджень. Наукові дослідження проблематики механізмів державного управління сферою цивільного захисту, її складових проводили С. Андреєв, К. Белікова, П. Гаман, С. Майстро, О. Мельниченко, С. Потеряйко, О. Труш, Ю. Харламова [3; 7–15]. Деякий аналіз цих досліджень здійснено при постановці проблеми дослідження.

Що ж до виокремленої нами проблематики, а саме визначення важелів державного управління сферою цивільної безпеки та «інформації» як центрального (базисного) важеля, а тим більше системи антикризового менеджменту РП, то зазначене серед доступних досліджень не виявлено. Проблематики адекватності, повноти, оперативності та корисності інформації тим чи іншим чином торкаються науковці чи не в кожному дослідженні, що присвячено державному управлінню та прийняттю управлінських рішень. Так аналіз бази даних Національної бібліотеки імені В. І. Вернадського [9] за ключовими словами «цивільний захист», «механізм державного управління» «інформація» свідчить, що поняття «інформація» зустрічається в більшості з них.

Дотичними дослідженнями можна вважати дослідження К. Белікової (О. Барило).

У темі статті К. Белікової [19] у прямій постановці інформація визначається як складова системи державного управління у надзвичайних ситуаціях. Однак в основному тексті мова йдеться про необхідність інформаційно-аналітичного забезпечення як процесу одержання, опрацювання, зберігання та подання інформації, а в іншій статті [10] вона визначає цей процес окремим механізмом – інформаційно-аналітичним.

З точки зору вагомості інформації в системі управління й обґрунтування нашої гіпотези щодо визначення інформації базисним важелем, то теоретичним підґрунтям є позиція авторки, яка спираючись на логіко-семантичний підхід,

запропонований Д. Біленською [цит. за 20] у своїй дисертації визначає:

інформація є основою прийняття державних управлінських рішень [20, с. 101];

інформація – знання, яке використовується для орієнтування в ситуації і призначене для активних дій [цит. за 20, с. 127].

прийняття аргументованих рішень вимагає забезпечення керівників усіх рівнів управління вірогідною, своєчасною та достатньою інформацією...Доречна інформація має важливе значення для результативної діяльності [20, с. 144].

принцип придатності інформації до використання. Будь-яка інформація повинна бути певним чином структурована [20, с. 144].

Важливим для нас, є думка Г. Ситника, який визначив, що модель прийняття управлінського рішення на основі функціонування інформаційного механізму являє собою алгоритм узагальнення інформації, що надходить до суб'єктів [21, с. 282].

Н. Клименко визначає, що серед ключових показників, які впливають на безпеку функціонування системи державного управління в надзвичайних ситуаціях є інформація. Зростання рівня невизначеності інформації приводить до зростання ризику прийняття неадекватного рішення [цит. за 20, с. 145].

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства інформація (О. Твердохліб) перетворилася на вихідний і кінцевий продукт праці – вона збирається, підлягає обробці та розповсюдженню; вона вже стала товаром, що продається і купується, а побудована на її основі інформаційна система є спинним хребтом сучасного суспільства [41].

Процес управління, зазначає К. Белікова як діяльність об'єднаних у визначену систему суб'єктів управління, полягає у роботі з інформацією [20, с. 121].

Законом України «Про інформацію» визначено: «інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або в електронному вигляді»[22].

Н. Калюжна зауважує, що «управлінська інформація є структурованими даними, застосування яких сприяє зменшенню невизначеності в систему управління, підвищення ступеню її впорядкованості...» [цит. за 20, с. 145].

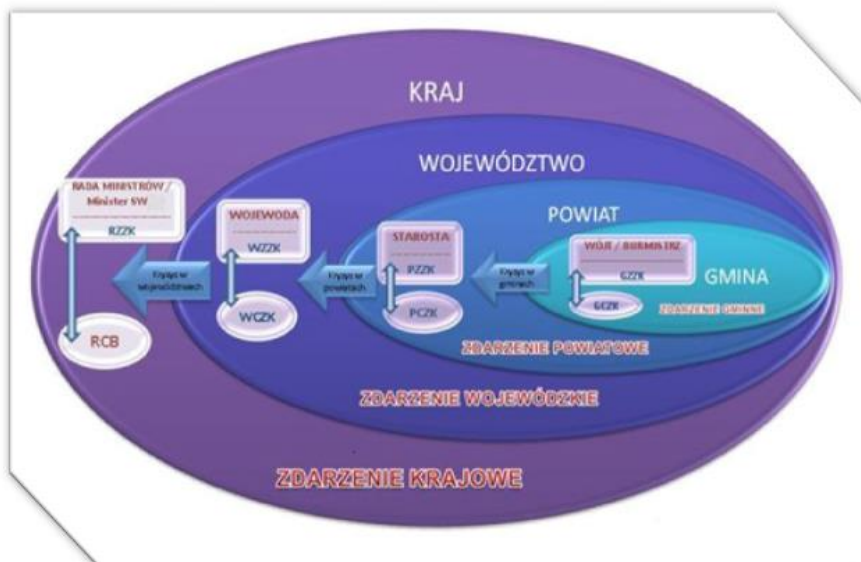


Рисунок 1 – Модель організації оповіщення та реагування на кризу (наведено оригінальною мовою)

Джерело : [23]

Аналіз системи антикризового менеджменту Республіки Польща, планів антикризового менеджменту мережі безпеки [2] свідчить, що діяльність органів управління спрямована на організацію і підтримку всіх можливих систем комунікації – інформаційних, транспортних, логістичних тощо. А чим вищий рівень управління, тим важливішим є фактор координації окремих видів діяльності [23]. Ця координація органів управління (сил) антикризового менеджменту (рис. 1) заснована на базі отримання (надання) повідомлень з наявних сил і засобів та проведених заходах суб'єкта системи нижнього рівня управління та повідомлень з запитом необхідних сил і засобів з вищих рівнів управління [24]. Також велика увага приділяється системі моніторингу визначених загроз. Моніторинг (від англ. «monitor») – це організований спосіб спостереження, зазвичай

безперервного та тривалого, з використанням камери, відеореєстратора або вимірювальних приладів. «Моніторити» у значенні «слідувати, спостерігати, наглядати» (без використання камер) — це модне (перевживане) слово, але воно не було схвалено лінгвістами [25].

Для системи антикризового менеджменту РП краще застосовувати термін «контролінг» (Л. Коженевські), тобто перевірка того, чи досягаються цілі та чи відповідають характеристики об'єкта та реальної дії запланованим стандартам, програмам, бюджетам, орієнтирам тощо [26]. ISO 8402 описує контролінг як «вимірювання, тестування, оцінку або перевірку однієї чи кількох властивостей об'єкта та порівняння їх із вимогами, щоб визначити, чи відповідає кожна з цих властивостей» [27].

В основі зазначеного процесу (контролінгу) лежить збір, обробка, перевірка, стандартизація відповідної інформації (повідомлення) про стан (загрозу, ризик) об'єкту захисту.

Описуючи принцип інформаційного потоку в антикризовому управлінні Республіки Польща Матеуш Юргевич (Mateusz Jurgiewicz) визначає, що інформація :

основний компонент зв'язку між елементами множин окремих об'єктів.

невід'ємна частина системи, метою якої є зменшення стану невизначеності її функціонування;

не лише міждисциплінарний термін, який суперечить невідомому, а й ключовий фактор (важіль державного управління – Литвиновський Є.Ю.) національної безпеки;

Обіг інформації є основою належного функціонування системи антикризового управління [23].

Аналіз рис. 1 свідчить, що в системі антикризового менеджменту РП чітко розрізняються рівні державного управління та потік інформації між ними. Водночас на кожному рівні існує організаційний підрозділ, відповідальний за антикризове управління. Завданням такого підрозділу є, насамперед, отримання інформації про загрози та їх оцінювання, постійний моніторинг (контролінг) цих загроз, а також оцінювання ризиків, прогнозування стану розвитку

загроз у зоні, якій він підпадає, та використання цієї інформації для удосконалення планів антикризового управління.

Постійний моніторинг загроз, надсилання ієрархічної інформації та обробка даних потребувала створення відповідних інформаційних систем для системи антикризового менеджменту РП. Урядовим центром безпеки під час розгляду проблем, пов'язаних з потоком інформації в системі антикризового управління (2013) було розроблено відповідне програмне забезпечення (Central Reporting Application). Його завданням є підтримання ефективного інформаційного потоку стандартизованих даних (збір мінімального обсягу даних, доповнення (за необхідності) їх додатковою інформацією та представлення у вигляді звіту (початкового, корегуючого, заключного) про ситуацію). Кожен із звітів складається з описової частини, стандартизованої частини (числові дані про масштаби загрози, потенційних жертв, кількість загроз тощо) та додатків. Діаграму інформаційного потоку в системі CAR ілюструє рис. 2:

Враховуючи зазначене вище, тлумачення поняття важіль «як засобу без якого не може бути будь-яка людська діяльність, яким можна надати дії, сприяти розвитку, пожвавити, підсилити діяльність..» або навпаки [28], інформація (повідомлення) є тим важелем в структурі механізму державного управління, без якого система антикризового менеджменту не може існувати. Інформація – точка опори системи (механізму) державного управління антикризового менеджменту, відповідно до характеристик якої визначається ефективність діяльності його комунікаційної складової зокрема та всієї системи антикризового менеджменту загалом. Розрив комунікації на одному рівні може призвести до зриву виконання завдань системи в цілому. Отже, є необхідність розглянути характеристики інформації, визначити вимоги. Про це в подальшому йтиметься у статті за авторством Л. Коженевські (переклад з польської Є. Литвиновського) з посиланнями на деяких польських науковців – фахівців кризового менеджменту, тим самим презентуючи їх думку із зазначеної проблематики.



Рисунок 2 – Діаграма потоку інформації в програмному забезпеченні CAR (наведено оригінальною мовою).

Джерело: [23]

Отже, у процесі управління безпекою надзвичайно важливо пояснити та зрозуміти суть інформації (зображення, пояснення, повідомлення). Інформація є складним поняттям і належить до багатьох загальноновживаних понять, які не мають однозначного визначення. Інформація дихотомічна і зустрічається: як відображення того, що існує в матеріальному сенсі; як фактор, що певною мірою визначає форму майбутніх речей і явищ (важливо для системи антикризового менеджменту при прогнозуванні майбутніх подій на основі інформації про ризики їх виникнення).

Філософи зазвичай розуміють інформацію як відображення різноманітності, що характеризує об'єкт, подію, процес чи явище, що розглядається. Творець кібернетики Норберт Вінер стверджує, що «інформація — це назва вмісту, взятого із зовнішнього світу, коли ми підлаштовуємо до нього свої органи чуття» [цит. за 29].

У теорії інформації, інформація є мірою невизначеності настання певної події серед кінцевої множини можливих подій [30], що надає можливість дійти висновку, що чим менш імовірна ця подія, тим більше інформації.

Інформація – будь-яке повідомлення, яке приймається, обробляється та розуміється [31].

Систему об'єкта та його атрибутів, що складаються з даних, що характеризуються деяким значенням у певний момент часу, можна назвати повідомленням. Інформацією можна назвати лише зміст, що передається повідомленням, тобто зрозумілий сенс (сенсація) даних і співвідношення між ними [32].

Враховуючи зазначене ми визначаємо (Л. Коженевські), що інформація – це зміст, який передається повідомленням, що дозволяє зрозуміти сенс даних і взаємозв'язок між ними [33].

Наочно, інформацію можна характеризувати таким співвідношенням (1).

$$I = K \{ P, X(x), t, q \} \quad (1)$$

де:

I - інформація,

K- повідомлення,

P- об'єкт, про який йдеться (його ідентифікатор),

X - атрибут (ознака) об'єкта **P** ,

x - значення атрибута **X** ,

t - час , коли **P** об'єкт є **X**,

q - вектор додаткових характеристик, пов'язаних з об'єктом **P**, атрибутом **X** (або) часом **t**.

Інтерпретувати таке співвідношення можна таким чином, що Інформація (**I**) містить повідомлення **K**, в якому повідомляється, що об'єкт **P** має значення **x** атрибута **X** в момент часу **t** з додатковими характеристиками **q**. Даніми є елементи **P** , **X**, **x**, **t**.

На 22-й Всеукраїнській конференції рятувальників (за міжнародною участю), що була організована Інститутом державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту у співпраці з Європейським інститутом безперервної освіти (Республіка Словачія), Інститутом менеджменту та безпеки Поморського університету (Республіка Польща), А. Скрабач, у своїй доповіді з питання функціонування екстреного номеру 112 в кризових ситуаціях наголосила на ключових засобах функціонування інтегрованої системи

диспетчерського зв'язку, серед яких базисними є повідомлення, дзвінки та дані, що циркулюють між її організаційними та виконавчими суб'єктами (рис. 3). Також авторка звернула увагу на типологію обробки повідомлень у центрах кризового оповіщення (рис. 4), зазначивши, що за 2020 рік оброблено лише 34 % обґрунтованих повідомлень [34]. Однак і ця інформація надала можливість системі антикризового менеджменту на достатньо високому рівні реагувати на кризові ситуації. Отже, одними з характеристик інформації є її своєчасність, обґрунтованість.

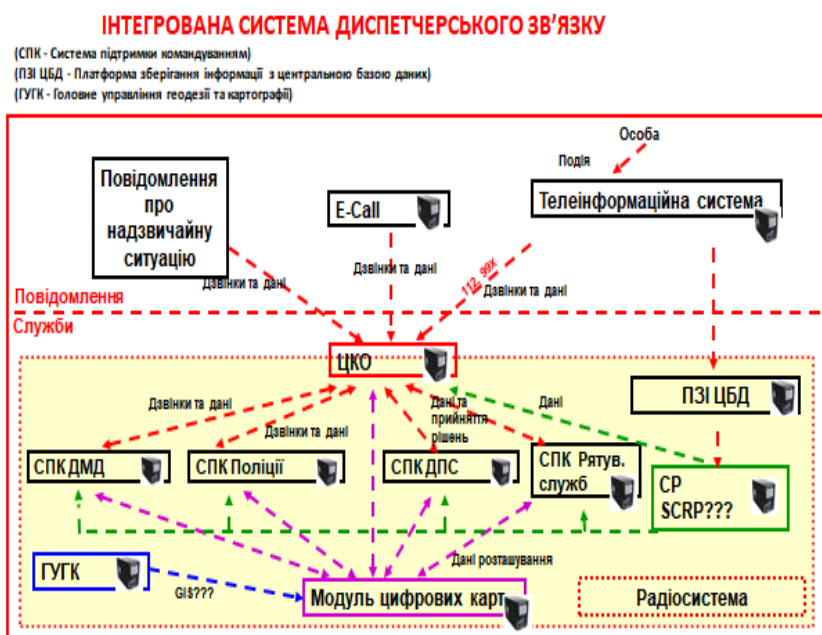


Рисунок 3 – Інформаційний потік в системі антикризового управління.

Джерело: [34]



Рисунок 4 – Типологія обробки повідомлень в центрах кризового оповіщення Республіки Польща

Джерело: [34]

Із зазначеними характеристиками корелює поняття правдивості або хибності інформації (дезінформації). «Правда (істина) – це протилежне до того, що тільки здається, що існує» (Юзеф Тішнер) [цит. за 35, с. 45].

Істина – за класичним визначенням Аристотеля - це відповідність змісту фактичному стану речей. Для перевірки істинності прийняті такі критерії [36]:

інтуїтивний, що відносяться до «очевидності». Є, однак, випадки оптичних ілюзій, відзначені психологами що доводять неспроможність інтуїтивного критерію;

ситуаційний, до яких найчастіше відносять звичайність ситуації, в якій знаходиться спостерігач;

структурний, який розуміється як вибір і розташування слів, або посилення на повідомлення, які раніше вважалися істинними, що може бути використано для визначення істинності отриманого повідомлення (формальна логіка);

генетичний (експертний).

Хоча жодний із наведених критеріїв не може гарантувати істину, їх одночасне включення збільшує її ймовірність. Отже,

як правило, інформація, що є базисом важливих рішень, має надходити з декількох джерел і перевірятися за різними критеріями. Найефективнішим способом протидії хибності (дезінформації), зазначає Ярослав Кроплевський (Jarosław Kroplewski) є систематичне й ретельне спостереження та аналіз наданої інформації та її джерел [35]. Невипадково в планах антикризового менеджменту Республіки Польща (окремий розділ) приділяється увага організації моніторингу за визначеними загрозами для кожної території [37].

Логічний аналіз показує, що на істину впливають три основні фактори :

1. Реальність – як вона є, відомий об'єкт. Це ті аспекти фізичного всесвіту, які відомі людині. Тому реальність об'єктивна і обмежена тим, що можна сприйняти і, отже, виміряти.

Проте можна уявити ситуацію, коли змістом інформації є спостереження про неіснуючу, уявну «реальність». В нашому випадку про ступінь ймовірності виникнення небезпеки.

2. Суб'єкт, що отримує інформацію. Одержувач повідомлення усвідомлює інформацію залежно від таких факторів, як [38]: час усвідомити; знання, які були раніше; контекст; емоційний стан одержувача; обставини отримання інформації; спосіб провадження.

Ці фактори важливі при підборі фахівців у координаційні центри, бо у процесі пізнання враження може бути одне, а сприйняття інше. Враження — це виявлення або безпосереднє переживання суб'єктом фізичної енергії, тоді як сприйняття – це процес, за допомогою якого мозок обробляє та інтерпретує ці елементи в логічне ціле. І враховуючи це, як стверджують психологи сприйнята істинною інформація може бути обманом, брехнею або помилкою [30].

3. Фізичний простір, що розділяє реальність і суб'єкт, що пізнає, а також технічні засоби, що підтримують і водночас розривають безпосередній контакт спостерігача з об'єктом. Можливі спотворення істини залежать від типу носія та методів спостереження.

На роль інформації в управлінні впливає різноманітність її характеристик: інформація може бути об'єктивною чи

суб'єктивною, потенційною чи активною, первинною чи вторинною. Серед значної кількості різноманітної інформації деяка може бути кориснішою, правильнішою, вигіднішою для користувачів, ніж інша, тобто вона буде якісно кращою.

Інформація може бути об'єктивною, що означає, що вона існує незалежно від одержувача. Ця особливість, зокрема, узгоджується з філософським поглядом, що інформація відображає різноманітність досліджуваного об'єкта. Це потенційний контент, який кожний користувач може інтерпретувати та використовувати відповідно до своїх суб'єктивних потреб і припущень. Таким чином, об'єктивна інформація також є потенційною інформацією. Термін «об'єктивна інформація» означає лише те, що інформація не обтяжена суб'єктивним тлумаченням з боку одержувача. Однак воно обтяжене суб'єктивністю, що впливає з конкретної, особистої точки зору відправника, який описує об'єкт у повідомленні. Повідомлення – це не система даних випадкової форми, а дані, навмисно відібрані відправником. Процес побудови повідомлення — це процес викриття точки зору відправника. Отже, це процес із явним суб'єктивним зарядом.

Однак прагматичний аспект вимагає врахування процесу отримання інформації її користувачем [39]. Інформація, що міститься в повідомленні та отримана користувачем, стає, у прагматичному сенсі, суб'єктивною та залежною від одержувача.

Таким чином, інформація має подвійний характер – об'єктивний і суб'єктивний водночас. Також можна розрізнати відповідно потенційну інформацію, корисну для когось невизначеного, і активну інформацію, корисну для конкретного користувача.

Інформація є первинною, коли вона була отримана шляхом збору та обробки вхідних, оригінальних даних та інформація вторинна для певної мети. Вторинна інформація – це повторно використана первинна інформація, отримана раніше для інших цілей, певним чином оброблена.

Своєчасність інформації означає, що вона достатньо узгоджена за часом з реальним станом об'єкта. На зниження рівня актуальності впливає плин часу, що викликає зміну

об'єкта, тобто з'являються нові, актуальні значення ознак, які є предметом інформації. Якщо в тій чи іншій ситуації різниця незначна, значить, інформація є актуальною, інакше інформація застаріла. Щоб дії були ефективними, необхідно вжити коригувальні дії до того, як відхилення від плану, норми або бажаного стану стане занадто великим. Отже, дані, повідомлення та інформація мають надходити до потрібної особи в потрібний час, щоб вона могла вжити правильних дій.

Враховуючи зазначене важливими показниками істинної корисної інформації є повнота, важливість, точність, гнучкість. Приховування важливої інформації при перебільшенні другорядних питань приводить до дезінформації керівного органу [35, с. 50].

Повнота, важливість інформації в системі антикризового менеджменту РП, як зазначалось вище, визначається сукупністю даних, що подається у відповідному звіті (початковому, уточнюючому, заключному) [24].

Точність інформації – це ступінь близькості отриманого фізичного розміру ознаки до фактичної величини. Нам не відома фактична величина, ми знаємо лише більш-менш точний результат вимірювання, більший чи менший ступінь відповідності реальному об'єкту. Отже, точність відносна, залежить від очікувань одержувача, прийнятої міри та методики вимірювання.

Інформаційна гнучкість означає здатність задовольняти сьогоднішні та майбутні потреби різних користувачів. Це залежить від методу агрегації (тобто групування), рівня узагальнення, способу обміну та своєчасності інформації. Індивідуальна інформація є найбільш гнучкою, оскільки її можуть використовувати різні користувачі та для різних цілей.

Достовірність інформації складається з об'єктивності та коректності в підготовці даних і отриманні повідомлення, зміст якого становить інформацію. Достовірність інформації може бути знижена як шляхом доповнення інформації в очікуваному одержувачем напрямку, так і шляхом пропуску певних даних. Характеризуючи достовірність інформації, слід описати причини, чому інформація має або не має бажаних характеристик.

Цінність інформації є зворотною від загальновідомої ймовірності події, до якої ця інформація належить. Якщо є впевненість (тобто ймовірність того, що дана подія дорівнює 1, або якщо повідомлення не усуває невизначеності, то повідомлення не має значення. Однак таке повідомлення важливе, оскільки надає можливість підтвердити свої знання.

Інформаційна достатність означає такі властивості, які дають можливість раціонально діяти (ухвалити рішення). Більш широке поняття — це повнота інформації, тобто набір інформації, що належить до підмножини інформаційного потоку, але через витрати та час повнота інформації не завжди є найважливішою ознакою. Керівники часто завалені нерелевантною та марною інформацією. Якщо вони отримають більше інформації, ніж вони можуть ефективно використати, вони можуть пропустити інформацію, яка стосується серйозних проблем. У даному випадку раціональною дією є ігнорування деяких даних і заміна їх досвідом, інтуїцією, переконанням. Інакше можна зіткнутися з *надлишковістю інформації*. «Надлишковість — це відсоток даних, які не є суттєвими, але це ще не означає, що вони марні» [40].

Ще однією характеристикою інформації є унікальність інформації. Ідентифікатор об'єкта, специфікація атрибута, одиниці вимірювання, часу та додаткових характеристик запобігають змішування з іншим об'єктом, атрибутом, одиницею тощо. Поліпшенню однозначності сприяють мовні норми та стандарти, а також номенклатури та класифікації.

Висновки та напрями подальших досліджень. «Інформація» є основою ухвалення державних управлінських рішень, невід'ємною частиною системи, метою якої є зменшення стану невизначеності її функціонування. Це не лише міждисциплінарний термін, який протилежить невідомому, а й ключовий фактор (важіль державного управління) національної безпеки та її складової – цивільної безпеки.

Обіг інформації (інформаційний потік) є основою належного функціонування системи антикризового управління Республіки Польща.

Аналіз системи антикризового менеджменту Республіки Польща свідчить, що діяльність органів управління спрямована

на організацію і підтримку всіх можливих систем комунікації – інформаційних, транспортних, логістичних тощо.

Координація органів управління (сил) антикризового менеджменту заснована на базі отримання (надання) повідомлень (інформації) з наявних сил і засобів та проведених заходах суб'єкта системи нижнього рівня управління та повідомлень із запитом необхідних сил і засобів з вищих рівнів управління.

Пропонується замість поняття «моніторинг» ввести поняття «контролінг», в основі якого лежить збір, обробка, перевірка, стандартизація відповідної інформації (повідомлення) про стан (загрозу, ризик) об'єкта захисту.

Для упорядкування ієрархічної інформації та обробки даних в системі антикризового менеджменту РП, підтримання ефективного інформаційного потоку стандартизованих даних (збір мінімального обсягу даних, доповнення (за необхідності) їх додатковою інформацією та представленні у вигляді звіту (початкового, корегуючого, заключного) про ситуацію) функціонує інформаційно-аналітична система «Central Reporting Application».

Інформація – це зміст, який передається повідомленням, що дозволяє зрозуміти сенс даних і взаємозв'язок між ними, точка опори системи (механізму) державного управління антикризового менеджменту, відповідно до характеристик якої визначається ефективність діяльності його комунікаційної складової, зокрема, та всієї системи антикризового менеджменту загалом.

Значущими характеристиками інформації є актуальність, цінність, своєчасність, обґрунтованість, правдивість або істинність (хибність), суб'єктність (суб'єктивність), об'єктивність, первинність (вторинність), корисність, повнота, точність, гнучкість, достовірність, достатність, унікальність, однозначність.

Напрямом подальшого дослідження є вивчення практичних кейсів щодо функціонування інформаційно-аналітичних систем антикризового менеджменту країн Європи з визначення значущих характеристик інформаційних потоків, що в них обробляються, врахування їх при стандартизації інформаційних

звітів, які є основою, наприклад, планування в системі антикризового управління Республіки Польща.

Список використаних джерел

1. Тихомиров Д. О. Теоретико-правові засади державної політики у сфері цивільної безпеки в Україні. Дис. ... док. юридич. наук : 12.00.01. Національна академія внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, Київ, 2021. 506 с.
2. Борисов А. В., Литвиновський Є. Ю. Антикризовий менеджмент у республіці Польща: огляд основного закону та практик його застосування на територіальному рівні державного управління. *Науковий вісник : Державне управління*. 2021. №2 (8). DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2\(8\)-56-91](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2(8)-56-91) (дата звернення : 01.11.2021).
3. Мельниченко О. А. Механізми публічного управління реагуванням на надзвичайні ситуації: сутність та види. *Науковий вісник : Державне управління*. 2020. № 3(5). DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-165-176](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-165-176) (дата звернення : 01.11.2021).
4. 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 доп. К.: Парлам. вид-во, 2021. 432 с.
5. Бакуменко В. Д. Теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень: Автореф. дис. ... док. держ. упр. УАДУ при Президентові України. 2001. 35 с.
6. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2018. Вип. 1. URL : http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf (дата звернення : 03.11.2021).
7. Засулько С. С. Місце та роль державного управління у системі забезпечення цивільного захисту в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. №3. С. 101–111. https://www.lvduvs.edu.ua/en/documents_pdf/visnyky/nvsv/03_2011/11zsszvu.pdf (дата звернення 29.10.2021)
8. Гаман П. І. Роль державного управління у системі забезпечення цивільного захисту в Україні. *Науковий вісник : Державне управління*. 2018. № 1. С. 25–33. DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-25-33> (дата звернення 29.10.2021).
9. Механізм держ. упр. / Національна бібліотека імені В. І. Вернадського : Вебсайт. URL : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe (дата звернення 25.10.2021).
10. Барило О. Г. Аналіз визначень поняття «механізми державного управління» та його уточнення для сфери цивільного захисту. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 1. С. 63–69. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2018_1_14 (дата звернення : 25.10.2021).
11. Потеряйко С. П. Дослідження стану категорійно-понятійного апарату механізмів державного управління у сфері цивільного захисту. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 2. С. 59–65. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2017_2_10 (дата звернення : 25.10.2021).
12. Андреев С. О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні: автореф. дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2010. 19 с.
13. Майстро С. В., Труш О. О. Нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 2. С. 156–162. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2014_2_22 (дата звернення : 25.10.2021).
14. Харламова Ю. Є. Особливості функціонування організаційного механізму державного управління у сфері підготовки фахівців служби цивільного захисту. *Університетські*

- наукові записки. 2015. № 1. С. 312–319. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2015_1_33 (дата звернення : 25.10.2021).
15. Потеряйко С. П. Проблемні питання щодо функціонування організаційного та структурного механізмів державного управління у сфері цивільного захисту. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2017. Вип. 2. С. 415–423. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2017_2_54 (дата звернення : 25.10.2021)
 16. Усик С. Дослідження правового механізму забезпечення інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій. *Науковий вісник : Державне управління*. 2020. №4(6). URL : <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/135> (дата звернення : 25.10.2021).
 17. Подобед І. Нормативно-правове забезпечення розвитку матеріально-технічного потенціалу єдиної державної системи цивільного захисту. *Науковий вісник : Державне управління*. 2021. № 1 (7). URL : <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/155> (дата звернення : 25.10.2021).
 18. Сіцинська М. В., Борисов А. В. Структура механізмів державного управління: сутність та методичний підхід до її формування. *Науковий вісник : Державне управління*. № 1. 2018. URL : <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/16/13> (дата звернення 20.10.2021).
 19. Барило О. Г. Інформація як складова системи державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 2, 76–78. URL : <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=1018&i=17> (дата звернення : 25.10.2021).
 20. Теоретико-методологічні засади функціонування та розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту України. Дис. ... док. наук держ. упр.: 25.00.02. МАУП, 2021. 504 с. URL : https://drive.google.com/file/d/1tPRA_1lZRPPCaloBatzgn7AInEuVnpxm/view (дата звернення 01.11.2021).
 21. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційні засади) : підручник. Київ, 2012. 544 с.
 22. Про інформацію : Закон України № № 2657-ХІІ від 02 жовтня 1992 (із змінами). // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення : 03.11.2021).
 23. Mateusz Jurgiewicz Obieg informacji w ramach systemu zarządzania kryzysowego w gminie, powiecie i województwie. *Nowa strategia*. Sty 26. 2016. URL : <http://www.nowastrategia.org.pl/obieg-informacji-w-ramach-systemu-zarzadzania-kryzysowego-w-gminie-powiecie-i-wojewodztwie/> (дата звернення : 03. 10.2021).
 24. Kamil Galicki, Grzegorz Świszcz Usprawnienie procesu obiegu informacji w systemie zarządzania kryzysowego. *Przegląd bezpieczeństwa wewnętrznego*. WARSZAWA. 2013. № 9 (5). URL : <https://docplayer.pl/1580347-Przegląd-bezpieczeństwa-wewnetrznego.html> (дата звернення : 25.10.2021).
 25. Markowski A.: Kultura języka polskiego. Teoria. Zagadnienia leksykalne. PWN, 2018. 378 s.
 26. Korzeniowski L. F.: Podstawy zarządzania organizacjami. Wyd. 2. Warszawa : Difin. 2019. 335 s.
 27. ISO 8402 : 1996. Zarządzanie jakością i zapewnienie jakości. Terminologia. Polska Norma PN. PKN. 1996. 43 s.
 28. Академічний тлумачний словник української мови. URL : <http://sum.in.ua/s/vazhilj> (дата звернення 03.11.2021).
 29. Kieżun W.: Sprawne zarządzanie organizacją. Warszawa: SGH. 1997. 349 s.
 30. Zieliński T. Informacja w procesie oceny banku. *Bank*. 1999, № 8, s. 40.
 31. Reber A. S.: Słownik psychologii. Warszawa: SCHOLAR. 2002. s. 267.
 32. Tomaszewski T. Główne idee współczesnej psychologii. Warszawa: Wiedza Powszechna, 1986. s. 166.
 33. Korzeniowski L. F: Podstawy nauk o bezpieczeństwie. Wydanie II. Warszawa: Difin, 2017. s. 95.
 34. Skrabacz A. Functioning of the emergency number 112 in crisis situations. IPA&R&PP : web-sait. URL : <https://cutt.ly/rR8jXDq> (дата звернення : 04.11.2021).

35. Zagadnienia bezpieczeństwa – wieloaspektowość / Red. Nauk. Sommer H., Zakrzewski G. URL : <https://cutt.ly/PR8jA5V> (дата звернення 25.10.2021).
36. Kotarbiński T. Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk. Warszawa: PWN, 1986, s. 118.
37. Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego (część b) / Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdansk. Retrieved from <https://cutt.ly/MbX5gg1> [in Poland].
38. Stefanowicz B. Informacja. Warszawa: SGH, 2004, s. 20–21.
39. Stefanowicz B. Wybrane zagadnienia infologicznej analizy informacji. Płock: NOVUM, 1999, s. 14.
40. Peciak J. O utajnianiu mowy bez tajemnic. Warszawa: MON 1980, s. 21.
41. Твердохліб О. С. Етичні аспекти доступу до публічної інформації. Економіка та держава. 2013. № 6. С. 110–112.

References

1. Tykhomyrov D. O. (2021) Teoretyko-pravovi zasady derzhavnoi polityky u sferi tsyvilnoi bezpeky v Ukraini [Theoretical and legal principles of state policy in the field of civil security in Ukraine.] *Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
2. Borysov A. V., Lytvynovskiy Ye. Yu. (2021) Antykryzovyi menedzhment u respublitsi Polshcha: ohliad osnovnoho zakonu ta praktyk yoho zastosuvannya na terytorialnomu rivni derzhavnoho upravlinnia [Crisis management in the Republic of Poland: a review of the basic law and practices of its application at the territorial level of public administration]. *Naukovyi visnyk : Derzhavne upravlinnia*. №2 (8). DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2\(8\)-56-91](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2(8)-56-91) [in Ukrainian].
3. Melnychenko O. A. (2020) Mekhanizmy publichnoho upravlinnia reahuvanniam na nadzvychaini sytuatsii: sutnist ta vydy. *Naukovyi visnyk : Derzhavne upravlinnia*. № 3(5). DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3\(5\)-165-176](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-3(5)-165-176) [in Ukrainian].
4. Volianskyi P. B., Hur'iev C. O., Soloviov O. S., Terent'ieva A. V. (2021) Kryzovyi menedzhment i pryntsyipy upravlinnia ryzykamy v protsesi likvidatsii naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii : monohrafiia. Vyd. 2 vyprav. ta dop. K.: Parlam. vyd-vo. 432 s. [in Ukrainian].
5. Bakumenko V. D. (2001) Teoretyko-metodolohichni zasady formuvannya derzhavno-upravlinskykh rishen [Theoretical and methodological principles of formation of public administration decisions]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. 35 s. [in Ukrainian].
6. Fedorchak O. (2018) Klasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia [Classification of public administration mechanisms]. *Naukovyi visnyk «Demokratychnye vriaduvannia»*. Vyp. 1. Retrieved from http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf [in Ukrainian].
7. Zasunko S. S. (2011) Mistse ta rol derzhavnoho upravlinnia u systemi zabezpechennia tsyvilnoho zakhystu v Ukraini [The place and role of public administration in the system of civil protection in Ukraine]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. №3. S. 101–111. Retrieved from <https://cutt.ly/zR8vgXd> [in Ukrainian].
8. Haman P. I. (2018) Rol derzhavnoho upravlinnia u systemi zabezpechennia tsyvilnoho zakhystu v Ukraini [The role of public administration in the system of civil protection in Ukraine]. *Naukovyi visnyk : Derzhavne upravlinnia*. № 1. S. 25–33. DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-25-33> [in Ukrainian].
9. Mekhanizm derzh. upr. [Mechanism of public administration] / Natsionalna biblioteka imeni V. I. Vernadskoho : Vebсайт. Retrieved from : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe [in Ukrainian].
10. Barylo O. H. (2018) Analiz vyznachen poniattia «mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia» ta yoho utochnennia dlia sfery tsyvilnoho zakhystu [Analysis of definitions of the concept of "mechanisms of public administration" and its clarification for the field of civil protection]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. № 1. S. 63–69. Retrieved from : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2018_1_14 [in Ukrainian].

11. Poteriaiko S. P. (2017) Doslidzhennia stanu katehoriino-poniatiinoho aparatu mekhanizmv derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu [Research of the state of the categorical-conceptual apparatus of the mechanisms of public administration in the field of civil protection]. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia. № 2. S. 59–65. Retrieved from : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2017_2_10 [in Ukrainian].
12. Andreiev S. O. (2010) Orhanizatsiino-pravovyi mekhanizm derzhavnoho upravlinnia tsyvilnym zakhystom na rehionalnomu rivni [Organizational and legal mechanism of state management of civil protection at the regional level]. *Extended abstract of Candidate's thesis*. Kharkiv. 19 s. [in Ukrainian].
13. Maistro S. V., Trush O. O. (2014) Normatyvno-pravovyi mekhanizm derzhavnoho upravlinnia systemoiu tsyvilnoho zakhystu v Ukraini [Regulatory and legal mechanism of state management of the civil protection system in Ukraine]. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia. № 2. S. 156–162. Retrieved : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2014_2_22 [in Ukrainian].
14. Kharlamova Yu. Ye. (2015) Osoblyvosti funktsionuvannia orhanizatsiinoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia u sferi pidhotovky fakhivtsiv sluzhby tsyvilnoho zakhystu [Peculiarities of functioning of the organizational mechanism of public administration in the field of training of specialists of the civil protection service]. Universytetski naukovy zapysky. № 1. S. 312–319. Retrieved from : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2015_1_33 [in Ukrainian].
15. Poteriaiko S. P. (2017) Problemni pytannia shchodo funktsionuvannia orhanizatsiinoho ta strukturnoho mekhanizmv derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu [Problematic issues regarding the functioning of organizational and structural mechanisms of public administration in the field of civil protection]. Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriya : Derzhavne upravlinnia. Vyp. 2. S. 415–423. Retrieved from : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2017_2_54 [in Ukrainian].
16. Usyk S. (2020) Doslidzhennia pravovoho mekhanizmu zabezpechennia informatsiinoi bezpeky v umovakh nadzvychainykh sytuatsii [Research of the legal mechanism of providing information security in the conditions of emergency situations]. Naukovyi visnyk : Derzhavne upravlinnia. №4(6). Retrieved from : <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/135> [in Ukrainian].
17. Podobied I. (2021) Normatyvno-pravove zabezpechennia rozvytku materialno-tekhnichnoho potentsialu yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu [Regulatory and legal support for the development of material and technical potential of the unified state system of civil protection]. Naukovyi visnyk : Derzhavne upravlinnia. № 1 (7). Retrieved from : <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/155> [in Ukrainian].
18. Sitsynska M. V., Borysov A. V. (2018) Struktura mekhanizmv derzhavnoho upravlinnia: sutnist ta metodychni pidkhid do yii formuvannia [The structure of mechanisms of public administration: the essence and methodological approach to its formation]. Naukovyi visnyk : Derzhavne upravlinnia. № 1. Retrieved from : <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/16/13> [in Ukrainian].
19. Barylo O. H. (2011) Informatsiia yak skladova systemy derzhavnoho upravlinnia u nadzvychainykh sytuatsiakh [Information as a component of the system of public administration in emergency situations]. Investytsii: praktyka ta dosvid. № 2, 76–78. Retrieved from : <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=1018&i=17> [in Ukrainian].
20. Barylo O. H. (2021) Teoretyko-metodolohichni zasady funktsionuvannia ta rozvytku systemy informatsiino-analitychnoho zabezpechennia tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. *Doctor's thesis*. MAUP. 504 s. Retrieved from : https://drive.google.com/file/d/1tPRA_1lzRPpCaloBatZgn7AInEuVnpxm/view [in Ukrainian].

21. Cytnyk H. P. (2012) Derzhavne upravlinnia u sferi natsionalnoi bezpeky (kontseptualni ta orhanizatsiini zasady) [Public administration in the field of national security (conceptual and organizational principles)]: pidruchnyk. Kyiv, 544 s. [in Ukrainian].
22. Zakon Ukrainy Pro informatsiiu vid 02 zhovtnia 1992 № 2657-XII (iz zminamy) [About information: Law of Ukraine]. // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy. Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> [in Ukrainian].
23. Mateusz Jurgiewicz (2016) Obieg informacji w ramach systemu zarządzania kryzysowego w gminie, powiecie i województwie [Information flow within the crisis management system in the commune, poviat and voivodship]. *Nowa strategia*. Sty 26 URL : <http://www.nowastrategia.org.pl/obieg-informacji-w-ramach-systemu-zarzadzania-kryzysowego-w-gminie-powiecie-i-wojewodztwie/> [in Polish].
24. Kamil Galicki, Grzegorz Świszcz Usprawnienie procesu obiegu informacji w systemie zarządzania kryzysowego [Improving the information flow process in the crisis management system.]. *Przegląd bezpieczeństwa wewnętrznego*. WARSZAWA. 2013. № 9 (5). Retrieved from <https://docplayer.pl/1580347-Przegląd-bezpieczeństwa-wewnetrznego.html> [in Polish].
25. Markowski A. (2018) Kultura języka polskiego. Teoria. Zagadnienia leksykalne [Culture of the Polish language. Theory. Lexical issues.]. PWN. 378 s. [in Polish].
26. Korzeniowski L. F. (2019) Podstawy zarządzania organizacjami [Fundamentals of organization management.]. Wyd. 2. Warszawa : Difin. 2019. 335 s. [in Polish].
27. ISO 8402 : 1996. (1996) Zarządzanie jakością i zapewnienie jakości. Terminologia. [Quality management and quality assurance. Terminology]. Polska Norma PN. PKN, 43 s. [in Polish].
28. Akademichnyi tłumachnyi slovnyk ukrainskoi movy [Academic explanatory dictionary of the Ukrainian language]. Retrieved from : <http://sum.in.ua/s/vazhij/> [in Ukrainian].
29. Kieżun W. (1997) Sprawne zarządzanie organizacją [Efficient management of the organization]. Warszawa: SGH. 349 s. [in Polish].
30. Zieliński T. (1999) Informacja w procesie oceny banku [Information in the bank assessment process]. *Bank*. № 8, s. 40. [in Polish].
31. Reber A. S. (2002) Słownik psychologii [Dictionary of Psychology]. Warszawa: SCHOLAR. s. 267. [in Polish].
32. Tomaszewski T. (1986) Główne idee współczesnej psychologii [The main ideas of modern psychology]. Warszawa: Wiedza Powszechna, s. 166. [in Polish].
33. Korzeniowski L. F (2017) Podstawy nauk o bezpieczeństwie [Fundamentals of security sciences]. Wydanie II. Warszawa: Difin, s. 95. [in Polish].
34. Skrabacz A. Functioning of the emergency number 112 in crisis situations. IPA&R&PP : web-sait. Retrieved from <https://cutt.ly/rR8jXDq> [in Ukrainian].
35. Zagadnienia bezpieczeństwa – wieloaspektowość [Security issues - multi-faceted nature] / Red. Nauk. Sommer H., Zakrzewski Retrieved from : <https://cutt.ly/PR8jA5V> [in Polish].
36. Kotarbiński T. Elementy teorii poznania, logiki formalnej i metodologii nauk [Elements of the theory of knowledge, formal logic and methodology of science]. Warszawa: PWN, 1986, s. 118 [in Polish].
37. Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego (część b) [Local crisis management plan] / Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdansk. Retrieved from <https://cutt.ly/MbX5gg1> [in Polish].
38. Stefanowicz B. Informacja [Information]. Warszawa: SGH, 2004, s. 20–21 [in Polish].
39. Stefanowicz B. Wybrane zagadnienia infologicznej analizy informacji [Selected commands for infological analysis of information]. Płock: NOVUM, 1999, s. 14. [in Polish].
40. Peciak J. O utajnianiu mowy bez tajemnic [About the secret language without secrets]. Warszawa: MON 1980, s. 21 [in Polish].
41. Tverdokhlib O. S. Etychni aspekty dostupu do publichnoi informatsii. [Ethical aspects of access to public information]. *Ekonomika ta derzhava*. 2013. № 6. S. 110-112 [in Ukrainian].

INFORMATION - BASIC LEVER OF ANTI-CRISIS MANAGEMENT OF THE REPUBLIC OF POLAND

Leszek F. Korzeniowski, Yevhen Lytvynovskyi

Abstract. The requirements of modernity, the functioning of global society in the face of extraordinary challenges to its sustainability draws attention to methodological and scientific research on civil security, the study of best practices in crisis management in Europe. Also, the scientific task is a theoretical justification of the components of the mechanism of public administration in the field of civil security and their characteristics. Based on the analysis of the mechanism of state anti-crisis management of the Republic of Poland, information is hypothetically defined as its central (basic) lever, its significant characteristics are substantiated. The research methods were the method of comparative analysis, content analysis, hypothetical method, method of interviewing experts. Based on the analysis of previous studies, it is determined that such structural elements of the mechanism of public administration as policies, levers, tools, in particular in the management of civil security, have not found their place, in some studies are identified, and in many studies they are mentioned. These studies are the theoretical basis for confirming the hypothesis that "information" is the basis of public administration decisions, an integral part of the system, which aims to reduce the uncertainty of its operation, not only an interdisciplinary term that contradicts the unknown, but also a key factor management) of national security, the circulation of information is the basis for the proper functioning of the anti-crisis management system of the Republic of Poland. Analysis of the anti-crisis management system of the Republic of Poland shows that the activities of government agencies are aimed at organizing and supporting all possible communication systems - information, transport, logistics and more. And the higher the level of management, the more important is the factor of coordination of certain activities. This coordination of management bodies (forces) of anti-crisis management is based on receiving (providing) messages (information) from available forces and means and activities of the subject of the lower level management system and messages requesting the necessary forces and means from higher levels. Much attention is also paid to the system of monitoring identified threats. It is proposed to replace the concept of "monitoring" with the concept of "controlling", which is based on the collection, processing, verification, standardization of relevant information (messages) about the state (threat, risk) of the object of protection. It is determined that in order to organize hierarchical information and data processing in the RP crisis management system, maintain an effective information flow of standardized data (collection of the minimum amount of data, supplement (if necessary) their additional information and present in the form of a report (initial, corrective, final)) the information-analytical system "Central Reporting Application" functions. It is concluded that information is the content transmitted by the message, which allows to understand the meaning of data and the relationship between them, the fulcrum of the system (mechanism) of public administration of crisis management, according to the characteristics of which determines the effectiveness of its communication component, in particular, and the entire crisis management system as a whole. Significant characteristics of information are identified and described, including relevance, value, timeliness, validity, truthfulness or truth (falsity), subjectivity (subjectivity), objectivity, primacy (secondary), usefulness, completeness, accuracy, flexibility, reliability, sufficiency, uniqueness, unambiguity. The direction of further research is to study practical cases on the functioning of information and analytical systems of crisis management in Europe to determine the significant characteristics of information flows that are processed in them.

Key words: civil security, mechanism of public administration, system of anti-crisis management of the Republic of Poland, information, lever.

УДК 338.2:339

Мунько Анна

ORCID iD 0000-0001-6651-9970

E-mail: munkoann@gmail.com

ІНСТИТУЦІЙНІ ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СПОЖИВЧОГО РИНКУ УКРАЇНИ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4\(10-95-115](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4(10-95-115)

Анотація. Економічні, політичні, соціально-правові рамки взаємодії між суб'єктами споживчого ринку формуються в інституційному середовищі як сукупності «правил гри» (правила, настанови, норми, санкції тощо). Суб'єктна структура регуляторного впливу на споживчому ринку представлена державними, регіональними інститутами та організаціями, які є не тільки інститутами політичної влади, а й громадськими інститутами, котрі формують соціально-правове поле функціонування економічних агентів. Зазначені суб'єкти забезпечують функціональну основу реалізації організаційно-інституційного управління споживчим ринком в Україні. Метою статті є дослідження інституційних аспектів відносин, що виникають в процесі державного впливу і саморегулювання споживчих ринків, регулювання їх розвитку як системи заходів з державного програмування структури економіки України та областей. Розглянуто безперервний процес впливу на ринок з боку попиту і пропозиції, а також боротьби із «тіньовою» економікою, спрямований на розв'язання завдань, що стоять перед суб'єктами підприємницької діяльності і державою в умовах економічної та законодавчої невизначеності. Визначено сценарії взаємодії суб'єктів національного споживчого ринку, особливості формалізації такої взаємодії з урахуванням національної специфіки, а також фактори обмеженої раціональності сторін взаємодії. Обґрунтовано найбільш значущі інституційні проблеми ринку в Україні. Проаналізовано процес організації споживчого ринку України та виявлено домінування неформальних інститутів, що визначають підприємницьку діяльність, та перерозподіл трансакційних витрат за допомогою виплат неформального характеру. Здійснено кількісну оцінку трансакційних витрат суб'єктів підприємницької діяльності на основі даних. Запропоновано шляхи розвитку інституційного середовища державного регулювання споживчого ринку в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, споживчий ринок, саморегулювання споживчих ринків, інституційне середовище, трансакційні витрати, обмежена раціональність взаємодії сторін.

Постановка проблеми. Структуруюча роль споживчого ринку в національній економіці, з одного боку, визначає його елементом регуляторної політики держави, а з іншого боку розвивається конкуренція як основна форма існування споживчих ринків у розвинутих країнах, що призводить до все більшої ефективності функціонування стихійних установ кон'юктурних та структурних пропорцій на ринку. Інституційні особливості регулювання сучасного споживчого ринку пов'язані з розширенням, ускладненням і прискоренням оновлення товарного асортименту, що підвищує рівень трансакційних витрат підприємств; посиленням експертно-інформаційної та стейкхолдерських функцій, що стимулює бізнес до їх залучення до процесів розробки і збуту нових видів продукції; трансформацією соціально-економічної структури домогосподарства, що веде до зміни моделей споживання і бюджетування. За цих умов принципово важливим є узгодження стратегічних принципів і підходів до управління споживчими ринками, лібералізації споживчих ринків та підвищення актуальності довгострокового зростання ефективності використання ресурсів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Підвалини наукових досліджень щодо державного регулювання ринкових механізмів закладені у працях таких зарубіжних вчених, як С. Брю, Є. Дж. Долана, Дж. М. Кейнса, К. Макконелла, А. Маршалла, В. Мітчела, П. Самуельсона, М. Фрідмена та ін. Вітчизняними науковцями також ґрунтовно та системно досліджуються механізми державного регулювання ринку товарів та послуг.

Н. Попадинець [1] розглядає процеси державного регулювання споживчого ринку через призму розуміння його як сукупності цілеспрямованого впливу з боку органів державного управління з метою його стабілізації та забезпечення збалансованого розвитку.

Т. Князева, А. Шевченко [2] присвятили свої роботи питанням формування та розвитку ринків, галузей національної економіки.

Ефективні моделі функціонування ринків, зокрема продовольчого та аграрного, досліджували такі вчені, як Л. Страшинська, Д. Худолий [3]; глобалізаційні аспекти функціонування внутрішнього споживчого ринку – Г. Капленко [4], І. Клепанчук, І. Свидрук [5], Л. Чміль [6] та інші; фіскальне регулювання споживчого ринку – О. Десятнюк, В. Сідляр [7] та ін.

Щодо новітніх закордонних досліджень означеної проблематики, то увага в наукових доробках приділяється ролі споживчого кредиту в процесах регулювання ринку товарів і послуг (Д. Бартон [8], Н. Морі, М. Окамура, Т. Охава [9], Дж. Шратен [10] та ін.), а також інструментам цифровізації ринків та впливу їхнього впровадження (Ф. Вербовен, Л. Гжибовські, Н. Дух-Браун, А. Роман [11] та ін.). Водночас динамічні процеси зміни вихідних умов державно-управлінської діяльності потребують перманентного оновлення та поглиблення досліджень особливостей регулювання споживчих ринків, серед яких чільне місце посідають інституційні складники.

Метою статті є дослідження інституційних аспектів відносин суб'єктів споживчого ринку, що виникають в процесі державного впливу і саморегулювання споживчих ринків, регулювання їх розвитку як системи заходів з державного програмування структури економіки України та областей.

Методи дослідження. Під час дослідження використано такі загальнонаукові методи дослідження, як діалектичний метод пізнання – вивчення сучасних теоретико-методичних розробок вітчизняних та зарубіжних учених щодо регулювання споживчих ринків, законодавчих та нормативних актів. Методи економіко-статистичного аналізу – оцінювання інституційного середовища споживчих ринків України та трансакційних витрат, а також для виявлення недоліків і невикористаних можливостей щодо удосконалення механізмів державного регулювання споживчих ринків.

Виклад основного матеріалу. Сторонами взаємодії національного споживчого ринку виступають: виробничі та

торговельні організації; органи державного управління та контролю; саморегульовані організації (асоціації).

Органи державного управління здійснюють регуляторну діяльність щодо споживчого ринку за такими напрямками:

розроблення та реалізація державної політики щодо розвитку роздрібної та оптової торгівлі, а також торговельно-виробничої сфери на основі використання ринкових механізмів господарювання, здійснення технічної політики у сфері торговельної діяльності;

сприяння формуванню та товарному насиченню споживчого ринку, виробництву товарів, розширенню їх асортименту та поліпшенню якості з урахуванням попиту населення;

розроблення та запровадження правил торгівлі, забезпечення контролю за їх додержанням, здійснення заходів щодо вдосконалення організації торговельного обслуговування;

координація роботи з питань розвитку торговельної інфраструктури, розроблення торговельно-технічного обладнання;

державне регулювання цін;

контроль за повнотою та своєчасністю сплати податків та зборів;

детінізація економіки;

взаємодія з місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення державного регулювання торговельних відносин.

Сторони взаємодії перебувають в інституційному середовищі як сукупності «правил гри» (правила, настанови, норми, санкції тощо), що визначають економічні, політичні, соціально-правові рамки взаємодії між суб'єктами споживчого ринку.

Суб'єктна структура регуляторного впливу на споживчому ринку представлена державними, регіональними інститутами та організаціями, які є не тільки інститутами політичної влади, а й громадськими, що формують соціально-правове поле функціонування економічних агентів.

Зазначені суб'єкти забезпечують функціональну основу реалізації організаційно-інституційного управління споживчим ринком в Україні.

Відповідно взаємодія сторін на споживчому ринку характеризується правовими, економічними та організаційними формами впливу на процес соціально-економічного розвитку. Таку взаємодію можна представити у вигляді кількох сценаріїв:

збереження тенденції скорочення об'єктів виробництва в окремих галузях економіки, відсутність істотних структурних та кон'юнктурних змін, що не може гарантувати стійкість соціально-економічного розвитку країни;

орієнтація на отримання максимальних прибутків та виробництво найбільш конкурентоспроможної продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках;

відображення інтересів підприємців – інвесторів;

максимізація доходів, спрямованих на розвиток виробництва, та мінімізація доходів, спрямованих на соціальні потреби;

розвиток як реакція на сучасні ринкові тенденції.

Формалізація взаємодії сторін споживчого ринку відбувається з урахуванням особливостей національного характеру, до яких можна віднести:

пріоритетність колективних взаємовідносин та моделей соціальної взаємодії;

патерналізм у взаємовідносинах громадян та держави;

консервація в поведінкових моделях;

блокування реалізації ухвалених рішень інституційного рівня через неузгодженість інтересів різних груп економічних агентів або різких змін економічних умов.

Обмежена раціональність сторін взаємодії також обумовлюється: ментальними бар'єрами (культура, традиції, гносеологія мотиваційної сфери, моделі взаємозв'язку); інерційністю у розвитку (механічне копіювання досвіду розвинутих сторін без урахування специфіки національного інституційного середовища).

Витрати домогосподарств свідчать про вподобання громадян, споживчу поведінку, традиції, доходи, модель домогосподарства, економічну структуру. Вони складаються

також під впливом зміни цін, кліматичних умов та активності виробників. За допомогою дослідження споживання можливо проаналізувати соціально-економічний розвиток суспільства та окремі моделі споживача.

Аналізуючи структуру сукупних витрат домогосподарств за даними Державної служби статистики (витрати і ресурси домогосподарств України за даними вибіркового обстеження життя домогосподарств України у I півріччі 2020 року) можна зробити висновок, що майже весь дохід сім'ї витрачається на споживання, а саме на забезпечення продуктами харчування та непродовольчими товарами та послугами, що стримує споживання інших послуг, а отже і витрат на освіту, відпочинок, розваги, заощадження тощо [12, с. 159]. Це все призводить до зменшення добробуту домогосподарств, що впливає на неефективне формування і використання їх фінансових ресурсів.

Структура споживання непродовольчих товарів і послуг у складі сукупних витрат доводить, що найбільший відсоток витрат у загальній структурі непродовольчих витрат займають витрати на житло, воду, електроенергію, газ – близько 40 %, на одяг і взуття – трохи більше 10 %. Витрати на відпочинок та культуру й освіту становлять всього близько 5 % [7, с. 82–83].

У процесі виявлення обмеженої раціональної взаємодії під час регулювання споживчих ринків необхідно взяти до уваги такі фактори:

- рівень споживчих витрат у сукупних доходах домогосподарств;

- динаміку співвідношення між витратами на споживання на споживання та збереженнями;

- питому вагу витрат споживчого ринку у валому внутрішньому продукті (далі – ВВП);

- рівень інтегрованості логістичної інфраструктури в національному та глобальному господарському просторі;

- традиції, звичаї, культуру та структуру споживання, культурно-етнічні та історичні особливості;

- державну цінову політику як складову державної економічної та соціальної політики (забезпечення розвитку національної економіки та підприємницької діяльності;

протидія зловживанню монопольним (домінуючим) становищем у сфері ціноутворення; розширення сфери застосування вільних цін; збалансування ринку товарів та підвищення їх якості, соціальних гарантій населенню в разі зростання цін; надання необхідних економічних гарантій для виробників; орієнтація цін внутрішнього ринку товарів на рівень цін світового ринку).

Інституційне управління організаційним рівнем споживчого ринку (порядок, заданий національними особливостями, чинним законодавством, регуляторними інститутами тощо) передбачає цілеспрямований вплив на обмеження та норми діяльності, зокрема: впровадження нових способів виробництва, отримання нового джерела сировини, виготовлення нового блага, освоєння нових ринків збуту та проведення реорганізації.

Найбільш значущими інституційними проблемами ринку є: перехідний етап в еволюції домогосподарства в Україні як ринкового інституту;

недостатня регламентація умов взаємодії суб'єктів ринку [3, с. 3];

низька споживча грамотність, що створює сприятливі умови для різних форм несумлінного ведення бізнесу;

нерозвиненість норм підприємницької етики;

ослаблення державного контролю у сфері захисту прав споживачів;

На взаємодію всередині організації споживчого ринку суттєво впливає його неоднорідне конкурентне та інституційне середовище як на національному, так і на регіональному рівнях. Відсутність ефективної системи регулювання споживчих ринків призводить до значної кількості небажаних наслідків, пов'язаних із порушенням легального обігу товарних та грошових ресурсів в країні.

Крім того, на підставі аналізу ВВП України, середньої заробітної плати та доходів на душу населення відображаються загальнодержавні тенденції, що визначають ефективність розвитку національної економіки.

Номінальний ВВП відображує зміни як у фізичному обсязі виробництва, так і в ринкових цінах і розраховується як вартість усіх кінцевих товарів та послуг у цінах поточного року.

Реальний ВВП вимірює вартість обсягу виробництва в економіці із застосуванням фіксованих цін базового року. Саме його аналіз надає можливість визначити зміни реального обсягу виробництва або економічного зростання країни. Результати відносно успішних 2017–2019 рр. формування висхідного періоду економічного циклу, який характеризувався помірним зростанням реального ВВП в межах 3 % за сучасних умов зберегти навряд чи вдасться. Без значних потрясінь, при розумному стимулюванні економіки Україна, ймовірно, змогла б досягти 3 % зростання ВВП. Девальвація реального впливу наднаціональних організацій, розрив глобального ланцюга переміщення ресурсів, товарів та послуг може створити дефіцит у короткочасній перспективі.

За оперативною оцінкою Державної служби статистики України реальний ВВП у I кварталі 2021 року зменшився порівняно з попереднім кварталом на 1,1 % (з урахуванням сезонного фактору), а порівняно з I кварталом 2020 року – на 2 % [13].

Індекс реальної заробітної плати слугує мірилом зміни купівельної спроможності населення в частині формування його трудових доходів, тобто значної частини ресурсів домогосподарств. Середньомісячна реальна заробітна плата (% до відповідного періоду попереднього року): 2016 рік – 109,0 %; 2017 рік – 119,1 %; 2018 рік – 112,5 %; 2019 рік – 109,4 %; 2020 рік – 107,4 % [13]. Однак порівняння із накопиченим індексом споживчих цін дозволяє зробити висновок, що купівельна спроможність населення зменшилась. Зміни споживчих цін (грудень до грудня попереднього року): 2016 рік – 12,4 %; 2017 рік – 13,7 %; 2018 рік – 9,8 %; 2019 рік – 4,1 %; 2020 рік – 5 % [13].

Отже, попри стабільно позитивну динаміку доходів населення внесок споживчих витрат у ВВП країни не відповідає реальному стану справ, на що вказує суттєва різниця в динаміці показників. Це так само свідчить про наявність неформальних («тіньових») відносин в організації споживчого ринку та необхідність удосконалення регуляторної політики.

Інституційне середовище складає систему формальних та неформальних інститутів, характеризується взаємозв'язками та взаємодіями між ними.

Формалізація інституційного середовища регуляторного впливу на споживчий ринок здійснюється через організаційні структури, створені для реалізації певних функцій формальних інститутів та інституцій (правилами, нормативними актами різних рівнів, процедурами). Шляхом формування формальних та неформальних інститутів для кожного рівня управління забезпечується ефективне функціонування споживчого ринку.

До формальних інститутів належать: органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування; політичні інститути; економічні інститути; соціальні інститути.

До неформальних інститутів належать: цінності, традиції; моделі взаємовідносин; стилі управління; ментальні особливості, у тому числі й регіональні; історичний детермінізм.

В умовах адаптації вітчизняного інституційного середовища до загальноєвропейських критеріїв повинні превалювати зміни, що забезпечують заміщення неформальних поведінкових норм учасників ринку формальними інститутами. Однак, сучасні тенденції свідчать про неперервну трансформацію інститутів, коли формальні правила значною мірою замінюються неформальним, перетворюючись у неформальні відносини.

Зазначену тенденцію щодо деформалізації правил підтверджують дані Державної податкової служби України за 2020 рік. Незважаючи на низхідну динаміку економічної активності, надходження до державного та місцевих бюджетів, а також з єдиного соціального внеску в минулому році зросли на 13,5 %. Сальдо надходжень з податку на додану вартість (далі – ПДВ) збільшилося на 36,8 %. У січні – лютому 2021 року обсяги поставок товарів і послуг (база оподаткування ПДВ) зросли на 10,3 % в порівнянні з відповідним періодом минулого року, а сальдо надходжень з ПДВ збільшилося в 1,5 рази (з 17,8 млрд грн до 25, 8 млрд грн). Це стало можливим завдяки ефективному розширенню бази оподаткування за рахунок «тіньової» економіки. Наприклад, загальні доходи

населення 2020 року без урахування податків становили 3,4 трлн грн, з яких 1,9 трлн – це заробітна плата та інші грошові доходи. Водночас обсяги виручки підприємств торгівлі, які фіксуються через касові апарати, в 2020 році становили менш 1,3 трлн грн. Це може свідчити, що 62 % витрат домогосподарств не фіксується через фіскальний чек та, відповідно, не сплачуються податки і збори до бюджету.

За підрахунками Кабінету Міністрів України питома вага «тіньового сегмента» економіки України становить понад 40 %, а за підрахунками деяких експертів її частка навіть перевищує 60 % ВВП. Зазначене підтверджує наведені вище цифри фіскального сегменту.

Це підтверджують і результати досліджень Київського міжнародного інституту соціології, згідно з якими рівень тіньової економіки в Україні у 2018 р. становить 47,2 % від ВВП та 46,8 % у 2017 р. [14]. Для порівняння, Національна служба статистики Італії оцінила обсяги тіньової економіки країни за 2017 р. на рівні 12,1 % ВВП. Справа й у тому, що Україна згідно із дослідженнями «Transparency International» дуже корумпована і тенденція невтішна. Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index), розрахований у 2019 р. показав, що корупційна криза нашої держави поглибилась (126 місце із 180). Сприйняття корупції відображається за шкалою від 100 (немає корупції) до 0 (сильна корупція). У 2019 р. Україна із результатом 30 із 100 втратила шість позицій у порівнянні із 2018 р. [15]. Складниками тіньової економіки України є три види ухилення від податків: приховування доходу від бізнесу (найбільша частка – 56,7 %), приховування реальної кількості найманих працівників, приховування реальних розмірів виплаченої зарплати або зарплата «у конвертах». Частка останнього значно зросла з 18,3 % у 2017 р. до 21,4 % у 2018 р. [14].

Результати досліджень процесу організації споживчого ринку України засвідчили домінування неформальних інститутів, що визначають підприємницьку діяльність; перевалювання неформальних практик ведення господарства. Цьому причиною зокрема, стали суттєві прогалини у нормативно-правовій базі національного господарського,

бюджетного, фіскального законодавства, що визначає діяльність споживчого ринку. Це сприяє проведенню серед підприємців нефіскальних транзакцій тощо.

Недостатність формальних правил поведінки суб'єктів споживчого ринку не є виключною причиною проявів неформальних норм ведення діяльності. В країнах Центральної і Східної Європи впровадження офіційних регуляторів ринку сприяло звуженню зон неформальних відносин. В Україні, на жаль, сьогодні можна констатувати певний зворотний ефект – упровадження нових формальних регуляторів призводить до активізації неформальних поведінкових моделей та їх розширення.

Інституційне середовище українського ринку знаходиться в стані, що характеризується домінуванням неформальних інститутів. Підтвердженням та одночасно причиною означеної тенденції є те, що суб'єкти господарювання та представники владних структур перебувають в стані, так би мовити, «виживання». Після того, як інститути реалізуються через діяльність суб'єктів, взаємодія між інститутами відбувається на основі узгодження інтересів сторін. Аналіз інституційного середовища споживчого ринку України підтверджує положення теорії суспільного вибору – ухвалення посадовими особами органів державної влади на всіх рівнях таких рішень, які максимізували їх власні функції корисності. Підтвердженням може слугувати, наприклад, активність діяльності контролюючих органів (перевірки планові та позапланові).

І не є секретом, що підприємці постійно стикаються з неформальними вимогами представників органів державного нагляду. За цих обставин результатом «узгодження» інтересів сторін є зменшення штрафних санкцій за порушення господарського, трудового, бюджетного, фіскального законодавства суб'єктами ринку, кількості перевірок тощо. Розповсюдження неформальних угод, їх довгостроковий характер свідчить про перманентність ситуацій. Поширена думка, що ведення діяльність виключно в межах закону є занадто дороговартісним для бізнесу. Це зумовлено значною кількістю часто протилежних формальних правил організації поточної господарської діяльності підприємств. На наш погляд,

велика кількість перевіряючих органів, дублювання їх повноважень, високі штрафні санкції призводять до дезорганізації діяльності підприємців. Отже, на практиці виконання функцій контролюючих органів стає декларативним.

Розповсюдження неформальних правил здійснення господарської діяльності підтверджується поширеністю таких норм. Тобто якщо, підприємство буде дотримуватися всіх формальних правил ведення господарської діяльності, а інші не будуть, то воно стане неконкурентоспроможним. Іншим фактором впливу є невизначеність ситуації в регуляторній політиці на споживчому ринку, адже попри декларування на державному рівні підтримки малого підприємництва, послаблення фіскального тиску, дебюрократизацію економіки, фактична результативність таких заходів (якщо вони були запроваджені) зводиться до мінімуму. Згідно із сучасними тенденціями розвитку формальних інститутів, що визначають поточну господарську діяльність, засвідчують, що контроль з виконання зазначених заходів з боку органів державної влади не надає жодних гарантій для підприємців, адже остаточне рішення ухвалюють представники контролюючих органів.

Аналіз інституційного середовища споживчого ринку України свідчить про перерозподіл трансакційних витрат за допомогою виплат неформального характеру. Водночас джерелом покриття підвищених трансакційних витрат слугують доходи від неформальної діяльності. Це підтверджує закономірності взаємодії формальних та неформальних інститутів – введення державного формального інституційного обмеження, що здійснює нераціональне розподілення трансакційних операцій між економічними суб'єктами ринку, призводить до розширення неформальної діяльності, тобто до зменшення трансакційних витрат у вигляді легальних виплат до оптимального (адекватного) рівня за їх тенденційно мінімальному значенні. Парадокс функціонування інститутів полягає в тому, що хоча органи влади й мають можливість використовувати силовий тиск на підприємців, трансакційні витрати в довгостроковому періоді рівнозначно виражаються в результаті узгодження інтересів сторін.

В умовах національного ринку така ситуація інституційної стабільності приймається всіма його учасниками, а також свідчить про низьку ефективність проведених в країні інституційних перетворень.

Очевидно, що не враховано такі аспекти інституційного проектування:

стислі терміни впровадження нової системи інститутів потребують корегування багатьох правових норм в процесі їх дії, що призведе до зростання трансакційних витрат і рівня невизначеності суб'єктів ринку;

врахування інтересів ключових суб'єктів: зокрема, контрактна система не включає нових форм та інститутів громадського контролю, підвищує вимоги до контролю контрактів без урахування їх реальних можливостей і ресурсів;

різноманітність стимулів і санкцій: підвищення рівня контролю на всіх етапах контрактних відносин супроводжується збереженням набору і рівня санкцій щодо замовників при їх посиленні стосовно постачальникам, що порушує баланс інтересів всіх учасників цього ринку.

Трансакційні витрати суб'єктів споживчого ринку, пов'язані з упровадженням регуляторної політики та заходів боротьби із «тіньовою» економікою (рис. 1), доцільно розглянути як з боку суб'єктів підприємницької діяльності, так і органів державної влади.

Кількісна оцінка трансакційних витрат суб'єктів підприємницької діяльності передбачає аналіз даних про якісну характеристику інституційного середовища споживчого ринку України, інформації Державної фіскальної служби України; оцінювання «тіньового» обігу та неформального сектору підприємств. Джерелами інформації також можуть виступати результати інтерв'ю та анкетування керівників підприємств, зокрема щодо невиробничих витрат поточної господарської діяльності та їх основних причин, оцінювання стану інституційного середовища щодо протизаконних дій та неформальних відносин з органами державної влади.



Рисунок 1 – Схема пріоритетних напрямів регуляторної політики щодо розвитку споживчого ринку України

Джерело: розроблено авторкою.

Всього в Україні зафіксовано понад 2,6 мільйона підприємств (згідно з останніми даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань).

Сумарний обсяг реалізованої продукції за задоволенням споживчих потреб можна представити за допомогою складання обсягу реалізованої продукції, виробленої на основних виробничих фондах (зі стабільним прогнозом) та обсягу реалізованої продукції, виробленої на новостворених виробничих фондах (із урахуванням ефекту віддачі від вкладених інвестицій вибирають, окупності проекту в середньостроковій перспективі за нормами рентабельності, прийнятними для інвестора).

До трансакційних витрат підприємства належать:
витрати, пов'язані з прискореною реєстрацією;
витрати, пов'язані з обов'язковою сертифікацією товарів;
сертифікація послуг роздрібною торгівлю;

витрати, пов'язані з діяльністю органів нагляду, включених у ціну товарів споживчого призначення;

неформальні витрати, пов'язані з відносинами із органами влади.

За оцінкою Державної податкової служби (що перебуває нині в процесі ліквідації), втрати Зведеного бюджету України від застосування схем з ухилення (мінімізації) сплати податків складають близько 7,7 млрд дол. США на рік, які можна прирівняти до трансакційних витрат органів державної влади, пов'язаних із деформалізацією відносин на споживчому ринку України.

Серед найбільш популярних схем: зарплата в «конвертах» (втрати – 4,3 млрд дол. США); діяльність «скруток» та конвертаційних центрів (втрати – 1,5 млрд дол. США); офшори (втрати – 0,8 млрд дол. США); операції з підакцизними товарами (втрати – 1 млрд дол. США); збитки державних підприємств (втрати – 0,1 млрд дол. США) [16].

Додатково до трансакційних витрат органів державної влади (бюджетних витрат) відносимо витрати на боротьбу з ухиленням від оподаткування.

Насамперед йдеться про впровадження загальнонаціонального декларування доходів громадянами.

До трансакційних витрат, пов'язаних із впровадження такого декларування, відносимо витрати на створення інтегрованої бази даних для кожного платника податків з можливістю доступу податкових органів до інформації, що фіксується іншими органами центральної влади та місцевого самоврядування. Це дасть змогу податковим органам самостійно розраховувати суму податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) для кожної фізичної особи та контролювати своєчасність і повноту її сплати максимально ефективно.

Іншим напрямом є контроль своєчасності стягнення ПДФО, для підвищення якості якого необхідно встановити чималу пеню за неповну або несвоєчасну сплату, застосовуючи стимулювання у вигляді сплати відсотків на зайво сплачену упродовж року суму податку (наприклад, як у Данії). Несплата податків має вважатися тяжким кримінальним злочином.

Отже, серед заходів щодо оптимізації процесу стягнення ПДФО та формування особистої податкової культури громадян доцільно ввести жорстку систему штрафів за нелегальне працевлаштування, мінімізацію та виплату заробітної плати «у конвертах» як для роботодавців, так і для працівників. Найбільш ефективними вважаються такі способи впливу як раптові перевірки підприємств та штрафи, а за відсутності помітного результату від вищеперерахованих заходів можна ввести радикальний захід – кримінальну відповідальність.

На споживчому ринку України можна виділити декілька тенденцій.

Із великими зарубіжними мережами або постачальниками в України працює ще не дуже багато учасників ринку. Як правило, це великі компанії, адже укласти договірні відносини з закордонними партнерами дуже складно, що досить жорстко виставляють свої умови співпраці і не прагнуть їх обговорювати.

Чим менша компанія-постачальник, тим складнішим для неї є співробітництво з мережевими форматами через неспроможність надати необхідну кількість товару в усі мережеві точки.

Щодо умов укладення договірних відносин, особливу увагу звертають на надійність партнерів, великий обсяг закупівель і гнучкість політики партнерів незалежно від торгових форматів.

Водночас закупівельна ціна товару не є визначальним фактором під час взаємодії. Важливою для учасників споживчого ринку є надійність ділового партнера.

У контрактних відносинах відзначаємо наявність неформальних зв'язків, дотримання неформальних домовленостей і правил ведення бізнесу, підтримання відкритих комунікацій і своєчасне надання зворотного зв'язку.

Сторони у контрактах (купівлі-продажу) прагнуть максимально точно прописати взаємні зобов'язання, однак це не завжди є можливим, тому часто виникає необхідність в укладенні неформальних угод.

Щодо державно-приватного партнерства, то контрактні відносини тут чітко регулюється Законом України «Про державно-приватне партнерство». На стороні приватного

партнера у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, можуть виступати декілька осіб. Відносини між приватними партнерами та порядок визначення приватного партнера для представництва інтересів інших приватних партнерів у відносинах з державним партнером визначаються умовами договору, укладеного між приватними партнерами, або умовами договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства. Такі особи несуть солідарну відповідальність за зобов'язаннями, передбаченими договором, укладеним в рамках державно-приватного партнерства.

До ознак державно-приватного партнерства належать: створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення) об'єкта державно-приватного партнерства та/або управління (користування, експлуатація, технічне обслуговування) таким об'єктом; довготривалість відносин (від 5 до 50 років); передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; внесення приватним партнером інвестицій в об'єкт державно-приватного партнерства [17].

Споживачі можуть реалізувати свої права шляхом укладення відповідних цивільно-правових договорів. Одним із них договорів є договір роздрібної купівлі-продажу.

Зазначимо, що створення та впровадження ефективної системи захисту прав споживачів в Україні з урахуванням кращих практик країн ЄС передбачає повну гармонізацію українського законодавства з законодавством ЄС, сприяння розвитку системи незалежних досліджень якості та безпеки товарів, робіт і послуг на споживчому ринку, підвищення ефективності системи захисту споживачів від небезпечної продукції тощо. Це підвищить рівень превентивного захисту прав споживачів для недопущення та/або зменшення кількості порушень їх прав, підвищить рівень просвіти та поінформованості громадян щодо їх споживчих прав та механізмів їх захисту, усуне з ринку недобросовісних підприємців тощо [18].

Як стратегічний вектор розвитку споживчих ринків в Україні можна визначити розробку концепції державної

стратегії управління в економічній сфері, оскільки її реалізація сприятиме успіху розпочатих сучасних економічних реформ, створення передумов для якісних перетворень, активізація економічної діяльності в регіонах та територіальних громадах у довгостроковій перспективі [19, с. 7].

Висновки та напрями подальших досліджень. У результаті дослідження засвідчуємо стійку тенденцію щодо розповсюдження неформальних інститутів у функціонуванні споживчого ринку, що підсилюється невизначеністю ситуації в регуляторній політиці на споживчому ринку. Попри декларування на державному рівні підтримки малого підприємництва, послаблення фіскального тиску, дебюрократизації економіки, фактична результативність таких заходів (якщо вони були запроваджені) зводиться до мінімуму. Відтак, унормування процесів державного регулювання споживчого ринку та поглиблений аналіз рівня споживання непродовольчих товарів та послуг; рівня споживання продуктів харчування; рівня харчування вдома міського населення, а у сільського населення – залежно від рівня доступних ресурсів; рівня споживання продуктів харчування та непродовольчих товарів та рівня закупівлі послуг визначають перспективи подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел

1. Попадинець Н. М. Структурно-інституційна модель внутрішнього ринку споживчих товарів. *Регіональна економіка*. №1. 2020. 123–133.
2. Князева Т. В., Шевченко А. В. Організаційно-економічні заходи зовнішньоекономічного регулювання захисту споживчого ринку України. *Проблеми системного підходу*. 2020. № 2 (76). С. 161–169.
3. Страшинська Л. В., Худолій Д. Ю. Напрями державного регулювання продовольчого ринку. *The world of science and innovation : abstracts of VII International scientific and practical conference*, 2021. С. 882–885.
4. Капленко Г. В. Теоретико-методологічні засади регулювання ринку споживчих товарів України в умовах глобалізації : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.03. Чернігів, 2020. 413 с.
5. Свидрук І. І., Клепанчук О. Ю. Глобалізаційні особливості розвитку внутрішнього ринку України. *Вісник ЛТЕУ. Економічні науки*. 2021. № 62. URL : <http://journals-lute.lviv.ua/index.php/visnyk-econom/article/view/755> (дата звернення : 10.10.2021).
6. Чміль Г. Л. Трансформація поведінки економічних суб'єктів споживчого ринку в умовах цифровізації. Сучасні реалії фінансово-економічного розвитку регіонів, галузей, підприємств, бізнесу: монографія. Том 1 / за ред. Л. М. Савчук, Л. М. Бандоріної. Дніпро: Пороги, 2020. С. 374–383.
7. Десятнюк О., Сідляр В. Фіскальне регулювання споживчого ринку України. *Світ фінансів*. 2020. № 1 (62). URL : <http://sf.wunu.edu.ua/index.php/sf/article/view/1297> (дата звернення : 21.10.2021).

8. Burton D. Political economy and financial regulation: A comparative analysis of the consumer default debt market in the United States of America and the European Union. *Journal of Economic Geography*. 2019. 19(3). P. 705–722.
9. Mori, N., Okamura, M., Ohkawa, T. Economic Regulation in the Consumer Loans Market. *Atlantic Economic Journal*. 2020. № 48(4). P. 447–459.
10. Schraten J. Credit and debt in an unequal society: Establishing a consumer credit market in South Africa. *Restoring Consumer Sovereignty: How Markets Manipulate Us and What the Law Can Do About it*. 2020. P. 1–324.
11. Duch-Brown, N., Grzybowski, L., Romahn, A., Verboven, F. Are online markets more integrated than traditional markets? Evidence from consumer electronics. *Journal of International Economics*. 2021. URL : <https://ideas.repec.org/a/eee/inecon/v131y2021ics0022199621000532.html> (дата звернення : 10.10.2021).
12. Сидорова А. В., Коваленко А. О. Доходи та витрати населення: статистичне оцінювання, моделювання та прогнозування. *Фінанси, облік, банки*. 2017. № 1(22). С. 154–162.
13. Державна служба статистики України : вебсайт. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення : 20.10.2021).
14. Тіньова економіка в Україні. Результати дослідження 2019 року : звіт Київського міжнародного інституту соціології. URL : <https://cutt.ly/hTaWvj9> (дата звернення : 21.10.2021).
15. Corruption Perceptions Index 2019 : Transparency International. URL : <https://www.transparency.org/cpi2019> (дата звернення : 10.10.2021).
16. Державна податкова служба України : вебсайт. URL : www.tax.gov.ua.
17. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01 лип. 2010 р. № 2404-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення 21.10.2021).
18. Про схвалення Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 29.03.2017 № 217-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/217-2017-%D1%80> (дата звернення : 21.10.2021).
19. Latynin M., Pastukh K, Tarasenko D., Shevchenko S., Munko A. Public administration in the economic sphere of Ukraine: strategic approach. *Studies of applied economics*. 2021.Vol.39, №5. URL : <https://cutt.ly/KTaYMsX> (дата звернення : 21.10.2021).

References

1. Popadynets, N. M. (2020) Strukturno-institutsiina model vnutrishnoho rynku spozhyvchykh tovariv [Structural and institutional model of the domestic market of consumer goods]. *Rehionalna ekonomika - Regional economy*, 1. 123–133 [in Ukrainian].
2. Kniazieva, T. V., Shevchenko, A. V. (2020) Orhanizatsiino-ekonomichni zakhody zovnishnoekonomichnoho rehuliuвання zakhystu spozhyvchoho rynku Ukrainy [Organizational and economic measures of foreign economic regulation of consumer market protection in Ukraine] *Problemy systemnoho pidkhodu - Problems of the system approach*, 2. 161–169 [in Ukrainian].
3. Strashynska, L.V., Khudolii, D.Iu. (2021) Napriamy derzhavnogo rehuliuвання prodovolchoho rynku [Directions of state regulation of the food market]. *The world of science and innovation*, 882–885 [in Ukrainian].
4. Kaplenko, H. V. (2020) Teoretyko-metodolohichni zasady rehuliuвання rynku spozhyvchykh tovariv Ukrainy v umovakh hlobalizatsii [Theoretical and methodological principles of regulation of the consumer goods market of Ukraine in the context of globalization]. Chernihiv [in Ukrainian].
5. Svydruk, I. I., Klepanchuk, O. Yu. (2021) Hlobalizatsiini osoblyvosti rozvytku vnutrishnoho rynku Ukrainy [Globalization features of Ukraine's domestic market development.]. *Visnyk LTEU. Ekonomichni nauky - Bulletin of LTEU. Economic sciences*, 62. URL : <http://journals-lteu.lviv.ua/index.php/visnyk-econom/article/view/755> [in Ukrainian].
6. Chmil, H. L. (2020) Transformatsiia povedinky ekonomichnykh subiektiv spozhyvchoho rynku v umovakh tsyfrovizatsii [Transformation of behavior of economic entities of the consumer market in the conditions of digitalization]. *Suchasni realii finansovo-ekonomichnoho rozvytku rehioniv, haluzei, pidpriemstv, biznesu - Modern realities of financial and economic development of regions, industries, enterprises, business*. Dnipro: Porohy. 374–383 [in Ukrainian].

7. Desiatniuk, O., Sidliar, V. (2020) Fiskalne rehuliuвання spozhyvchoho rynku Ukrainy [Fiscal regulation of the consumer market of Ukraine]. *Svit finansiv – World of Finance*, 1. URL : <http://sf.wunu.edu.ua/index.php/sf/article/view/1297> [in Ukrainian].
8. Burton, D. (2019) Political economy and financial regulation: A comparative analysis of the consumer default debt market in the United States of America and the European Union. *Journal of Economic Geography*, 19. 705–722 [in English].
9. Mori, N., Okamura, M., Ohkawa, T. (2020) Economic Regulation in the Consumer Loans Market. *Atlantic Economic Journal*, 48. 447–459 [in English].
10. Schraten, J. (2020) Credit and debt in an unequal society: Establishing a consumer credit market in South Africa. *Restoring Consumer Sovereignty: How Markets Manipulate Us and What the Law Can Do About it*. 1–324 [in English].
11. Duch-Brown, N., Grzybowski, L., Romahn, A., Verboven, F. (2021) Are online markets more integrated than traditional markets? Evidence from consumer electronics. *Journal of International Economics*, 313 URL : <https://ideas.repec.org/a/eee/inecon/v131y2021ics0022199621000532.html> [in English].
12. Sydorova, A. V., Kovalenko, A. O. (2017) Dokhody ta vytraty naselennia: statystychnie otsiniuvannia, modeliuvannia ta prohnozuvannia [Incomes and expenditures of the population: statistical estimation, modeling and forecasting]. *Finansy, oblik, banky – Finance, accounting, banks*, 1. 154–162 [in Ukrainian].
13. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [State Statistics Service of Ukraine]. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
14. Tinova ekonomika v Ukraini. Rezultaty doslidzhennia 2019 roku [Shadow economy in Ukraine. Results of the 2019 study] *Zvit Kyivskoho mizhnarodnoho instytutu sotsiologii - report of the Kyiv International Institute of Sociology*. URL : http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=897&page=1&fbclid=IwAR1GSml6l4vk1GZE4QR9yekDt_C_NMIXJ-eA0mWArZpSC3DsCgwPsZ7unw [in Ukrainian].
15. Corruption Perceptions Index 2019 : Transparency International. URL : <https://www.transparency.org/cpi2019> [in English].
16. Derzhavna podatkovna sluzhba Ukrainy [State Tax Service of Ukraine]. URL : www.tax.gov.ua [in Ukrainian].
17. Zakon Ukrainy Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo: pryiniaty 01 lyp. 2010 r. № 2404-VI [Law of Ukraine on public-private partnership from July 1 2010, № 2404-VI]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> [in Ukrainian].
18. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro skhvalennia Kontseptsii derzhavnoi polityky u sferi zakhystu prav spozhyvachiv na period do 2020 roku : pryiniaty 29 ber. 2017 r. № 217-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine on approval of the Concept of state policy in the field of consumer protection for the period up to 2020 from March 29 2017, № 217-r]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/217-2017-%D1%80> [in Ukrainian].
19. Latynin, M., Pastukh, K., Tarasenko, D., Shevchenko, S., Munko, A. (2021) Public administration in the economic sphere of Ukraine: strategic approach. *Studies of applied economics*, 5. URL : <http://ojs.ual.es/ojs/index.php/eea/article/view/4967> [in English].

INSTITUTIONAL FEATURES OF STATE REGULATION OF THE CONSUMER MARKET OF UKRAINE

Munko Anna

Abstract. The parties to the interaction are in the institutional environment as a set of "rules of the game" (rules, guidelines, norms, sanctions, etc.), which form the economic, political, socio-legal framework of interaction between the subjects of the consumer market. The subjective structure of regulatory influence in the consumer market is represented by state, regional institutions and organizations. At the same time, these institutions are not only an institution of political power, but also a public institution that forms the socio-legal field of functioning of economic agents. These entities provide a functional basis for the implementation of organizational and institutional management of the consumer market in Ukraine. The purpose of the article is to study the institutional aspects of relations arising in the process of state influence and self-regulation of consumer markets, regulation of their development as a system of measures for state programming of the economy of Ukraine and regions. That is, the continuous process of market influence on the supply and demand, as well as the fight against the "shadow" economy, aimed at solving the challenges facing businesses and the state in conditions of economic and legal uncertainty. The article identifies the parties to the interaction of the national consumer market, scenarios of their interaction, features of formalization of such interaction, taking into account the peculiarities of the national character, as well as factors of limited rationality of the parties to the interaction. The most significant institutional problems of the market in Ukraine are substantiated. The process of organization of the consumer market of Ukraine is analyzed and the dominance of informal institutions that determine business activity and redistribution of transaction costs through informal payments are revealed. Quantitative assessment of transaction costs of business entities based on data. The ways of development of the institutional environment of state regulation of the consumer market in Ukraine are offered.

Key words: state regulation, consumer market, self-regulation of consumer markets, institutional environment, transaction costs, limited rationality of interaction between the parties.

УДК 351+354:330.522.4

Твердохліб Олександр

ORCID iD 0000-0002-1502-2937

E-mail: osio@i.ua

Подобєд Ігор

ORCID iD 0000-0001-6779-2717

E-mail: ipodobed21@gmail.com

МАТЕРІАЛЬНІ РЕЗЕРВИ ЯК ЕКОНОМІЧНИЙ КОМПОНЕНТ РЕСУРСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4\(10\)-116-128](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4(10)-116-128)

Анотація. Сучасне лабільне середовище потребує розробки дієвих механізмів запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Ефективні заходи запобігання беззаперечно здатні попередити значну кількість надзвичайних ситуацій природного, техногенного та іншого характеру. Злагоджені дії під час ліквідації наслідків збережуть життя та зменшать наслідки такої ситуації. У цьому процесі важливою складовою виступає матеріальне забезпечення, адже недостатня кількість та якість матеріальних запасів знижують результативність заходів з реагування на надзвичайні ситуації та призводять до збільшення втрат і тривалості дій з подолання їх наслідків. Проблемні питання економічного характеру, які виникають під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, потребують перегляду ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту України.

У запропонованій статті розглянуто поняття ресурсного механізму державного управління у сфері цивільного захисту населення і територій, матеріальних резервів, їх види. На підставі аналізу визначень, запропонованих провідними науковцями, удосконалено та сформовано авторське визначення понять «механізм управління» та «ресурсний механізм державного управління у сфері цивільного захисту населення і територій». Встановлено, що цей механізм, зокрема, передбачає забезпечення наявності матеріальних ресурсів через призму вимог до формування, накопичення, зберігання та відчуження матеріальних резервів всіх рівнів з метою ефективної ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Досліджено основні відмінності оновлених Методичних рекомендацій щодо створення та використання матеріальних резервів для запобігання виникненню і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що застосовуються Державною службою України з надзвичайних ситуацій з 2020 року, від попередніх, які були чинними з 2017 року. На підставі аналізу законодавчих вимог щодо

формування та використання матеріальних резервів запропоновано ключові заходи, яких необхідно вжити задля забезпечення сталого розвитку економіки в умовах надзвичайних ситуацій. Представлений науковий доробок уміщує дослідження заходів з удосконалення ресурсного механізму державного управління системою цивільного захисту України.

Ключові слова: Державна служба України з надзвичайних ситуацій, державне управління, матеріальні резерви, надзвичайна ситуація, ресурсний механізм, цивільний захист.

Постановка проблеми. Процеси й напрями реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) та її підрозділів залежать від багатьох чинників, з-поміж найважливіших із яких виокремлюється економічний. Саме рівень економічного розвитку країни безпосередньо впливає на ресурсне забезпечення ДСНС, а отже й визначає її потенційні можливості щодо виконання законодавчо закріплених функцій.

Економічний розвиток України нині знаходиться під впливом значної кількості негативних чинників, таких як пандемія COVID-19, ведення гібридної війни на Сході України, глобальне протистояння провідних країн світу та інших, наслідками яких є чи можуть потенційно становити загрози виникнення й розповсюдження надзвичайних ситуацій різного походження та характеру. Сукупні розміри прямих і опосередкованих втрат від вражаючих факторів, що є наслідками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, з кожним роком зростають і фактично виснажують людські та бюджетні ресурси. Зазначені втрати є наслідком недосконалих процесів формування, накопичення, зберігання, використання та відчуження матеріальних ресурсів. Проблемні питання, які виникають під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (зокрема економічного характеру) потребують перегляду ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту України, що вже має тривалу в часі усталену традицію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом дослідженням особливостей державного управління у сфері цивільного захисту займалися вітчизняні вчені, у публікаціях яких сформовано базові засади цього напрямку державного

управління, зокрема на увагу заслуговують праці М. Андрієнка [1], П. Волянського [2], Т. Кришталь [3], В. Тищенко [4] та інших.

Так, М. Андрієнко досліджував механізми державного управління сферою пожежної безпеки України, визначивши ключові перепони, що стоять на шляху розвитку вказаної сфери, та запропонувавши принципово нові підходи до державного управління сферою пожежної безпеки [1].

П. Волянський, С. Гур'єв, О. Соловйов та А. Терент'єва у монографії представили результати досліджень теоретичних основ управління в умовах надзвичайної ситуації; вони узагальнили визначення, принципи та заходи цивільного захисту, структуру системи управління у надзвичайних ситуаціях та охарактеризували комплекс заходів з оперативного управління ліквідацією наслідків надзвичайної ситуації [2].

Аналіз державного регулювання діяльності у сфері цивільного захисту та представлення на його підставі авторських складових відповідного механізму здійснено Т. Кришталь [3].

В. Тищенко дослідив структуру державного управління у сфері цивільного захисту України, провівши розрахунки щодо оцінювання альтернативних структур системи цивільного захисту [4]. Л. Жуковою розроблено механізми побудови ефективної функціонально-структурної моделі державного управління у сфері цивільного захисту в Україні з урахуванням сучасних потреб суспільства [5].

Аналіз досліджень з проблематики державного управління сферою цивільного захисту надає можливість стверджувати, що ресурсний механізм державного управління сферою цивільного захисту в Україні залишається малодослідженим та потребує детального розгляду через декомпозицію його компонентів, серед яких визначаємо компонент матеріальних резервів.

Мета статті. Дослідження заходів з удосконалення ресурсного механізму державного управління системою цивільного захисту України, що передбачає: розгляд базових дотичних понять у взаємозв'язку із поняттям матеріальних резервів, їх видів; проведення порівняльного аналізу чинних законодавчих вимог щодо формування та використання

оперативного матеріального резерву; виокремлення ключових заходів, яких необхідно вжити задля забезпечення сталого розвитку економіки за надзвичайних ситуацій в сучасних умовах України.

Методи дослідження. В основу дослідження було покладено комплекс наукових методів (емпіричних і теоретичних), які в підсумку надали можливість досягти означеної мети та загалом дозволили підтвердити вихідні припущення. З-поміж емпіричних методів використані спостереження за досліджуваною системою, контент-аналіз нормативної та іншої документації, порівняння, опис, узагальнення і класифікація, елементи методу моделювання для виокремлення й унаочнення предмета дослідження. Задля розгляду системи у цілому, а також її складових було використано методи теоретичних досліджень – аналізу та синтезу, системний метод. У процесі дослідження також використано методи ідеалізації, формалізації, абстрагування, а також частково дедукції та індукції, що відображено у запропонованих висновках і рекомендаціях за підсумками проведеного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Здійснення державного управління в загальному вигляді передбачає застосування комплексу механізмів, зокрема організаційного, правового, ресурсного тощо. Що ж являє собою механізм управління? У економічній енциклопедії *механізм управління* трактується як свідомо організований, цілеспрямований та активний вплив різних суб'єктів управління на процес розвитку та функціонування суспільного способу виробництва, окремих його ланок [6]. У навчальному посібнику колектив авторів (Н. Нижник та О. Машков) визначають *механізм управління* як складову частину системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [7, с. 37].

Вказані визначення є схожими та відображають здебільшого вплив, тому вважаємо за необхідне уточнити сутність поняття «механізм управління», яким ми послуговуватимемося надалі, виклавши його в такому

формулюванні: *механізм управління* – це багатогранна категорія, яка передбачає наявність значної кількості внутрішніх складових процесу, які у взаємодії приводять його в дію задля досягнення поставлених цілей управління. А ресурсним механізмом управління є забезпечення органами управління їх власного впливу на процес формування, накопичення, зберігання, використання та відчуження ресурсів (матеріальних, фінансових, інформаційних, трудових), які у взаємодії забезпечують можливість реалізації управлінських дій з метою досягнення цілей діяльності організації, системи тощо.

Відтак, *ресурсний механізм державного управління у сфері цивільного захисту населення і територій* передбачає вплив органів управління на процес формування, накопичення, зберігання, використання та відчуження ресурсів (матеріальних, фінансових, інформаційних, трудових), які у взаємодії здатні забезпечити попередження та ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій (рис. 1).



Рисунок 1 – Економічний компонент ресурсного механізму державного управління у сфері цивільного захисту

Джерело : авторська розробка

До економічного компонента ресурсного механізму державного управління у сфері цивільного захисту населення і

територій можна віднести фінансові та матеріальні ресурси. А тому в представленій статті ми розглядатимемо особливості формування та використання матеріальних ресурсів як економічного компонента ресурсного механізму державного управління у сфері цивільного захисту.

Матеріальні ресурси, спрямовані на запобігання і ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, накопичуються у створених матеріальних резервах [8]. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій” від 30.09.2015 № 775 *матеріальний резерв* є запасом будівельних і пально-мастильних матеріалів, лікарських засобів та виробів медичного призначення, продовольства, техніки, технічних засобів та інших матеріальних цінностей, призначених для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, надання допомоги постраждалому населенню, проведення невідкладних відновлювальних робіт і заходів [9].

В Україні з 1997 року створено державний матеріальний резерв (рис. 2), який є запорукою того, що у кризових умовах будь-якого походження заходи з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій будуть забезпечені необхідними ресурсами. При цьому виокремлюється ще й мобілізаційний резерв – запаси матеріально-технічних та сировинних ресурсів, призначених для забезпечення розгортання виробництва військової та іншої промислової продукції, ремонту військової техніки та майна в особливий період, розгортання у воєнний час робіт з відновлення залізничних та автомобільних шляхів, морських та річкових портів, аеродромів, ліній і споруд зв’язку, газо-, нафтопродуктопроводів, систем енерго- і водопостачання для організації безперебійної роботи промисловості, транспорту і зв’язку, надання медичної допомоги [10].

Окрім того, з метою забезпечення запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, надання термінової невідкладної допомоги постраждалому населенню у відповідній галузі економіки та надання термінової допомоги

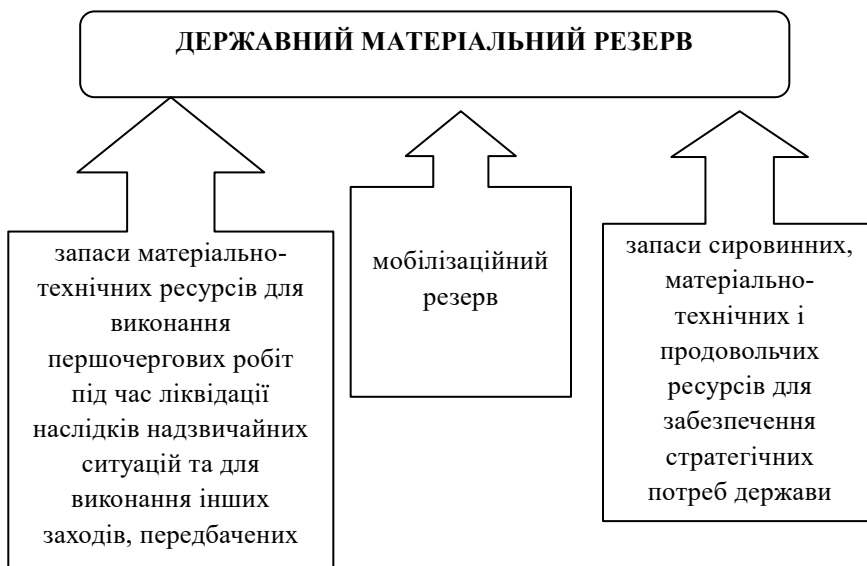


Рисунок 2 – Складові державного матеріального резерву України

Джерело : Складено автором на підставі [10].

постраждалому населенню в рамках окремої території чи регіону, проведення невідкладних відновлювальних робіт на певному об'єкті відповідно до статті 98 Кодексу Цивільного захисту України створюються оперативний, відомчий, регіональний, місцевий та об'єктовий матеріальні резерви. Фінансування створення та обслуговування оперативного матеріального резерву здійснюється за рахунок державного бюджету через ДСНС; більше того, воно може здійснюватися за рахунок інших добровільних асигнувань із не заборонених законодавством джерел.

У 2017 році ДСНС України були розроблені та затверджені Методичні рекомендації щодо створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (схвалені науково-технічною радою Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту 29.06.2017, протокол № 6). Окрім того, створення, утримання та поповнення матеріального резерву ДСНС донедавна регламентувалося Положенням про оперативний матеріальний

резерв ДСНС для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та надання термінової невідкладної допомоги постраждалому населенню, яке на підставі висновків Міністерства юстиції України (лист від 17.09.2020 № 41503/66335-61-20/10.1.2) втратило чинність.

З метою визначення основних положень щодо створення, зберігання, поповнення, використання матеріальних резервів усіх рівнів (крім державного) для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків та підвищення рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у 2020 році ДСНС розроблено оновлені Методичні рекомендації щодо створення та використання матеріальних резервів для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків (далі – Рекомендації) [11].

Відповідно до Рекомендацій задекларовано необхідність створення матеріального резерву засобів зв'язку незалежно від характеру походження надзвичайної ситуації, що є дуже важливою умовою в сучасних умовах розвитку інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій.

Важливим питанням є моніторинг термінів придатності та необхідності поновлення складових матеріальних резервів. Терміни зберігання мають відслідковувати відповідальні працівники за зберігання резервів та ініціювати за 3–4 місяці до кінцевих термінів зберігання звернення до компетентних органів для проведення відповідних (лабораторних) випробувань матеріальних цінностей та подовження їх строку споживання/експлуатації. Відповідальність за поновлення матеріальних резервів теж покладено на суб'єкта господарювання, який повинен передбачати необхідність придбання матеріальних цінностей під час формування бюджетних запитів та паспортів бюджетних програм для забезпечення своєчасного фінансування видатків з державного бюджету або фінансових планів.

Одним із напрямів використання матеріальних цінностей є задоволення поточних потреб на підставі рішення керівників, які управляють організацією, що створила такий резерв, або ж реалізуються з дотриманням положень законодавства України.

Виручка від реалізації матеріальних запасів спрямовується на оновлення аналогічних складових матеріального резерву.

Напрями використання коштів резервного фонду державного бюджету та місцевого бюджету і процедура виділення коштів резервного фонду відповідного бюджету та звітування про їх використання регламентуються постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету» від 29.03.2002 № 415. Інші постанови: «Про затвердження Порядку списання об'єктів державної власності» від 08.11.2007 № 1314 урегульовують особливості списання об'єктів державної власності, а саме об'єктів незавершеного будівництва, основних фондів, інших необоротних матеріальних активів; “Про затвердження Порядку відчуження об'єктів державної власності” від 06.06.2007 № 803 – механізм та способи відчуження об'єктів державної власності.

На рівні організації контроль керівником за створенням, поновленням, використанням матеріальних цінностей і тим самим забезпеченням належного стану матеріального резерву має здійснюватися із застосуванням системи внутрішнього контролю [12]. Зазначене забезпечить з чіткою послідовністю дотримання положень згаданих вище нормативно-правових актів, а відтак і належне функціонування матеріального резерву. В нашому випадку – функціонування матеріальних резервів.

Оскільки процедури як внутрішнього, так і зовнішнього контролю потребують удосконалення, нині на практиці фактичні обсяги матеріальних запасів не відповідають встановленим нормам, поширеними є випадки використання цінностей матеріального резерву не за цільовим призначенням, наявність протермінованих продуктів харчування і матеріалів, неналежні умови їх зберігання тощо.

Підтвердженням зазначеному вище є звіт Рахункової Палати України за 2019 рік. Так, за підсумками аудиту ефективності управління матеріальними цінностями державного матеріального резерву виявлено низку порушень і недоліків, які негативно вплинули на процес управління матеріальними цінностями державного матеріального резерву на загальну суму 652,7 млн гривень. Крім того, з порушенням

вимог Закону України «Про державний матеріальний резерв» та Інструкції про оформлення операцій з матеріальними цінностями державного матеріального резерву до державного резерву закладалися матеріальні цінності без належного підтвердження якості. Таких операцій здійснено на загальну суму 318,4 млн гривень [13]. Незадовільний фактичний стан матеріальних резервів беззаперечно призведе до неможливості вчасного забезпечення або неналежного забезпечення реалізації заходів із запобігання чи ліквідації наслідків в умовах надзвичайних ситуацій.

Висновки та напрями подальшого дослідження.

Задля покращення стану матеріальних резервів з метою реалізації органами управління ресурсного механізму державного управління у сфері цивільного захисту необхідно:

- посилити контроль за створенням, поповненням, зберіганням, використанням (відпуском) відомчих, регіональних та місцевих і об'єктових матеріальних резервів;

- організувати якісний контроль за веденням бухгалтерського і статистичного обліку операцій із матеріальними резервами з метою недопущення їх нецільового використання, продажу матеріальних цінностей цих резервів за заниженими цінами, порушенням порядку їх списання, використання або ж проведення щорічних інвентаризацій лише за формальними ознаками тощо;

- посилити вимоги до відповідальних органів та суб'єктів господарювання щодо більш детального відбору підприємств, які здійснюють зберігання матеріальних цінностей з матеріальних резервів;

- забезпечити навчання та періодичне підвищення кваліфікації працівників, які відповідальні за збереження матеріальних цінностей відповідних матеріальних резервів.

Реалізація вказаних пропозицій забезпечить беззаперечний ефект у вигляді удосконалення ресурсного механізму державного управління у сфері цивільного захисту і тим самим сприятиме посиленню економічної безпеки територій та регіонів України в умовах надзвичайних ситуацій.

Ідентифікація шляхів удосконалення контролю за формуванням, використанням відомчих, регіональних

(місцевих) і об'єктових матеріальних резервів є ключовим серед напрямів подальших досліджень за означеною тематикою.

Список використаних джерел

1. Андрієнко М. В. Механізми державного управління сферою пожежної безпеки в Україні : дис. д-ра держ. упр. : 25.00.02 / Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2016. 458 с.
2. 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. ид. 2-ге, виправ. та доповн. Київ : Парлам. вид-во, 2021. 432 с.
3. Кришталь Т. М., Пасинчук К. М. Питання державного регулювання діяльності у сфері цивільного захисту. *Право і суспільство*. 2014. Вип. 2 (2). С. 159–164.
4. Тищенко В. О. Удосконалення структури державного управління у сфері цивільного захисту України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 3. С. 79–82.
5. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект: автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Презид. Укр. Київ, 2007. 20 с.
6. Економічна енциклопедія: у 3 т. / відп. ред. С. В. Мочерний. Київ : Вид. центр “Академія”, 2001. Т. 2. 848 с.
7. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
8. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI // База даних “Законодавство України” / Верх. Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/5403-17> (дата звернення: 18.06.2021).
9. Про затвердження Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 № 775 // База даних “Законодавство України” / Верх. Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/775-2015-%D0%BF> (дата звернення: 28.06.2021).
10. Про державний матеріальний резерв : Закон України від 24.01.1997 № 51/97-ВР // База даних “Законодавство України” / Верх. Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/51/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.07.2021).
11. Методичні рекомендації щодо створення та використання матеріальних резервів для запобігання виникненню і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / Державна служба України з надзвичайних ситуацій : вебсайт. URL : <https://www.dsns.gov.ua/ua/Metodichni-rekomendaciyi-z-pitan-materialnih-rezerviv.html> (дата звернення: 01.07.2021).
12. Кравченко Ю. П. Внутрішній контроль – атрибут ефективного управління бюджетною установою Державної служби України з надзвичайних ситуацій. *Науковий вісник: державне управління*. 2020. № 3 (5). С. 101–109.
13. Звіт Рахункової Палати України за 2019 рік / Рахункова палата. URL : <https://rp.gov.ua/FinControl/FinReports/?id=150> (дата звернення: 29.06.2021).

References

1. Andriienko, M. V. (2016). *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia sferoiu pozhezhnoi bezpeky v Ukraini* [Mechanisms of public administration in the field of fire safety in Ukraine]. *Doctor's thesis. Zaporizhzhia: Klasychnyi pryvatnyi universytet* [in Ukrainian].
2. Volianskyi, P. B., Huriev, S. O., Soloviov, O. S., Terentieva, A. V. (2021). *Kryzovyi menedzhment ta pryntsyipy upravlinnia ryzykamy v protsesi likvidatsii nadzvychainykh sytuatsii* [Crisis management and principles of risk management in the process of emergency response]. Kyiv : Parlam. vyd-vo, 2021 [in Ukrainian].
3. Kryshchal, T. M. & Pasynchuk, K. M. (2014). *Pytannia derzhavnoho rehuliuuvannia diialnosti u sferi tsyvilnoho zakhystu* [Issues of state regulation of activities in the field of civil protection]. *Pravo i suspilstvo – Law and society*, 2 (2), 159–164 [in Ukrainian].
4. Tyshchenko, V. O. (2013). *Udoskonalennia struktury derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu Ukrainy* [Improving the structure of public administration in the field of civil protection of Ukraine]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 3, 79–82 [in Ukrainian].
5. Zhukova, L. A. (2007). *Derzhavne upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu v Ukraini: funktsionalno-strukturnyi aspekt* [Public administration in the field of civil protection in Ukraine: functional and structural aspect]. *Extended abstract of candidate's thesis. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy* [in Ukrainian].
6. Mochernyi, S. V. (2001). *Ekonomichna entsyklopediia*. [Economic encyclopedia]. (2 Vols.). Kyiv : Vyd. tsentr “Akademiia” [in Ukrainian].
7. Nyzhnyk, N. R. & Mashkov, O. A. (1998). *Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia*. [System approach in the organization of public administration]. Kyiv : Vyd-vo UADU [in Ukrainian].
8. *Zakon Ukrainy “Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy” vid 02.10.2012 № 5403-VI* [Law of Ukraine “Code on Civil Protection of Ukraine” from October 2nd, 2012 Nr. 5403-VI]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/5403-17> [in Ukrainian].
9. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Poriadku stvorennia ta vykorystannia materialnykh rezerviv dlia zapobihannia i likvidatsii naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii”* [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Procedure for the creation and use of material reserves for the prevention and elimination of emergencies’ consequences”]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/775-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
10. *Zakon Ukrainy “Pro derzhavnyi materialnyi rezerv” vid 24.01.1997 № 51/97-VR* [Law of Ukraine “On the state material reserve” from January 24th, 1997 Nr. 51/97-VR]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/51/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
11. *Metodychni rekomendatsii shchodo stvorennia ta vykorystannia materialnykh rezerviv dlia zapobihannia vynyknenniu i likvidatsii naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii* [Methodical recommendations on the creation and use of material reserves to prevent appearance and to eliminate emergencies’ consequences]. Retrieved from <https://www.dsns.gov.ua/ua/Metodichni-rekomendaciyi-z-pitan-materialnih-rezerviv.html> [in Ukrainian].
12. Kravchenko, Yu. P. (2020). *Vnutrishnii kontrol – atrybut efektyvnoho upravlinnia biudzhethnoiu ustanovoiu Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii* [Internal control – an attribute of effective budgetary institution’s management of the State Emergency Service of Ukraine]. *Naukovyi visnyk: derzhavne upravlinnia – Scientific Bulletin: Public Administration*, 3 (5), 101–109.
13. *Zvit Rakhunkovoi Palaty Ukrainy za 2019 rik* [Report of the Accounting Chamber of Ukraine, 2019]. Retrieved from <https://rp.gov.ua/FinControl/FinReports/?id=150> [in Ukrainian].

MATERIAL RESERVES AS AN ECONOMIC COMPONENT OF THE RESOURCE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION

Tverdokhlib Oleksandr, Podobied Ihor

Abstract. The modern labile environment requires development of effective mechanisms to prevent and eliminate the consequences of emergencies. Effective prevention measures are undoubtedly able to prevent a significant number of natural, man-made emergencies and emergencies of other origin. Coordinated actions while eliminating the consequences will save lives and reduce the consequences of such situation. In this process, an important component is material provision. As far as insufficient quantity and quality of material reserves reduces the effectiveness of emergency response measures and consequently leads to increase losses and the duration of actions in overcoming the consequences of such situations. Economics problematic issues that arise while eliminating the consequences of emergencies require a review of resource mechanism of public administration in the Ukrainian civil protection system. The given article deals with resource mechanism concept of public administration in the field of civil protection of the population and territories, of material reserves, their types. Based on the analysis of the scientists' definitions, the author's definition of the concepts "management mechanism" and "resource mechanism of public administration in the sphere of population's and territories' civil protection" has been improved and generated. It is substantiated that this mechanism in particular involves ensuring the availability of material resources through the prism of requirements for the forming, accumulation, storage and disposal of material reserves at all levels in order to ensure effective emergency response measures. The main differences between the updated Methodical recommendations on the creation and use of material reserves to prevent appearance and to eliminate emergencies' consequences, applied by the State emergency service of Ukraine since 2020, from the previous ones, which were in force since 2017, are investigated. Taking into consideration the analysis of legal requirements for the forming and use of material reserves the key measures that need to be taken to ensure sustainable economic development in emergencies are suggested. The presented scientific groundwork contains a study of measures to improve the resource mechanism of public administration in the Ukrainian civil protection system.

Key words: the State emergency service of Ukraine, public administration, material reserves, emergency, resource mechanism, civil protection.

МІСЦЕ ІНШОМОВНОЇ КОМУНІКАТИВНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ В ПРОФЕСІЙНІЙ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4\(10\)-129-146](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2021-4(10)-129-146)

Анотація. Визначення місця іншомовної комунікативної компетенції в професійній компетентності сучасного державного службовця – проблематика нашого дослідження. Здійснено детальний аналіз вітчизняних наукових праць та законодавчої (нормативної) бази. Встановлено, що важливою умовою для вступу на державну службу та подальшого її проходження на всіх етапах є відповідний рівень професійної компетентності державного службовця. Від рівня професійної компетентності кожного державного службовця залежить ефективність функціонування державної служби загалом. Комунікативна компетенція висвітлена як вагома складова професійної компетентності. Враховуючи необхідність залучення державного службовця до міжнародних відносин, постійного перебування у міжнародному інформаційному просторі, комунікативні навички та достатній рівень знання іноземної мови професійного спрямування стають вирішальними у даному питанні та впливають на формування та розвиток іншомовної комунікативної компетенції. З метою розкриття сутності цієї компетенції, наголошено на основних її компонентах та надано пояснення до кожного з них. Доведено, що формування та розвиток іншомовної комунікативної компетенції відбувається одночасно з проходженням професійного навчання державних службовців. Наведено приклади започаткованих на державному рівні програм з вивчення іноземної мови (англійської), до яких залучаються державні службовці. Також зазначається, що самоосвіта та саморозвиток мають не менш вагомий вплив на навчання, що надає можливість самостійно планувати, коригувати, координувати своє навчання та самостійно впливати на формування іншомовної комунікативної компетенції як складової своєї професійної компетентності. Зазначено, що іншомовна комунікативна компетенція посідає чільне місце в професійній компетентності сучасного державного службовця та сприяє застосуванню отриманих під час професійного навчання знань та вмінь у професійній діяльності, використовуючи спеціальні лінгвістичні засоби.

Ключові слова: державний службовець, професійна компетентність, компетентнісний підхід, іншомовна комунікативна компетенція.

Постановка проблеми. Невпинні зміни у державотворенні, управлінських процесах в умовах орієнтації на європейський вектор розвитку вимагають принципово нового відношення до інституту державної служби та державних службовців, які повинні ефективно, прозоро та своєчасно реагувати на такі зміни, а також, володіючи високими професійними якостями, втілювати їх у життя [8].

Сьогодні питання обговорення ефективності державної служби в Україні є популярним у суспільстві, адже успіх соціально-економічних і суспільно-політичних змін у країні значно залежить від продуктивної роботи державних службовців.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» право на державну службу реалізується з врахуванням вимог щодо рівня професійної компетентності. Таким чином, цей закон вводить в дію компетентнісний підхід до процесу прийняття на державну службу, до проходження державної служби, до посади державної служби. Такий підхід в управлінні характеризується диференційованою системою оплати праці, заснованої на показниках ефективності й результативності службової діяльності, а також високим рівнем професіоналізму і підзвітності, що проявляється в об'єктивному вимірюванні результатів діяльності державних службовців [3].

Що ж до державної служби, потрібно пам'ятати про дотримання основних її принципів. Адже дієвість державного механізму перебуває під впливом потужного кадрового складу та залежить від компетентності державних службовців, їх професіоналізму, патріотизму, моральних якостей і ділової активності [12].

Компетентність – це багатоаспектна категорія, яка є частиною конкретних умов її реалізації, та передбачає, що людина вже володіє відповідними для посади компетенціями. Отже, компетентна в певній галузі людина повинна мати відповідні знання, навички та вміння, що дають їй змогу ефективно діяти та повно і всебічно характеризують її як професіонала.

Якісне виконання функцій державними службовцями визначає їх професійну компетентність. В основі концепції

професійної компетентності розглядаємо компетентного працівника, який не лише має необхідні знання та є професіоналом, а й уміє діяти адекватно у відповідних ситуаціях, застосовуючи ці знання, і бере відповідальність за свою діяльність.

Оскільки у переліку вимог до професійної компетентності державного службовця серед професійних знань визначено знання іноземної мови [13], у цьому дослідженні вважаємо за доцільне розглянути місце іншомовної комунікативної компетенції в професійній компетентності державного службовця.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодення зумовлює високі вимоги до державних службовців, що потребує відповідального ставлення, професійної майстерності для якісного виконання службових завдань.

Різним аспектам проблеми професійної компетентності державних службовців присвятили свої наукові праці такі науковці, як Ж. Вірна, А. Мудрик [1], Л. Гогіна [3], М. Година [4], О. Долгий, О. Хрущ [5], О. Линдюк [9], Т. Недашківська, Я. Радиш [16].

Науковці А. Терент'єва, П. Волянський, М. Долгий [19] визначають як кваліфікаційні вимоги до професійної компетентності не лише освітній та освітньо-кваліфікаційний рівень та стаж, а й досвід роботи, володіння спеціальними знаннями, вміннями та навичками, необхідних для ефективного виконання посадових обов'язків.

Компетентнісний підхід розкрито у праці вітчизняних науковців Г. Гайович, К. Шихненко [2], де особливу увагу привертають до комунікативної компетенції. Також питання комунікативної складової професійної компетентності державних службовців розглянуто у дослідженні Н. Кириченко [6]. Складовою комунікативної компетенції, а саме інформація, є предметом розгляду в роботі О. Твердохліба [18].

Держава потребує висококваліфікованих фахівців із знанням іноземних мов, професіоналів, готових до гідної участі у міжнародному співробітництві та формуванні нового ставлення до України в світі. Іноземна мова – це засіб міжкультурного та професійного спілкування. Необхідності

вивчення іноземних мов та визначенню місця іншомовної комунікативної компетенції присвячені наукові роботи О. Ковнір [7], Т. Малєєвої [10], Л. Нагірного [11].

Зважаючи на теоретичну і практичну значущість виконаних досліджень, встановлюючи зв'язок між такими поняттями по відношенню до державного службовця, як професійна компетентність, комунікативна компетенція, підвищення рівня професійної компетентності, розуміємо, що питання визначення місця іншомовної комунікативної компетенції в професійній компетентності сучасного державного службовця є актуальним.

Попри певний інтерес до питання визначення місця іншомовної комунікативної компетенції в професійній компетентності державного службовця, ця ідея ще не знайшла належного сприйняття і розвитку. Ознайомлення з працями вітчизняних науковців надає можливість зрозуміти, що питання іншомовної комунікативної компетенції як обов'язкової складової професійної компетентності службовця є актуальним на сьогодні та потребує подальшого дослідження.

Компоненти вимог до професійної компетентності державного службовця містять набір компетенцій, що безпосередньо стосується роботи, яка має виконуватися [9]. Серед переліку компетенцій виділяється комунікативна компетенція, яка розкривається в більшості наукових праць переважно через державну мову, водночас іноземній мові уваги приділяється недостатньо.

Мета дослідження. Визначити місце іншомовної комунікативної компетенції як однієї зі значущих серед репертуару обов'язкових складових професійної компетентності сучасного державного службовця.

Методи дослідження. Під час проведення наукового дослідження використовувалися загальнонаукові методи із застосуванням емпіричного (загальними ознаками якого є збирання фактів з теми дослідження, їх опис, узагальнення) та теоретичного (пов'язаний з більш глибоким аналізом фактів) рівнів пізнання.

Були використані методи спостереження, порівняння, аналізу (у тому числі якісний аналіз), дедукції, конкретизації,

оскільки розкривається питання безпосереднього відношення іншомовної комунікативної компетенції до професійної компетентності державного службовця. Також у дослідженні був застосований термінологічний принцип з метою пояснення та уточнення понять.

Виклад основного матеріалу. Ефективне функціонування системи державного управління залежить не лише від її організаційної структури, зовнішніх факторів, а і від особистісних характеристик фахівців та від особливостей професійної діяльності. Сучасні умови та постійні зміни, які відбуваються на державному рівні, потребують від державного службовця, крім високого ступеня професіоналізму, ще й наявності постійної його готовності накопичувати та оновлювати свої знання та уміння.

Важливим аспектом організації службової діяльності є компетентнісний підхід. Головним аргументом на користь запровадження компетентнісного підходу є його практична зорієнтованість. Компетентний фахівець не лише має певний рівень знань, умінь і навичок, а й здатний реалізувати їх у своїй професійній діяльності. Крім того, запровадження компетентнісної моделі відкриває можливості до перевірки результативності та ефективності виконання службових обов'язків.

Компетентнісний підхід передбачає розвиток у двох взаємопов'язаних вимірах: особистісному та професійному. Особлива увага зосереджується на особистісно-психологічних якостях людини, це передбачає розширення світогляду, подолання стереотипів, переосмислення цінностей, розвиток і вдосконалення таких поведінкових компетенцій, як ведення переговорів, уникнення або залагодження конфліктів, відкритість, орієнтація на якість та результат, розуміння цінностей. Досягнення цієї мети провокує вміння комунікувати [2].

Комунікабельність є важливим компонентом будь-якої активної сфери діяльності. Результатом же невміння спілкуватися є непорозуміння, плутанина, що веде до втрат як у матеріальному, так і духовному планах. Якщо приймати до уваги компетентнісний підхід, людина в такому разі,

враховуючи вищезазначені прогалини у спілкуванні, буде сприйматися некомпетентною в тому чи іншому питанні. З огляду на це, комунікативна компетенція має посісти важливе місце в переліку знань та вмінь, що входять до складу професійної компетентності фахівців досліджуваної сфери. Тож до основних вимог, які повинні сьогодні стояти перед фахівцями і, насамперед, керівниками державної служби, є розвинене вміння ефективно комунікувати [2].

Комунікативна компетенція безумовно передбачає, що державний службовець володіє особливою складовою у своїй професійній діяльності – інформацією, яка в той же час виступає засобом державного нагляду і надання адміністративних послуг. У сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства інформація перетворилася на вихідний і кінцевий продукт праці – вона збирається, підлягає обробці та розповсюдженню; вона вже стала товаром, що продається і купується, а побудована на її основі інформаційна система – спинним хребтом сучасного суспільства [18].

У процесі володіння, розпорядження, поширення, зберігання та обміну інформації беруть участь багато учасників, що несе в собі певні ризики і можливості, і значення має не тільки зміст самої інформації, а й способи її передачі, що й актуалізує комунікативну складову цього процесу. Також набуває все більшого значення рівень володіння комунікативними засобами, вміння переконувати, точно формулювати думку, вести переговори, публічно виступати та, що не менш важливо, знання іноземних мов [6]. Рівень ефективності комунікативного процесу зумовлений рівнем сформованості іншомовної комунікативної компетенції службовця [11].

Робимо висновок, що сучасний державний службовець – це висококваліфікований професіонал, який уміє вирішувати стратегічні питання професійної діяльності, встановлюючи взаєморозуміння та взаємодію із громадськістю, конкретною соціальною групою, окремими людьми, тобто володіє культурою комунікативної діяльності.

Сьогодні державна служба потребує фахівців, здатних до оперативної та продуктивної реалізації професійних задач.

Ефективність професійної діяльності залежить від багатьох факторів. Серед них особливе місце належить професійній компетентності.

У державному управлінні здійснено достатню кількість досліджень щодо професійної компетентності, її формуванню та розвитку у процесі професійної діяльності державного службовця. У Законі України «Про державну службу» визначено професійну компетентність як здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку [12].

Компетентність – це інтегративне поняття, що має свою структуру, складові якої функціонують як єдине ціле. Державний службовець може стати компетентним у своїй професійній діяльності, володіючи певними компетенціями, реалізуючи їх на практиці та здобуваючи досвід [5].

Професійна компетентність – це необхідна система професійних компетенцій: управлінських, економічних, політологічних, етичних, соціально-психологічних знань та вмінь державного службовця, включаючи його здібність творчо мислити, готовність йти на ризик та брати на себе відповідальність, вміння передбачати результати своєї діяльності й критично оцінювати її наслідки, готовність до самоосвіти. Важливим є також спроможність застосовувати та адаптувати свої знання та вміння до змінюваних умов роботи [16]. Інакше кажучи, професійна компетентність – це сума накопиченого досвіду і отриманих знань, що надають можливість людині швидко вирішувати поставлені завдання в професійній області.

Для успішного досягнення конкретної мети сучасний державний службовець, який представляє наукову, політичну, економічну та ділову еліту України та забезпечує їй гідне місце у світовій спільноті, має встановлювати міжнародні ділові контакти в сучасних умовах динамічних змін і кризових ситуаціях, тому надзвичайно важливим є високий рівень знання іноземної мови. У цьому випадку комунікативна компетенція

відіграє одну з вирішальних ролей та має велике значення на всіх рівнях професійного спілкування.

Зрозуміло, що встановити чіткий єдиний перелік компетенцій ідеального державного службовця неможливо, оскільки вони будуть різнитися відповідно до посад, до умов праці, до особливостей робочого місця.

Базовими компетенціями, що необхідні сьогодні будь-яким спеціалістам, є: спілкування рідною мовою; спілкування іноземними мовами; знання математики та загальні знання у сфері науки і техніки; навички роботи з цифровими носіями; навчання заради здобуття знань; соціальні та громадянські навички; ініціативність та практичність; обізнаність та самовираження у сфері культури [15].

Отже, компетенції, що стосується спілкування іноземними мовами, приділяється окрема увага. Вміння спілкуватися іноземною мовою в галузі своєї спеціалізації, підтримувати комунікацію іноземною мовою з урахуванням специфіки іншомовної культури є невід'ємним компонентом компетентного у своїй сфері фахівця. З позиції компетентнісного підходу, у відношенні до державної служби, провідна мета оволодіння і використання іноземної мови в професійній діяльності полягає в формуванні іншомовної комунікативної компетенції як складової професійної компетентності державного службовця, яка забезпечує здатність до застосування відповідних знань та вмінь у професійному спілкуванні [10].

Сформованість іншомовної комунікативної компетенції, як складової професійної компетентності державного службовця, дозволяє особистості взаємодіяти в професійно-орієнтованій ситуації спілкування з фахівцями інших країн, бути готовим до здійснення міжкультурного професійного діалогу в полікультурному просторі в умовах міжнародної мобільності і інтеграції [10].

Формування і розвиток іншомовної комунікативної компетенції передбачають формування та розвиток її складових.

Мовна компетенція включає знання фонетики, лексики, граматики та відповідні навички, а також здатність державного

службовця застосовувати ці правила в процесі висловлювання і сприйняття суджень в усній та письмовій формах.

Мовленнєва компетенція включає такі види компетенцій, як аудіювання, говоріння, читання та письмо. Компетенція у говорінні – це вміння сприймати мовлення на слух з подальшим відтворенням, обговоренням й інтерпретацією почутого. Говоріння забезпечує усне спілкування іноземною мовою. Спілкуючись рідною мовою, комунікант думає лише про те, що сказати і в якій послідовності. При говорінні ж іноземною мовою він має активізувати свої граматичні, лексичні, фонетичні навички, щоб процес спілкування був правильним, тобто мав зміст, був чітким та динамічним. Компетенція в аудіюванні полягає в умінні сприймати на слух будь-яку інформацію, що звучить як з вуст мовця, так і з будь-якого технічного джерела. Компетенція в читанні – це здатність читати будь-який друкований текст. Письмова компетенція – це здатність письмового вираження думок у межах певної тематики.

Дискурсивна компетенція – це здатність до побудови цілісних, зв'язкових та логічних висловлювань різних функціональних стилів в усній та письмовій мові.

Стратегічна компетенція – здатність використовувати адекватні ситуації спілкування, вербальні та невербальні комунікативні стратегії з метою ефективної міжкультурної професійно-орієнтованої комунікації.

Соціокультурна компетенція характеризується як здатність співрозмовників адекватно сприймати, розуміти і оцінювати досягнення культури і науки інших народів в процесі міжкультурного професійно-орієнтованого спілкування.

Соціальна компетенція – це здатність особистості обрати адекватний засіб здійснення комунікації в залежності від умов і цілей конкретної ситуації спілкування, будувати висловлювання відповідно до комунікативного наміру учасників спілкування.

Лінгвопрофесійна компетенція – здатність до сприйняття та відтворення текстів у визначеній сфері спеціальної предметної діяльності, кліше мови для спеціальних цілей, вміння оперувати

іншомовною загальнонауковою і спеціальною лексикою, аналізувати, критично переосмислювати та здійснювати презентацію текстового матеріалу професійно-орієнтованої проблематики.

Соціально-політична компетенція – здатність орієнтуватися в мовному полікультурному просторі, враховуючи норми громадянсько-правової поведінки [10].

До структури іншомовної комунікативної компетенції також входить міжкультурна комунікативна компетенція, яку ми розуміємо як здатність взаємодіяти з носіями іншої культури з урахуванням національних цінностей, норм і уявлень, створювати позитивний для співрозмовників настрій в спілкуванні, обирати комунікативно-доцільні засоби вербальної і невербальної поведінки, не втрачаючи при цьому своєї національної самоідентифікації.

Міжкультурна комунікативна компетенція повинна розглядатися як необхідна складова іншомовної комунікативної компетенції професійної компетентності з метою забезпечення ефективної соціокультурної і професійної співпраці державних службовців на міжнародному рівні [10].

Сьогодні державні службовці знаходяться в постійному полі зору, приймають участь у міжнародних форумах, конференціях, платформах, працюють з великою кількістю програмних документів та проєктів державного й міжнародного рівнів, тому цілком зрозуміло, що в умовах євроінтеграційних процесів від них вимагається певний рівень володіння іноземною мовою. Мовна підготовка державних службовців, у яких виникає повсякденна потреба у спілкуванні із зарубіжними колегами з метою обміну професійним досвідом, обговорення проблем державного та місцевого значення, підвищення ефективності діяльності керівного апарату, передбачає формування іншомовної комунікативної компетенції як важливого компонента його професійної компетентності. Отже, сучасний державний службовець має бути висококваліфікованим спеціалістом як у галузі управління, так і в галузі оволодіння іноземними мовами [7].

Проходження державної служби – це досить тривалий та відповідальний процес, який складається з послідовних етапів,

метою яких є підготовка високопрофесійних фахівців, які на займаній посаді повинні усвідомлювати її важливість та мати за мету підвищення ефективності державного управління. Послідовність етапів проходження державної служби передбачає поступовість розвитку професійних якостей конкретного службовця, підвищення рівня його свідомості та культури. Але досягнення високого ефекту від виконання такою особою своїх службових обов'язків можливе також за умови, коли процес проходження ним служби, становлення його професійного рівня є організованим у такий спосіб [4], який передбачає постійне навчання, накопичення та оновлення знань, що першочергово актуалізує питання професійної компетентності фахівця в сфері державного управління [1].

У відповідності до Закону України «Про державну службу» державний службовець має право на професійне навчання за державні кошти, зобов'язаний постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності [12].

Зміст і рівень професійного навчання мають відповідати стратегічним напрямкам розбудови державності, мати випереджальний характер, урахувати високий динамізм соціальних і економічних процесів.

Під час навчання та підвищення кваліфікації державних службовців одночасно відбувається удосконалення та розвиток умінь володіння англійською мовою професійного спрямування. Отже, іншомовна комунікативна компетенція посідає одне з головних місць серед обов'язкових компетенцій професійної компетентності сучасного державного службовця.

Відповідно до статті 12 Статуту Ради Європи від 5 травня 1949 року – офіційними мовами Ради Європи є англійська та французька мови [20].

EF English Proficiency Index (EF EPI) – це найбільший у світі рейтинг, який оцінює рівень володіння англійською мовою серед дорослого населення неангломовних країн. Відповідно до рейтингу EF EPI за 2020 рік Україна покращила рівень знання англійської мови та посіла 44 місце у загальному рейтингу серед 100 країн. У підсумку, українці перейшли у групу країн середнього рівня володіння англійською мовою з групи

низького рівня. Для порівняння, у 2019 році Україна згідно пройденого тестування посідала 49 місце. Середній рівень знання мови – це вміння використовувати мову для ведення перемовини, розуміти тексти пісень та писати робочі електронні листи на знайомі теми [17].

Відповідно до Закону України «Про державну службу» професійне навчання державних службовців проводиться через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації, зокрема у сфері публічного управління та адміністрування, у встановленому законодавством порядку в навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у тому числі за кордоном [12].

В Інституті державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту проводиться навчання за освітньо-професійною програмою для здобуття вищої освіти другого (магістерського) рівня за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», метою якого є підготовка фахівців з публічного управління та адміністрування, здатних вирішувати складні задачі у зазначеній сфері.

Згідно із Стандартом вищої освіти України другого (магістерського) рівня вищої освіти ступеня «магістр» галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», серед загальних компетентностей, які висуваються до слухачів, виділяється здатність до професійного спілкування іноземною мовою. У переліку результатів навчання визначено спілкування іноземною мовою на професійну тематику, здатність обговорювати проблеми публічного управління та результати дослідження [14].

Для вступу на навчання потрібно відповідати вимозі щодо обов'язковості володіння англійською мовою на рівні B1 (середній рівень знання). З метою досягнення зазначених вище результатів в Інституті для слухачів спеціальності викладається дисципліна «Іноземна (англійська) мова за професійним спрямуванням». Також для підтримки та підвищення рівня володіння англійською мовою слухачі спеціальності 281

«Публічне управління та адміністрування» та державні службовці сфери цивільного захисту мають змогу відвідувати заняття мовних (англійська мова) курсів, на яких відбувається навчання відповідно до вимог мовного стандарту NATO STANAG-6001.

Отже, на прикладі Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту ми переконуємося, що професійне навчання у сфері публічного управління та адміністрування проводиться одночасно з вивченням іноземної (англійської) мови, а це в свою чергу передбачає обов'язкове формування іншомовної комунікативної компетенції, яка є інструментом у вирішенні професійних проблем засобами іноземної мови, та яка є складовою професійної компетентності державного службовця.

Також варто відзначити, що на державному рівні були започатковані програми з підвищення рівня володіння іноземними мовами, до яких масово залучаються державні службовці:

«Lingva Skills» – соціальний проєкт за стандартами Європейського Союзу, започаткований у 2016 році, спрямований на посилення спроможності державних службовців у володінні англійською мовою.

«British Council» – проєкт Британської ради «Англійська мова для державних службовців» започаткований у 2012 році. Основна мета проєкту – удосконалення та розвиток умінь володіння англійською мовою професійного спрямування, поглиблення знання та розуміння відповідної лексики (термінології), а також набуття мовних навичок успішного використання англійської мови для виконання своїх службових обов'язків.

Звичайно, не для всіх посад державної служби вимагається знання іноземної мови. Але, на нашу думку, кожна освічена людина має займатися саморозвитком, самоосвітою, усвідомлювати мотиви, цілі, прийоми такого навчання, бути одночасно організатором, виконавцем і контролером навчального процесу, налаштовувати себе на позитивний результат. Згадаємо відоме прислів'я «How many languages you know, so many times you are a man», що в перекладі означає

«Скільки мов ти знаєш, стільки разів ти людина». Отже, будь-хто, незалежно від сфери діяльності, може вивчати іноземну мову самотужки, маючи лише Інтернет і комп'ютер або планшет, та самостійно впливати на формування іншомовної комунікативної компетенції як складової своєї професійної компетентності.

Іншомовна комунікативна компетенція державного службовця передбачає сформованість знань, вмінь та навичок, які забезпечують можливість успішного використання іноземної мови як у професійній діяльності під час реального спілкування з метою обміну досвідом, обговорення проблем державного та місцевого значення, так і під час самоосвіти й саморозвитку особистості. Державний службовець – це представник держави, від імені якої він здійснює свої посадові обов'язки, тому його мовна культура є важливою складовою його професійної компетентності.

Висновки та напрями подальших досліджень. Від ефективної роботи, відданості справі та професійної компетентності державного службовця залежить майбутнє нашої країни та укріплення довіри суспільства до влади.

Динамічність суспільного розвитку передбачає, що професійна діяльність будь-якого фахівця впродовж професійної кар'єри потребує неперервної освіти, постійного підвищення рівня професійної компетентності. Це безпосередньо стосується й сучасного державного службовця. Введення компетентнісного підходу покликане перейти від сталої виконавчої позиції державних службовців до їх орієнтації на розвиток самостійності та відповідальності. Особливістю компетентнісного підходу є також сфокусованість уваги на реальних результатах діяльності, поведінці, діях.

Сучасний державний службовець має бути професіоналом як у галузях управління, так і в галузі оволодіння іноземними мовами, оскільки саме в нього виникає потреба в спілкуванні із зарубіжними колегами, прийнятті участі у міжнародних форумах, конференціях, платформах, проєктах, працювати з великою кількістю програмних документів. Тому професійне навчання державних службовців нерозривно поєднується з вивченням іноземних мов, а отже разом з навчанням

відбувається й формування та розвиток іншомовної комунікативної компетенції як складової професійної компетентності державного службовця. Іншомовна комунікативна компетенція забезпечує застосування отриманих протягом навчання знань та вмінь під час виконання професійних обов'язків.

Подальші дослідження можуть стосуватися більш глибокого аналізу та розгляду існуючих державних та міжнародних програм, націлених на привернення уваги державних службовців до необхідності вивчення іноземних мов, як обов'язкової складової професійного навчання, для підвищення їх рівня професійної компетентності та її компонентів – компетенцій, зокрема іншомовної комунікативної компетенції, безумовно пов'язаної з опануванням іноземних мов.

Список використаних джерел

1. Вірна Ж. П., Мудрик А. Б. Особистісна вимогливість як чинник професійної компетентності : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2014. 256 с.
2. Гайович Г. В., Шихненко К. І. Шляхи поліпшення комунікації державною мовою фахівців сфери цивільного захисту. *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології*. 2019. № 7 (91). С. 185–195.
3. Гогіна Л. М. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату. *Державне управління: теорія та практика*. 2007. № 2 (6). URL : <http://www.academy.gov.ua/ej6/index.htm> (дата звернення 10.10.2021).
4. Година М. А. Зміст, структура та значення професійного розвитку державних службовців у системі заходів організаційно-правового забезпечення публічної служби в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія Державне управління*. 2020. № 2, т. 31 (70). С. 18–23.
5. Долгий О., Хрущ О. Професійна компетентність і компетенції державного службовця у контексті реформування державної служби. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2019. № 3. С. 7–22.
6. Кириченко Н. О. Сутність комунікативної складової суб'єктів державного управління. *Розвиток професійних компетентностей державних службовців: комунікативний аспект* : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 3–4 листоп. 2016 р. Київ : НАДУ, 2016. 460 с.
7. Ковнір О. І. Використання іноземних мов у публічній службі України: стан, проблеми та перспективи. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2018. № 1. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2018_1_28 (дата звернення : 21.10.2021).
8. Корнута Л. М. Праксеологічний підхід як основа ефективного забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 3 (28), т. 2. С. 68–71.
9. Линдюк О. А. Профілі професійної компетентності державних службовців як складова модернізації державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4 (27). С. 189–199.
10. Малєєва Т. С. Формування іншомовної професійної компетентності студентів в юридичних закладах вищої освіти. *Accent Graphics Communications & Publishing*. IX Міжнародна конференція «Science and society», 1 лют. 2019 р. Харків. С. 762–770.
11. Нагірний Л. Я. Особливості формування іншомовної комунікативної компетенції студентів. *Науковий журнал Чернівецького університету : актуальні проблеми романо-германської філології та прикладної лінгвістики*. 2012. Вип. 4. С. 101–111.

12. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 06.09.2021).
13. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання та моніторингу виконання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця (індивідуальної програми професійного розвитку) : Наказ НАДС від 26 жовтня 2020 р. № 201-20 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0201859-20#Text> (дата звернення 06.09.2021).
14. Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» для другого (магістерського) рівня вищої освіти : Наказ Міністерства освіти і науки України від 04.08.2020 р. № 1001. URL: <https://cutt.ly/2TaVdxg> (дата звернення 04.10.2021).
15. Про основні компетенції для навчання протягом усього життя : Рекомендація 2006/962/ЄС Європейського Парламенту та Ради (ЄС) від 18 грудня 2006 року. / Верховна Рада України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_975#Text (дата звернення : 06.09.2021).
16. Радіш Я. Ф., Недашківська Т. Є. Компетентність та компетенція державного службовця як наукова проблема. *Держава та регіони*. 2007. № 2. С. 78–95.
17. Рейтинг EF EPI за 2020 рік. *English Proficiency Index (EF EPI)* : веб-сайт. URL: <https://www.ef.com/wwen/epi/> (дата звернення 06.09.2021).
18. Твердохліб О. С. Етичні аспекти доступу до публічної інформації. *Економіка та держава*. 2013. № 6. С. 110–112.
19. Терент'єва А. В., Волянський П. Б., Долгий М. Л. Підвищення кваліфікації керівників сфери цивільного захисту як основа їх сталого професіоналізму. *Науковий збірник Інституту державного управління у сфері цивільного захисту*. 2014. № 2. С. 65–69.
20. Якою іноземною мовою має володіти Кандидат? *Національне агентство України з питань державної служби* : веб-сайт. URL : <https://nads.gov.ua/yakoyu-inozemnoyu-movoyu-maye-voloditi-kandidat> (дата звернення 06.09.2021).

References

1. Virna Zh. P., Mudryk A. B. Osobystisna vymohlyvist yak chynnyk profesiinoi kompetentnosti : monohrafiia. [Personal demands as a factor of professional portfolio]. Lutsk : Vezha-Druk, 2014. 256 s. [in Ukrainian].
2. Haiovych H. V., Shykhnenko K. I. Shliakhy polipshennia komunikatsii derzhavnoi movoiu fakhivtsiv sfery tsyvilnoho zakhystu. [Ways to improve communication in the state language of civil protection specialists]. *Pedahohichni nauky: teoriia, istoriia, innovatsiini tekhnologii*. 2019. № 7 (91). S. 185–195 [in Ukrainian].
3. Hohina L. M. Kompetentsii ta kompetentnosti v derzhavnii sluzhbi Ukrainy: do problemy poniatynnoho aparatu. [Competences and portfolio in the civil service of Ukraine: to the problem of the conceptual apparatus]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. 2007. № 2 (6) [in Ukrainian].
4. Hodyna M.A. Zmist, struktura ta znachennia profesiinoho rozvytku derzhavnykh sluzhbovtiv u systemi zakhodiv orhanizatsiino-pravovoho zabezpechennia publichnoi sluzhby v Ukraini. [Content, structure and significance of professional development of civil servants in the system of measures of organizational and legal support of public service in Ukraine]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernadskoho. Seriia Derzhavne upravlinnia*. 2020. № 2, t. 31 (70). S. 18–23 [in Ukrainian].
5. Dolhyi O., Khrushch O. Profesiina kompetentnist i kompetentsii derzhavnoho sluzhbovtia u konteksti reformuvannia derzhavnoi sluzhby. [Professional portfolio and competencies of a civil servant in the context of civil service reform]. *Visnyk Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy*. 2019. № 3. S. 7–22 [in Ukrainian].
6. Kyrychenko N. O. Sutnist komunikativnoi skladovoi subiektiv derzhavnoho upravlinnia. [The essence of the communicative component of public administration]. *Rozvytok profesiiynykh kompetentnostei derzhavnykh sluzhbovtiv: komunikativnyi aspekt : materialy shchorich. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu, 3–4 lystop. 2016 r.* Kyiv : NADU, 2016. 460 s. [in Ukrainian].
7. Kovnir O. I. Vykorystannia inozemnykh mov u publichni sluzhbi Ukrainy: stan, problemy ta perspektyvy. [Use of foreign languages in the public service of Ukraine: status, problems and prospects]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*. 2018. № 1 [in Ukrainian].
8. Kornuta L. M. Prakseolohichni pidkhid yak osnova efektyvnoho zabezpechennia pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtiv v Ukraini. [Praxeological approach as a basis for effective training of civil servants in Ukraine]. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*. 2019. № 3 (28), t. 2. S. 67–68 [in Ukrainian].

9. Lyndiuk O. A. Profili profesiinoi kompetentnosti derzhavnykh sluzhbovtziv yak skladova modernizatsii derzhavnoi sluzhby. [Profiles of professional portfolio of civil servants as a component of civil service modernization]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. 2015. Vyp. 4 (27). S. 189-199 [in Ukrainian].
10. Malieieva T. Ye. Formuvannia inshomovnoi profesiinoi kompetentnosti studentiv v yurydychnykh zakladakh vyshchoi osvity. [Formation of foreign language professional portfolio of students in legal institutions of higher education]. *Accent Graphics Communications & Publishing*. IX Mizhnarodna konferentsiia «Science and society», 1 liut. 2019 r. Kharkiv. S. 762-770 [in Ukrainian].
11. Nahimyi L. Ya. Osoblyvosti formuvannia inshomovnoi komunikativnoi kompetentsii studentiv. [Features of formation of foreign language communicative competence of students]. *Naukovyi zhurnal Chernivetskoho universytetu : aktualni problemy romano-hermanskoï filolohii ta prykladnoi linhvistyky*. 2012. Vyp. 4. S. 101–111 [in Ukrainian].
12. Pro derzhavnu sluzhbu : Zakon Ukrainy vid 16.12.1993 r. № 3723-XII [About the civil service: Law of Ukraine on 16.12.1993 Number 3723-XII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> [in Ukrainian].
13. Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsii shchodo skladannia ta monitorynhu vykonannia indyvidualnoi prohramy pidvyshchennia rivnia profesiinoi kompetentnosti derzhavnoho sluzhbovtzia (indyvidualnoi prohramy profesiinoho rozvytku). [About the statement of Methodical recommendations concerning compilation and monitoring of the implementation of the individual program raising the level of professional competence of a civil servant (individual professional development program)]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0201859-20#Text> [in Ukrainian].
14. Pro zatverdzhennia standartu vyshchoi osvity za spetsialnistiu 281 «Publichne upravlinnia ta administruvannia» dlia drugoho (mahisterskoho) rivnia vyshchoi osvity [About the statement of the standard of higher education on a specialty 281 «Public Administration» for the second (master's) level of higher education] : Nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 04.08.2020 r. № 1001. Retrieved from <https://cutt.ly/2TaVdxg> [in Ukrainian].
15. Pro osnovni kompetensii dlia navchannia protiahom usoho zhyttia [About the basic competencies for lifelong learning] : Rekomendatsiia 2006/962/IeS Yevropeiskoho Parlamentu ta Rady (IeS) vid 18 hrudnia 2006 roku. / Verkhovna Rada Ukrainy. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_975#Text [in Ukrainian].
16. Radysh Ya. F., Nedashkivska T. Ye. Kompetentnist ta kompetensiia derzhavnoho sluzhbovtzia yak naukova problema. [Portfolio and competence of a civil servant as a scientific problem]. *Derzhava ta rehiony*. 2007. № 2. S. 78-95 [in Ukrainian].
17. Reitynh EF EPI za 2020 rik [EF EPI rating for 2020]. *English Proficiency Index (EF EPI)* : veb-sait. Retrieved from <https://www.ef.com/wwen/epi/> [in English].
18. Tverdokhlib O. S. Etychni aspekty dostupu do publichnoi informatsii. [Ethical aspects of access to public information]. *Ekonomika ta derzhava*. 2013. № 6. S. 110–112 [in Ukrainian].
19. Terentieva A. V., Volianskyi P. B., Dolhyi M. L. Pidvyshchennia kvalifikatsii kerivnykiv sfery tsyvilnoho zakhystu yak osnova yikh staloho profesionalizmu. [Advanced training of civil defense leaders as a basis for their sustainable professionalism]. *Naukovyi zbirnyk Instytutu derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu*. 2014. № 2. S. 65–69
20. Iakoiu inozemnoiu movoiu maie volodity Kandydat? [What foreign language should the Candidate speak?]. *Natsionalne ahentstvo Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby* : veb-sait. Retrieved from <https://nads.gov.ua/yakoyu-inozemnoyu-movoyu-maye-voloditi-kandidat> [in Ukrainian].

**THE PLACE OF FOREIGN LANGUAGE
COMMUNICATIVE COMPETENCE
IN THE PROFESSIONAL PORTFOLIO
OF A CIVIL SERVANT**

Shestopalova Svitlana

Abstract. The article is devoted to determining the place of foreign language communicative competence in the professional portfolio of a modern civil servant. In order to conduct this study, a detailed analysis of a number of important domestic scientific works as well as the regulatory and legislative framework is carried out. It is established that an important condition for entering the civil service and its further passage at all stages is the appropriate level of professional portfolio of a civil servant. The efficiency of the civil service as a whole depends on the level of professional portfolio of every modern civil servant. Therefore, enough attention in the article is paid to the competence approach, as an important aspect that indicates the efficiency and effectiveness of the organization of official activities. Communicative competence is highlighted as an important component of professional portfolio. Having the need to involve civil servants in international relations, constant presence in the international information space, communication skills and a sufficient level of knowledge of English for professional purposes become crucial in this matter and give impetus to the formation and development of foreign language communicative competence. In order to reveal the essence of this competence, attention is drawn to its main components, and an explanation is provided for each of them. The study proved that the formation and development of foreign language communicative competence occurs simultaneously with the professional training of civil servants. Examples of foreign language programs (English) taught at the state level, in which civil servants are involved, are given. But it is also noted that self-education and self-development have no less significant impact on learning, which allows to plan, to adjust, to coordinate the learning and independently absorb the formation of foreign language communicative competence as a part of professional portfolio. As a result of the study, it is noted that foreign language communicative competence occupies a prominent place in the professional portfolio of a modern civil servant and promotes the application of knowledge and skills acquired during professional training in professional activities, using special linguistic tools.

Key words: a civil servant, professional portfolio, competence approach, foreign language communicative competence.

Наші автори

Андреев Сергій

док. наук держ. упр., доцент
Київський національний університет
будівництва і архітектури,
03037, м. Київ, пр-т Повітрофлотський,
31, \
tel. . +38 (099) 555-71-57
e-mail : andreyev.doc@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-8231-8105>

Andreiev Serhii

Dr. Sc. (Pbl Adm), Assoc. Prof.
Kyiv National University of
Construction
and Architecture, Department of
Political Sciences and Law
03037, 31, Povitroflotskyi Avenue, Kyiv
tel. +38 (099) 555-71-57
e-mail : andreyev.doc@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-8231-8>

Гордєєв Павло

Інститут державного управління та
наукових досліджень з цивільного
захисту,
03074, м. Київ, вул. Вишгородська 21
тел. +38 (050) 907-28-62
e-mail : gordeevpavel19@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-0240-6683>

Hordieiev Pavlo

Institute of Public Administration and
Research in Civil Protection
04074, 21, Vyshhorodska str., Kyiv
tel. +38 (050) 907-28-62
e-mail : gordeevpavel19@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-0240-6683>

Андрієнко Микола

док. наук держ. упр., проф.
Інститут державного управління та
наукових досліджень з цивільного
захисту,
03074, м. Київ, вул. Вишгородська 21
тел. +38 (067) 979-10-01
e-mail :
m.andrienko@idundcz.dsns.gov.ua,
<https://orcid.org/0000-0002-9222-4831>

Andriienko Mykola

Dr. Sc. (Pbl Adm), Prof.
Institute of Public Administration and
Research in Civil Protection
04074, 21, Vyshhorodska str., Kyiv
tel. +38 (067) 979-10-01
e-mail : andnv@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0002-9222-4831>

Гаман Петро

Док. наук держ. упр., проф.
Інститут державного управління та
наукових досліджень з цивільного
захисту,
03074, м. Київ, вул. Вишгородська 21
тел. +38 (067)-507-71-51
e-mail: gaman@idundcz.dsns.gov.ua,
<https://orcid.org/0000-0002-3239-8936>

Gaman Petro

Dr. Sc. (Pbl Adm), Prof.
Institute of Public Administration and
Research in Civil Protection
04074, 21, Vyshhorodska str., Kyiv
tel. +38 (067)-507-71-51
e-mail : haman_p.i@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0002-3239-8936>

Задорожня Ірина

аспірантка

Київський національний університет
імені Тараса Шевченка

03193, вул. Юрія Смолича, 6, кв. 5, м.
Київ,

тел. +38 (098) 948-08-26

e-mail : berezilka88@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1835-4443>

Zadorozhnyia Iryna

Graduate student

Taras Shevchenko

National University of Kyiv

03193, Yuri Smolych str., 6, apt. 56,

Kyiv tel. +38 (098) 948-08-26

e-mail : berezilka88@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1835-4443>

Зелинська Наталя

канд. наук держ. упр.

Інститут державного управління та
наукових досліджень з цивільного
захисту,

03074, м. Київ, вул. Вишгородська 21

тел. +38 (050) 229-30-96

e-mail : natasazelinskaa@gmail.com

Zelinska Natalia

Cand. Sc. (Pbl Adm)

Institute of Public Administration and
Research in Civil Protection

04074, 21, Vyshhorodska str., Kyiv

тел. +38 (050) 229-30-96

e-mail : natasazelinskaa@gmail.com

Коженевські Лешек Фредерік

док. економ. наук, проф.

Педагогічний університет у м. Краків

30-084, вул. Курсантів, 2

Краків, Польща

e-mail : lfk@interia.pl

<https://orcid.org/0000-0002-1866-3027>

Korzeniowski Leszek Fryderyk

Dr. Sc. (Ekonom), Prof.

The Pedagogical University of Krakow

30-084, 2, Cadets str.

Kraków, Poland

e-mail : lfk@interia.pl

<https://orcid.org/0000-0002-1866-3027>

Литвиновський Євген

канд. пед. наук, ст. наук. співроб.,

Інститут державного управління

та наукових досліджень з цивільного
захисту,

04074, м. Київ, вул. Вишгородська 21,

тел. +38 (050) 494-02-75,

e-mail : doklytvynovsky@ukr.net,

<https://orcid.org/0000-0003-2127-8354>

Lytvynovskiy Yevhen

Cand. Sc. (Ped.), SRF, Institute of

Public Administration and Research in
Civil Protection,

04074, 21, Vyshhorodska str., Kyiv

тел. +38 (050) 494-02-75

e-mail : doklytvynovsky@ukr.net,

<https://orcid.org/0000-0003-2127-8354>

Мунько Анна

канд. наук держ. упр.

Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ

49005, проспект Гагаріна, 26 м., Дніпро,

тел. +38 (050) 131-11-36

e-mail : munkoann@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6651-9970>

Munko Anna

Cand/ Sc. (Pbl Adm

Dnipropetrovsk State University of
Internal Affairs

49005, 26, Gagarin Av., Dnipro

тел. +38 (050) 131-11-36

e-mail : munkoann@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6651-9970>

Подобєд Ігор

аспірант
Інститут державного управління та
наукових досліджень з цивільного
захисту
04074 м. Київ, вул. Вишгородська 21,
e-mail : ipodobed21@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0001-6779-2717>

Твердохліб Олександр

док. наук держ. упр., доцент
Інститут державного управління та
наукових досліджень з цивільного
захисту,
03074, м. Київ, вул. Вишгородська 21
e-mail : osio@i.ua
<https://orcid.org/0000-0002-1502-2937>

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 : svetlana.sh@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0003-2586-4748>

Якубов Валерій

канд. військ. наук, доцент
Інститут державного управління та
наукових досліджень з цивільного
захисту,
04074, м. Київ, вул. Вишгородська, 21,
тел. +38(050)-900-67-36
<https://orcid.org/0000-0002-4000-2559>

Podobied Ihor

Postgraduate
Institute of Public Administration and
Research in Civil Protection
04074, 21, Vyshhorodska str., Kyiv
e-mail : ipodobed21@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0001-6779-2717>

Tverdokhlib Oleksandr

Dr. Sc. (Pbl Adm), Assoc. Prof.
Institute of Public Administration and
Research in Civil Protection
04074, 21, Vyshhorodska str., Kyiv
e-mail : osio@i.ua
<https://orcid.org/0000-0002-1502-2937>

Shestopalova Svitlana

Cand. Master's Degree (Pbl Adm)
Institute of Public Administration and
Research in Civil Protection,
04074, 21, Vyshgorodska str., Kyiv
e-mail : svetlana.sh@ukr.net,
<https://orcid.org/0000-0003-2586-4748>

Yakubov Valerii

Cand, Sc. (Mil sc.), Assoc Prof.
Institute of Public Administration and
Research in Civil Protection,
04074, 21, Vyshgorodska str., Kyiv
tel. +38(050)-900-67-36
<https://orcid.org/0000-0002-4000-2559>

Науковий Журнал

Науковий вісник: Державне управління

Випуск № 4(10) 2021

Підписано до друку 10.10.2021

Формат 60x84/16

Друк цифровий. Замовлення 033/21

Віддруковано згідно з наданим оригінал-макетом

ТОВ «Про формат»

Україна 04080, м. Київ, вул. Кирилівська, 86

Реєстраційне свідоцтво ДК № 5942 від 11 січня 2018 р.

Тир. 50